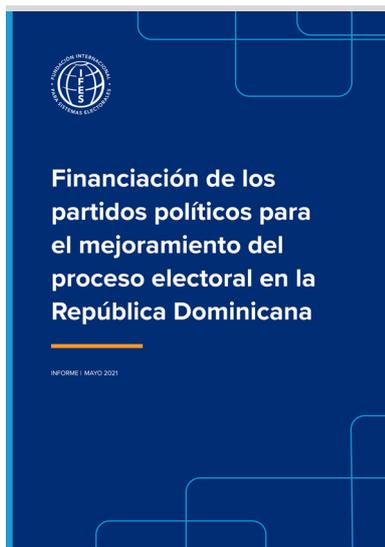




Financiación de los partidos políticos para el mejoramiento del proceso electoral en la República Dominicana

INFORME | MAYO 2021



Financiación de los partidos políticos para el mejoramiento del proceso electoral en la República Dominicana

Utilizando la investigación empírica realizada in situ, este estudio presenta una descripción de los principales problemas a los cuales se enfrenta la República Dominicana en sus procesos políticos. También se plantean posibles alternativas para la mejora de los actuales procesos electorales, así como el fortalecimiento de la fiscalización de los recursos económicos utilizados por los partidos.

Financiación de los partidos políticos para el mejoramiento del proceso electoral en la República Dominicana
Copyright © 2021 International Foundation for Electoral Systems. All rights reserved.

Permission Statement: No part of this work may be reproduced in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording or by any information storage and retrieval system without the written permission of IFES.

Requests for permission should include the following information:

- A description of the material for which permission to copy is desired.
- The purpose for which the copied material will be used and the manner in which it will be used.
- Your name, title, company or organization name, telephone number, fax number, e-mail address and mailing address.

Please send all requests for permission to:
International Foundation for Electoral Systems
2011 Crystal Drive, Floor 10
Arlington, VA 22202
Email: media@ifes.org
Phone: 202.350.6700

This report is made possible by the support of the American people through the United States Agency for International Development (USAID). The contents are the sole responsibility of IFES and do not necessarily reflect the views of USAID or the United States Government.

Financiación de los partidos políticos para el mejoramiento del proceso electoral en la República Dominicana

Hector Díaz Santana

Especialista en Finanzas Políticas

INFORME | MAYO 2021



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



Fundación Internacional
para Sistemas Electorales

Presentación

La Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES por sus siglas en inglés) promueve esfuerzos independientes de investigación y análisis para apoyar el avance democrático de los países y fortalecer las capacidades de las instituciones nacionales responsables de la organización de los procesos electorales. Con este objetivo, la Fundación suscribió el contrato de consultoría C-21-048 para la planeación, ejecución y entrega de un estudio sobre “Financiamiento de partidos políticos en República Dominicana”. El presente trabajo es resultado de la investigación conducida bajo el auspicio de IFES, la cual incluyó una revisión documental, normativa, teórica y comparada sobre el tema, así como el levantamiento de entrevistas con actores clave del proceso político dominicano.

El conocimiento que han alcanzado las democracias contemporáneas sobre la influencia del dinero dentro de la política, y la atención que han brindado para mejorar los modelos de financiamiento y fiscalización, contribuyen a integrar mecanismos de contención ante las posibles amenazas y los desafíos que enfrenta la región latinoamericana para salvaguardar la libertad del voto, celebrar comicios creíbles, fomentar la gobernanza democrática y de manera colateral combatir la corrupción política. El tema del financiamiento de los partidos políticos es tan importante que es un parámetro que “calibra” la forma como los partidos políticos manejan sus finanzas, la calidad de la democracia (Cueto, 2015: 30). El presente estudio retoma el desarrollo teórico y, en sincronía con la investigación empírica conducida *in situ*, ofrece un diagnóstico de los principales problemas que enfrenta República Dominicana en la actualidad y cuáles alternativas podrían explorarse para mejorar la calidad de sus procesos electorales y fortalecer la fiscalización de los recursos económicos utilizados por los partidos.

El estudio contiene datos sistematizados que anteriormente no fueron publicados, como el financiamiento público que se otorga desde el año 1998 a la fecha a los partidos y los fondos recibidos por este rubro por partido político, procesos de reforma y diversos análisis sobre los informes que presentan los partidos políticos. Lo anterior constituye una herramienta, al servicio de tomadores de decisiones, para apoyar procesos de mejora regulatoria y/o de reforma legislativa en materia de financiamiento de partidos, basados en información confiable, robusta y completa sobre el tema, así como en un análisis riguroso del caso dominicano y de las ventajas que podrían desprenderse de las propuestas aquí contenidas, a partir de las recientes elecciones generales realizadas en 2020.

Es pertinente señalar que el estudio es de carácter exploratorio, se realizó en un término relativamente breve entre los meses febrero y mayo de 2021 bajo el auspicio, como ya lo señalamos de IFES y financiado por USAID, que con visión decidieron apoyar un tema que ocupa un espacio prioritario en el debate sobre la modernización del sistema electoral en República Dominicana. Es oportuno agradecer a la Junta Central Electoral el apoyo que se dio para la realización del presente proyecto, en particular a su Presidente, el Magistrado Román Andrés Jáquez Liranzo, al Director de Planificación y Desarrollo Joel Lantigua Peralta y al Director Especializado de Control Financiero de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos Ramón Hilario Espiñeira, quienes mostraron total disposición y apoyo a este proyecto. También

agradecemos a las personas que fueron entrevistados para el presente proyecto, a Participación Ciudadana y a FINJUS. Especial reconocimiento tiene el equipo de IFES que hizo viable el presente proyecto, Andrea Rosario y Sarah Stern, y por supuesto a mis colegas que siempre tuvieron un consejo certero Carmina Sanchis-Ruescas, Francisco Cobos y Rafael López Pintor. Finalmente es oportuno comentar que el contenido del texto es única responsabilidad del autor, que si bien reconozco que el tiempo fue muy corto, también que se hizo un esfuerzo para poder establecer un parámetro base de la situación actual y al mismo tiempo contribuir con el debate de una posible y muy necesaria reforma electoral en materia de financiación y fiscalización política en República Dominicana.

Héctor Díaz-Santana
Consultor Electoral Senior.

Índice

Introducción	1
Financiamiento de partidos y gobernanza democrática	3
Financiamiento público	5
Modelos de financiamiento público y privado en perspectiva comparada	11
Consideraciones sobre el financiamiento público y privado	22
Evolución del sistema de financiamiento y gasto político en República Dominicana	24
I Recursos otorgados a los partidos políticos por financiamiento público	31
II Regulación y modalidades del financiamiento Público Indirecto	41
III Financiamiento privado.....	41
IV Prohibiciones expresas para apoyos electorales a partidos políticos	43
V Otros problemas y consideraciones sobre la regulación del financiamiento de partidos en República Dominicana	44
VI Fiscalización, procedimientos sancionatorios y transparencia sobre el financiamiento	49
VII Transparencia proactiva	62
VIII El financiamiento político y los gastos electorales en República Dominicana: una mirada de sus actores (partidos, OSC, academia y funcionarios electorales)	63
IX Propuesta de Agenda Legislativa y de Coordinación Institucional	73
Consideraciones finales.....	91
Bibliografía	93

Introducción

La financiación y el gasto de partidos políticos en América Latina ha sido un tema de continuo interés para el análisis sobre el fortalecimiento de la gobernanza democrática y la integridad de las elecciones. El dinero en la política tiene múltiples implicaciones para la calidad con la que se organizan, desarrollan y validan los comicios. Promover una competencia electoral en condiciones de equidad a partir del suministro de recursos públicos; auditar eficazmente ingresos y gastos de partidos y candidatos; prevenir y sancionar el financiamiento irregular durante las campañas y, en general, garantizar la legalidad de las contiendas políticas y la libertad del sufragio en su relación con el dinero, son algunas de las aristas que revelan la trascendencia actual del financiamiento de partidos para la sostenibilidad de las democracias.

En República Dominicana en los últimos 6 años el debate ha adquirido mayor peso y han surgido interesantes propuestas para atender la problemática existente (Rozon, Ferreira y Bautista, 2017). El reciente cambio de partido gobernante en la Presidencia del país puede ser la oportunidad para impulsar una agenda reformista orientada a mejorar el sistema de financiamiento y fiscalización de partidos políticos, agrupaciones y movimientos políticos, con énfasis en las capacidades institucionales de la Junta Central Electoral (JCE) como autoridad reguladora. Después de varios cuatrienios de gobierno controlados por el mismo partido político, el comienzo de una administración pública bajo las siglas de un nuevo Partido, crea un ambiente más favorable al cambio político e institucional.

El proyecto de investigación “**Financiamiento de Partidos Políticos, Mecanismos de Fiscalización de Gastos y Fortalecimiento de Capacidades Institucionales para una Mejor Administración de los Procesos Electorales en República Dominicana**”, desarrollado bajo el auspicio de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), busca apoyar un proceso de mejora regulatoria y/o legislativa en República Dominicana, a partir del reconocimiento de los problemas, los desafíos y las oportunidades encontradas en la realidad electoral actual del país. El estudio está conformado por 14 secciones vinculadas directa o indirectamente con el uso del dinero en la política electoral y partidaria dominicana. Al respecto, se ofrece una revisión de la literatura contemporánea sobre financiamiento de partidos políticos, una discusión de los conceptos y problemas más relevantes y un análisis de los modelos de financiamiento observados en democracias de América Latina; posteriormente, se describe y analiza el caso dominicano: su historia, regulación actual y principales desafíos; finalmente, la investigación concluye con una lista de propuestas de mejora para apoyar el desarrollo democrático y la gobernanza en el país.

¿Cuáles modelos de financiamiento público, privado o mixto contribuyen de mejor manera a cumplir con los objetivos democráticos de equidad en la competencia electoral y de respeto a la libertad del sufragio? ¿Qué instrumentos están al alcance de las autoridades electorales para garantizar procesos de fiscalización de los recursos financieros ordenados y eficaces? ¿Cómo se encuentra el sistema dominicano en esta materia y cómo podría

mejorar en el futuro? Con estos planteamientos en consideración, el presente estudio indaga en los avances teórico-conceptuales desarrollados por la academia en el campo del financiamiento de partidos; aborda el tema desde una perspectiva comparada, inspirada en mejores prácticas observadas a nivel internacional con énfasis en la región de América Latina; analiza de forma exhaustiva la historia del financiamiento de partidos en República Dominicana y su regulación vigente; incorpora el pulso de la clase política dominicana y de sus líderes sociales con base en entrevistas realizadas a actores clave, y concluye con una lista de propuestas que, con base en los hallazgos de la investigación, podrían apoyar un proceso de fortalecimiento institucional y regulatorio en el país.

Los procedimientos de reforma legal y/o constitucional requieren generalmente de amplios consensos entre la clase gobernante y los partidos de oposición con representación en los órganos legislativos. Muchos son los intereses en disputa y los jugadores no siempre están dispuestos a comprometer su posición de poder. Consciente de ello, para el desarrollo del presente estudio se optó por ofrecer una lista exhaustiva de los cambios que favorecerían el buen uso del dinero dentro de la política electoral dominicana, dejando en los tomadores de decisiones la elección del rumbo, el ritmo y la magnitud con la que dichos cambios podrían instrumentarse, atendiendo al contexto social, político, económico y cultural de República Dominicana.

El objetivo central de la investigación, visible en el análisis realizado y en la forma de aproximación al tema, ha sido estimular la conversación pública dominicana sobre las formas de moderar la influencia del dinero dentro de la política electoral y los mecanismos para auditar de manera eficiente los ingresos y gastos de los partidos, buscando salvaguardar con ello los principios de libertad, transparencia, equidad y objetividad de las elecciones, consagrados en el artículo 211 de la Constitución de la República.

Financiamiento de partidos y gobernanza democrática

El financiamiento de los partidos políticos ha sido un tema de creciente interés para las democracias contemporáneas, por su influencia transversal que sobrepasa una visión inmediata sobre el ingreso y los gastos de partidos políticos y candidatos. El financiamiento es vital para la sobrevivencia de los partidos políticos y para su acción permanente que incide en la vida política de la comunidad. El horizonte se expande de manera longitudinal, iniciando con la fuente del financiamiento, sea pública o privada y concluye con la rendición de cuentas y transparencia. Todas las etapas deben estar reguladas por la ley, lo anterior para garantizar la legalidad, la competencia equitativa y evitar acciones que dañan a la democracia representativa como el dinero ilegal y la corrupción. El tema se mantiene activo desde la década de los noventa a la fecha y existen textos clásicos que hacen un estudio comparado de la región.¹ En República Dominicana Francisco Cueto (2011 y 2015) e Isis Duarte (2003 a y b) son referencia en la materia.

El financiamiento de partidos políticos en América Latina, de acuerdo con Zovatto tiene características formales y reales (2003 b: 47 a 58). Las primeras consisten en: un sistemas de financiación mixto (público y privado); el financiamiento público consiste en apoyos en dinero y en especie, el más reconocido son espacios en los medios de comunicación; integra un sistema de financiamiento público que utilizan diversas fórmulas, desde la distribución por número de votos, igualitaria, en menor medida se consideran el número de escaños o se utiliza una fórmula mixta (un porcentaje por número de votos y otra igualitaria); se establece como requisito para recibir el financiamiento público un número mínimo de votos y obtener representación parlamentaria; para la adjudicación del financiamiento público se utilizan diversos mecanismos, los más visibles es financiamiento previo al proceso electoral, otro posterior y uno mixto (antes y después de la elección); se establecen prohibiciones al financiamiento privado, como las provenientes de las empresas, anónimas o de fuentes ilícitas, y las donaciones tienen límites; en la mayoría de países de América Latina se otorgan espacios gratuitos en los medios de comunicación; los países tienen incorporados órganos encargados de la fiscalización; y se tiene un catálogo amplio de sanciones motivada por violaciones a las disposiciones de financiamiento de partidos. En lo que respecta a las características reales, estas se sintetizan en lo siguiente: existe una tendencia al aumento de los gastos de los partidos políticos motivado por los altos costos de las campañas electorales y el mantenimiento de las estructuras partidarias; los partidos han perdido las percepciones que tenían por las cuotas de sus afiliados, lo que implica que han recurrido a fuentes de financiamiento

¹ Existen textos clásicos que refieren al sistema de financiación de partidos en América Latina: Zovatto D. y Del Castillo P. (1998), *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José de Costa Rica, IIDH-CAPEL; Carrillo, M.; Lujambio A.; Navarro C.; y Zovatto D. (2003), *Dinero y contienda político-electoral, México*, FCE, PNUD, IFE, TEPJF, IDEA e IFES; Alcántara M. y Barahona E. (coord.) (2003), *Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina*, México, Universidad Iberoamericana, IFE, FLACSO; Griner S. y Zovatto D. (ed.) (2004), *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José de Costa Rica, OEA, IDEA; Gutiérrez P. y Zovatto D. (2011), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México, UNAM, IDEA, OEA; VVAA (2015), *Financiamiento Político y Regulación de Campañas Electorales en América Latina*, Atlanta, EEUU, Centro Carter.

privada, algunas de ellas no lícitas; y los sistemas de fiscalización de partidos son poco funcionales. Cueto coincide con Zovatto, afirmando que en República Dominicana los costos de la política han aumentado por la forma como se desarrollan las campañas electorales, los altos costos del aparato burocrático de los partidos y la complejidad política, lo anterior ocasiona que los partidos recauden considerables sumas de dinero de manera irregular, propiciando “el financiamiento ilegal, el tráfico de influencias y la penetración de los intereses particulares y no siempre legítimos en la vida pública” (2011: 484).

El financiamiento de partidos políticos suscita de manera frecuente interesantes debates. De acuerdo a Mann, entre varios supuestos pueden considerarse: a) los que afirman que es necesario financiar a los partidos políticos con dinero público para evitar la corrupción; y b) el financiamiento de partidos no debe restringir la libertad e igualdad, por el contrario, debe permitir el financiamiento privado de manera regulada integrando mecanismos de transparencia (2000: 5 y 6). En este esquema el debate sigue fluyendo y es difícil determinar si el público es mejor que el privado o viceversa. Además, un sistema de financiamiento de partidos obedece a múltiples circunstancias que están delimitadas por el sistema político, las características de la competencia política, la efectividad de fiscalización y las consecuencias de la financiación de fuentes ilícitas.

En América Latina el financiamiento privado supera al público. Esta observación es consistente con el “lado oscuro del financiamiento” representado por “los frecuentes escándalos de corrupción, financiamiento ilegal, narco dinero” (Zovatto, 2003: 92). En efecto en la región estudios sobre financiación pública existen de manera amplia, en cambio, análisis sobre los montos del financiamiento privado son escasos, ello por la complejidad de poder obtener información que precise datos objetivos. En los años 2002 y 2003 se pretendió hacer un estudio sobre financiación privada y gastos de campaña en América Latina, los resultados fueron muy limitados, ello derivado de la falta de voluntad de los actores políticos de proporcionar información al respecto y de la “inexistencia de fuentes oficiales de datos precisos y confiables” en el tema (Griner y Zovatto, 2004: 16 y 17). Los esfuerzos realizados se enfocan principalmente a la normatividad, definiendo las distintas formas de financiamiento privado, sus límites y los mecanismos de control.

En lo que respecta a la fiscalización y la transparencia del financiamiento de los partidos políticos en América Latina, la experiencia de los países de la región nos indica un severo déficit. En palabras de Zovatto representa “el verdadero talón de Aquiles” derivado de la inexistencia de órganos y mecanismos de control efectivo y un régimen de sancionador ineficaz, lo que permite la persistencia de “autopistas de lo ilícito” por no tener mecanismos de contención del financiamiento irregular (2003 a:93). La fiscalización de los partidos políticos debe darse en un marco bi instancial, por un lado, la autoridad responsable y por otro, los mecanismos efectivos no gubernamentales, como puede ser la contraloría social, la transparencia y la exposición por parte de los medios de comunicación. Para que una fiscalización sea efectiva requiere que diversas instancias colaboren en conjunto, como puede ser el caso de la autoridad hacendaria, instituciones financieras y de procuración de

justicia penal y las auditoras del gasto público. Para incorporar mecanismos de control y fiscalización efectivos se requiere hacer un análisis realista que especifique los bienes jurídicos a fiscalizar, su normatividad, la capacidad de fiscalización de la autoridad responsables y la disposición de los partidos políticos (Lujambio, 2007: 834 y 835). Uno de los problemas de la fiscalización son los recursos que los partidos no reportan, como son las provenientes de las fuentes prohibidas, por ello la autoridad responsable de la fiscalización necesita ir más allá, y en caso de tener indicios investigarlos de manera eficiente (Agíss, 2010: 46). En República Dominicana históricamente la fiscalización se ha realizado por medio de organizaciones sociales y en algunos procesos electorales se ha monitoreado la publicidad en radio y televisión (Duarte: 2003: 464-467), actualmente el esfuerzo más visible consiste en transparentar los informes de gastos que presentan los partidos políticos, sin embargo, existe una agenda pendiente entre ellas la incorporación de un sistema eficaz de fiscalización de partidos políticos (Cueto, 2015: 30-31).

Financiamiento público

A partir de la década de los noventa, el financiamiento público se incorporó a la agenda electoral de los sistemas electorales de América Latina. En sus orígenes, la opción de suministrar recursos públicos para sostener el gasto ordinario de los partidos y para financiar las campañas electorales, encontró explicación en la concepción que considera a los partidos políticos “instrumentos necesarios para el sistema político por lo que deberían ser financiados por el Estado” (Alcántara y Barahona, 2003: 20), en una dimensión que permita su funcionamiento ordinario, cubrir los gastos elementales de campaña “y para su institucionalización y fortalecimiento democrático” (Zovatto, 2003 b: 59). Un punto adicional es que el financiamiento público es un elemento que permite la sobrevivencia de los partidos políticos, algunos de ellos si no cuentan con recursos difícilmente podrán mantener sus estructuras organizativas (Del Castillo, 1985: 1).

El debate teórico que se generó derivado del financiamiento público se sintetiza en la Tabla 1, que muestra los argumentos en favor y las críticas recibidas por no haber cumplido el objeto establecido (Díaz Santana, 2000: 258):

Tabla 1. Argumentos en favor y en contra del financiamiento público

A favor	En contra
a) Generar un piso básico para la equidad de la competencia política	
b) Apoyar a los partidos políticos para que desarrollen sus actividades constitucionalmente establecidas y en consecuencia al desarrollo democrático del Estado	Los partidos no se han profesionalizado, ni mejorado su imagen pública de los electores. En algunos partidos el financiamiento público es utilizado por los dirigentes para perpetuarse en los órganos

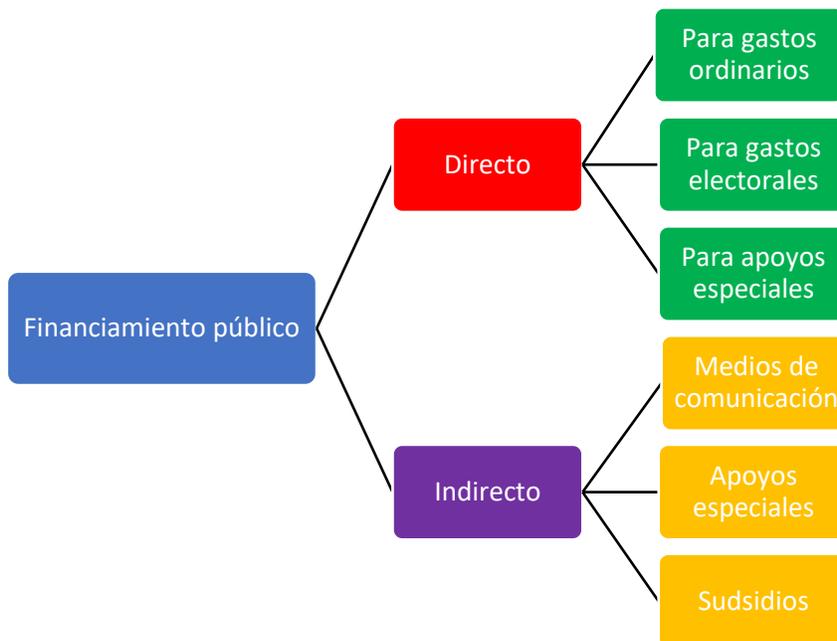
	de dirección y no permite el acceso a otras corrientes interpartidistas
c) Dotar a los partidos políticos de un nivel de independencia del financiamiento privado evitando el tráfico de influencias y la corrupción	El financiamiento público no ha evitado el financiamiento ilegal, ni la corrupción
d) Evitar que los partidos recurran a fuentes de financiamiento del narcotráfico y la delincuencia organizada	Existen en diversos países del mundo que han presentado evidencias de la influencia del narcotráfico en la política ²
e) Fortalecer al sistema de partidos y la pluralidad incorporando nuevos actores políticos	Existen nuevos partidos que se forman para vivir sus dirigentes del financiamiento público
f) Obligar a los partidos políticos a rendir cuentas y actuar con transparencia	Las cuentas que rinden los partidos políticos no son precisas y tienen sesgos
g)	Cuando el financiamiento público es cuantioso, no motiva a los partidos a que busquen fuentes de financiación privadas, ni que ahorren en sus gastos
h)	El ciudadano contribuye al financiamiento público por medio de sus impuestos, y de manera indirecta está financiando a partidos políticos que no simpatiza
i)	Representa una fuerte carga fiscal al Estado

El financiamiento público de partidos políticos se puede clasificar en directo e indirecto (Del Castillo, 1985: 64-125 y 156-198). En la figura 1 se establece un resumen que clasifica sus diversos rubros. En lo que refiere al financiamiento público directo que consiste en una cantidad de dinero que se otorga a los partidos políticos para actividad ordinaria, de campaña electoral o de apoyos especiales (financiamiento para actividades de fortalecimiento de sus escuelas de cuadros, publicaciones, investigación o de género), se otorga una cantidad que previamente se establece en un ordenamiento normativo. En el caso de la República Dominicana, se establecía en la Ley 275-97 en su artículo 48, que los partidos políticos recibirían por financiamiento público directo en años de elección el 0.50% del presupuesto anual del gobierno y en año no electoral el 0.25%; de esta cantidad el 25% se otorgaba por igual a los partidos políticos con registro y el 75% dependía de su fuerza electoral (porcentaje de votos obtenidos en las dos últimas elecciones). Actualmente la fórmula cambió y la reforma electoral del 2019 no estableció en la normatividad el monto a repartir a los partidos políticos, por ello, se mantiene la fórmula descrita, tema que lo trataremos posteriormente. En lo que respecta al financiamiento público indirecto, el más

² Sobre el tema véase: Casas K. y Zovatto D., 2011: 20-21; Chacón, 2011; Santano, 2018; De la Calle, 2004: 29.

representativo son los espacios gratuitos que se proporcionan a los partidos políticos y candidatos en los medios de comunicación de la televisión y radio. Existen otra clase de apoyos como son préstamos de espacios públicos para desarrollar actos de campaña, permisos especiales para importaciones (en República Dominicana se apoyaba para importar autos) o precios especiales para publicaciones en prensa. En lo que respecta a las subvenciones, se otorgan tarifas especiales para envío de publicidad electoral (correo).

Figura 1. Sistema de financiación pública de partidos políticos



Anteriormente describimos de una manera sintetizada el financiamiento público de los partidos políticos, por ello consideramos necesario incorporar una serie de consideraciones que están vinculadas al tema. Si bien es cierto que el financiamiento público tiene diversos objetivos, el de mayor visibilidad pública es la búsqueda de la equidad en la competencia política. Ello tuvo una fuerte influencia durante los procesos de transición democrática en América Latina al permitir a los contendientes competir con equidad, favorecer la conformación de un sistema pluralista y posibilitar la alternancia (Zovatto, 2003 a: 35-36; y Aparicio, 2006: 4). Dentro de las diferentes etapas que han marcado la evolución jurídica del sistema electoral mexicano, otros autores coinciden en que, una vez agotadas las reformas para asegurar a las oposiciones acceso a los órganos de representación y garantizar la imparcialidad de las autoridades electorales dotándolas de capacidad para la organización eficiente de los procesos electorales, el tercer paso ha consistido en diseñar reglas que fijen un piso mínimo de equidad en la contienda política, a través del otorgamiento de financiamiento público directo e indirecto (Astudillo, 2018:77-100).

El principio de *equidad* está detrás de todos los esfuerzos por comprender y justificar el surgimiento del financiamiento del Estado a los partidos políticos. Ello, en el contexto de América Latina, cobra mayor significado debido a la historia de regímenes políticos con partidos dominantes o casi únicos que antecedieron a los periodos de transición democrática, durante los cuales los partidos opositores sirvieron de argumento a la clase gobernante para construir un discurso pluralista que no se sostenía en los hechos. A pesar de la legitimidad que ha adquirido la equidad en la competencia como principio fundamental

de una democracia electoral, en años recientes han surgido nuevos dilemas con respecto al dinero dentro de la política.

Se habla de una monetización del proceso democrático que afecta la construcción de la voluntad popular. Diferentes especialistas han retomado la importancia de analizar el financiamiento público más allá del principio de equidad: las cantidades destinadas para sostener a los partidos representan una fuerte carga fiscal para el Estado, que contrasta con las necesidades de subvención para política social, educativa o de salud (Díaz-Santana, 2020: 16); la crisis de representatividad por la que atraviesan actualmente los partidos políticos en América Latina motiva el reclamo ciudadano que les ve como aparatos rentistas. Y quizá el dilema más desafiante desde un enfoque teórico-conceptual, con claras implicaciones prácticas, es el que ve en el dinero, ya sea de origen público o privado, como la causa de un trastorno del tipo principal-agente. Los partidos (agente) reemplazan el mandato proveniente de los votantes (principal), por el que ahora le reconocen al Estado como proveedor de recursos o a los grandes intereses privados que aportan económicamente en las campañas. Este dilema conlleva la ruptura de una gobernanza democrática que entiende a los partidos políticos como el instrumento para articular las aspiraciones sociales y traducirlas en políticas públicas (Krista Lee-Jones, 2019: 2). Sus objetivos se empiezan a alejar del ciudadano y quedan supeditados a las fuerzas económicas que sostienen su funcionamiento.

Katz y Mair han elaborado una influyente tesis sobre cómo los partidos pueden actuar de forma coludida. Renuncian al interés de ganar elecciones o de instrumentar un programa de gobierno, a cambio de conservar privilegios y fuentes de financiamiento. En su modelo, el Estado es el gran benefactor a través del financiamiento público y los partidos se alinean a los objetivos de la clase gobernante: no disputan con verosimilitud el poder, acuerdan reglas electorales que les favorecen en conjunto, y obstruyen el ingreso de nuevos competidores (1995: 5-21; 2009: 753-766). A diferencia de la tesis de Katz y Mair —o reformulándola— la realidad que comienza a observarse en la región latinoamericana está más relacionada con el creciente dominio de intereses privados. El dinero suministrado por el Estado, no obstante las importantes sumas erogadas, ha dejado de ser suficiente para competir electoralmente y para sostener a las extendidas burocracias partidarias. En consecuencia, el mandato que anteriormente se trasladaba de los ciudadanos al Estado — como en la tesis de Katz y Mair— ahora podría estar dirigiéndose hacia grupos económicos relevantes. El resultado: la continuidad de una erosión en los regímenes democráticos que explica y agudiza el déficit de confianza de la ciudadanía en los partidos políticos y en los gobiernos que deben representarlos. A ello se añade una agravante, diversos grupos de interés privados apoyan las campañas con el objetivo ulterior de recuperar su inversión, a través de la asignación preferente de contrataciones públicas que de otro modo serían obtenidas por los oferentes más competitivos en precio y calidad, o bien a través de exenciones y estímulos fiscales (García Viñuela, 2019). El dinero está ocasionando en los ciclos políticos de algunos países una espiral formada por contribuciones-compromisos-compensaciones, vulnerando los valores democráticos y la integridad electoral.

Las regulaciones nacionales en las democracias occidentales optaron por introducir el financiamiento público para emparejar la contienda política y permitir al electorado elegir de entre una pluralidad de opciones. El objetivo de equidad entre contendientes fue posteriormente acompañado de otros argumentos, como garantizar la independencia de las fuerzas políticas frente a intereses externos y evitar que, una vez en funciones de gobierno, los representantes electos utilicen los recursos públicos para favorecer a su partido (Del Castillo, 1983: 66). Sin embargo, no existe evidencia de que el apoyo económico del Estado haya disuadido a las organizaciones políticas de acceder a fuentes de financiamiento irregular o de involucrarse en prácticas de corrupción, o ambas (Díaz-Santana, 2020: 11).

En España el dinero privado, en cualquiera de sus modalidades, ha sido el centro de frecuentes controversias entre partidos y el objeto de varias reformas legislativas orientadas a prevenir actos indebidos, sancionarlos y mejorar la calidad de los procesos democráticos. García Viñuela señala que “la política sobre las deudas bancarias dividió a los dos partidos mayoritarios, PP y PSOE. Cuando se redactó el proyecto de reforma de 2007, el grueso de los ingresos privados del entonces partido de gobierno (PSOE) procedía de la condonación de deudas con entidades financieras” (García Viñuela, 2019: 10). La mayoría de las legislaciones nacionales fija límites a las donaciones privadas para prevenir la creación de vínculos perversos o de codependencia entre partido y empresariado. Sin embargo, omiten tratar a los empréstitos contraídos por los partidos con la banca comercial con criterios similares. El caso español es un buen ejemplo de las diferentes salidas que pueden explorar las organizaciones políticas para eludir topes de financiamiento provenientes de fuentes privadas. Al final, y dado el triunfo electoral del Partido Popular en las elecciones de 2011, se logró la aprobación de una enmienda para aplicar a las condonaciones de deudas los mismos límites fijados para donaciones de individuos y empresas.

Aunado a los problemas antes descritos, otro de gran envergadura para la legalidad y la integridad electorales está relacionado con los recursos no reportados a las entidades responsables de fiscalizar el gasto de los partidos. El frenesí monetario que viven las campañas políticas ha evidenciado prácticas de ocultamiento de información y simulación de libros en las cuentas partidarias. En *Dinero bajo la mesa*, Ugalde y Casar (2019) estiman que el costo real de una campaña electoral para gobernador en una entidad federativa de México puede ascender hasta diez veces su tope de gasto legal. En un país donde los recursos públicos para las contiendas “deben prevalecer sobre los de origen privado”, la mayor parte de los dineros podría no ser enterada al sistema bancario ni a las autoridades electorales competentes. Para complejizar esta problemática particular, podría mencionarse la paradoja de los calendarios políticos: para el momento en que las autoridades fiscalizadoras encuentran inconsistencias o descubren actos contrarios a la Constitución o a las leyes, muchos de los candidatos ganadores ya se encuentran en

funciones. En República Dominicana existen topes para gastos de campaña (Ley 15-19, art. 204) sin embargo, a la fecha no se cuentan con los medios idóneos para fiscalizarlo.

El análisis desarrollado hasta aquí ha tenido la finalidad de mostrar los diferentes problemas relacionados con el financiamiento de partidos políticos en las democracias contemporáneas: desde el fundamento del financiamiento público y los costos de oportunidad derivados de otros usos que pudiesen darse a los recursos estatales, hasta las complicaciones que se advierten del financiamiento privado. Dicho esto, cualquier esfuerzo por mejorar la legislación sobre financiamiento debe reconocer los desafíos que orbitan la realidad actual. La equidad en la contienda electoral (1); el equilibrio entre recursos públicos y privados para favorecer el destino del presupuesto del Estado hacia otras necesidades y programas sociales (2); la previsión de límites y reglas que inhiban la colusión indebida entre los partidos y el interés privado con consecuencias nocivas para el electorado y para la gobernanza democrática (3); el aprendizaje de experiencias internacionales en el tratamiento de los dilemas del dinero (4); el fortalecimiento de las capacidades institucionales para la fiscalización del gasto de los partidos (5); y la transparencia (6), son aspectos que deben ocupar una centralidad en todo proyecto de innovación normativa.

Modelos de financiamiento público y privado en perspectiva comparada

Decidir cómo deben financiarse los partidos en sistemas democráticos y el papel que debe jugar el dinero en la política es un asunto complejo. “El dinero es necesario para una democracia incluyente y para una gobernanza efectiva, al permitir a candidatos y partidos acercarse a los votantes y construir organizaciones políticas con horizonte de largo plazo. Sin embargo, el dinero también puede motivar a la clase política y a los propios partidos a escuchar los intereses de sus donantes, no de sus votantes” (Krista Lee-Jones, 2019: 2). Zovatto (2003 a: 55) sostiene que no existe un sistema de financiamiento ideal, cada uno debe adaptarse al sistema político nacional buscando “un sano balance”. A lo anterior agrega que cuando se va a hacer una reforma de financiamiento de partidos, es necesario preguntarse qué se pretende con la forma de subvencionarlos, la rentabilidad y eficacia de la representación política y evitar hacerlo de manera aislada, (Zovatto, 2003: 88). En efecto, el contexto histórico, social, político y económico influyen en la forma como cada democracia opera. En consecuencia, las respuestas al problema del financiamiento varían de país en país (Magolowondo *et al*, 2012). A pesar de las singularidades nacionales —en nuestro caso de estudio, las correspondientes a República Dominicana— existen tendencias generales que pueden ayudar a elegir de forma informada y asertiva la solución que mejor se adapte a cada caso. Continuando con esta reflexión, debe destacarse que “el dinero no regulado o malamente administrado es a menudo considerado una de las principales amenazas para las democracias alrededor del mundo” (International IDEA, 2014). El último trabajo compilado sobre el sistema de financiación de partidos en América

Latina lo realizó el Centro Carter en 2015. Sin embargo, consideramos apropiado para este trabajo incorporar en la Tabla 2 la regulación observada en siete países de América Latina, referente a la asignación de recursos públicos y privados para los partidos políticos.

Tabla 2. Regulación del financiamiento público directo y privado de partidos políticos

País	Cálculo del monto total del financiamiento público	Método de distribución del financiamiento público	Financiamiento Privado
<p>Argentina</p>	<p>Constitución Política</p> <p>Artículo 38 “Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático... Los partidos políticos deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio.</p> <p>Ley 26215</p> <p>Art. 4 “Se establece un modelo mixto por el cual los partidos políticos obtendrán sus recursos mediante el financiamiento público y privado para el desarrollo de sus operaciones ordinarias y actividades electorales”.</p> <p>Art. 6 “El Fondo Partidario Permanente será administrado por el Ministerio del Interior y estará constituido por:</p> <p>a) el aporte de... la ley de Presupuesto General de la Nación;</p> <p>b) el dinero proveniente de las multas...</p> <p>c) el producto de las liquidaciones de bienes de políticos extinguidos;</p>	<p>Ley 26215</p> <p>Art. 9 “el aporte anual para el desenvolvimiento institucional [actividades ordinarias] se distribuirá de la siguiente manera: a) “(20%) en forma igualitaria entre todos los partidos reconocidos”. b) “(80%) en forma proporcional a la cantidad de votos que el partido hubiera obtenido en la última elección de diputados nacionales. Sólo participarán en esta distribución los partidos que acrediten haber obtenido al menos un número de sufragios equivalente al uno por ciento (1%) del padrón electoral”.</p> <p>Art. 12 “Los partidos deberán destinar por lo menos... (20%)... actividades de capacitación e investigación.”</p> <p>Art. 36 “Los fondos... para las elecciones primarias [y] las generales, se distribuirán: 1. Elecciones presidenciales: a) “(50 %) del monto asignado por el presupuesto en forma igualitaria entre las listas presentadas.” b) “(50 %)... en forma proporcional a la cantidad de votos... en la elección general anterior para la misma categoría.”</p>	<p>Ley 26215</p> <p>Art. 16 “Los partidos políticos no podrán recibir de una misma persona... monto superior al (2%) del que surja de multiplicar el valor del módulo electoral por la cantidad de electores registrados.”</p> <p>“La Cámara Nacional Electoral informará a los partidos políticos... el límite de aportes privados”.</p> <p>No se admiten aportaciones en efectivo.</p>

	...	El mismo criterio se aplica para aportaciones de campaña para diputados, senadores y parlamentarios del Mercosur.	
--	-----	---	--

País	Cálculo del monto total del financiamiento público	Método de distribución del financiamiento público	Financiamiento Privado
Chile	<p>Constitución Política</p> <p>Artículo 18.- “Habrá un sistema electoral público. Una ley orgánica constitucional determinará su organización y funcionamiento... Dicha ley establecerá también un sistema de financiamiento, transparencia, límite y control del gasto electoral”.</p> <p>Ley 18603 (DFL4)</p> <p>Artículo 40.- “El Estado, a través del Servicio Electoral, otorgará a los partidos políticos aportes trimestrales que deberán ser destinados a la atención de los gastos de funcionamiento del partido...”</p> <p>“Al menos un diez por ciento del total aportado a cada partido deberá utilizarse para fomentar la participación política de las mujeres”.</p> <p>“El aporte total a repartir para cada año estará constituido por el equivalente a cero coma cero cuatro unidades de fomento multiplicado por el número de votos válidamente emitidos en la última elección de diputados... Sin perjuicio de lo anterior, dicho aporte nunca podrá ser inferior a la cifra en pesos equivalente a cero coma cero cuatro unidades de fomento multiplicado por el cuarenta por ciento del total de personas con derecho a sufragio inscritas en el padrón electoral... ni superior a la cifra en pesos equivalente a cero coma cero</p>	<p>Ley 18603 (DFL4)</p> <p>Artículo 40.-</p> <p>a) El veinte por ciento del monto trimestral a repartir se distribuirá entre todos los partidos políticos que cumplan con los requisitos para optar al aporte, de manera proporcional al número de regiones en las que estén constituidos. En el caso de los partidos que estén constituidos en la totalidad de las regiones del país, se les distribuirá lo que correspondiere como si estuviesen constituidos en una región adicional.</p> <p>b) El ochenta por ciento restante del referido monto trimestral se distribuirá solo en favor de cada partido con representación parlamentaria y que cumpla con los requisitos para optar al aporte, a prorrata de los votos válidamente emitidos a su favor en la elección a que se refiere el inciso anterior.</p>	<p>Ley 18603 (DFL4)</p> <p>Artículo 39.- Los ingresos de los partidos políticos estarán constituidos por las cotizaciones ordinarias o extraordinarias que efectúen sus afiliados, por las donaciones, por las asignaciones testamentarias que se hagan en su favor y por los frutos y productos de los bienes de su patrimonio. El aporte máximo en dinero que cada persona natural podrá efectuar a partidos políticos, no estando afiliada a ellos, no podrá exceder de trescientas unidades de fomento al año. El aporte máximo en dinero que cada persona natural podrá efectuar a partidos políticos, estando afiliada a ellos, no podrá exceder de quinientas unidades de fomento al año. Los partidos políticos no podrán recibir aportes de cualquier naturaleza de personas jurídicas.</p>

	cuatro unidades de fomento multiplicado por el sesenta por ciento...		
--	---	--	--

País	Cálculo del monto total del financiamiento público	Método de distribución del financiamiento público	Financiamiento Privado
Colombia	<p>Constitución Política</p> <p>Art. 109 “Parágrafo. La financiación anual... ascenderá como mínimo a dos puntos siete (2.7) veces la aportada en el año 2003, manteniendo su valor en el tiempo. La cuantía de la financiación de las campañas... será por lo menos tres veces la aportada en el período 1999-2002 en pesos constantes de 2003”.</p> <p>Ley 130 Art. 12 “El Estado financiará el funcionamiento de los partidos... con personería jurídica o representación en el Congreso mediante un fondo que se constituirá anualmente con un aporte de \$150 pesos colombianos por cada ciudadano inscrito en el Censo Nacional. Al fondo se incorporará el producto de las multas. En ningún caso el Fondo será inferior a \$2,400 millones de pesos colombianos”</p>	<p>Constitución Política</p> <p>Art. 109 “Las campañas electorales... [de] partidos y movimientos con personería jurídica o por grupos significativos de ciudadanos, serán financiadas parcialmente con recursos estatales. La ley determinará el porcentaje de votación necesario para tener derecho a dicha financiación.”</p> <p>Ley 130</p> <p>Art. 12 (gastos ordinarios y financiamiento anual) a) “10% del Fondo se distribuirá en partes iguales entre todos los partidos”.</p> <p>b) “50% entre los partidos y movimientos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección para el Congreso o Asambleas Departamentales”.</p> <p>c) 10% [sic. NO CONTIENE DESCRIPCIÓN]</p> <p>d) 30% “El Consejo Nacional Electoral reglamentará anualmente... la distribución [con base en] el número de votos obtenidos en la elección anterior para la Cámara de Representantes</p> <p>Art. 13 (financiamiento de campaña) Para aquellos partidos que rebasen el 5% de votos: a) En la elección para presidente, “se repondrán los gastos a razón de \$400 pesos colombianos por voto válido en primera vuelta y \$200 en segunda vuelta” (para los) b) En elecciones al Congreso, “\$400 pesos por voto válido”. c) En elecciones para “alcaldes y concejales, \$150 y gobernadores \$250)”</p>	<p>Constitución Política</p> <p>Art. 109 “Se podrá limitar el monto de los gastos... en las campañas, así como la máxima cuantía de las contribuciones privadas”.</p> <p>“La violación de los topes máximos de financiación... será sancionada con la pérdida de investidura o del cargo.”</p> <p>Ley 130</p> <p>Art. 14 “El Consejo Nacional Electoral determinará el tope de gastos”. (No se especifican límites mínimos o máximos en las aportaciones privadas, éstos podrían incluirse en Acuerdos Generales, actos administrativos o reglamentaciones internas expedidas por la autoridad).</p>

País	Cálculo del monto total del financiamiento público	Método de distribución del financiamiento público	Financiamiento Privado
Costa Rica	<p>Constitución Política</p> <p>Art. 96 “El Estado contribuirá a sufragar los gastos de los partidos políticos, de acuerdo con las siguientes disposiciones: 1.- La contribución será del (0.19%) del PIB del año tras anterior a la celebración de la elección... La ley determinará en qué casos podrá acordarse una reducción de dicho porcentaje”. Será accesible para los partidos que hayan obtenido al menos el 4% de la votación válida emitida.</p> <p>Código Electoral (Ley No. 8765) Art. 91 Se distribuirá el (0.03% del PIB) para gastos de elecciones municipales).</p> <p>Los partidos pueden acceder a anticipos en la contribución del Estado por hasta 15% del total a repartir.</p>	<p>Código Electoral (Ley No. 8765)</p> <p>Art. 90. a) “Se determinará el costo individual del voto; para ello, el monto total de la contribución estatal se dividirá entre el resultado de la suma de los votos válidos obtenidos por todos los partidos con derecho a contribución, en la elección para presidente, vicepresidentes, y diputados a la Asamblea Legislativa”.</p> <p>b) “Cada partido podrá recibir, como máximo, el monto que resulte de multiplicar el costo individual del voto por el resultado de la suma de los votos válidos que obtuvo en la elección para presidente, vicepresidentes y diputados, o por la que obtuvo en una u otra elección”.</p>	<p>Código Electoral (Ley No. 8765)</p> <p>Se regulan las condiciones para recibir aportes privados e informar sobre su registro y uso a la autoridad. No se especifican límites mínimos o máximos en las aportaciones privadas.</p>

País	Cálculo del monto total del financiamiento público	Método de distribución del financiamiento público	Financiamiento Privado
<p>México</p>	<p>Constitución Política</p> <p>Art. 41 II. La ley deberá garantizar que los recursos públicos prevalearan sobre los de origen privado.</p> <p>“[El monto total a distribuir] se fixará anualmente multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el 65% del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización (UMA)”.</p> <p>Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales</p> <p>Art. 188 El Instituto Nacional Electoral incluirá en su presupuesto de egresos anual una partida para franquicia postal “equivalente al 2% del financiamiento público de los partidos para actividades ordinarias”. En año electoral, será el “equivalente al 4%”.</p>	<p>Constitución Política</p> <p>Art. 41 II. a) Actividades ordinarias permanentes “30% se distribuirá de forma igualitaria entre todos los partidos políticos y el 70% de acuerdo con la votación obtenida en la última elección de Diputados”.</p> <p>b) Actividades tendientes a la obtención del voto (campañas) Elecciones generales: se asignará adicionalmente el “equivalente al 50% del monto anual correspondiente a cada partido para actividades ordinarias”. Elecciones intermedias (diputados): se asignará adicionalmente el equivalente al 30% del monto anual correspondiente a cada partido para actividades ordinarias.</p> <p>Actividades específicas: el 3% del financiamiento anual recibido deberá destinarse a actividades de capacitación, investigación y divulgación.</p>	<p>Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales</p> <p>Art. 243 El Consejo General del INE determinará los topes de gastos de campaña, especificando el aplicable para Presidente, diputados y senadores, siguiendo las reglas previstas en este artículo.</p> <p>Ley General de Partidos Políticos Art. 56</p> <p>“[Aportaciones privadas:] Para el caso de militantes [el límite será equivalente] al 2% del financiamiento público otorgado a todos los partidos para el sostenimiento de actividades ordinarias y precampañas”</p> <p>Para candidatos y simpatizantes, el equivalente al “10% del tope de gasto de campaña en la elección presidencial anterior, para ser utilizados en campaña”</p> <p>“Las aportaciones de simpatizantes tendrán como límite individual anual el 0.5% del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior.”</p>

País	Cálculo del monto total del financiamiento público	Método de distribución del financiamiento público	Financiamiento Privado
Perú	<p><i>La Constitución Política y la Ley Orgánica de Elecciones no contienen disposiciones normativas sobre financiamiento de partidos.</i></p> <p>Ley de Organizaciones Políticas (28094)</p> <p>Art. 29 “Sólo los partidos políticos y alianzas electorales que obtienen representación en el Congreso reciben del Estado financiamiento público directo”.</p> <p>“El Estado destinará el equivalente al 0.1% de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) por cada voto emitido para elegir representantes al Congreso”. La cantidad total se dividirá en cinco quintos, a distribuirse un quinto anualmente.</p>	<p>Ley de Organizaciones Políticas (28094)</p> <p>Art. 29 a) “Hasta 50% [del financiamiento público] recibido para actividades de formación, capacitación, investigación y difusión”.</p> <p>b) “Hasta 50% del financiamiento público directo recibido para gastos de funcionamiento ordinario”.</p> <p>40% se reparte “de forma igualitaria entre todos los partidos con representación en el Congreso”.</p> <p>60% se reparte “en forma proporcional a los votos obtenidos en la elección para representantes al Congreso”.</p>	<p>Ley de Organizaciones Políticas (28094)</p> <p>Art. 30 “Las aportaciones privadas no pueden superar 120 Unidades Impositivas Tributarias al año”.</p> <p>Las donaciones para actividades proselitistas no pueden superar 250 UIT.</p> <p>Pueden donar personas jurídicas extranjeras sin fines de lucro.</p>

País	Cálculo del monto total del financiamiento público	Método de distribución del financiamiento público	Financiamiento Privado
Uruguay	<p>Ley 18485</p> <p>Art. 20 La contribución del Estado para los gastos de la elección nacional, será el equivalente en pesos uruguayos al valor de 87 UI (ochenta y siete unidades indexadas) por cada voto válido emitido a favor de las candidaturas a la Presidencia de la República y, para el caso de la segunda elección, será una suma equivalente a 10 UI (diez unidades indexadas).</p>	<p>Ley 18485</p> <p>Art. 21</p> <p>La suma total que corresponda a cada candidatura a la Presidencia de la República será distribuida en la forma y en los porcentajes siguientes:</p> <p>El 20% será entregado al candidato a la Presidencia de la República.</p> <p>El 40% será distribuido entre todas las listas de candidatos a Senadores...La distribución se hará en forma proporcional a los votos obtenidos por cada lista al Senado.</p> <p>El 40% será distribuido entre todas las listas de candidatos a la Cámara de Representantes</p> <p>At. 39 El Estado aportará a los partidos políticos con representación parlamentaria una partida anual equivalente al valor de 4 UI (cuatro unidades indexadas) por cada voto obtenido en la última elección nacional.</p>	<p>Ley 18485</p> <p>Art. 31 Las donaciones que reciban los partidos políticos o sectores internos o listas de candidatos a efectos de sus campañas electorales no podrán exceder para cada uno de ellos y por cada donante, la cantidad de 300.000 UI (trescientas mil unidades indexadas)</p>

La tabla 1 muestra la fórmula adoptada en siete democracias latinoamericanas para calcular el monto total de la aportación económica que el Estado suministra a los partidos políticos en su conjunto, tanto para su sostenimiento ordinario, como para gastos de campaña y actividades específicas. Lo anterior sirve como referencia para hacer un balance reflexivo y comparativo de la legislación en República Dominicana. Asimismo, se explica el método de distribución de dichos recursos entre los partidos y las consideraciones que las normas prevén sobre las fuentes de financiamiento privado. Aún con las particularidades de cada país, pueden identificarse tendencias generales que robustecen un marco normativo sobre financiamiento, las cuales son organizadas en la Figura 2 que se muestra a continuación:

Figura 2. Modalidades en la regulación del financiamiento público y privado de partidos políticos en América Latina

Monto Total del Financiamiento Público	Método de Asignación del Financiamiento Público	Financiamiento Privado
<p>a) $\beta\%$ (PIB)</p> <p>b) $\beta \times$ (número de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral)</p> <p>c) $\beta \times$ (número de votos válidos emitidos)</p> <p>*Donde β es un valor determinado, con denominación en moneda nacional o en la unidad de medida empleada por el país para otros pagos y servicios</p>	<p>a) 100% (de forma proporcional a la votación válida emitida para cada partido)</p> <p>b) $\beta\%$ (de forma igualitaria entre los partidos) y $\beta\%$ (de forma proporcional a la votación válida emitida). Los porcentajes oscilan en razón de 20/80, 30/70 y hasta 40/60. Algunos países fijan condiciones de representación parlamentaria para acceder al monto proporcional.</p> <p>c) $\beta\%$ (de forma igualitaria entre los partidos), $\beta\%$ (de forma proporcional a la votación válida emitida) y $\beta\%$ (de forma proporcional a la representación parlamentaria).</p>	<p>a) No se especifican límites a las aportaciones privadas dentro de la legislación. Éstos son regulados mediante actos administrativos del órgano electoral.</p> <p>b) La ley especifica límites y permite aportaciones de personas físicas (naturales)</p> <p>c) La ley especifica límites y permite aportaciones de personas físicas (naturales) y de personas morales (jurídicas). En algunos casos se autorizan también aportaciones de organismos extranjeros sin fines de lucro</p>

Consideraciones sobre el financiamiento público y privado

Con base en la experiencia comparada de algunas de las democracias más estables de América Latina, así como de los mecanismos que éstas han empleado para fortalecer su sistema de partidos, la equidad en la competencia electoral y la pluralidad política, a continuación, se ofrecen algunas reflexiones sobre los efectos de las diferentes alternativas en materia de financiamiento público y privado.

a) Determinación de la subvención estatal con base en una fracción del PIB.

Dos son las principales desventajas de seleccionar esta modalidad: 1) El producto interno bruto de un país (PIB) está sujeto a revisiones constantes en su estimación, tanto al alza como a la baja, y su cálculo final puede incluso no ser exacto debido a la complejidad de los componentes incluidos en la valoración (ello introduce incertidumbre con respecto al financiamiento de los partidos); y 2) El PIB mide la riqueza generada en un periodo tanto por el sector público, como por el privado y el social, de modo que pueden darse casos de incrementos en el PIB causados por mejores desempeños en la iniciativa privada, sin que éstos se traduzcan en iguales incrementos en los ingresos del Estado (si el financiamiento de los partidos obliga a una fracción del PIB, ello podría en casos como éstos desestabilizar las finanzas públicas).

b) Cálculo de la subvención estatal según votación válida emitida vs. electores inscritos en el padrón electoral.

Los países que utilizan la votación válida emitida para calcular el monto total de financiamiento público a distribuir entre los partidos, condicionan el apoyo económico del Estado a la participación electoral. Es decir, brindan oportunidad a los electores de premiar o castigar a las organizaciones políticas (baja participación electoral ocasiona menor financiamiento de partidos y viceversa). Esta opción debe reconocer, sin embargo, que al margen de periodos de involucramiento o apatía del electorado con los partidos, las elecciones intermedias suelen registrar consistentemente votaciones inferiores a las elecciones presidenciales. Por lo tanto, esta fórmula de financiamiento conlleva una volatilidad en la aportación del Estado a los partidos, que puede afectar su estabilidad de largo plazo. En contraste, el cálculo con base en electores inscritos (padrón electoral) no condiciona la subvención económica al estado anímico de los votantes con respecto a la actividad pública, sobre todo en países como México en los cuales la inscripción está predominantemente asociada con la obtención de documentos de identidad. Esta modalidad lleva además intrínsecamente una actualización anual con base en el crecimiento del padrón (similar al crecimiento demográfico del país).

c) Distribución de la subvención estatal proporcionalmente o de forma mixta.

Como se explicó al inicio del presente Estudio, el fundamento del financiamiento público tuvo en su origen un argumento de equidad. Las democracias

latinoamericanas de la actualidad fueron antecedidas por regímenes que conferían al gobierno en funciones y a su partido, control sobre los procesos electorales, tanto de las reglas como de los resultados. Costa Rica no fija una proporción de la subvención estatal para repartirse de forma igualitaria. En algunas democracias, esta modalidad de regulación responde a que el principio de equidad ha dejado de ser una problemática en la política nacional, con la mayoría de los partidos siendo relativamente competitivos electoralmente. En el contexto latinoamericano, no obstante, asignar un porcentaje de forma igualitaria no sólo garantiza que los partidos con menor presencia electoral puedan seguir compitiendo y representando a segmentos de votantes específicos, sino que también posibilita el ingreso de nuevas alternativas políticas en la escena pública. La discusión debe centrarse entonces en determinar la proporción a distribuir por cada vía (igualitaria y proporcional). Mientras más se asigne a la primera, grupos políticos podrán ver de forma mercantil a los procesos electorales, con fines de lucro; mientras más se asigne a la segunda, los recursos de los partidos tenderán a ser espejo de su aceptación por el electorado.

- d) **Condiciones para acceder a la subvención estatal.** Al distribuir los apoyos del Estado, algunos países, como en el caso de Chile, condicionan los recursos a la existencia de representación parlamentaria. Esta regulación busca que sólo los partidos con mayor aceptación electoral puedan recibir apoyos por la vía de la distribución proporcional. En general, cláusulas de este tipo deben ser analizadas a la luz del sistema de asignación de curules en las Asambleas o Congresos (mayoría simple/representación proporcional). Países con sistemas de mayoría tienden a limitar la pluralidad dentro de los órganos legislativos, mientras que países con representación proporcional la incrementan.
- e) **Financiamiento de fuentes privadas.** De entre los casos analizados, podría argumentarse que la regulación de menor calidad para propósitos de legalidad y transparencia es aquella que deposita en las autoridades electorales la responsabilidad de fijar los límites en las aportaciones privadas. Esta modalidad confiere alta discrecionalidad a la autoridad administrativa y, con ello, puede motivar comportamientos indebidos y crear conflictos de interés o prácticas de colusión. Por otra parte, fijar límites distintos en las donaciones aportadas por personas físicas y morales; o en las contribuciones de simpatizantes, militantes, dirigentes y candidatos, aun teniendo una racionalidad evidente, exige acompañar dicha medida de una regulación compleja que permita a las autoridades responsables de la fiscalización, identificar cada aportación individual, previniendo o sancionando eficazmente aquellos actos de simulación por parte de las organizaciones políticas que busquen evadir dichos límites.

Aunado a las consideraciones anteriores, debe destacarse que cualquier regulación, par ser efectiva, depende de forma significativa de las capacidades de las instituciones

encargadas de hacerlas cumplir, así como de la voluntad o el consenso político de los actores y de la existencia de agencias autónomas responsables de funciones de fiscalización (Krista Lee-Jones, 2019: 12). Un hallazgo contraintuitivo muy relevante, al que arribaron López, Rodríguez y Valenti (2017), muestra que, a pesar del incremento observado a nivel mundial en la creación o renovación de regulaciones para partidos políticos durante la última década, ello no ha inducido mejores resultados en el control de la corrupción. De hecho, estos autores “han encontrado que en América Latina los incrementos en la regulación del financiamiento de partidos están relacionados con un deterioro en el control de la corrupción” (López, Rodríguez and Valenti 2017: 33, citado en Krista Lee, *Op. Cit*, 2019: 12). En efecto, en muchas ocasiones los excesos regulatorios, en lugar de inhibir prácticas indebidas sólo logran encarecerlas, provocando entornos más adversos a los que pretendían dar solución.

Evolución del sistema de financiamiento y gasto político en República Dominicana

La historia electoral en la República Dominicana coincide con el proceso de cambio político que vivió América Latina en la tercera ola de la transición democrática (Huntington, 1994: 32 y 33). Las primeras acciones fueron constituir un sistema electoral plural y competitivo, autoridades electorales eficaces e independientes y propiciar las condiciones para la alternancia política. En este proceso en República Dominicana en la década de los noventa se incorporó normativamente (1997) la obligación del Estado para financiar con dinero público a los partidos políticos, pero careció de sistemas eficaces de control, rendición de cuentas y transparencia (Duarte, 2003: 459). A partir del año 2000 en República Dominicana se realizaron “pequeñas reformas” que no modificaron drásticamente el sistema electoral y esas reglas de competencia fueron aceptadas por los diversos actores políticos en un contexto que se podría calificar como democrático, aunque patrimonial y clientelista (Marsteintredet (s.f.):1). Posterior a ello se han incorporado, aunque de manera tardía diversas disposiciones para regular el financiamiento privado, los topes a los gastos de campaña y la fiscalización de los partidos políticos.

El financiamiento público entregado a los partidos políticos en República Dominicana ha cambiado significativamente en sus reglas de operación desde 1998. Al menos cuatro etapas de reglamentación han transitado hasta la normatividad actual, cuyo método de distribución contemplado en el art. 61 de la Ley 33-18 constituye una singularidad en América Latina (véase tabla 3). La primera etapa se ubica en una disposición transitoria de la Ley 275-97 vigente únicamente para el proceso electoral de 1998. Si bien esta primera etapa fue efímera, su importancia radica en haber sido el primer modelo de aplicación de una financiación pública por rangos o niveles, como después volvería a utilizarse. La segunda etapa, en funcionamiento desde 1999 hasta 2005, podría clasificarse como el periodo de un modelo acorde con la práctica internacional basada en un porcentaje de recursos asignados de forma igualitaria entre todos los partidos y otro porcentaje —mayor— distribuido en función de la fuerza electoral de cada organización política. La tercera etapa, introducida en 2006 y vigente hasta 2019 (el periodo de aplicación más extenso de los

analizados en este estudio), consistió en retomar la fórmula prevista en la disposición transitoria de la Ley 275-97, ahora bajo Ley 289-05. Finalmente, la cuarta etapa comenzó en el año 2020 por mandato de la Ley 33-18. En términos generales el modelo actual conserva las características del anterior, pero suprimiendo el porcentaje (8%) de presupuesto asignado a partidos menores en función de sus votos válidos.

Un aspecto de relevancia en la evolución del financiamiento público en República Dominicana, de cara a un procedimiento de discusión pública y/o legislativa dirigido a modificar las reglas vigentes, es el antecedente de asignar recursos con base en los votos recibidos por los partidos aplicando una fórmula de *proporcionalidad pura*, como sigue:
$$\left(\frac{\text{Contribución Económica Total}}{\text{Votos Totales Válidos}} \right) \times (\text{votos recibidos Partido } 1, \dots, n).$$
 Esta modalidad estuvo presente en la distribución de los fondos públicos entre 1999 y 2005, según lo dispuesto por la Ley 275-97. En conjunto, durante 20 años República Dominicana aplicó una fórmula de *proporcionalidad pura* al financiamiento público de partidos en un monto que osciló entre el 8% y el 75% de los fondos totales asignados para años electorales, y hasta en 100% para años no electorales. En la actualidad, el modelo de financiamiento público se basa en la clasificación de los partidos conforme a tres rangos o niveles de votación: partidos con votación válida mayor a 5%; partidos con votación válida entre 1% y 5%; y partidos con votación válida entre 0.01 y 1% (art. 61 de la Ley 33-18). La tabla 3 a continuación establece las diversas fórmulas para el reparto del financiamiento público.

Tabla 3. Método de asignación de la contribución económica del Estado a los partidos políticos (1998-2020)

Periodo		Financiamiento igualitario	Financiamiento por rangos	Financiamiento por proporcionalidad pura
1998 Ley Electoral 275-97 (Art. TRANSITORIO)		0%	80% en partes iguales entre los partidos que hayan obtenido más del 5% de los votos válidos en las dos últimas elecciones 12% en partes iguales entre los partidos que hayan obtenido menos del 5% de los votos válidos en las dos últimas elecciones	8% entre los partidos que hayan obtenido menos del 5% de los votos válidos en las dos últimas elecciones
1999-2005 Ley Electoral 275-97 (Art. 50)	Años electorales	25% entre todos los partidos	0%	75% entre todos los partidos conforme a los votos válidos obtenidos en la última elección
	Años no electorales	0%	0%	100% entre todos los partidos conforme a los votos válidos obtenidos en la última elección
2006-2019 Ley 289-05 (Art. 1)		0%	80% en partes iguales entre los partidos que hayan obtenido más del 5% de los votos válidos en la última elección 12% en partes iguales entre los partidos que hayan obtenido menos del 5% de los votos válidos en la última elección	8% entre los partidos que hayan obtenido menos del 5% de los votos válidos en la última elección
2020 Ley 33-18 (Art. 61)		0%	80% en partes iguales entre los partidos que hayan obtenido más del 5% de los votos válidos en la última elección 12% en partes iguales entre los partidos que hayan obtenido entre 1% y 5% de los votos válidos en la última elección	0%

		8% en partes iguales entre los partidos que hayan obtenido menos del 1% de los votos válidos en la última elección	
--	--	--	--

De las cuatro etapas señaladas, la segunda se puede calificar como la que aplica el mayor criterio de proporcionalidad, es decir de acuerdo con el número de votos es el monto del financiamiento público. Este periodo fue también el único en el cual una parte de la contribución económica del Estado se distribuyó de forma igualitaria entre todos los partidos (25%).³ El financiamiento aplicado de forma igualitaria operó exclusivamente en años electorales con la finalidad de permitir a partidos menores y a organizaciones políticas de reciente creación competir por el voto ciudadano en condiciones de mayor equidad. Visto en conjunto, la opción de financiamiento público basada en los principios de *equidad* y *proporcionalidad pura* utilizada en ese periodo es compatible con las modalidades América Latina. Más importante aún: los procesos electorales con más altas condiciones de equidad del financiamiento público fueron los celebrados en 2000 y 2004 (véase Tabla 4). Esos años el conjunto de partidos menores alcanzó 22.9% y 26.3% del financiamiento público total, con un monto individual promedio de 1.8% y 1.3%, respectivamente.

Tabla 4. Financiamiento público promedio por partido político, 2000-2020

Año de Elección	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2016	2020
Financiamiento promedio por Partido (<i>Partidos Mayores</i>)⁴	25,7 %	26,9 %	36,8 %	26,7 %	26,7 %	40%	26,7 %	26,7 %	20%
Financiamiento promedio por Partido (<i>Partidos Menores</i>)⁵	1,8%	1%	1,3%	1,1%	1%	0,8%	1%	0,8%	0,6%
Número Total de Partidos	16	23	24	22	24	28	24	29	35

En 2006 se adoptó el modelo de rangos o niveles y, desde entonces, los partidos menores no han rebasado el 1% individualmente del financiamiento público en años electorales, con una consistente tendencia a recibir cada vez menos recursos. El modelo de rangos ha tenido dos efectos centrales sobre la competitividad electoral y sobre el sistema de partidos. Por un lado, menguó la equidad en las contiendas al disponer de un tope máximo de recursos para organizaciones políticas menores (20% de la contribución económica del Estado); y por otro lado detonó la creación de nuevas organizaciones políticas, causando fragmentación excesiva en el sistema de partidos: mientras que en el año 2000 el financiamiento público se distribuyó entre 16 partidos, para el año 2010 el número de

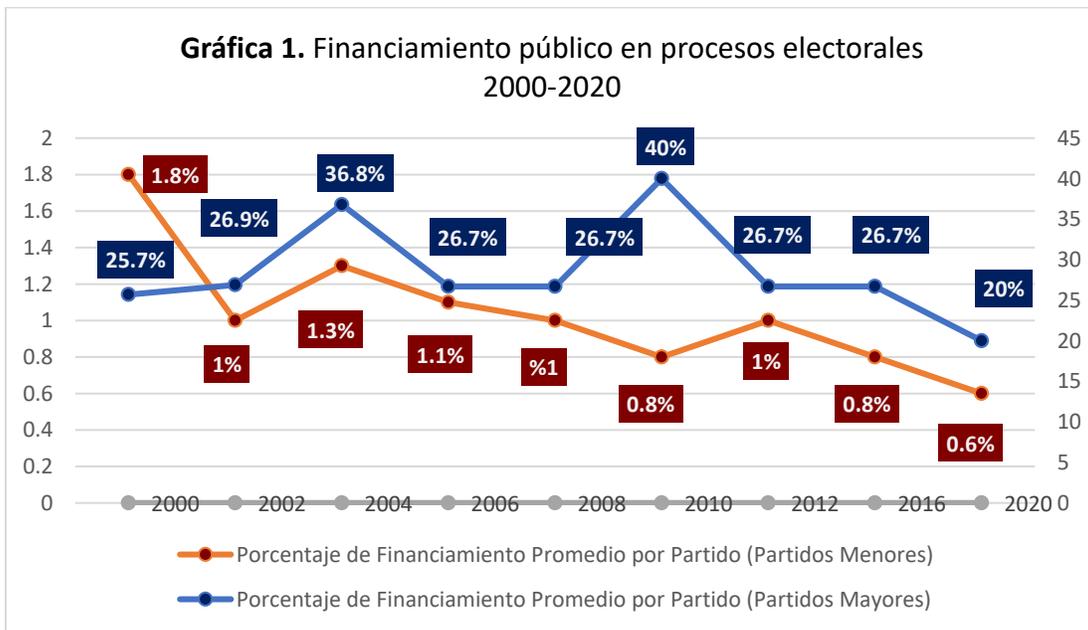
³ El 25% de la contribución económica distribuido de forma igualitaria ha sido interpretado con distintos criterios por el Pleno de la JCE. En algunos años la asignación ha manifestado diferencias entre los partidos debido a la conformación de coaliciones o a los cargos de elección para los cuales compiten; y en otros años la asignación ha sido en partes iguales sin aplicar consideraciones.

⁴ Los partidos *mayores* son aquellos que obtuvieron una votación válida superior al 5% en la última elección ordinaria, de conformidad con la clasificación empleada por la Ley 33-18 vigente.

⁵ Los partidos *menores* son aquellos que obtuvieron una votación válida inferior al 5% en la última elección ordinaria, de conformidad con la clasificación empleada por la Ley 33-18 vigente.

partidos ascendió a 28 y en el año 2020 alcanzó la cifra histórica de 32, de estos 27 fueron partidos políticos y 5 movimientos y/o agrupaciones políticas (Tabla 4). En términos generales, este escenario favorece a los partidos grandes más institucionalizados, al brindarles acceso a recursos públicos en cantidades más altas que sus opositores haciendo cada vez más complicado competir por el poder. En condiciones como éstas el interés de los partidos menores suele corromperse y limitarse a obtener su porción de financiamiento público sin buscar realmente acceder a los cargos de elección popular.

Con respecto a los partidos mayores, el modelo de rangos también ha provocado distorsiones importantes en el financiamiento (véase la gráfica 1). El sistema de partidos dominicano ha contado históricamente con el Partido Revolucionario Dominicano (PRD) y el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) como instituciones dominantes en las preferencias electorales, pero el Partido Reformista Social Cristiano (PRSC) ha oscilado entre ser considerado un partido mayor o uno menor (en algunas elecciones supera el umbral del 5% de la votación y en otra queda por debajo). Su condición específica resulta una paradoja del modelo: cuando es clasificado “partido mayor”, con apenas un 5% o 6% de los votos válidos, recibe la misma cantidad de recursos que sus competidores con 30% o hasta 50% de votos; y cuando no rebasa ese umbral, el financiamiento que le es asignado parece bajo en comparación con las organizaciones de reciente creación o las que apenas alcanzan poco más del 1% de los sufragios. Se trata de una anomalía del modelo por rangos o niveles que no puede reproducir con fidelidad votos en recursos.



El modelo de distribución por rangos motivó en 2021 que 20 partidos, agrupaciones y movimientos políticos promovieran Recursos de Oposición y de Revisión ante la Junta Central Electoral para impugnar el Reglamento 01-2021. En ellos combaten el cálculo y la asignación de la subvención económica del Estado. Destacó el Partido Fuerza del Pueblo cuya votación fue estimada en poco menos del 5% de los sufragios, con lo cual se ubicó

entre las organizaciones que acceden al 12% del financiamiento. Nuevamente, el sistema de reparto actual provoca distorsiones importantes que podrían agudizar tensiones políticas en el futuro si no se introducen alternativas con mayor equidad y proporcionalidad, que puedan reproducir el respaldo popular en apoyo financiero con mayor fidelidad. Con la finalidad de mostrar más claramente las asimetrías que puede llegar el modelo actual, la Tabla 5 presenta una simulación de resultados electorales y los fondos públicos que les corresponderían a los partidos políticos contendientes según su votación. Los porcentajes de los votos que se incorporaron en la simulación no representan proyecciones electorales, el objeto es resaltar que con la fórmula actual las distorsiones actuales pueden ser más contundentes.

Tabla 5. Simulación de la contribución económica conforme a la fórmula vigente

Monto Total: \$RD 1,260,400,000.00				
Votación Válida Emitida: 4,103,362				
Rango	Partido	Votación	Financiamiento público total (\$RD)	Financiamiento público por Voto (\$RD)
80 % de financiamiento para partidos con votación superior al 5%	Partido 1	38%	144,045,714	92.4
	Partido 2	24%	144,045,714	146.3
	Partido 3	10%	144,045,714	351.0
	Partido 4	8%	144,045,714	438.8
	Partido 5	7%	144,045,714	501.5
	Partido 6	6%	144,045,714	585.1
	Partido 7	5.01%	144,045,714	700.7
12% de financiamiento para partidos con votación entre 1% y 5%	Partido 8	1.08%	151,248,000	3412.9

8% de financiamiento para partidos con votación entre 0.1% y 1%	Partido 9	0.6%	50,416,000	2047.8
	Partido 10	0.31%	50,416,000	3963.4
Total	----	100%	1,260,400,000	---

En el ejercicio de simulación anterior, para propósitos ilustrativos, pueden observarse 3 grandes distorsiones:

- 1) El partido más votado en la elección con 38% de los sufragios, recibe la misma contribución económica del Estado que aquellos partidos que obtuvieron entre el 5% y el 8% de votos.
- 2) La contribución económica del Estado más alta es asignada a un partido que sólo rebasó el 1% de la votación, ubicándose en el segundo rango de financiamiento.
- 3) El financiamiento público por voto para el partido más votado fue de apenas \$RD 92.4; mientras que el financiamiento público por voto para el partido menos votado fue de \$RD 3952.1 (40 veces más alto).

Las distorsiones que produce una fórmula basada en niveles o rangos para determinar el monto de apoyo económico público, en comparación con un método basado en la proporcionalidad pura, pueden: a) generar tensiones políticas entre partidos afectados; b) motivar la proliferación artificial de partidos políticos sin respaldo social; y c) erosionar la competencia democrática por la vía de una influencia excesiva del dinero en la actividad política. En todo caso, la experiencia regional muestra que los principios de *equidad* y *proporcionalidad* pueden complementarse para construir una fórmula de distribución del dinero público que incentive la pluralidad política sin menoscabar la estabilidad del sistema de partidos. Esto se logra dejando un piso de aporte económico igualitario y otro, más extenso, siguiendo el criterio de proporcionalidad pura entre votos y dinero.

Cueto afirma que uno de los problemas del financiamiento público es la inexistencia de criterios de uso y de distribución del recurso al interior de los partidos políticos, lo anterior ha propiciado que en República Dominicana las directivas de los partidos distribuyan de manera discrecional los recursos, apoyen a los candidatos de su preferencia y con ello se perpetúen en el cargo partidista (2015: 30).

Recursos otorgados a los partidos políticos por financiamiento público

En República Dominicana de 1998 al año 2021, como lo indica la Tabla 6, se ha entregado a los partidos políticos por concepto de financiamiento público la cantidad de

\$20,261,643,658 pesos dominicanos. Como se puede apreciar, las cantidades que se modifican anualmente no son proporcionales a la fórmula empleada que señala que en año electoral se entregará un 0.50% presupuesto del Estado y en año no electoral un 0.25%. El monto del reparto depende del presupuesto del gobierno, el que generalmente aumenta anualmente derivado de un mayor gasto en las finanzas públicas o proyecciones de incremento del gasto por obra pública, lo anterior beneficia a los partidos políticos. Un tema relevante es el aumento constante, en donde sobresalen los años con elección, en el 2004, 2012 y 2020 fue superior al 130% y en el 2008 se incrementó un 257%. Las cantidades que se entregan a los partidos políticos por parte del Estado tienen como característica un aumento superior a la inflación, de los años 1998 al 2021 es de 734%, mientras la suma de la inflación de esos años fue del 183%. En otros países el incremento del financiamiento público es correlativo a la inflación. La brecha señalada es evidente, por tal motivo recurrir a las fuentes comparadas para evitar el crecimiento exponencial del financiamiento público y la fuerte carga fiscal al Estado, sería una opción.

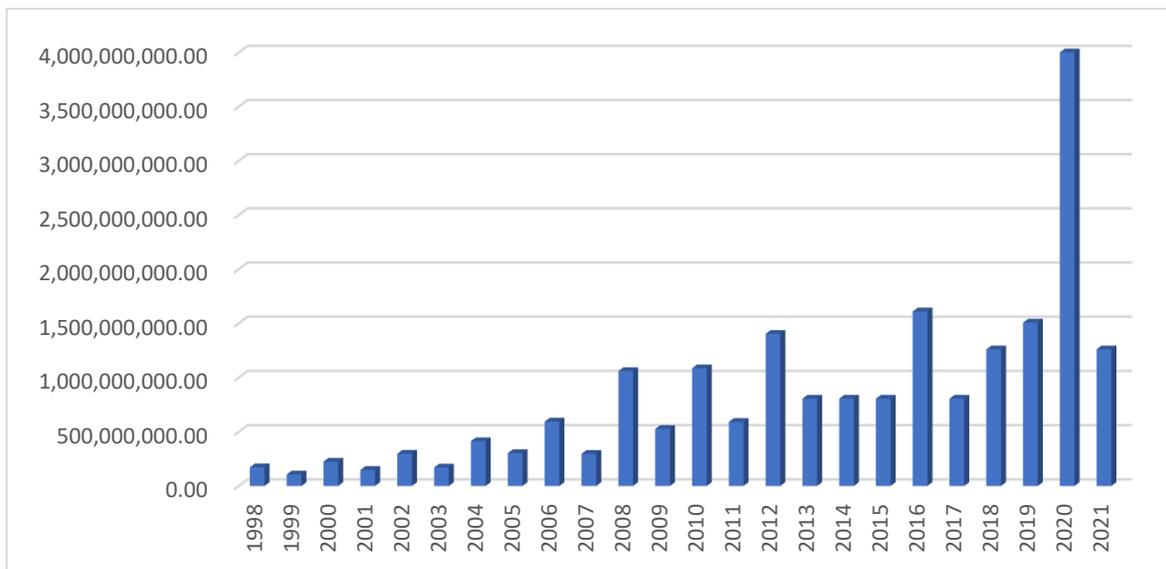
Tabla 6. Financiamiento público otorgado en República Dominicana (1998-2020)

Año	Monto aprobado y entregado (\$RD)	Incremento anual/decremento (%)	Inflación anual (%)
1998	171,683,880.00		4.83
1999	105,823,185.00	-38.36	6.47
2000	224,231,085.00	111.89	7.72
2001	147,982,947.00	-34.00	8.89
2002	297,376,015.00	100.95	5.22
2003	170,287,713.00	-42.74	27.45
2004	412,855,042.00	142.45	51.47
2005	302,761,582.00	-26.67	4.19
2006	593,679,949.00	96.09	7.57
2007	296,839,482.00	-50.00	6.14
2008	1,060,063,874.00	257.12	10.65
2009	526,502,169.00	-50.33	1.44
2010	1,085,488,234.00	106.17	6.33
2011	590,960,548.00	-45.56	8.46
2012	1,403,210,000.00	137.45	3.70
2013	805,043,460.00	-42.63	4.83
2014	805,043,460.00	0.00	3.00
2015	805,043,460.00	0.00	0.84
2016	1,610,086,923.00	100.00	1.61
2017	805,043,462.00	-50.00	3.28
2018	1,260,400,000.00	56.56	3.56
2019	1,506,933,594.00	19.56	1.81
2020	4,013,903,594.00	166.36	3.78
2021	1,260,400,000.00	-68.60	
TOTAL GENERAL	20,261,643,658.00	734.14	183.24

*Tabla de elaboración propia. La información de los montos del financiamiento público fue proporcionada por la JCE, los datos de la inflación fueron obtenidos de la página web del Banco Central de República Dominicana.

En la gráfica 2 se puede apreciar cómo el financiamiento público fue aumentando de manera constante y fue muy superior como lo indica la tabla 5 a la inflación. Las oscilaciones hacia la baja corresponden a los años no electorales. Del 2004 al 2008 pasó de 412 a 1,060 millones. Lo mismo pasó de 2016 al 2020, de 1,610 a 4,013 millones. El 2021 viene a poner un freno significativo con una tendencia de horizontalidad con el 2018. De no existir una reforma que modere su crecimiento la incógnita será cuánto dinero se les dará a los partidos políticos para el proceso electoral del año 2024.

Gráfica 2. Financiamiento público (1998-2000)



*Tabla de elaboración propia con datos de la JCE

En la historia del financiamiento público en República Dominicana, como lo indica la Tabla 7 a continuación, se ha financiado a 56 instituciones políticas (entre partidos y movimientos). De la cantidad acreditada, los partidos PRD, PLD y PRSC han recibido el 71% del monto total. Si a este cálculo le sumamos al partido PRM el porcentaje aumenta al 81%. El partido que más dinero ha recibido por financiamiento público es el PLD, quien ha ganado de 1996 al 2016, cinco de las seis elecciones presidenciales y el PRD una. Hasta el año 2020, el PRD era el partido que más dinero había recibido con \$4,946,886,887, y el segundo lugar el PLD con \$4,813,345,538, la posición se invirtió con el financiamiento del 2021, cuando el PRD recibirá \$30,249,600 y el PLD \$504,160,000.

De acuerdo con el financiamiento establecido para el 2021 (Resolución de la JCE no. 05/2021), los partidos que obtuvieron más del 5% de los votos recibirán \$504,160,000 (PRM y PLD); los que estuvieron entre el rango del 1% y 5% recogerán \$30,249,600 (FP, PRD, PRSC, ALPAIS y DXC); y los que obtuvieron menos del 1% se les dará entre partidos y agrupaciones a 18 instituciones la cantidad de \$5,467,212 todos pesos dominicanos. En dólares los tres rangos serían: 8.84 millones; 0.53 millones; y 96 mil dólares cada uno. En el debate actual sobre el financiamiento público de los partidos políticos no existen

parámetros para calcular lo que podría ser un financiamiento adecuado, sin embargo, podemos afirmar que en República Dominicana la cantidad que reciben las organizaciones políticas por este concepto y considerando el número de electores, es superior a muchos países latinoamericanos. México es uno de los países que más dinero otorga a los partidos políticos en el mundo, en el año 2018 que se celebraron elecciones presidenciales y locales, la cantidad que se entregó considerando el monto del financiamiento (618 millones de dólares) dividido entre el número de electores (89 millones) da una cantidad aproximada de \$6.94 dólares por elector y en el 2020 en República Dominicana fue de 9.35 dólares (7,529,932 electores y \$70.4 millones de dólares de financiamiento público).

Tabla 7. Financiamiento público por partido político recibido de 1998 al 2021

PARTIDOS RECONOCIDOS POR LA JCE	SIGLAS	TOTAL GENERAL
PARTIDO DE LA LIBERACION DOMINICANA	PLD	5,317,505,538
PARTIDO REVOLUCIONARIO DOMINICANO	PRD	4,977,136,488
PARTIDO REFORMISTA SOCIAL CRISTIANO	PRSC	4,056,176,074
PARTIDO REVOLUCIONARIO MODERNO	PRM	2,053,435,498
BLOQUE INSTITUCIONAL SOCIAL DEMOCRATA	BIS	324,576,251
MOVIMIENTO DEMOCRATICO ALTERNATIVO	MODA	321,703,046
PARTIDO HUMANISTA DOMINICANO	PHD	289,538,686
PARTIDO ALIANZA PAIS	ALPAIS	254,957,277
PARTIDO QUISQUEYANO DEMOCRATA CRISTIANO	PQDC	211,475,779
PARTIDO ALIANZA POR LA DEMOCRACIA	APD	175,069,195
PARTIDO UNION DEMOCRATA CRISTIANA	UDC	169,165,416
PARTIDO REVOLUCIONARIO SOCIAL DEMOCRATA	PRSD	155,730,551
FUERZA NACIONAL PROGRESISTA	FNP	147,198,965
PARTIDO DE UNIDAD NACIONAL	PUN	145,469,225
PARTIDO POPULAR CRISTIANO	PPC	130,950,487
PARTIDO DE LOS TRABAJADORES DOMINICANOS (PARTIDO FUERZA DEL PUEBLO)	PTD	130,813,078
PARTIDO LIBERAL DE REPUBLICA DOMINICANA (LIBERAL REFORMISTA)	PLRD	130,409,104
PARTIDO REVOLUCIONARIO INDEPENDIENTE	PRI	129,614,659
PARTIDO DOMINICANOS POR EL CAMBIO	DXC	124,338,436
PARTIDO DEMOCRATA POPULAR	PDP	123,460,927
PARTIDO CIVICO RENOVADOR	PCR	110,898,213
PARTIDO NACIONAL VETERANOS Y CIVILES (VOLUNTAD-CIUDAD)	PNVC	103,504,857
FRENTE AMPLIO	FA	102,879,289
PARTIDO DE ACCION LIBERAL	PAL	99,056,726
PARTIDO DEMOCRATA INSTITUCIONAL	PDI	88,572,049
PARTIDO SOCIALISTA VERDE (PARTIDO VERDE DOMINICANO)	PASOVE	86,247,029
PARTIDO ALIANZA SOCIAL DOMINICANA	ASD	50,176,337
PARTIDO FUERZA DEL PUEBLO	FP	48,787,288
MOVIMIENTO DE INDEPENDENCIA, UNIDAD Y CAMBIO	MIUCA	43,177,706
PARTIDO RENACENTISTA NACIONAL	PRN	39,825,726
PARTIDO DE LA UNIDAD DEMOCRATICA	UD	36,256,777
PARTIDO VERDE DE LA UNIDAD DEMOCRATICA	PVUD	27,642,424
PARTIDO NUEVA ALTERNATIVA	PNA	10,156,519
FUERZA DE LA REVOLUCION	FR	9,172,695

PARTIDO ALIANZA POPULAR	PAP	6,695,140
PARTIDOS RECONOCIDOS POR LA JCE	SIGLAS	TOTAL GENERAL
PARTIDO PAIS POSIBLE	PPP	5,467,212
MOVIMIENTO SOLIDARIDAD NACIONAL	MSN	4,300,573
PARTIDO POR LA AUTENTICA DEMOCRACIA	PAD	4,300,573
MOVIMIENTO DE UNIDAD E INTEGRIDAD DOMINICANA	UNIDO	3,737,185
MOVIMIENTO COMUNITARIO POLÍTICO NOSOTROS PA' CUANDO	MCNPC	2,334,602
CONCERTACION DEMOCRATICA	CD	2,146,247
PARTIDO POPULAR REFORMISTA	PPR	1,978,930
MOVIMIENTO POLÍTICO ÁGUILA	MA	1,604,602
MOVIMIENTO INDEPENDIENTE DE YAGUATE	MIYA	816,476
MOVIMIENTO INDEPENDIENTE UNIDAD Y PROGRESO	MIUP	737,781
MOVIMIENTO PROVINCIAL JUVENTUD PRESENTE	MJP	620,766
MOVIMIENTO INDEPENDIENTE NIGUA POR EL CAMBIO	MINPC	327,000
MOVIMIENTO CIVICO RESCATE SAN CRISTOBAL	MOCIRES A	217,846
MOVIMIENTO ALIANZA POR EL RESCATE DE BARAHONA	ARBA	124,153
MOVIMIENTO INDEPENDIENTE SANTIAGO RODRIGUEZ	MISAR	83,098
ACCION POLITICA COMUNITARIA	APC	52,992
MOVIMIENTO POLITICO INDEPENDIENTE SEIBANO	MOPIS	52,992
MOVIMIENTO RENOVADOR COTUISANO	MORECO	52,992
MOVIMIENTO POLITICO AGRARIO GUAYUBINERO	MOPAG	52,992
MOVIMIENTO ACCION Y SOLUCION	MAS	52,992
MOVIMIENTO COMUNITARIO INDEPENDIENTE	MCI	23,605

NOTA: En los anexos del presente estudio están referidas las cantidades que por año se han entregado por financiamiento público en República Dominicana.

Mejorar las reglas de distribución de la contribución económica del Estado a los partidos políticos en República Dominicana es un objetivo importante para estimular la competencia electoral y para construir un sistema de partidos robusto y estable. Cualquier procedimiento de enmienda legislativa debe reconocer esta realidad y buscar una fórmula que equilibre *equidad con proporcionalidad*, de modo que la regulación permita el crecimiento de la pluralidad sin atomizar el sistema de partidos. Un mensaje alentador sugeriría que algunos de los partidos políticos con mayor representación congresual en la actualidad ya aprobaron en el pasado esquemas de distribución del dinero público más balanceados (como el que operó entre 1999 y 2005), continuaron siendo las instituciones políticas más importantes en el país y facilitaron el surgimiento de voces con causas políticas y sociales distintas, dando espacio a un crisol que reflejase mejor la diversidad de la sociedad dominicana.

La Tabla 8 muestra la repartición de la contribución económica del Estado a los partidos políticos en 2021, conforme a las reglas vigentes y comparándola con la distribución que se obtendría si se aplicase la regla 20-80 en funcionamiento en Argentina y en Chile, y con la que resultaría de emplear una fórmula 30-70, similar a la utilizada en México. La Tabla permite observar que el modelo actual beneficia económicamente a los partidos con mayor fuerza electoral en detrimento de la financiación para partidos menores; por el contrario, las fórmulas aplicadas en el resto de América Latina y la que operó en República Dominicana hasta 2005, buscan elevar la equidad entre los partidos más débiles. Por otra parte, debido a la excesiva fragmentación observada en el sistema de partidos dominicano, en la elección del 2020 como anteriormente se afirmó participaron 27 partidos y 5 movimientos políticos y de estos 29 recibieron financiamiento público, en un procedimiento de reforma se podrían introducir también parámetros mínimos de votación electoral o de representación parlamentaria para acceder a la contribución económica del Estado, como se practica en diversas democracias de la región. Este mecanismo garantiza mantener un número razonable de organizaciones políticas compitiendo por el poder público, que refleje la pluralidad política del país sin crear partidos artificiales cuyo único interés radica obtener una porción de la financiación del Estado.

**Tabla 8. Contribución económica del Estado 2021
y su comparación con otros modelos en América Latina
(pesos dominicanos \$RD)**

Partido Político (siglas)	Votos válidos 2020	Regla vigente RD: 80-12-8 (%)	70% proporcional/ 30% igualitario (México)	80% proporcional/ 20% igualitario (Argentina y Chile)
PRM	44.95%	504,160,000	409,623,481	461,932,254
PLD	32.3%	504,160,000	298,015,061	334,379,774
FP	4.54%	30,249,600	53,094,133	54,470,142
PRD	3.57%	30,249,600	44,536,017	44,689,438
PRSC	2.96%	30,249,600	39,154,109	38,538,686
ALPAÍS	1.37%	30,249,600	25,125,857	22,506,398
DXC	1.04%	30,249,600	22,214,333	19,178,942
PUN	0.85%	5,467,212	20,538,001	17,263,134
BIS	0.84%	5,467,212	20,449,773	17,162,302
PCR	0.83%	5,467,212	20,361,545	17,061,470
PHD	0.73%	5,467,212	19,479,265	16,053,150
MODA	0.68%	5,467,212	19,038,125	15,548,990
PRSD	0.68%	5,467,212	19,038,125	15,548,990
AMP	0.68%	5,467,212	19,038,125	15,548,990
APD	0.52%	5,467,212	17,626,477	13,935,678
PP	0.44%	5,467,212	16,920,653	13,129,022
PPC	0.43%	5,467,212	16,832,425	13,028,190
PQDC	0.41%	5,467,212	16,655,969	12,826,526
PAL	0.34%	5,467,212	16,038,373	12,120,702
UDC	0.34%	5,467,212	16,038,373	12,120,702
PLR	0.34%	5,467,212	16,038,373	12,120,702
PUN	0.27%	5,467,212	15,420,777	11,414,878

Partido Político (siglas)	Votos válidos 2020	Regla vigente RD: 80-12-8 (%)	70% proporcional/ 30% igualitario (México)	80% proporcional/ 20% igualitario (Argentina y Chile)
BIS	0.21%	5,467,212	14,891,409	10,809,886
PCR	0.20%	5,467,212	14,803,181	10,709,054
PHD	0.19%	5,467,212	14,714,953	10,608,222
Verde	*	2,318,374	13,038,621	8,692,414
MIUP	**	34,602	13,038,621	8,692,414
MCNPC	**	34,602	13,038,621	8,692,414
MA	**	34,602	13,038,621	8,692,414

***67 municipios representados**

**** 1 municipio representado**

 Aumenta financiamiento público

 Disminuye financiamiento público

La regulación dominicana establece tres destinos para el uso de la financiación pública: a) sostenimiento ordinario de los partidos políticos; b) apoyo a las actividades de campaña de sus candidatos a cargos de elección popular (tanto presidenciales como congresuales y municipales); c) desarrollo de programas de capacitación y cultura cívica. El art. 62 de la Ley 33-18 requiere de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos destinar al menos el 10 por ciento del financiamiento público a la ejecución de acciones de capacitación y cultura cívica. El 50 por ciento se utiliza para el sostenimiento del partido y el 40 por ciento para apoyar candidaturas. En años no electorales, este rubro se distribuye para cubrir las “obligaciones” del partido (otros dos rubros y/o el pago de créditos y otras necesidades). Otros países prevén también emplear una porción del financiamiento público en el desarrollo de la cultura democrática. Es un mecanismo dirigido a construir y fortalecer ciudadanía. Para ello existen diversas estrategias, como emplear un porcentaje determinado para capacitación política de mujeres o jóvenes. También resulta apropiado que los partidos deban presentar su programa de gasto o presupuesto anual a la Junta Central Electoral. Ello favorece el conocimiento sobre el destino del dinero público y estimula la responsabilidad en su gasto eficiente y ordenado. No obstante, lo anterior, las acciones de capacitación y divulgación son un área de gasto que, por su naturaleza, resulta complejo auditar y transparentar. Son servicios que pueden ocultar malos manejos. Atendiendo a la necesidad de rendición de cuentas, sería conveniente acompañar este rubro de gasto de mecanismos más robustos para acreditar su efectiva realización, dentro de los Informes anuales que rinden los partidos políticos. Lo anterior cobra relevancia a la luz de los problemas encontrados en los procesos de auditoría de los recursos financieros

entregados a las organizaciones políticas (apartado “Transparencia, fiscalización y procedimientos sancionatorios sobre el financiamiento”).

Regulación y modalidades del financiamiento Público Indirecto

En los sistemas electorales comparados, el sistema de financiamiento público se compone del directo e indirecto (Díaz Santana, 2000 a). El primero consiste en los recursos que el Estado otorga a los partidos políticos en dinero; el segundo, son los apoyos en especie, como son espacios gratuitos en los medios de comunicación del televisión y radio. El uso de los medios de comunicación sobre todo la televisión constituye un recurso “imprescindible en la arena política debido a la manera en que se llevan a cabo las campañas electorales” (Rial, 2015: 337). En América Latina el regular el proporcionar espacios gratuitos en televisión y radio ha contribuido para tratar de alguna manera equilibrar las condiciones de la campaña política y otorgar un mínimo insumo para que los partidos lleven su oferta política al electorado.

En República Dominicana la ley electoral otorga a los partidos políticos, alianzas, coaliciones o candidatos independientes, espacios gratuitos en televisoras y radios públicas para la promoción electoral, los que son asignados bajo los principios de “equidad e igualdad” (artículo 187 y 188). En otros países esta clase de apoyos son sustantivos para los actores políticos ya que te permiten gratuitamente difundir tus propuestas de campaña, lo que representa un ahorro sustantivo en el gasto y permite garantizar un techo básico de equidad en el uso de los medios de comunicación. Las organizaciones que soliciten espacios públicos en los medios de comunicación deberán presentar tres días antes de la campaña electoral ante la JCE sus mensajes de televisión y radio (art. 189). Los costos de la producción recaen en las organizaciones políticas solicitantes (190).

Uno de los temas de debate es la forma como se adjudican los espacios públicos gratuitos, tanto en la adjudicación de tiempos, como en los horarios que son transmitidos. Para ello otros países replican la fórmula del reparto del financiamiento público, es decir un porcentaje para igual a todos los partidos y otro dependiendo de su fuerza electoral. En República Dominicana los criterios son establecidos por la JCE, este tema no ha causado polémica debido a que los espacios que se reparten son en televisoras y radios públicas, las que de acuerdo con actores políticos (véase apartado de entrevistas) tienen poca audiencia, por ello prefieren pagar en medios privados que tienen mayor cobertura.

Financiamiento privado

La historia del financiamiento privado en República Dominicana se caracteriza por una dualidad, por una parte, desde los inicios de la construcción del sistema electoral estuvo presente en los procesos electorales. Por otra parte, su regulación corresponde a épocas recientes, con la reforma del 2018 establecieron diversas regulaciones que tienen vigencia

hasta el día de hoy. Hacer un relato de su evolución es una labor compleja, los partidos en los primeros informes que presentaron sobre ingresos y gastos de las campañas a partir del año 2011, algunos de ellos señalan de manera genérica los montos totales que recibieron por financiamiento privado, sin especificar de manera detallada las fuentes y los montos. Lo anterior propició que la reforma del 2018 estableciera las primeras condiciones que a continuación se describirán.

La Ley de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos (no. 33-18) establece que el patrimonio de las instituciones políticas está integrado por las aportaciones de las personas físicas, el financiamiento público y los bienes propios (art. 59). Para el tema del financiamiento privado establece diversas modalidades: a) cuotas de los afiliados; b) celebración de eventos para recaudación; c) concertación de créditos bancarios; d) generar rentas propias, por medio de “rifas, cenas, fiestas y venta de bonos; e) recibir legados; f) otras de carácter lícito. Para el tema de los préstamos estos deben ser aprobados por las ejecutivas de los partidos de máximo nivel (art. 60). Las aportaciones de los particulares tienen límites, no pueden ser superiores al “1% del monto máximo correspondiente al partido que reciba mayor asignación de fondos públicos”, además de ello se tiene que transparentar por medio de una nómina de contribuyentes y el partido deberá identificar su origen, sobre todo las recibidas por internet o redes sociales (art. 63). En lo que corresponde a las precampañas la Ley electoral establece que las aportaciones privadas individuales no podrán ser superiores al 1% de los topes establecidos (art. 204, II de la Ley 15-19). Por técnica jurídica, y con el objeto de tener un orden estructural, es mejor tener los límites a las aportaciones en una sola legislación. Un tema acertado de la Ley 15-19, es establecer que el dinero que se recaudó por financiamiento privado y no se gastó durante la campaña, se deberá reintegrar al partido y este debe ser utilizado a los programas de formación política de sus miembros (art. 204, III).

En República Dominicana existen prohibiciones expresas para el financiamiento privado, que son las siguientes (art. 64): a) “persona moral de derecho público”; b) contribuciones provenientes de gobiernos o instituciones extranjeras, de estas se exceptúa las “organizaciones extranjeras de carácter académico” (que no estén establecidas en el territorio nacional); c) las personas vinculadas a actividades ilícitas; d) los aportes que no se puedan determinar su procedencia; e) los préstamos a entidades crediticias no aprobados por la directiva del partido; f) los préstamos “de toda actividad que comprometa la independencia del partido”; g) las aportaciones en especie de las personas señaladas anteriormente; y h) las aportaciones de personas físicas a las que sus superiores jerárquicos les impusieron la contribución. En materia electoral es importante que las normas establecidas sean lo más precisas posibles, el apartado que especifica que están prohibidos los aportes que comprometan la independencia del partido político, en la práctica es difícil de determinar.

El financiamiento privado cuando se realiza cumpliendo la ley puede fortalecer el sistema electoral. Los partidos cuando convencen a un elector de financiarlo automáticamente también se benefician de su voto. Para este fin existen diversas estrategias para fomentarlo

como el sistema EEUU que concede exención fiscal a las bajas contribuciones (tax checkoff) o el alemán que otorga a los partidos por financiamiento público una cantidad igual a la que puedan recaudar por financiamiento privado y ello limitado a los votos que obtengan en su última elección. Lo importante en la recaudación es que el contribuyente deba estar perfectamente identificado y que la cantidad donada se sistematice como ingreso en la contabilidad del partido político o del candidato.

Prohibiciones expresas para apoyos electorales a partidos políticos

Un tema relevante que en las últimas dos décadas se ha trabajado en Latinoamérica, es evitar que los gobernantes favorezcan a sus partidos políticos de procedencia apoyándolos con dinero público. Este es un tema difícil de resolver y está más asociados con temas de ética del desempeño público y cultura política del ciudadano. Un ejemplo lo podemos encontrar en los programas sociales, cuando un gobernante decide aumentar los montos de grupos sociales que tiene mayor número de simpatizantes o crear nuevos programas sociales de las regiones con que cuenta con mayor número de electores. Esta clase de acciones, aunque no implican dar recursos a los partidos políticos directamente, si generan beneficios derivados del ejercicio del poder público. En República Dominicana, normativamente se empezó a dar pinceladas para evitar que los recursos públicos puedan ser utilizados indebidamente para fines electorales. Expresamente se prohíbe a los partidos políticos recibir donaciones o regalos de cualquiera de los poderes públicos (Ley 33-18, art. 59. II).

La labor más complicada que tiene toda autoridad electoral es garantizar las condiciones de equidad en las contiendas electorales. Para este fin una herramienta que funciona es establecer límites a los gastos de campaña. El gran reto que tiene la región latinoamericana es poder evitar que el ejercicio gubernamental sea una acción que intervenga de manera indirecta para favorecer a su partido durante la campaña electoral. En México se incorporó una medida constitucional que prohíbe a los gobiernos en sus diversos niveles hacer propaganda que pueda tener un carácter electoral, para ello prohíbe incluir “nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público” (art. 134). En República Dominicana el precedente más significativo para evitar el uso de recursos del Estado para apoyar a partidos se establece en la Ley 33-18, que prohíbe el uso de recursos públicos para apoyar cualquier actividad que “tenga rentabilidad electoral”, por ello prohíbe las inauguraciones oficiales de obras construidas durante las precampañas y campañas electorales (art. 59. III). Para este fin la JCE está facultada para “incautar” o establecer medidas cautelares para evitar el uso indebido de los recursos del Estado (art. 59. IV). En la práctica, generalmente los actores políticos de oposición se quejan de que el gobierno periódicamente publicita su obra pública y que ello aumenta durante los procesos electorales y no solo se hace en los medios públicos, se gasta una cantidad grande de dinero en publicidad gubernamental en medios privados (véase el apartado sobre la opinión de los actores políticos).

Otros problemas y consideraciones sobre la regulación del financiamiento de partidos en República Dominicana

Una reflexión, con nota optimista para cualquier intento de mejora regulatoria en República Dominicana, sería señalar que la Constitución Política del país es muy general en su redacción sobre financiamiento de partidos políticos, dejando en las leyes secundarias o reglamentarias la exhaustividad del contenido normativo. Los artículos 211 y 212, párrafo IV, constitucionales, tan sólo mencionan los principios de equidad, libertad y transparencia en las campañas y procesos electorales. Lo anterior tiene tres efectos: a) un procedimiento de mejora regulatoria no requiere elevar la discusión parlamentaria hacia la enmienda del texto constitucional, lo cual implicaría formación de supermayorías difíciles de construir; b) la asignación de presupuesto público para sostener el gasto ordinario y de campaña de los partidos políticos debe primar sobre otras fuentes de financiamiento, al prever la Constitución de la República el principio de *equidad* en las campañas y procesos electorales; y c) todo objetivo centrado en fortalecer o ampliar las capacidades de fiscalización de la autoridad electoral tiene asidero constitucional –y legitimidad– en el principio de *transparencia* al que deben sujetarse los procesos electorales. A continuación, se explicarán los problemas encontrados en la legislación vigente de República Dominicana, para estar en condiciones de plantear rutas y opciones de reforma normativa que fortalezcan el régimen de financiamiento y fiscalización en el país.

a) Problemas de dispersión normativa y ambigüedad jurídica

Entre los problemas más visibles de la normatividad vigente dominicana se encuentra el de dispersión normativa. Lo ideal sería que un solo texto jurídico describiese la fórmula para calcular el monto total de recursos públicos a repartir, definiera las condiciones y el método para distribuir los dineros entre los partidos políticos, regulase las fuentes de financiamiento privado y fijase los topes en los gastos de precampaña y campaña de las y los candidatos. Eso no ocurre en República Dominicana. Por ejemplo, los topes máximos para gastos de *precampaña* se encuentran regulados en el artículo 42 de la Ley 33-18 de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, mientras que los topes máximos para gastos de *campaña* están previstos en el artículo 204 de la Ley 15-19 Orgánica de Régimen Electoral. Otro ejemplo de dispersión normativa: la fórmula para determinar el monto total de recursos asignados anualmente a los partidos políticos es retomada de la Ley 275-97, pero la forma de distribuir los recursos a cada organización política se encuentra en la Ley 33-18. Finalmente, mientras algunas conductas relacionadas con las campañas para la obtención del voto son sancionadas dentro de la Ley 33-18, otras fijan sus penas en la Ley 15-19. La dispersión normativa confunde a contendientes y a ciudadanos afectando la transparencia de los procesos electorales.

Además de los problemas de dispersión normativa, también se observa en la legislación dominicana un problema de interpretación sobre el contenido y los alcances de las disposiciones jurídicas. Por ejemplo, el artículo 61, incisos 1 a 3, de la Ley 33-18 determina el porcentaje de aportación económica –80%, 12% u 8%– al que accederán los partidos según su porcentaje de “*votos válidos emitidos en la última elección*”. Sin embargo, la Ley

no precisa cuál es el término preciso de referencia, si los resultados en la elección presidencial, legislativa o si también se debiesen incluir las municipales, aunque no se efectúen al mismo tiempo. Por lo anterior, fue necesario que la JCE estableciera un precedente, que consiste en sumar los votos recibidos por los partidos en las elecciones de diputados, senadores y de presidente de la República para calcular su porcentaje de votación válida y determinar el monto que recibirán de financiamiento público (Reglamento 01-2021). Sin embargo, está aplicando un criterio no descrito en la norma y, en 2021, ya fue motivo de impugnación. Entre los argumentos en contra de esta interpretación se ha destacado el siguiente: los partidos que no postulan candidato presidencial y aquellas agrupaciones políticas que asisten a las elecciones únicamente con candidatos al Congreso, se ven directamente afectados en el cálculo de su apoyo ciudadano. Otro de los casos que es necesario aclarar, es que los movimientos políticos solo tienen capacidad legal para presentarse a elecciones municipales.

El precedente interpretativo de la Junta Central Electoral establecido en el primer Reglamento del 2021 sobre el monto a repartir del financiamiento público fue motivo, como lo hemos comentado, de la interposición de recursos judiciales por diversos partidos políticos que consideraron que el sistema de reparto no cumplió con las disposiciones normativas (ello fue parte de los alegatos esgrimidos por la Fuerza del Pueblo en su Recurso de Revisión interpuesto el 27 de enero de 2021, ante la propia Junta en contra del Reglamento 01-2021 que contiene el cálculo sobre los aportes del Estado). Nuevamente, ¿la expresión “última elección” excluye o no a los comicios municipales que se celebran por disposición constitucional antes de los congresuales y presidenciales pero en el marco del mismo proceso electoral de un año? Y si efectivamente los excluye, ¿cómo se determina la aportación económica del Estado a aquellos movimientos políticos que sólo postulan –y pueden ganar— candidaturas a alcaldes? El problema, en todo caso, es de ambigüedad o falta de claridad normativa y podría dirimirse mediante un procedimiento de enmienda legal que especifique cuál o cuáles elecciones serán consideradas para el cálculo del financiamiento público. Lo anterior se resolvió cuando la JCE emitió un nuevo Reglamento (05-2021), que creó un nuevo precedente, basándose en criterios de la interpretación normativa de la Ley Electoral del art. 61 y los conceptos del art. 209 constitucional, decidiendo integrar para el proceso del cálculo del financiamiento público los resultados de las elecciones municipales. De esta forma no se excluye del financiamiento a los movimientos políticos que solo participaron en las elecciones municipales y no en las presidenciales. Es necesario aclarar que se interpusieron diversos recursos en contra de la Resolución 05-2021 que están pendientes de resolver por parte de la JCE.

b) Gastos de campaña

La Ley electoral establece la regulación para gastos de campaña, para ello los divide en tres rubros: a) Gastos de actividades que son las acciones públicas y privadas que realizan los candidatos para obtener el voto; b) gastos operacionales de la campaña, que consisten el salario del equipo de campaña, los arrendamientos, transporte, viáticos y adquisiciones de equipo; y c) gastos de propaganda en televisión, radio, prensa y publicidad gráfica (art. 202). En esta disposición no considera de manera expresa el gasto en redes sociales.

Anterior a la campaña los partidos políticos deberán presentar a la JCE un presupuesto de los ingresos y gastos de cada uno de sus candidatos, la que debe contener: “1. Nómina de posibles contribuyentes. 2. Fuentes de ingresos. 3. Relación de ingresos proyectados. 4. Estimado de gasto en la ejecución presupuestaria” (art. 203). Esta actividad representa una fuerte carga para los partidos políticos en el caso que detallen de manera pormenorizada los datos solicitados y la utilidad que se tiene a la fecha para garantizar la equidad de la competencia electoral es marginal. Estos requisitos posteriormente no son utilizados para las acciones de fiscalización.

Un tema fundamental en las campañas electorales de los países latinoamericanos es establecer topes a los gastos de campaña como mecanismo para garantizar un “techo” básico para la equidad electoral. En esta materia en República Dominicana establece un tope de gasto dependiendo de la elección que se trate (art. 204). De manera genérica la ley señala que los límites por partido, agrupación o movimiento político “será el equivalente a 1.75 por electores hábiles inscritos en el Registro Electoral”. El 1.75 no se define con claridad si se trata de dinero, porcentaje u otra unidad de medida. En cambio, para las elecciones en sus diversos niveles establece los siguientes topes: a) Presidenciales, \$122.50 pesos dominicanos por elector inscrito en el padrón electoral en el ámbito nacional; b) Congresuales, \$105.00 pesos dominicanos considerando el padrón electoral de la provincia o la circunscripción electoral correspondiente; c) Municipales, \$87.50 pesos dominicanos para alcaldes o directores de distritos electorales y \$43.75 pesos dominicanos para regidores o vocales, todos por elector considerando el padrón electoral de su demarcación; d) Distritos municipales con menos de 5,000 electores podrán gastar hasta \$1,500.00 pesos dominicanos por elector de su demarcación. Estas cantidades pueden ser ajustadas por la JCE considerando la inflación publicada por el Banco Central de la República Dominicana. Adicionalmente la Ley electoral señala que “una vez publicada la resolución que establece los topes de gastos de campaña, los partidos y agrupaciones políticas, deberán depositar en un plazo no mayor de 30 días el presupuesto de ingreso y gasto correspondiente” ante la JCE (art. 204, IV). El planear lo que se puede gastar en una campaña electoral es viable, pero el tema de saber cuánto se puede recolectar es complicado, la capacidad de recaudación depende del capital social del candidato, de su patrimonio propio y de la posibilidad de obtener el triunfo.

c) La fiscalización de las finanzas y el gasto de los partidos políticos y candidatos

El proceso de fiscalización para partidos políticos y candidatos se encuentra establecido en la Ley electoral (15-19) y en la Ley de Partidos Políticos (33-18). En la primera mencionada señala que los partidos tienen la obligación de presentar un informe de todos sus ingresos y gastos de las campañas electorales, ello de acuerdo con los parámetros establecidos para acciones de auditoría por la Cámara de Cuentas (art. 205). Por su parte la Ley de Partidos tiene una sección especial denominada “Supervisión del fondo” en la que faculta a la Unidad Especializada de Control Financiero de los partidos políticos, agrupaciones y movimientos políticos de la JCE (art. 66). A esta Unidad se le adjudican las siguientes funciones (art. 67): a) verificar que las instituciones políticas con derecho a financiamiento público cumplan con

los requisitos de ley; b) comprobar que los sistemas de fiscalización que utilizan los partidos, agrupaciones y movimientos políticos se encuentren funcionando; c) fiscalizar el financiamiento público y comprobar que los recursos que se entregan se gasten como lo establece la ley; d) elaborar normativas para la presentación de los ingresos y gastos de precampañas; y e) otros que le faculte la Ley.

Para la fiscalización los partidos deben presentar informes anualmente a la JCE dentro de los seis meses del cierre del ejercicio fiscal. En caso de que el partido no lo entregue, la JCE podrá suspender las partidas que se entregan mensualmente por concepto de financiamiento público y reintegrar el dinero a la Cuenta Única del Tesoro (art. 68). Las instituciones políticas están obligadas a adoptar los siguientes mecanismos de control: a) tener un sistema contable integral, que considere todos los ingresos y gastos; b) llevar un registro de todos los contribuyentes, con datos fiscales para su identificación, este registro puede ser visado anualmente por la JCE; c) los partidos políticos están obligados a designar un responsable de finanzas (tesorero o secretario) que sea el responsable de administrar los ingresos y gastos (art. 69). La JCE está obligada a declarar la aceptación o no, de los informes presentados, si en el plazo de seis meses, la JCE no da respuesta se consideran “buenos y válidos”. El informe es publicado de manera íntegra en el portal de transparencia de la Institución y un extracto de éste en un periódico de circulación nacional (art. 70).

Todos los partidos están obligados a llevar un sistema contable y llevarán “libros y documentos rubricados y sellados por la Unidad Especializada de Control Financiero de los partidos de la JCE”. La Ley es muy clara y establece que los libros contables deben contener lo siguiente: a) ingresos del financiamiento público; b) ingresos del financiamiento privado; c) los ingresos de actividades propias; d) los ingresos de los aportes de los candidatos; e) registro de los contribuyentes con datos fiscales, domicilio y cédula de identidad; f) los gastos soportados con comprobantes fiscales; g) los gastos (personales, de adquisición de bienes y servicios, financieros, actividades propias y administrativas; h) créditos, préstamos e inversiones (art. 71).

d) Problemas de integridad electoral para la gobernanza democrática y para el fortalecimiento de las capacidades institucionales de la JCE

Pippa Norris y Max Grömping (2019) señalan que, cuando funcionan correctamente las elecciones “profundizan el involucramiento ciudadano, amplían el debate público, estimulan la competencia entre partidos, fortalecen el buen gobierno y favorecen la resolución pacífica del conflicto político”. Sin embargo –continúan– en la actualidad “existe una extensa preocupación en varios países por la baja participación electoral, el desinterés de los ciudadanos, la polarización partidaria y la incapacidad de las elecciones para producir resultados legítimos”. Dentro del enfoque de la integridad electoral, subsisten problemas de malas prácticas y manipulación política que minan la calidad de los procesos electorales y comprometen la gobernanza democrática. Al año 2019, el Índice de Percepciones sobre la Integridad Electoral (PEI por sus siglas en inglés), desarrollado por el Proyecto de Integridad Electoral de la Universidad de Harvard, colocó a República Dominicana en el lugar 25 de 29 países evaluados en la región de América Latina y El Caribe, sólo por arriba de

Venezuela, Honduras, Nicaragua y Haití. En una escala de 0 a 100, República Dominicana obtuvo 44 puntos en el índice, contrastando con Costa Rica (primer lugar), con 86 puntos. Sin duda, los procesos electorales en República Dominicana son objeto, en el presente, de diversos problemas que menoscaban la integridad electoral y la gobernanza democrática.

Algunas de las malas prácticas observadas en República Dominicana encuentran en los usos y costumbres nacionales un asidero cultural que les ha normalizado con el transcurso de los años. No son vistas socialmente como una afectación a la libertad del sufragio, o como una amenaza a la equidad en las contiendas, o bien como una costumbre que incumpla con estándares de transparencia y rendición de cuentas, sino que se les ve como hábitos desarrollados por partidos y candidatos, arraigados en la forma de hacer política en el país. Son los casos de: a) la repartición de bienes y servicios de consumo para los ciudadanos en periodos de campaña; b) la prevalencia de los recursos privados sobre los de origen público; y c) la poca e irregular exhaustividad en los informes de gasto de los partidos. Al respecto, en los informes que presentaron los partidos políticos de las elecciones presidenciales del 2020 se observó lo siguiente:

- 1) El Partido de la Liberación Dominicana (PLD) informó de diversas donaciones, entre las que destacan más de \$110,000,000 R.D. en arroz, \$20,080,453.48 R.D. en aceite, \$28,648,630.42 R.D. en leche y \$7,679,962.00 R.D. en cemento. La entrega de despensas con productos de consumo básico y la entrega de materiales de construcción a los votantes, durante las campañas electorales, podrían condicionar la libertad del sufragio, considerarse una mala práctica que puede afectar la voluntad popular y la calidad general de los procesos democráticos.
- 2) Los ingresos económicos totales de la candidatura presidencial del Partido de la Liberación Dominicana (PLD) ascendieron a \$700,630,014.70 pesos R.D., de los cuales únicamente \$68,000,000 R.D. (9.7%) correspondieron a recursos entregados por el Partido. El resto fueron aportaciones particulares (622 millones, equivalentes al 88.8%) y línea de crédito con la banca privada por \$10 millones R.D. Esta relación entre dinero público y dinero privado deja al partido en una condición de extrema dependencia con respecto a intereses privados. Si bien las cantidades obtenidas por fuentes privadas podrían no implicar trasgresión a la normatividad aplicable (art. 38, inciso 4, Ley 33-18), sí manifiestan la necesidad de revisar los límites en la composición del dinero público y privado al que pueden acceder los partidos con la finalidad de preservar la *equidad* en las contiendas. Lo anterior cobra mayor relevancia al observar que las altas aportaciones privadas se encuentran presentes en otros partidos, como el gobernante Partido Revolucionario Moderno (PRM), que reportó a la Junta \$732,933,044.06 R.D. en ingresos para su campaña presidencial, de los cuales \$551,234,000 R.D. (75.2%) provenían de fuentes privadas (sin especificar los aportantes), mientras que otros competidores electorales de menor presencia, como el Partido Demócrata Institucional (PDI) no reportan donaciones hechas a su campaña. El resultado general lleva a tener pocos partidos con fuerte

presencia política y alto presupuesto económico, acompañados de una estela de partidos minoritarios sin expectativas de contender *efectivamente* por el poder.

- 3) La Junta Central Electoral cuenta por norma como lo mencionamos con una Unidad Especializada de Control Financiero de los Partidos (art. 66, Ley 33-18), y éstos a su vez deben crear unidades similares que trabajen coordinadamente con la Junta (art. 68, Ley 33-18). A pesar de lo anterior, los reportes de gastos entregados por los partidos políticos revelan una gran asimetría que obstruye su revisión y eficaz fiscalización. Algunos incluso son tan generales que carecen de la información contable elemental: precios unitarios de productos, cantidades compradas y gasto total ejercido. Mientras que los datos sobre ingresos se encuentran más desagregados y completos, los correspondientes a gastos muestran una opacidad y asimetría entre partidos en claro conflicto con el espíritu de la Ley 33-18 y, sobre todo, del principio constitucional de *transparencia* al que deben sujetarse los procesos electorales.

Las tres situaciones descritas arriba expresan vulneración a la integridad electoral y, en el marco del presente estudio, orientan las recomendaciones hacia campos específicos en un eventual procedimiento de mejora regulatoria: 1) valorar la prevalencia del dinero público sobre el privado mediante el establecimiento de nuevos criterios para definir los límites de las aportaciones individuales, y con ello dar cumplimiento al principio constitucional de *equidad* en las elecciones; y 2) valorar la elaboración de reglamentos, acuerdos y protocolos dentro la JCE para garantizar homogeneidad y completitud en la información contenida en los reportes de ingresos y gastos entregados por los partidos, y con ello dar cumplimiento al principio constitucional de *transparencia* en las elecciones.

Fiscalización, procedimientos sancionatorios y transparencia sobre el financiamiento

La calidad de la democracia y la integridad de las elecciones dominicanas necesitan de esfuerzos de colaboración y aplicación de la norma como los relacionados con la transparencia en los ingresos y gastos de las organizaciones políticas, su reporte *oportuno, veraz y completo* a la autoridad responsable, y el uso efectivo que las instancias de fiscalización –Cámara de Cuentas (CC) y Junta Central Electoral (JCE)— puedan desarrollar las facultades que la Constitución y la ley les otorgan.

Entre los objetivos planteados para el desarrollo del presente estudio sobre financiamiento de partidos políticos, se enfatizó la necesidad de conocer y valorar los mecanismos de rendición de cuentas previstos en la normatividad dominicana vigente, así como la forma en que éstos son instrumentados en la práctica. El otorgamiento de financiamiento público a los partidos exige transparencia sobre el uso de los recursos, fiscalización por parte de las autoridades y una eficaz implementación de procedimientos sancionatorios que cumplan con tres fines esenciales: a) reparar el daño económico ocasionado al erario cuando se

acrediten inconsistencias o faltantes; b) castigar los comportamientos contrarios al Derecho u omisos con respecto a las normas aplicables; y c) prevenir la repetición de actos similares en el futuro que deterioren la integridad electoral. A continuación, se describe el procedimiento de revisión de cuentas de los partidos y cuáles son los temas de agenda pendiente para una eficaz fiscalización que le dé a la sociedad certeza sobre el buen uso de los recursos públicos, apoyando con ello una sana gobernanza democrática.

El diseño institucional dominicano hace recaer en dos instancias administrativas la revisión de los ingresos y gastos de los partidos: la Cámara de Cuentas del país, con autonomía de gestión y personalidad jurídica; y la Junta Central Electoral, cuyas competencias en la materia se enmarcan en el calendario electoral.⁶ Los procedimientos de revisión de los recursos de los partidos comienzan –y se fundamentan– en los informes elaborados por la Cámara de Cuentas. Aquí surge el primer obstáculo para una eficaz rendición de cuentas: las auditorías practicadas por la Cámara de Cuentas, como se señala explícitamente en sus informes, tienen el objetivo general de “emitir una opinión sobre la razonabilidad y la legalidad de las informaciones financieras” presentadas por los partidos. Es decir, la Cámara de Cuentas elabora un reporte de auditoría que no conlleva una naturaleza vinculante. Por lo anterior, de la valoración que ésta realice sobre los gastos de los partidos no pueden desprenderse sanciones administrativas, pecuniarias o penales para persona alguna, y sus efectos se limitan, como lo indican los objetivos específicos de sus informes, a “presentar las observaciones, conclusiones y recomendaciones” del caso. Dicho de otra manera, la instancia del país responsable de iniciar la revisión de los libros contables de los partidos expide informes de carácter enunciativo. Si bien en su mayoría los partidos políticos prestan atención a las recomendaciones formuladas en cada Informe y buscan subsanar las observaciones recibidas, ello dista de ser un ejercicio que surta efectos jurídicos, como se esperaría de una instancia con competencias de supervisión. **(PROBLEMA 1: efectos no vinculantes de los informes de auditoría).**

Un segundo problema asociado con la revisión de los ingresos y gastos de los partidos radica en las fuentes informativas en las cuales se basan las auditorías. La Cámara de Cuentas ausculto la documentación presentada por los partidos, pero no dispone de mecanismos supletorios que le ayuden a contrastar la veracidad de las informaciones proporcionadas. Ello coloca al órgano revisor en una posición de vulnerabilidad: conocer cuánto dinero gastan los partidos y en qué lo gastan está supeditado a lo que cada organización política declare en sus reportes. Las inconsistencias y los faltantes de dinero quedan en un terreno fangoso de opacidad: se desconoce su origen, su destino y su

⁶ Así lo ha resuelto el Pleno de la JCE en diversas determinaciones. (17/02/2016) El Pleno desestimó una queja promovida por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) en contra del Partido de la Liberación Dominicana (PLD), a través de la cual se acusaba el “gasto excesivo y uso de los recursos del Estado” y se solicitaba limitar los gastos en los que podrían incurrir los partidos durante el proceso electoral celebrado ese año. La Junta estimó que la queja no era de su competencia por referirse a hechos cuya comisión, de ser el caso, se habrían dado durante el mes de enero de 2016, con anterioridad a la fecha de la “proclama de apertura” del proceso electoral, ocurrida 02 de febrero del mismo año. La Junta concluyó que la denuncia podría dirigirse a la Contraloría de la República o a la Cámara de Cuentas, sin comprometerse a dar vista de esta. Para más información consultar: Resolución 16/2016 sobre Medidas Cautelares del Pleno de la JCE, elecciones generales del 15 de mayo de 2016.

magnitud. Podría decirse que la entidad supervisora está a merced de las entidades supervisadas para desplegar un trabajo razonablemente eficaz. Más aún, podría argumentarse la siguiente paradoja:

Cuando un partido muestra un ejercicio de los recursos financieros transparente, ordenado y conforme a buenas prácticas internacionales, el trabajo de revisión de la Cámara de Cuentas se revela completo y veraz; pero cuando un partido hace uso indebido de los recursos públicos, no registra o documenta escasamente los gastos y lleva una contabilidad desordenada, los informes de la Cámara de Cuentas se descubrirán insuficientes o limitados. Sin embargo, es justamente por los posibles malos manejos que un sistema opta por practicar auditorías.

Una autoridad con herramientas suficientes para desarrollar a plenitud y de forma eficaz la función de revisión de las cuentas de los partidos dispondría de facultades para acceder a otras fuentes informativas, como las hacendarias y las bancarias. El acceso a los datos en posesión de dichas instancias anularía la paradoja descrita arriba, pues la falta de información confiable y completa por parte de un partido se compensaría con la obtenida de las entidades gubernamentales y privadas alternas. Si, ante la sospecha de mal manejo sobre los recursos, la Cámara de Cuentas tuviese la colaboración de dichas entidades, la fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos tendría una mayor certidumbre sobre su correcta ejecución, mejorando con ello la calidad de la democracia dominicana en relación con el uso del dinero en los procesos electorales. **(PROBLEMA 2: Carencia de fuentes alternas de información para las auditorías).**

Un dilema muy común en los sistemas de auditoría de los países, para el cual las respuestas continúan siendo parciales o insuficientes, consiste en la falta de correspondencia en los calendarios de revisión de los libros contables. En el ámbito electoral la falta de correspondencia sugiere que, para el momento en el cual la entidad fiscalizadora concluye un proceso de auditoría sobre los fondos entregados a un partido político, sus candidatos triunfadores en la elección ya se encuentran en funciones de gobierno. Esto ocurre con el trabajo de la Cámara de Cuentas de República Dominicana y el calendario político oficial del país. Baste el siguiente ejemplo: el Informe de Auditoría sobre el uso de los recursos entregados en 2016 por la Junta Central Electoral al Partido Revolucionario Dominicano (PRD), comenzó con la petición de la Presidencia de la CC dirigida a los auditores responsable, mediante el OP No. 004624/2017, fechado el 27 de marzo de 2017; y concluyó el 05 de octubre de 2018 con la remisión del Informe a la JCE y a la dirigencia nacional del PRD (dos años después de la elección). Sin importar la frecuencia y la magnitud de las faltas encontradas en los libros contables del PRD, el proceso electoral ya había terminado y las autoridades electas se encontraban en funciones, muchas de ellas en cargos congresuales y municipales bajo las siglas de ese partido. Lo mismo ocurrió con todos los otros partidos contendientes en las elecciones de ese año. Desde esta mirada, las consecuencias de una auditoría se antojan muy limitadas

frente a la realidad, incumpliendo con dos de los objetivos centrales de los procesos de fiscalización: sancionar las faltas cometidas y evitar su repetición en el futuro. La Tabla 9 a continuación muestra las etapas de los procesos de auditoría y su falta de correspondencia eficaz con el calendario electoral dominicano, con base en el proceso electoral general ordinario celebrado en 2016 (último año de Informes de la Cámara de Cuentas disponibles).

Tabla 9. Incompatibilidad entre el calendario electoral y el periodo de auditorías⁷

Partido	Periodo que cubre la auditoría	Solicitud de practicar auditoría	Aprobación del Informe CC	Envío de Resultados a la JCE y al partido
Partido Revolucionario Dominicano (PRD)	1º/enero/2016 al 31/diciembre/2016	OP No. 004624/2017 27 /marzo/ 2017	AUD-2018-014 11 /septiembre/ 2018	Oficio 015493/2018 05 /octubre/ 2018
Partido Revolucionario Moderno (PRM)	1º/enero/2016 al 31/diciembre/2016	OP No. 006754/2017 09 /mayo/ 2017	AUD-2018-006 31 /julio/ 2018	Oficio 014602/2018 19 /septiembre/ 2018
Partido Alianza País (ALPAIS)	1º/enero/2016 al 31/diciembre/2016	OP No. 008833/2017 20 /junio/ 2017	AUD-2018-008 31 /julio/ 2018	Oficio 015327/2018 03 /octubre/ 2018
Bloque Institucional Socialdemócrata (BIS)	1º/enero/2016 al 31/diciembre/2016	OP No. 004572/2017 27 /marzo/ 2017	AUD-2018-019 23 /octubre/ 2018	Oficio 017705/2018 09 /noviembre/ 2018
Fuerza Nacional Progresista (FN)	1º/enero/2016 al 31/diciembre/2016	OP No. 009210/2017 29 /junio/ 2017	AUD-2018-024 23 /octubre/ 2018	Oficio 017701/2018 09 /noviembre/ 2018
Partido Acción Liberal (PAL)	1º enero/ 016 al 31/diciembre/2016	OP No. 007582/2017 23 /mayo/ 2017	AUD-2018-013 04 /septiembre/ 2018	Oficio 014522/2018 19 /septiembre/ 2018
Partido Cívico Renovador (PCR)	1º/enero/2016 al 31/diciembre/2016	OP No. 007430/2017 18 /mayo/ 2017	Resolución AUD-2018-023 23 /octubre/ 2018	Oficio 018015/2018 14 /noviembre/ 2018
Partido Humanista Dominicano (PHD)	1º/enero/2016 al 31/diciembre/2016	OP No. 006761/2017 09 /mayo/ 2017	AUD-2018-009 14 /agosto/ 2018	Oficio 015333/2018 03 /octubre/ 2018
Partido Liberal Reformista (PLR)	1º/enero/2016 al 31/diciembre/2016	OP No. 010088/2017 13 /julio/ 2017	AUD-2018-015 11 /septiembre/ 2018	Oficio 015485/2018 05 /octubre/ 2018
Partido Nacional Voluntad Ciudadana (PNVC)	1º/enero/2016 al 31/diciembre/2016	OP No. 008801 20 /junio/ 2017	AUD-2018-016 11 /septiembre/ 2018	Oficio 015488/2018 05 /octubre/ 2018

⁷ La lista incluye la totalidad de informes de la Cámara de Cuentas correspondientes a 2016, suministrados para el desarrollo del presente estudio.

Partido	1º/enero/2016	OP No. 005431	AUD-2018-010	Oficio 015491/2018
Quisqueyano	al			
Demócrata	31/diciembre/201	11 /abril/ 2017	14 /agosto/ 2018	05 /octubre/ 2018
Cristiano	6			
(PQDC)				

La tabla anterior muestra que, en promedio, la Junta Central Electoral (JCE) y los partidos políticos reciben los respectivos Informes de Auditoría elaborados y aprobados por el pleno de la Cámara de Cuentas, alrededor de 30 meses después de la celebración de la elección (tercer domingo de mayo para los comicios presidenciales y congresuales, art. 209 constitucional), y más de 24 meses después de iniciada la Legislatura elegida en las votaciones auditadas (16 de agosto, art. 89 constitucional). Las sanciones penales privativas de libertad o administrativas de destitución del cargo, a las que pudiera haber lugar por malos manejos de los fondos públicos durante las campañas, por ejemplo, se enfrentan en los casos de postulaciones legislativas a la inmunidad contemplada en los artículos 86 y 87 constitucionales, haciendo disfuncionales los efectos de la auditoría. **(PROBLEMA 3: Incompatibilidad entre el calendario político y los plazos de las auditorías).**

Con la finalidad de apoyar los procesos contables de los partidos y estimular una rendición de cuentas más transparente, ordenada y conforme con buenas prácticas en la materia, la Junta Central Electoral expidió el *Instructivo para el Registro, Manejo e Informe de la Contribución Económica a los Partidos Políticos (IRMICEPP)*. La Cámara de Cuentas ha sido responsable de verificar la adhesión de los partidos a dichos lineamientos, encontrando y documentando diversas anomalías como las que, de forma genérica, se enuncian a continuación:

Tabla 10. Reglas para la contabilidad de los partidos y ejemplos de incumplimiento

Disposición IRMICEPP	Hallazgo Informe CC
<p>"Deben abrirse cuentas corrientes (una especial para la contribución del Estado y las necesarias para el buen desenvolvimiento de las actividades) a nombre del Partido en cualquier banco legalmente establecido en República Dominicana." <i>Controles Internos, Área de Egresos, Numeral 1.</i></p>	<p>Algunos partidos no aperturan cuentas únicas para la contribución del Estado (disponen de una sola cuenta para la totalidad de sus ingresos).</p>
<p>"Todas las compras deben estar amparadas con las cotizaciones de los proveedores." <i>Controles Internos, Área de Egresos, Numeral 3.</i></p>	<p>Algunos partidos no poseen en sus registros contables las cotizaciones correspondientes a las compras de los bienes y servicios que contratan con terceros.</p>
<p>"Las personas que firman los cheques deberán asegurarse de que los mismos estén correctamente confeccionados en lo que se refiere a número, cantidad, valor, beneficiario y concepto." <i>Controles Internos, Área de Egresos, Numeral 8.</i></p>	<p>Algunos partidos han autorizado pagos a terceros sin reunir el soporte documental que acredite el concepto del gasto. En otros casos el respaldo documental es insuficiente para acreditar la legalidad de las operaciones realizadas.</p>
<p>"La documentación justificativa de los desembolsos deberá ser cancelada con un sello con la inscripción "PAGADO", en el cual se indique el número y la fecha del cheque para prevenir duplicidad de pagos o utilización irregular de dicha documentación." <i>Controles Internos, Área de Egresos, Numeral 10.</i></p>	<p>Algunos partidos llevan una contabilidad menos rigurosa en el cumplimiento de esta disposición y omiten el control especificado (sello)</p>
<p>"En caso de utilizarse el procedimiento de entregar fondos a candidatos, encargados o coordinadores de campañas, que se habiliten cuentas bancarias a nombre de éstos: cuando los fondos asignados sobrepasan los RD\$</p>	<p>Algunos partidos han transferido fondos de la contribución económica del Estado a sus candidatos y coordinadores en diversas regiones, por cantidades superiores al límite de R.D.\$100,000.00, sin aperturar cuentas</p>

100,000.00 o se confeccionen comprobantes de desembolsos en efectivo prenumerados para los gastos que estos ejecuten." *Controles Internos, Proceso de Compras, Párrafo, Numeral 5.*

bancarias a su nombre o confeccionar los comprobantes en efectivo como se indica.

"Las compras deben hacerse a compañías o casas comerciales reconocidas que puedan ser localizables y las facturas deben contener la dirección exacta de la compañía, número de teléfono y de Registro Nacional de Contribuyente (RNC)." *Controles Internos, Área de Compras, Numeral 4.*

Algunos partidos han ejecutado pagos a compañías privadas informales, que o no se encuentran localizables o carecen de Registro Nacional de Contribuyentes.

Fuente: Informes de Auditoría de la Cámara de Cuentas a los fondos entregados por la Junta Central Electoral a los Partidos Políticos, 2016.

Las inconsistencias y fallas de la lista precedente constituyen las principales y más frecuentes causas de observación documentadas en los Informes de la Cámara de Cuentas, con respecto al cumplimiento que los partidos políticos realizan del Instructivo expedido por la Junta Central Electoral. Llama la atención que, en la descripción de situaciones específicas, en ocasiones la falla o anomalía viene arrastrándose por varios años, como la apertura de cuentas bancarias únicas para la administración de los fondos públicos. En algunos casos, la Junta Central Electoral ha solicitado a los partidos realizar dicho trámite desde 2014, y en el Informe de la CC correspondiente a 2016, el incumplimiento de la petición continúa. Las razones que explican la falta de adhesión de los partidos a las disposiciones contenidas en el Instructivo podrían resumirse en dos: a) la construcción de una contabilidad ordenada en los partidos políticos se ha orientado hacia las recomendaciones y sugerencias, sin una política sancionatoria que inhiba la reiteración de conductas; y b) la Cámara de Cuentas, responsable de iniciar los procesos de auditoría, aun cuando ha documentado en sus informes anomalías e inconsistencias, ha concluido que las entidades auditadas cumplen razonablemente con las disposiciones vigentes en el ejercicio de los ingresos y gastos, "con opinión de salvedad" por la presencia de dichas inconsistencias. **(PROBLEMA 4: Incumplimiento de las normas expedidas por la JCE).**

El quinto problema de importancia encontrado en los procesos de auditoría está relacionado con una fiscalización dirigida exclusivamente a los recursos de origen público. Si bien la Cámara de Cuentas no tiene competencia para supervisar la procedencia y el destino de fondos de origen privado, ello no exime el hecho de que las aportaciones en dinero o en especie de agentes particulares a los partidos políticos pueden ocasionar un efecto corruptor en la actividad política y erosionar la gobernanza democrática de un país. Como se analizó detenidamente en la primera parte del presente estudio, las donaciones privadas pueden motivar en los partidos una desviación del mandato electoral emanado de los

votantes, hacia los grandes intereses privados. Este fenómeno tiene una más alta probabilidad o prevalencia, cuanto mayor sea la influencia del dinero de particulares. La literatura especializada en financiamiento de partidos revela cómo se erosiona la calidad de una democracia bajo influencia excesiva del dinero privado: empresarios con aportaciones importantes buscarán un retorno de inversión una vez que sus candidatos ocupen los cargos de elección, a través de exenciones fiscales y privilegios en contrataciones públicas de bienes y servicios. De esta forma ocurre una captura de los puestos y los presupuestos con un elevado costo social, traducido en pagos a sobreprecio y disminución en la calidad de los productos y servicios contratados. Adicionalmente a las consecuencias económicas negativas que se desprenden de una excesiva influencia del dinero privado en la política, se ha explicado que éste tiene también un efecto directo sobre la democracia electoral, menguando la equidad en la competencia partidaria. Finalmente, en esta discusión tiene cabida también la creciente preocupación en países de América Latina y El Caribe sobre la intromisión del crimen organizado en la política mediante la financiación de candidatura. Por los tres aspectos descritos, regular y supervisar el origen, el destino y la magnitud de las contribuciones privadas es un tema central para la salud de la gobernanza democrática y la integridad de los procesos electorales. Como se mencionó, la Cámara de Cuentas carece de facultades para auditar fondos privados, pero la Junta Central Electoral podría tener una mayor intervención en dicha tarea durante las elecciones. Hasta ahora, los partidos sólo están obligados a reportar nombres y cantidades asociadas con las aportaciones privadas (labor que cumplen razonablemente). El reto hacia adelante –como lo experimentan muchas otras naciones de la región, particularmente México—consiste en tener un mayor control sobre topes de gastos de campaña para preservar la equidad en las contiendas, y verificar la procedencia legítima de las aportaciones individuales, de manera que la actividad política pueda mantenerse libre de injerencias contrarias a la legalidad. **(PROBLEMA 5: Carencia de medios de control sobre fuentes de financiamiento privado).**

El sexto problema se encuentra en la falta de infraestructura de la JCE para la fiscalización. Como lo mencionamos la Ley de Partidos establece que la Unidad Especializada de Control Financiero de los partidos políticos, agrupaciones y movimientos políticos de la JCE es la responsable de la fiscalización de los ingresos y gastos (art. 66) y se le atribuyen las funciones de verificación del financiamiento público y privado, elaborar normatividad para la fiscalización y mecanismos para facilitar la presentación de informes de ingresos y gastos. Esta unidad hasta el año 2020 estaba integrada por cuatro personas (entrevista con funcionarios de la JCE) y en el 2021 aumentó su personal a ocho. Con el personal señalado es materialmente imposible fiscalizar los miles de informes que están obligados a presentar los candidatos de los partidos políticos registrados. Los esfuerzos realizados a la fecha se han caracterizado por establecer formatos para la presentación de informes que no todos los partidos utilizan, abrir una plataforma informática para que los partidos envíen información y verificar la presentación de informes anuales y de campaña. Una de las acciones que la JCE desarrolla es ordenar, hacer públicos los informes y en caso de la omisión de estos suspenderles la financiación pública.

Tener dos instituciones que fiscalicen puede ser complicado (Cámara de Cuentas y JCE). Por tal motivo, las acciones de fiscalización del dinero público y privado deben recaer en un solo lugar. En España el Tribunal de Cuentas fiscaliza a los partidos políticos, incluye el financiamiento privado. En México el Instituto Nacional Electoral fiscaliza el ingreso y gasto anual y de campaña de los partidos políticos. En República Dominicana se tendría que definir cuáles de las instancias es la responsable. De acuerdo, a las normas, a la JCE se le establecen responsabilidades muy precisas, para cumplirlas requiere de presupuesto, personal y sistemas informáticos de última tecnología. En el 2021 existe presupuesto y un proyecto ambicioso por parte de la JCE para fortalecer a esta área. **(PROBLEMA 6: Recursos insuficientes de la JCE para la fiscalización).**

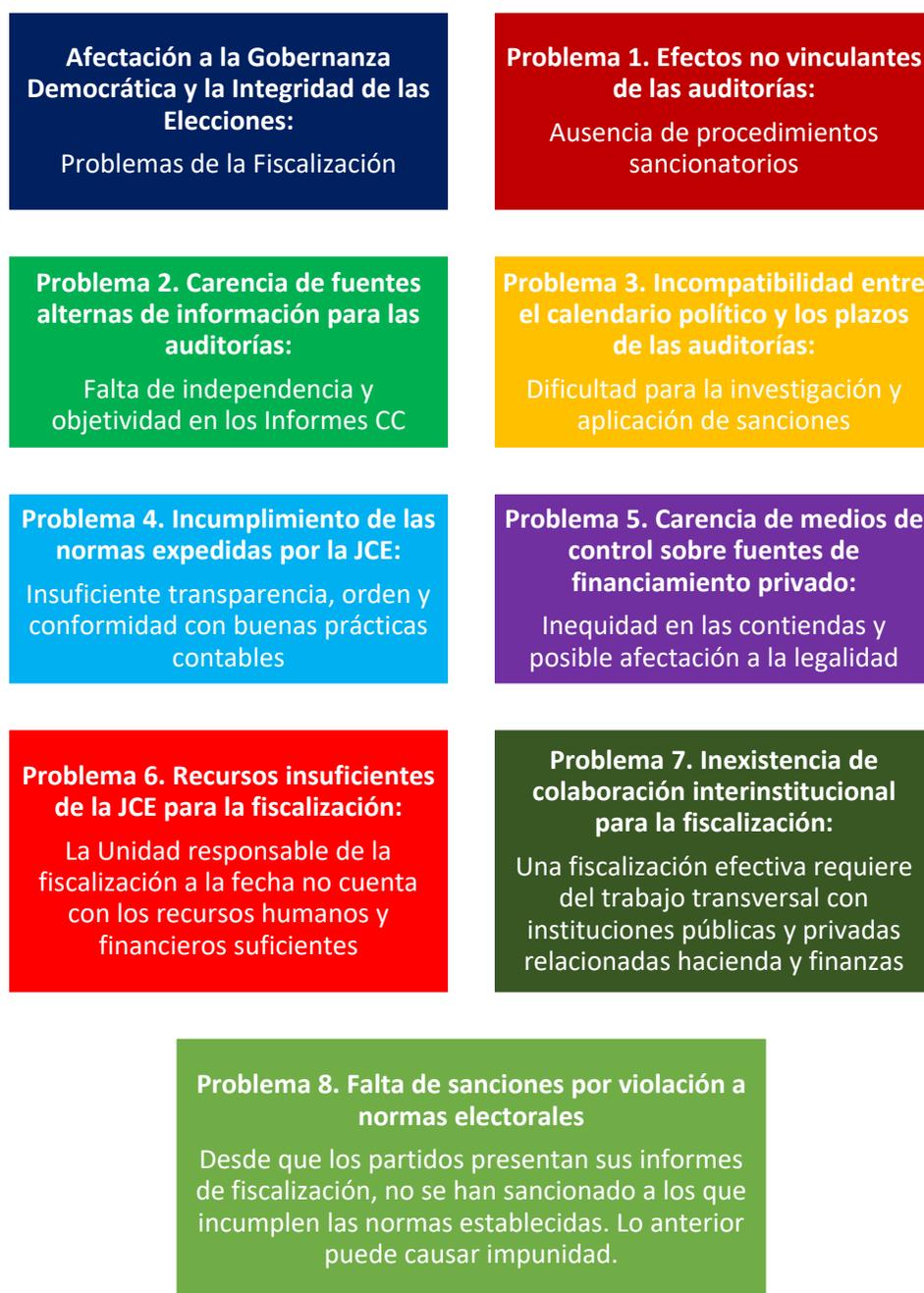
El séptimo problema se encuentra en la falta de acciones de transversalidad para la fiscalización. Para que un área de fiscalización sea efectiva requiere además de la infraestructura suficiente, del trabajo de colaboración interinstitucional. Al esfuerzo realizado por la autoridad electoral se le tiene que sumar el apoyo de unidades fiscales, de inteligencia financiera y hacendarias públicas, como también la información que deben proporcionar las instituciones bancarias.

El cruce de información financiera es vital en la fiscalización. Un ejemplo podemos señalar en las facturas fiscales que presentan los partidos políticos. Si se integra un sistema informático en el que los partidos políticos capturen sus facturas y posteriormente se pueda validar su autenticidad con el Ministerio de Hacienda, podrá evitar que se presenten facturas apócrifas que justifiquen un gasto o pretendan establecer costos menores con el fin de no exceder los límites a los topes de campaña. **(PROBLEMA 7: Inexistencia de mecanismos de colaboración interinstitucional para la fiscalización).**

Por último, el octavo problema lo encontramos en la falta de sanciones por incumplir disposiciones electorales relacionadas con el financiamiento y gastos de los partidos políticos. En la historia electoral de la República Dominicana no existe una sanción a partido o candidatos por temas relacionados con el dinero en la política. Al no existir sanciones puede derivar que los partidos políticos no se preocupen por cumplir las reglas establecidas en las diversas legislaciones.

La ley electoral señala diversas sanciones, pero requieren ser normativamente más precisas, como integrarlas en el ámbito administrativo como puede ser anular una elección por exceso de gastos de campaña, como en el penal, por recibir dinero de fuentes prohibidas. Tener un sistema de fiscalización efectivo también contribuye a evitar la corrupción y el saneamiento de las condiciones de competencia política **(PROBLEMA 8: Falta de sanciones por violación a normas electorales).**

Figura 3. Problemas del sistema de fiscalización del financiamiento de partidos



La Figura 3 que antecede sintetiza los ocho problemas principales identificados en el proceso de auditoría de los recursos públicos asignados a los partidos. El fortalecimiento de las capacidades institucionales vinculadas con la fiscalización requiere en República Dominicana de una revisión normativa, pero, sobre todo, de la voluntad política de las entidades auditadas para construir una relación de colaboración y acompañamiento con la Junta Central Electoral. Tanto la Junta, como los partidos, disponen conforme a los artículos 66 y 67 de la Ley 33-18, de unidades encargadas de supervisar la administración de la

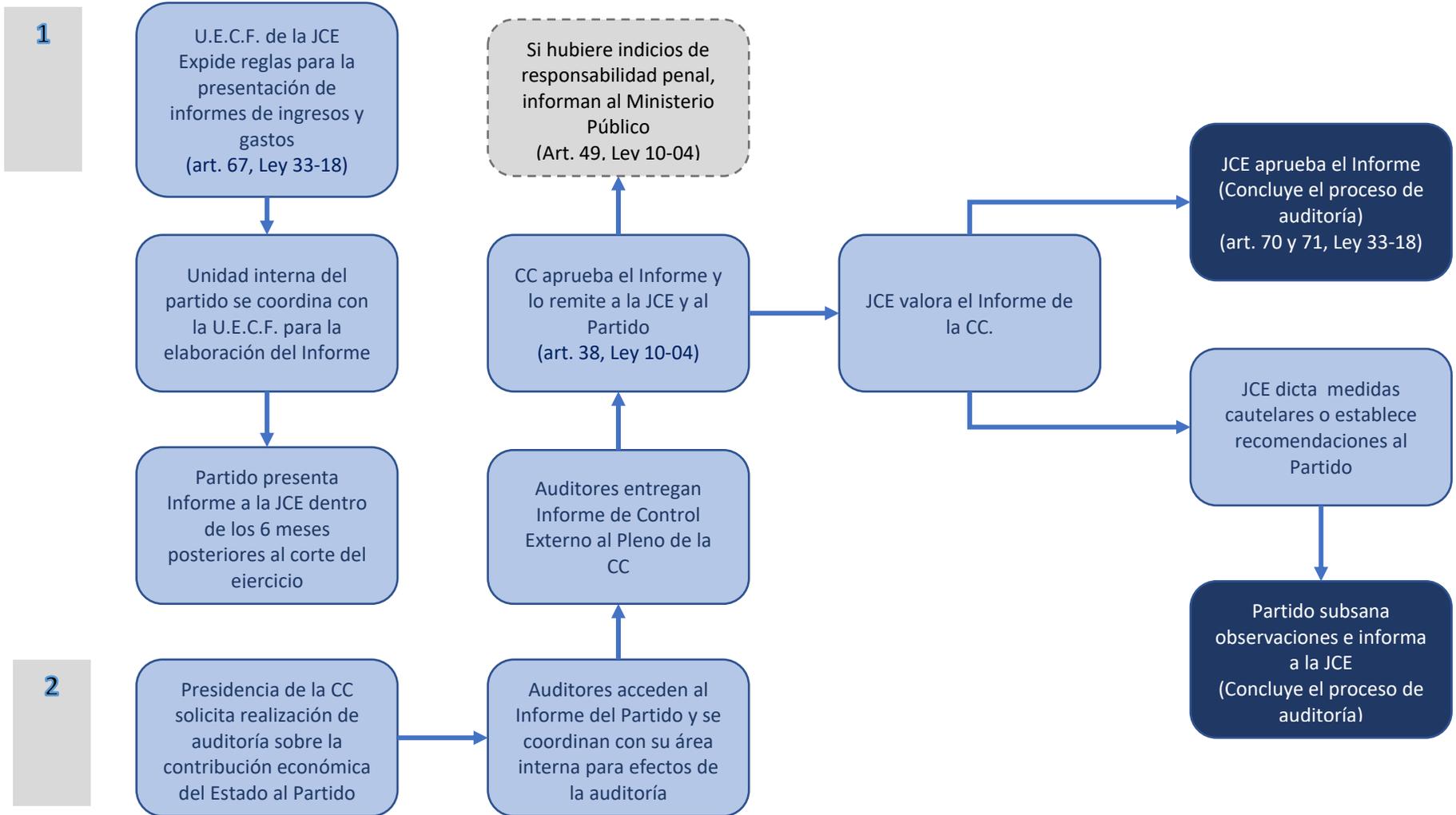
contribución económica del Estado. Muchos de los problemas descritos en esta sección podrían subsanarse y prevenirse en el futuro con una relación cercana entre la Unidad de la JCE y las unidades internas de los partidos, de manera que las dudas, los contratiempos, los inconvenientes, los errores y las omisiones sin dolo o mala fe, puedan ser resueltos conjuntamente en beneficio de una contabilidad más transparente y ordenada, que le dé a la sociedad dominicana certeza sobre el buen manejo de los fondos públicos asignados a las organizaciones políticas.

Uno de los temas prioritarios de una próxima reforma electoral en República Dominicana es establecer un catálogo de sanciones relacionadas con el dinero en la política. En la historia electoral del país no existe una sola sanción por financiamiento y gasto de campaña irregular. Aunque la Ley electoral establece en su Título XXV (*De las medidas cautelares, las sanciones administrativas electorales y las infracciones jurisdiccionales electorales*), de todas las conductas descritas, sólo una corresponde a temas de financiamiento. El art. 280, fracc. 10 señala “Los partidos políticos que recibieron fondos de fuentes ilícitas serán excluidos del financiamiento público, sin perjuicio que sus miembros o dirigentes que hayan obrado directamente en la comisión de este delito, pudieren ser procesados por el delito de lavado de activos”. La disposición señalada se limita a los partidos políticos, cuando la Ley electoral en innumerables disposiciones señala expresamente a los movimientos o agrupaciones políticas. Otra omisión es no señalar a los candidatos que son los que generalmente gestionan y reciben los fondos privados. Un tema para resaltar es la última disposición que señala que “pudieren” procesarse por lavados de activos. En la teoría penal, un factor fundamental para la sanción es la estricta aplicación de la ley.

Si bien es cierto que no existen sanciones expresas para el financiamiento y gasto de los partidos políticos, el Título XXV establece medidas cautelares que puede ejercer la JCE en el supuesto de “uso indebido de los recursos y medios públicos” y los ilícitos ejecutados durante la campaña electoral (art. 277). Además, faculta a la JCE a establecer sanciones de carácter administrativo cuando se produzcan violaciones a la Ley electoral (art. 278). Las sanciones administrativas que se pueden imponer oscilan entre uno y doscientos salarios mínimos.

La Figura 4 a continuación muestra el proceso que se sigue en la revisión de los fondos públicos entregados a los partidos políticos en República Dominicana.

Figura 4. Diagrama de flujo del proceso de fiscalización del financiamiento público de partidos políticos



Transparencia proactiva

La JCE ha recibido reconocimientos internacionales por sus políticas de transparencia y divulgación, como el premio de Editorial OX en 2014 y en 2015, por su sitio electrónico de internet. La Institución ha construido un portal web que permite a cualquier usuario acceder de forma sencilla, segura y completa a información sobre los Informes que rinden los partidos políticos sobre sus ingresos y sus egresos. El organismo hace públicas también sus resoluciones más relevantes, manteniendo una política de transparencia proactiva que favorece la confianza entre la ciudadanía y sus autoridades electorales. Este sólido ejercicio de comunicación y divulgación ha contribuido a que partidos, candidatos, electores, organismos internacionales y personas con interés en la vida político-electoral de República Dominicana, conozcan con el destino de la contribución económica que reciben los partidos políticos en años electorales y no electorales. Si bien existen problemas relacionados con los procesos de auditoría y fiscalización de los recursos, la plataforma de transparencia constituye un buen punto de partida para fortalecer el conocimiento completo, confiable y oportuno sobre el financiamiento público de partidos políticos en República Dominicana. Una parte de los análisis que se realizaron para el presente proyecto, innumerable información se obtuvo de la plataforma de transparencia. Un problema que encontramos al respecto ajeno a la JCE, es que la información que se obtiene por transparencia no es utilizada por la comunidad académica para elaborar análisis objetivo sobre temas trascendentales del comportamiento de candidatos y partidos políticos.

Tabla 11. Información publicada en el sitio electrónico de la JCE

JCE	Partidos Políticos
Compras y contrataciones	Informes de ingresos y gastos de candidatos (precampañas)
Finanzas Actas y resoluciones	Informes de ingresos y gastos de candidatos (campañas) Informes anuales de los partidos políticos (Informe Económico)
Reglamentos	Se encuentran en la página los Reglamentos relacionados con el financiamiento público
Declaraciones Juradas del patrimonio de sus miembros	

Fuente: sitio electrónico de la Junta Central Electoral. Disponible en www.jce.gob.do

El financiamiento político y los gastos electorales en República Dominicana: una mirada de sus actores (partidos, OSC, academia y funcionarios electorales)

En República Dominicana el diseño del sistema de financiamiento y control del gasto de los partidos políticos se incorporó por reforma electoral en el año de 1997. A partir de esa fecha, son pocas las reformas legislativas realizadas en la materia, lo que contrasta con su presencia en la opinión pública que tiene una magnitud oscilatoria que aumenta durante los procesos electorales y disminuye en los años posteriores. Para el desarrollo del presente estudio se consideró relevante realizar una serie de entrevistas a actores políticos, sociales y especialistas en temas electorales,⁸ con el objeto de poder determinar su posición en el tema y poder tener referentes para ofrecer propuestas que sean viables para una futura reforma electoral. Desde el inicio de la investigación se advirtió que todo proceso de reforma electoral requería para motivarse de la disposición de los actores políticos, de la influencia que puedan tener la sociedad civil y los medios de comunicación, y de la opinión de especialistas conocedores de la vida institucional y política del país. A continuación, describiremos el resultado, haciendo dos advertencias: la primera que se mantendrá el anonimato de las personas que entrevistamos y solo se señalará su perfil; y la segunda, que en el desarrollo de las entrevistas se buscó tener diversos perfiles, que, si bien no representan a todas las corrientes políticas y la sociedad civil, son personas que conocen a plenitud el tema del financiamiento de partidos y su control.⁹

⁸ Las entrevistas se realizaron entre el 16 y 24 de marzo de 2021.

⁹ Para la investigación se realizaron 14 entrevistas semi estructuradas: actores políticos (7); Sociedad Civil (3); funcionarios Electorales (2); Academia (2).

a) Una reforma electoral para la definición de nuevas condiciones de la competencia política

Un tema que denotó consenso unánime en las entrevistas realizadas es la coincidencia de la necesidad de realizar una reforma electoral en materia de financiamiento y gasto de los partidos políticos en República Dominicana. Otra coincidencia fue que la reforma se debe realizar de manera escrupulosa, es decir, diseñar un nuevo esquema normativo que cumpla los parámetros de técnica legislativa para que las leyes sean lo más claras posibles, dejen poco margen a la interpretación, evitando que “ciertas prácticas se hagan leyes” (académico). A lo anterior agregaron que la reforma en la materia requiere del mayor consenso posible para fortalecer su legitimidad de origen, “las grandes reformas requieren de pactos políticos” (académico). Representantes de la sociedad civil consideraron que la reforma se tiene que realizar antes del próximo proceso electoral, ello para evitar que el tema “sea un muro de lamentaciones”, y de esta manera la reforma sentaría un precedente de una nueva era electoral.

Otro tema de coincidencia es que la Junta Central Electoral debe ser la instancia que lleve la iniciativa “liderazgo”, pero que debe cuidar de hacer una reforma abierta y plural, desarrollando foros públicos en el que participen actores políticos, el gobierno, autoridades electorales y sociedad civil. En los debates que se den para la reforma, se debe tener especial cuidado en la participación y propuesta de los partidos políticos, a los que se requiere llevar a un espacio que encuentren coincidencias y que las divergencias se puedan negociar en favor de un esquema que permita la pluralidad y la competencia equitativa (representante de partido minoritario). Para realizar la reforma, es fundamental convencer a los actores políticos de que nuevas condiciones de competencia política pueden contribuir a una mejor democracia y el cambiar ciertas reglas electorales no serán en su perjuicio.

La reforma que requiere República Dominicana debe de hacerse de manera inteligente y gradual (académico) y debe “romper la tendencia a lo obscuro” (representante de partido mayoritario). Por la complejidad del tema es necesario imaginar diversos escenarios, hacer “cuadriláteros” que proyecten consecuencias y evitar pasos que puedan tener oscilaciones negativas (representante de partido mayoritario). Una reforma que implique financiamiento y gasto de los partidos políticos, por las condiciones del país no se puede realizar en un solo momento se tienen que diseñar diversos tiempos para dar pasos en firmes (académico). Aunque se hicieron esfuerzos por tener una mejor legislación en el 2019, en aquel momento hubo prisas y se dejaron diversos vacíos, algunos de ellos se hicieron de manera deliberada porque favorecían a los partidos políticos (académico). Una futura reforma requiere hacer un análisis de la legislación actual “y ordenarlas” (representante de partido mayoritario). Para realizar una reforma, sería oportuno esperar al proceso que se da después de una elección, que es la recomposición de los partidos políticos e inmediatamente a ello, iniciar las conversaciones para analizar su disposición y postura en el tema. En este proceso, también es esencial el papel que pueda desarrollar el gobierno y su partido (representante de partido mayoritario). Un tema de vanguardia sería reformar el sistema electoral, de manera que el

financiamiento público se otorgue dependiendo de la efectividad de los partidos políticos, “eso si sería una reforma de vanguardia” (académico).

b) El sistema de partidos políticos y su influencia en el financiamiento y gasto del sistema electoral

En República Dominicana el sistema de partidos políticos es multipartidista. De acuerdo con la Resolución de la JCE no. 05/2021 se les reconoce el registro a 25 partidos políticos y 4 movimientos políticos, el mismo documento señala que en las elecciones del 2020, sólo 2 partidos políticos obtuvieron más del 5% de los votos; 5 partidos su votación osciló entre el 1% y 5%; y 18 partidos tuvieron entre el 0.01% al 1%. Es necesario aclarar que el Partido Verde Dominicano (VERDE), optó por no participar en las elecciones nacionales, por ello la cantidad asignada por financiamiento público, la JCE determinó tomar como referencia los resultados que obtuvo en las elecciones locales del 2020. Además, el Partido Movimiento Patria para Todos y Todas (MPT) fue reconocido por medio de una sentencia del Tribunal Superior Administrativo (num. 0030-02-2020-SSSEN-00094), motivo por el cual también se le asignó financiamiento público.

El padrón electoral de República Dominicana es de 7.5 millones de electores y en las elecciones presidenciales votaron el 55%. Los tres partidos políticos que menos votación obtuvieron en el 2020, su apoyo electoral oscila entre el 0.10%. El sistema de partidos se caracteriza por ser plural, aunque algunos tienen muy pocos electores y se podría cuestionar su registro (partidos mayoritarios). Algunos de los entrevistados cuestionaron de manera severa el sistema de partidos, “es una entelequia política, hay partidos que no son reales”, se crearon para apoyar al gobierno y a otros partidos, lo que denotan es que no existe una identidad política real, tanto es así que algunas operan como franquicias o como comparsas, para poder afirmar que “existe hay una gran coalición”. Algunos de ellos en algún momento se afirmó que venden las candidaturas, aunque su presencia sea muy mínima (representante de partido con presencia media). A lo anterior se agregó, que hay partidos que se crearon para recibir el financiamiento público y que de ello viven sus líderes (académico).

Los representantes de las organizaciones sociales fueron igual de críticos, consideraron que no son partidos que representen a la sociedad y la prueba de ello son los pocos votos que obtienen. Otra característica es que no tienen una ideología definida, son itinerantes porque surgen y desaparecen. Otro problema que ven en el país es el transfuguismo que existe entre partidos. A lo anterior agregan que estos partidos replican acciones que afectan al voto libre y secreto, son clientelares y se han presentado sucesos en los que uno de estos partidos no tiene una masa de votantes constante, de repente uno de sus candidatos tiene resultados espectaculares obteniendo miles de votos por medio de prácticas que no siempre se apega a la ética política.

Por último, coincidieron que para hacer una reforma al sistema de financiación de partidos políticos, es necesario repensar si se debe mantener el sistema de partidos actual o se requiere hacer más rígidas las disposiciones para mantener el registro de partidos políticos. Es decir, modificar las disposiciones actuales que establecen que un partido político mantiene su registro con el 1% de los votos o haber ganado un escaño en proceso electoral nacional o local (representantes de partido mayoritario).

c) Sistema de financiamiento de partidos

El sistema de financiamiento de partidos se fue construyendo a la par de las condiciones de competencia política (representantes de partido mayoritario). Históricamente se realizaron diversos esfuerzos por regular el ingreso y el gasto de los partidos políticos, sin embargo, las condiciones de competencia política se impusieron sobre la estricta regulación (académico). El resultado es que la política “sale cara en República Dominicana” (representantes de partido mayoritario) y existe inconformidad en la forma como se obtiene el financiamiento público y privado de los partidos políticos (OSC).

Uno de los grandes problemas que existe es la falta de un sistema rígido de control del ingreso y gasto de los partidos políticos (representante de partido medio), como también es fundamental integrar sistemas de rendición de cuentas y transparencia (OSC). Ante los escenarios planteados, las consecuencias son que los partidos replican las conductas de otros “todos hacen lo mismo, aunque es incorrecto” (OSC) y eso daña a la democracia y la credibilidad a los partidos políticos. Si no se regula el sistema de financiación, “los que van a ganar siempre son los oligopolios” (representantes de partido mayoritario), los que tienen mayores recursos y eso les beneficia.

El problema mayor del sistema de financiamiento de partidos se refleja en el alto gasto, que contrasta con el nivel medio del ingreso del ciudadano dominicano “se tiene un país pobre que en elecciones se gasta mucho dinero” (OSC). El problema aumenta con la forma como se desarrollan las campañas electorales, en donde el dinero impacta para convencer a sectores marginales (OSC) o es utilizado para pagar espacios en medios de comunicación que por su costo solo acceden candidatos con recursos (academia y representante de partido medio). Lo anterior confirma una de las hipótesis iniciales del presente documento, que el proceso de financiamiento de partidos políticos tiene un carácter transversal, inicia con su regulación, transita por el ingreso público y privado, tiene un alto impacto en el gasto político y concluye con la etapa de rendición de cuentas, fiscalización y transparencia.

d) Financiamiento público

El sistema de financiación pública fue una exigencia durante la década de los noventa de los partidos de oposición al gobierno durante el proceso de transición democrática como una manera de equiparar las condiciones de competencia política (representantes de partido mayoritario). A lo anterior, uno de los entrevistados agregó que a partir de la década de los ochenta el gobierno otorgaba recursos a los partidos políticos de manera discrecional y que regular el financiamiento público fue una forma de evitar la entrega discrecional y que ello diera ventajas en una elección a un partido político, aunque fuera de oposición (representante de partido medio). El financiamiento público de partidos nunca representó un problema para la autoridad electoral quien se limitaba, de acuerdo con la fórmula establecida, a repartir el dinero que por ley tenían derecho los partidos políticos (funcionario de la JCE). Podemos afirmar que las resoluciones de la JCE en materia de financiamiento público tenían la aprobación tácita de los actores políticos, fueron pocos los incidentes que se presentaron oponiéndose a la forma de reparto. El primero fue en el 2017 que se resolvió por medio de la Resolución 02-2017 y el segundo en el 2021, en donde diversos partidos presentaron recursos

judiciales en contra del criterio establecido por la JCE en su Resolución 01-2021, sobre la forma del reparto del financiamiento público.

El financiamiento público históricamente contribuyó a garantizar cierta equidad de las condiciones de competencia política (representante de partido mayoritario y medio), su esencia tiene buenas intenciones como son la de no depender de contribuyentes privados y garantizar un sistema plural de partidos políticos. Lo anterior contrasta con otros resultados, el financiamiento público no evita las contribuciones irregulares, la corrupción, el paternalismo a los partidos pequeños y no se observan resultados que indiquen mayor profesionalización de los partidos políticos (OSC). A lo anterior, uno de los entrevistados afirmó que con dinero público se compra el voto (representante de partido medio). El sistema como está diseñado le otorga denotadas ventajas a los partidos mayoritarios quienes se llevan la tajada más grande del financiamiento público (OSC). Finalmente, otro de los entrevistados comentó que el financiamiento público ha contribuido negativamente para mantener a las oligarquías de los partidos políticos quienes disponen de dinero para financiar a sus grupos afines para que los apoyen en la dirección del partido y a sus grupos opositores les niegan darles financiamiento para sus acciones de proselitismo político (representante de partido medio).

e) El monto del financiamiento público y la forma como se reparte el recurso

Casi la totalidad de entrevistados coincidieron que el monto del financiamiento público es el adecuado y que disminuirlo no sería viable. Si bien es cierto que la posición de los representantes de las OSC propusieron disminuirlo, admitieron que “sería muy difícil despojarlos del financiamiento público”. La justificación para no disminuir el financiamiento público es que “la democracia cuesta” (partidos medio y minoritario). La posición mencionada se confirmó con el recurso que interpusieron 20 partidos políticos derivado de la resolución de disminuir el financiamiento público a principios del año 2021. Integrar en una posible propuesta de reforma la disminución del financiamiento público propiciaría paralizar la reforma en su conjunto.

Diferente es el caso sobre la fórmula de reparto del financiamiento público que actualmente se utiliza, en este tema si existe consenso unánime que se debe reglamentar con mayor precisión. El esquema como está diseñado propicia que la JCE deba resolver y ello le genera una fuerte carga. La posición de los entrevistados de los partidos mayoritarios es establecer una fórmula mixta, una parte por el número de votos y un porcentaje menor por igual. Para los partidos medios la fórmula debe cambiar, ya que es inequitativa y favorece a los partidos mayoritarios. Por eso propusieron que se utilice la fórmula mexicana, repartir el 70% por el número de votos y el 30% restante de manera igual a los partidos políticos con registro. Al respecto mencionaron el recurso que presentaron por la disminución del financiamiento público, coincidieron que si se quiere fortalecer al régimen democrático el fallo debe considerar los principios del art. 74 constitucional de “favorabilidad y razonabilidad”. Si bien es cierto que el principio de favorabilidad podría analizarse de manera detallada, también es necesario comentar que puede suceder que cuando se favorece a una de las partes se le tiene que quitar a la otra. La opinión de los partidos pequeños entrevistados es que el financiamiento público favorece a los partidos grandes y que es necesario que se aumente el monto para los

partidos pequeños, lo anterior justificado en el principio de favorabilidad antes mencionado. Una opinión que contrasta, son los entrevistados de las OSC quienes opinaron que los partidos pequeños no tienen el apoyo social suficiente para merecer financiamiento público “no se les puede dar tanto dinero”. Afirmaron que algunos partidos pequeños solo obtienen el registro para vivir del financiamiento público y algunos de ellos se coaligan con partidos grandes con el objeto de poder apoyar a sus candidatos para que aparezcan de manera reiterada en la boleta electoral.

f) Financiamiento público indirecto

Un punto que sobresale de las entrevistas realizadas es que pocos actores políticos refirieron esta clase de apoyos y sólo uno mencionó que se debería aumentar los espacios que se otorgan en el último mes de la campaña electoral (representante de partido minoritario). Algunos de ellos mencionaron que un inconveniente que ven en esta clase de apoyos es que la audiencia que tiene la televisión y radio pública es baja, y que no es posible competir con el dinero que tienen los partidos mayoritarios que tienen el recurso económico suficiente para pagar a los medios privados de mayor difusión nacional (partido medio). Al respecto la JCE ha realizado esfuerzos para poder reglamentar el uso del financiamiento público indirecto, tal es el caso de la Resolución no. 64-20 del 19 de junio del 2020 que estableció un criterio de reparto.

g) Financiamiento privado

El financiamiento privado de partidos políticos tiene diversas modalidades, las dos más usuales son las contribuciones y las cuotas. En el primero de los casos, tiene mayor presencia durante las campañas electorales y depende del monto que se recaude de la capacidad de gestión del candidato. En el caso de las cuotas de los afiliados el dinero es recaudado por el partido político y su cuantía depende del monto que señale el partido y la frecuencia de la aportación. En los sistemas electorales comparados son pocos los partidos políticos que recaudan cantidades sustanciosas por cuotas, ejemplo de ello es el Partidos Socialdemócrata alemán y el Laborista Inglés.

La opinión de los representantes de los partidos mayoritarios fue en el sentido que las elecciones cada día son más costosas y que requieren de fuentes de financiamiento privado. Los apoyos dependerán del trabajo del candidato, de su capacidad de gestión y de su relación con el sector privado. A lo anterior agregaban que es necesario tener mayores controles del financiamiento privado y algunos de ellos consideraron necesario que las contribuciones se hagan públicas. Los partidos de mediana votación consideraron que tu financiamiento privado depende de las posibilidades que tengas de ganar “si eres competitivo te van a dar recursos privados, si no, no”. Por lo anterior consideraron que para los partidos es indispensable que sus militantes paguen cuotas “los partidos debe impulsar un mecanismo de cobro de cuotas, con ello tendrían un compromiso más serio de los afiliados”, a lo anterior agregó que están desarrollando un programa que les permitirá recibir cantidades importantes que serán vitales para conducir su causa en periodos no electorales. En sentido contrario, los partidos de menores votantes, el financiamiento privado es una actividad que se les complica, por ello es relevante el financiamiento público.

Un tema que existió coincidencia es en la existencia de límites a las contribuciones privadas y la necesidad de transparentarlas. Los límites deben establecerse en un parámetro que permita “evitar que se compren a los partidos políticos” (representante de partido con presencia media). Por su parte el sector de las organizaciones sociales consideró que es necesario aumentar la regulación del financiamiento privado, hacer una reforma legislativa para evitar ambigüedades, por ejemplo, en procesos electorales están permitiendo que algunos bancos donen a los partidos, cuando el art. 64.1 de la Ley de Partidos establece la prohibición expresa de las donaciones de las personas morales. Además, propusieron que la ley establezca prohibiciones expresas para las donaciones de las empresas y la prohibición para pedir prestado a los bancos en procesos electorales.

Uno de los problemas que algunos de los entrevistados coincidieron en el fortalecimiento del control del financiamiento privado, puesto que carecer de ello se corre el riesgo de lavado de activos o que se ingrese dinero del narco o delincuencia organizada en las campañas políticas (OSC), sobre todo en los partidos pequeños, por ello todas las donaciones se deberían hacer en cheques (representante de partido mayoritario). El financiamiento privado debe tener controles más estrictos como: a) todas las donaciones deben tener un recibo que conste el contribuyente, sus datos fiscales y el monto aportado; b) las contribuciones en especie se deben cuantificar y elaborar una constancia de ello; c) se debe diseñar una plataforma que obligue a los partidos y candidatos a subir sus recibos; d) en los informes que presenten los partidos deben constar cada uno de sus contribuyentes y los montos aportados; e) la autoridad electoral debe diseñar formatos para que todos presenten de manera homogénea; f) las donaciones en efectivo deben observar un trato especial para garantizar su origen lícito (representante de autoridad electoral).

h) Gastos de campañas electorales

La ley electoral establece en sus artículos 202 al 206 diversas disposiciones que regulan los gastos de campaña bajo una óptica que busca garantizar condiciones de equidad política. Este último concepto fue señalado por diversos actores como un tema de agenda pendiente en República Dominicana. Aunque el tema no se concentra únicamente a las campañas electorales, ya que algunos de los entrevistados afirmaron que los partidos grandes hacen campaña todo el tiempo porque tienen el dinero suficiente para mantener sus estructuras (representante de partido medio y OSC), por ello consideran que la fiscalización debe hacerse de manera permanente. Un tema adicional es la necesidad de regular el gasto y la fiscalización de las campañas internas de los partidos políticos (representante de partido mayoritario).

El problema que requiere atención inmediata es establecer garantías institucionales para garantizar elecciones competitivas bajo parámetros que impidan la asimetría y el gasto excesivo de las campañas (representante de partido medio, OSC y académico). La ley electoral señala los toques a los gastos de campaña (art. 204), el problema es que no se respetan y son los partidos grandes o algún candidato de partido mediano o pequeño, con recursos propios o capacidad de obtenerlos por la vía privada, los que gastan de manera descomunal, obteniendo ventajas indebidas (representante de partido medio, OSC y

académico). La forma como se desarrollan las campañas electorales en República Dominicana requiere de recursos económicos sustantivos “si quieres ser competitivo tienes que gastar” (representante de partido medio). Una opción que evitaría el gasto excesivo y las condiciones inequitativas es reducirlos prohibiendo ciertos tipos de gastos, como los que se realizan en los medios de comunicación y haciendo efectivo los límites establecidos (OSC, académico). Los límites a los gastos de campaña deben encontrar su punto medio, si son altos, se obligará a los partidos pequeños a depender de sus donantes privados (representante de partido medio). Los límites a los gastos de campaña se establecieron por primera vez en el 2018, lo paradójico es, que a pesar de que existen afirmaciones recurrentes que estos no se respetan, a la fecha no se han presentado recursos ante la autoridad electoral por sobrepasarlos.

Un tema que generó preocupación es el papel de los medios de comunicación durante el proceso electoral, “existe una competencia desleal en los medios de comunicación” (OSC). Los altos costos hacen que sólo los partidos y candidatos con recursos puedan acceder a ellos (representante de partido medio, OSC y académico). Una propuesta que surgió es prohibir al gobierno que compre espacios en los medios de comunicación (representante de partido medio y minoritario), ya que consideran que rompe la equidad electoral “al publicitar su obra pública” (representante de partido mayoritario).

i) El proceso de fiscalización

En República Dominicana existen en la ley diversas disposiciones para la fiscalización de los partidos políticos, el problema es que no se han puesto en práctica. En este tema la normativa requiere de una mejor estructuración y es posible que existan algunos vacíos que se dejaron así por parte de los legisladores con el objeto de protegerse de futuras sanciones “la clase política no ha querido asumir el tema, el sistema como está les beneficia” (académico). El paso que sigue es hacer viable la fiscalización, ello ayudaría a modificar las condiciones de la competencia política; si se invierte en fiscalización “le estarían haciendo un bien a la democracia dominicana” porque también se evitaría el ingreso de dinero “sucio a las campañas”, evitando así acciones de corrupción y de financiamiento irregular proveniente de la delincuencia organizada (representante de partido medio).

Para la fiscalización se sugirieron dos vías: la institucional y la social. En la primera se coincidió que la instancia adecuada sería la JCE, también sugirieron la participación de la Cámara de Cuentas “debe estar facultada para emitir medidas de apremio” (académico). La fiscalización debería ser anual para los gastos ordinarios y de campaña, los plazos para que los partidos presenten sus cuentas deberían estar establecidos en la ley en periodos inmediatamente posterior a la conclusión del año y al de la celebración de las campañas electorales. El proceso de fiscalización debe realizarse de forma eficaz para evitar que la JCE tenga cuestionamientos de los partidos políticos o medios de comunicación, para ello es necesario dotar a la institución “de un área potente, con personal de carrera, tecnología y sistemas informáticos de vanguardia (representante de partido medio). Para facilitar la labor de los partidos y la revisión de la JCE se deberían establecer formatos homologados (representante de partido mayoritario).

Actualmente casi todos los partidos políticos cumplen con la presentación de sus informes, y los partidos que no lo hacen se les detiene la entrega de la financiación pública (funcionario electoral). Se han hecho esfuerzos para facilitar la labor de los partidos y candidatos, prueba de ello es que los informes se presentan en línea y se tiene programado desarrollar un software propio para la fiscalización y un equipo multidisciplinario de analistas sólido (contadores, abogados, auditores e informáticos) que los verifiquen. Para complementar la labor se deben diseñar mecanismos de cruce de información con autoridades fiscales, bancarias y exigir a los candidatos abrir cuentas específicas para sus gastos de campaña (funcionario electoral). Actualmente el trabajo se ha concentrado en exigir las cuentas y subirlas a una plataforma que puede ser consultada por cualquier ciudadano. De esta forma, se vienen a sumar acciones de transparencia.

En República Dominicana han existido esfuerzos por fiscalizar a los partidos por parte de las organizaciones sociales. Participación Ciudadana ha monitoreado el uso de los medios de comunicación durante las campañas políticas. La labor de la fiscalización por parte de las organizaciones sociales debe hacerse partiendo de la base de los informes que presenten las autoridades y de la búsqueda de información por medio de los portales de transparencia. La ventaja de la participación de las organizaciones sociales en labores de fiscalización es que operan como caja de resonancia para que la ciudadanía emita sus juicios de valor, tanto reflexionar de los que se gasta en las campañas políticas, como la relación de las fuentes de financiación privada con los candidatos (OSC).

j) Sanciones

Una acción fundamental para disminuir el financiamiento privado y los gastos de campaña irregulares es establecer un catálogo de sanciones enérgicas, que pueden oscilar entre la anulación de la elección, las multas o el retiro del registro de los partidos políticos (OSC y académico). Algunos consideran que en República Dominicana hay impunidad “por eso se cometen excesos” (representante de partido medio). Actualmente existen sanciones, una de ellas es multarlos hasta por el doble del financiamiento privado ilícitamente recibido, pero no se llevan a la práctica (OSC).

Además de las sanciones señaladas se propusieron adicionar el catálogo de delitos electorales para castigar conductas relacionadas con el financiamiento privado irregular. En este tema, los tipos penales electorales actuales se concentran principalmente en castigar la compra y coacción del voto y no el financiamiento irregular. Un tema que causa preocupación es el del dinero proveniente de actividades ilícitas, por eso propusieron integrar a la Ley de Lavado de Activos diversas disposiciones que sancionen estas conductas (OSC).

k) Transparencia

La transparencia es un mecanismo fundamental que se integró a la institucionalidad democrática para valorar el desempeño de las instituciones públicas. La información pública permite que la ciudadanía esté informada de las acciones de gobierno, fortalecer su confianza, vigilar o en su caso haber públicas las acciones que considere no se apegaron a la ley o las

decisiones públicas responsables para que la ciudadanía actúe en consecuencia. En este tema las personas entrevistadas coincidieron que la transparencia es esencial para fiscalizar a los partidos políticos y mantener condiciones de regularidad democrática.

La transparencia en la fiscalización del financiamiento y gasto político debe hacerse como “cultura”, no amenazando, sino estimulando su uso (funcionario electoral). En el proceso de fiscalización se debe integrar una plataforma que haga públicos los informes de los partidos y los resultados de la fiscalización (representante de partido mayoritario). Las organizaciones sociales y el sector privado deben ser sectores primarios de las consultas, para ello también requieren estar capacitados para que conozcan de normas electorales y disposiciones relacionadas con el ingreso y gasto político (OSC).

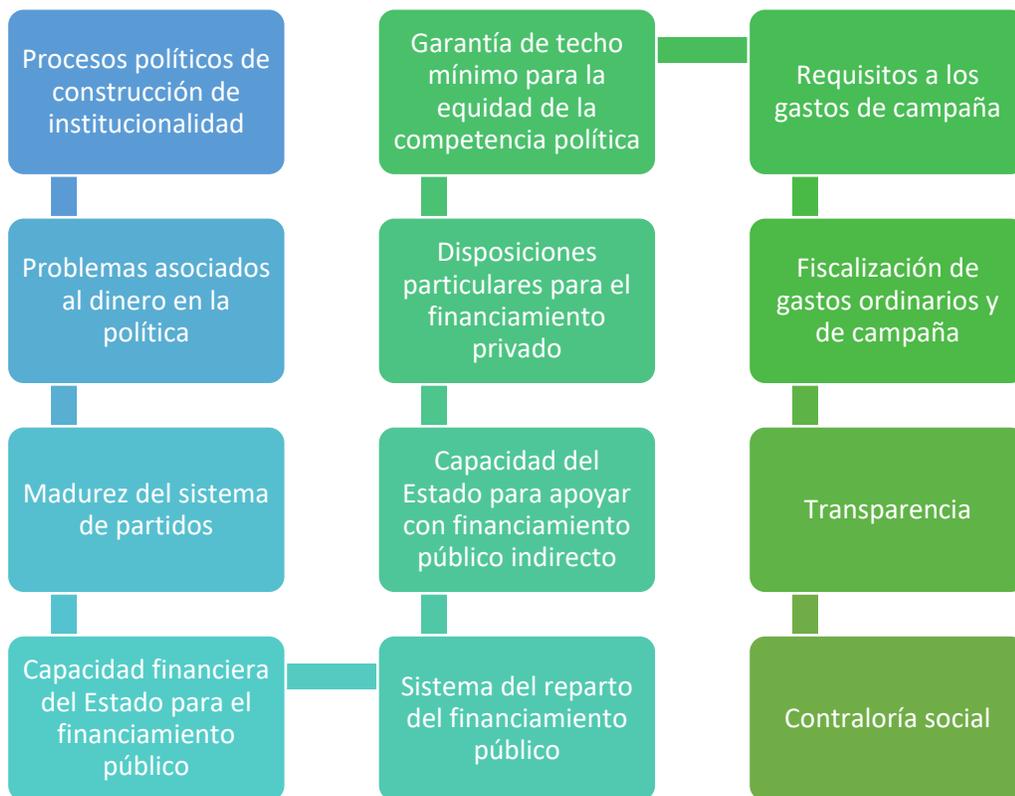
Una propuesta interesante que replica el caso mexicano es la de obligar a los partidos políticos para que ellos mismos tengan sus propios portales de transparencia. Para esta medida se requiere que por ley se establezca el catálogo de acciones que los partidos están obligados a transparentar (representante de partido medio). En este tema, se requiere considerar que los partidos son instituciones que se disputan el poder político y para ello hacen estrategia que difícilmente se puede hacer pública. Pero bien se podría subir la información relacionada con el financiamiento público, privado, sus gastos de campaña y la nómina de sus directivos.

Propuesta de Agenda Legislativa y de Coordinación Institucional

Reformar un sistema de financiación, gasto y control de partidos políticos es una actividad que requiere de un proceso de alta precisión. Para ejemplificarlo podemos hacer una analogía con un reloj mecánico simple, el cual requiere por lo menos de 130 piezas para que funcione. La característica básica es que cada pieza tiene una función que está interconectada de manera directa o transversal. Diseñar un sistema de financiación de partidos es un proceso que requiere de un diagnóstico, una planeación, diversos procesos de análisis financiero, una negociación política, analizar la capacidad de institucional para la fiscalización y el desempeño de los actores políticos. En el proceso de transición democrática de la década de los ochenta, América Latina construyó su institucionalidad electoral por medio de aproximaciones sucesivas. En este proceso se permitía cierto nivel de experimentación para encontrar la puesta a punto de su sistema electoral. A 40 años de los procesos de transición, la modernización de los sistemas electorales ya no admite experimentaciones, por el contrario, exigen precisión. En República Dominicana actualmente diversos sectores políticos y sociales exigen nuevas disposiciones para la regulación del dinero en la política. Esta actividad quizá es una de las más complicadas de un sistema electoral, las democracias más avanzadas no han estado ajenas de problemas relacionadas con el financiamiento de la vida política, el binomio de política y dinero es un “golem” difícil de controlar. Si bien es cierto que no es fácil, tampoco es una tarea imposible, pero requiere de un diseño que es construido como traje a la medida.

En la figura 5 se establecen los puntos indispensables a considerar para la elaboración del modelo de financiación y gastos de partidos. Se inicia considerando si el sistema político está en proceso de maduración o se mantiene en la búsqueda de construcción de la institucionalidad democrática. Se continúa considerando si existen diversos problemas asociados a corrupción política motivados por financiamiento irregular de partidos y candidatos. En este esquema un tema particular reviste las condiciones de los partidos políticos, si ya cuentan con la infraestructura suficiente o se deben mantener los subsidios públicos para alentar la pluralidad y la competencia equitativa. Un tema fundamental es la capacidad financiera que tiene el Estado, que si bien es cierto puede ser necesario seguir apoyando a los partidos con dinero público, a veces el Estado no tiene los fondos suficientes. Ya definido el monto del financiamiento público lo que procede es definir la forma de reparto que debe cumplir con un criterio dual de equidad y estímulo al reconocimiento de la fuerza electoral. En lo que respecta al financiamiento público indirecto es muy eficaz para garantizar condiciones de equidad, sobre todo cuando se realiza por medio del apoyo gratuito en medios de comunicación. El financiamiento privado requiere limitarlo, controlarlo y hacer públicas las donaciones y más en un ámbito que está directamente relacionado con la democracia representativa. Para América Latina el requisito necesario en las campañas políticas es que existan límites a los gastos de campaña, lo que garantiza cierta equidad, siempre y cuando no sean altos, con un control efectivo y con requisitos claros en lo que se puede gastar. Por último, un sistema de financiación para que sea efectivo requiere de una fiscalización eficiente, que sea transparente y que ésta sea acompañada por procesos de contraloría social.

Figura 5. Proceso para la reforma electoral de financiación



Elaboración propia

En República Dominicana las disposiciones relacionadas con el financiamiento de partidos desde hace años necesitaban llevar a cabo reformas estructurales. Aunque la literatura es exigua en la materia, en el 2015 Francisco Cueto presentó una serie de reformas que brevemente vamos a referir (2015: 31): a) garantizar que los recursos públicos sean empleados para incentivar nuevos liderazgos, candidaturas femeninas y formación de militantes; b) evitar que los partidos estén en campaña en tiempos no electorales; c) definir límites de gastos; d) establecer sanciones por irregularidades en el financiamiento privado y gastos de los partidos políticos; e) prohibir el financiamiento de actividades ilícitas; f) exigir la presentación de informes periódicos; g) prohibir la difusión de obra pública en periodos electorales; h) incorporar un sistema contable efectivo para el control de los ingresos y gastos de los partidos políticos y candidatos. La propuesta hecha hace 6 años podemos afirmar que sigue vigente. Todos los países tienen formas y estilos de ejercicio político. En República Dominicana los legisladores que representan a los partidos políticos definirán la forma de una posible reforma, en sus tiempos y procesos. En este caso podemos afirmar que existe una necesidad de reforma que se puede hacer en diversas etapas, la primera una emergente y la otra gradual. La reforma emergente requiere establecer normativamente el monto del financiamiento público y su esquema de reparto, como lo referimos no existe una Ley que

establezca el monto del financiamiento público que se otorga a los partidos políticos. Por otra parte, el esquema empleado para el reparto es claramente desproporcional y requiere ajustarse. Las reformas graduales son las que tienen que ver con el financiamiento privado y la fiscalización, estos procesos son los que definirán el sistema en su conjunto. Requieren de un debate amplio en el que se consideren los procesos transversales anteriormente mencionados.

El proceso de reforma para el financiamiento y gasto de los partidos políticos tiene que transitar por un debate público en el que participen actores políticos, autoridades electorales, organizaciones sociales y expertos en la materia. En la figura 6 se presentan los pasos que en procesos convencionales se realizan para una reforma electoral, para su estructuración se consideraron las recomendaciones de actores políticos, sociales y académicos hechos para el presente estudio. El primer paso es la elaboración de un anteproyecto, los entrevistados coincidieron que es la JCE la que debe hacer la primera propuesta fundamentada en su experiencia técnica y en los temas que le generan una alta tensión por no estar regulados. El segundo paso consiste en acordarlos con los actores políticos que son los que legislativamente pueden hacer viable la reforma. Las grandes reformas estructurales, requieren de acuerdos políticos nacionales, este paso refleja la disposición para realizar el cambio y públicamente comprometerse. En República Dominicana existe consenso unánime que el financiamiento público debe seguir, pero para determinar el monto es necesario considerar la capacidad financiera del Estado que ante un gasto público más demandante debe priorizar. Posterior a ello, debe elaborarse una reforma que para que tenga legitimidad de origen es necesario discutirla en foros públicos que permitan la participación plural de todos los sectores. Esta etapa permitirá elaborar una segunda propuesta que pasará a las Cámaras legislativas para su discusión y aprobación. Para que la ley no se convierta en papel mojado es necesario de un proceso de implementación que contenga la temporalidad para su operación. Finalmente, para garantizar su efectividad, se debe permanentemente monitorear.

Figura 6. Proceso para reformar el sistema de financiación y gasto de los partidos políticos



Elaboración propia

17 propuestas para el Mejoramiento de la Regulación sobre Financiamiento de Partidos Políticos y para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales en República Dominicana

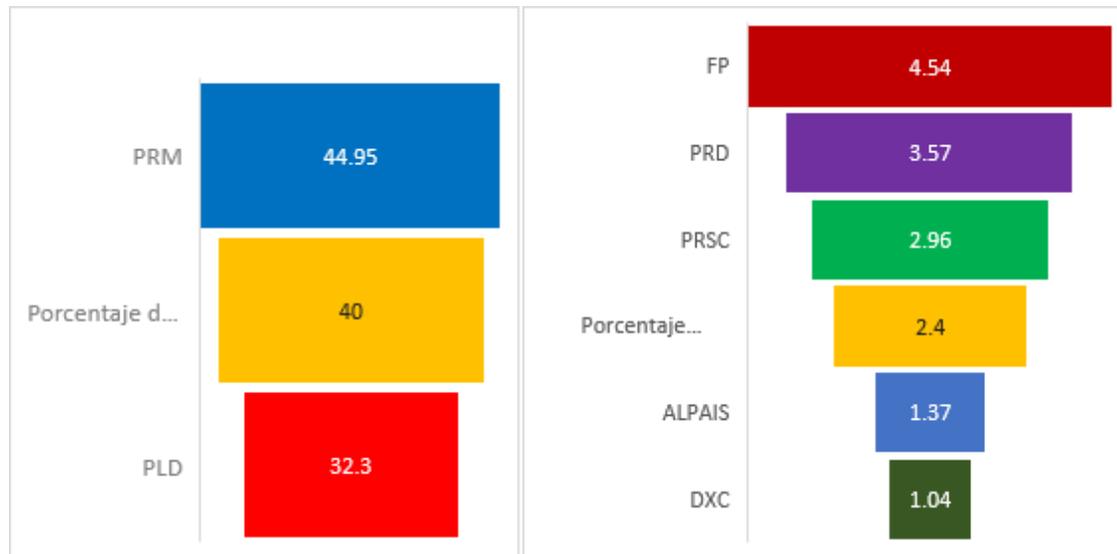
1. Bolsa total del financiamiento público

En general, durante la mayoría de los años de cobertura del presente estudio la JCE repartió una bolsa económica total entre los partidos políticos que correspondió al 0.5% del presupuesto de gasto público del país para años electorales, y al 0.25% para años no electorales (porcentaje específico del presupuesto general de gasto público del país), aplicando la disposición contenida en la Ley 275-97. Sin embargo, en algunos años –como para el pasado proceso electoral de 2020— el porcentaje de recursos no se ajustó a dichas pautas (se repartieron RD\$ 3,013 millones según el Reglamento 2020 del 30 de enero de 2020, y los ingresos del Estado ascendieron a más de RD\$ 997,000 millones). Es decir, se distribuyó entre los partidos el equivalente al 0.3% en año electoral (al que después se agregaron mil millones más, para alcanzar el 0.4%). Un sistema electoral encuentra su fortaleza en las reglas claras y su aplicación con certeza, por ello se recomienda para este rubro: a) que los fondos asignados a los partidos políticos estén definidos en la Constitución para que tengan mayor fuerza vinculante o en la Ley de Orgánica del Régimen Electoral (15-19); b) que el cálculo para el financiamiento público se modifique, eliminando el método actual e incorporando otras variables como el número de electores por una cantidad fija que pueda aumentar considerando la inflación establecida por el Banco Central. La fórmula propuesta establece criterios fijos que permiten calcular con antelación el dinero a recibir por financiamiento público y evitar que sean condicionados por los presupuestos generales del Estado, que, aunque generalmente aumentan anualmente, dependen para su determinación de factores externos a los procesos electorales y está condicionado a la salud de las finanzas públicas (presupuesto de egresos anual).

2. Método de distribución del financiamiento público a partidos políticos

La excesiva fragmentación en el sistema de partidos y la alta inequidad económica entre partidos mayores y partidos menores sugiere la necesidad de ajustar el sistema de distribución del financiamiento público. La práctica internacional recomienda la asignación de fondos del Estado conforme a dos criterios: igualitario y proporcional. El sistema actual dominicano tiene una clara desproporcionalidad, como se muestra en la gráfica 3, que considera el esquema de reparto para el 2021 que se calculó con el resultado electoral del año 2020, entre los partidos mayoritarios, a los se les adjudicó el 40% de la bolsa total a cada uno, cuando el PRM obtuvo casi el 44.95% de los votos y el PLD 32.3%. En el segundo bloque de reparto a todos se les adjudicó el 2.4% del total del financiamiento, cuando hay partidos que casi obtuvieron el 5% y otros apenas tuvieron una votación superior al 1%. Si FP hubiera obtenido más del 5% de los votos, al PRM, PLD y FP les hubiera correspondido el 26.6% de la bolsa total del financiamiento, con ello el esquema de falta de proporcionalidad se hubiera afectado de una manera evidente: los dos partidos más votados hubieran recibido una cantidad mucho menor que su fuerza electoral y FP se beneficiaría recibiendo una contribución económica que superaría su 5% de votación con 26% de financiamiento.

Gráfica 3. Financiamiento público recibido comparado con fuerza electoral



Elaboración del autor con base a los resultados electorales de la elección del año 2020 establecidos en el Reglamento de la JCE 05/2021.

En República Dominicana operó un modelo entre 1999 y 2005, que repartía el financiamiento público bajo un esquema 25% igualitario entre todos los partidos políticos y 75% proporcional a la fuerza electoral según votación válida recibida. Se podría retomar el modelo de financiamiento público referido o aplicar una fórmula similar que asegure pluralidad sin atomización. Otra modalidad ensayada por varios países de la región, complementaria a la forma de distribución de la contribución económica del Estado, consiste en condicionar la asignación de recursos a la obtención de un porcentaje de votos determinado o a la obtención de asientos legislativos en la Asamblea, como instrumento para prevenir la proliferación de organizaciones políticas sin respaldo popular cuyo único objetivo sea acceder a dinero público. Al respecto, si República Dominicana optara por exigir a los partidos políticos 0.5% de votación válida emitida para acceder a la contribución económica del Estado, podría estimular la consolidación de partidos con representación social y prevenir el oportunismo político. En países territorialmente más extensos y con población heterogénea, como el caso español, podría justificarse la fórmula del apoyo a los regionalismos. En el caso de República Dominicana en las elecciones pasadas del 2020 más de 20 partidos no sobrepasaron el umbral del 1% de votos. Estos partidos no perdieron el registro, la sentencia del Tribunal Constitucional TC/0146/21 establece que la obtención de un cargo de elección municipal, es suficiente para garantizar el registro del partido, con independencia del número de votos obtenidos.

Al aplicar la fórmula propuesta, los dos partidos mayoritarios en República Dominicana (PRM y PLD), verían disminuida su participación de la contribución económica del Estado con una enmienda que aplicase una fórmula similar a la utilizada en el periodo 1999-2005, mientras

que el resto de los partidos políticos con más de 0.5% de votación válida incrementarían su monto económico. Este es el modelo observado en la región latinoamericana, basado en los principios de *equidad* y *proporcionalidad*. El objetivo es compensar la debilidad de los partidos menores con un mayor acceso a recursos públicos que les permita en años subsecuentes construir una plataforma política más robusta y competir por los cargos de elección popular en condiciones más favorables. Por otra parte, exigir a las organizaciones políticas de un mínimo de votos para acceder a la contribución económica del Estado (0.5% en el modelo aquí presentado), contribuye significativamente a que la ciudadanía subsidie únicamente a partidos con respaldo social. En este caso, de 29 partidos políticos que hoy reciben financiamiento público, la cifra disminuiría a 15. Ello tendería en el largo plazo a consolidar un sistema de partidos menos fragmentado y formado por organizaciones con voz dentro de la sociedad dominicana. Además, evitaría que algunos partidos sólo se concentren en obtener un puesto de elección popular municipal con el fin de recibir financiamiento público, el cual es suficiente para que sus directivos puedan disponer de una cantidad que es administrada de manera discrecional.

Un tema relevante que se tiene que considerar es definir no solamente el porcentaje mínimo que debe obtener un partido para recibir financiamiento público, sino dejar clara la fórmula, actualmente se establece que para hacer el cálculo se debe considerar el resultado de la última elección. El criterio que utilizó la JCE en el 2021 fue considerar la votación de las elecciones a presidente, congreso y municipales, aunque en nuestra opinión la resolución es adecuada, es mejor que esté establecida en la Ley y no dejar que con criterios de la autoridad electoral se resuelva, ya que corre el riesgo que la fórmula empleada no sea de la satisfacción de algunos partidos políticos, se la impugnen y cuestionen su desempeño. Para resolver el problema de los partidos políticos que participan en elecciones municipales y no en las nacionales, podría existir un financiamiento público expofeso para elecciones locales. La bolsa nacional no aumentaría, pero en el caso que se considere que es necesario para el fortalecimiento del sistema de partidos que se apoyen a las localidades, se podría replicar el sistema nacional anteriormente propuesto.

3. Financiamiento público indirecto

En América Latina el financiamiento público indirecto es una opción para garantizar que todos los partidos puedan llevar su oferta política al electorado. Por lo anterior se recomienda elaborar un catálogo de apoyos que el Estado otorga a los partidos políticos: publicidad en radio y televisión; situación fiscal de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos, tratamiento fiscal de las donaciones, entre otros. El catálogo debe establecer fórmulas de distribución que reproduzcan las contempladas para el acceso a financiamiento público directo (contribución económica del Estado). La transparencia del financiamiento público indirecto que reciben los partidos políticos es tan relevante como la prevista para el financiamiento directo. Cuando el financiamiento indirecto es más opaco, se producen espacios de corrupción y generación de intereses que, una vez en el gobierno, los candidatos ganadores se ven comprometidos a compensar con los procedimientos de contratación pública. República Dominicana transparenta el financiamiento público directo y el gasto que realizan los partidos

y candidatos, pero carece de información y de transparencia sobre las aportaciones indirectas a través de tiempo en medios electrónicos, cobertura noticiosa y/o y tratamiento fiscal (en otros países de la región, el costo de la presencia en medios de comunicación de partidos y candidatos se considera incluso superior a los recursos económicos que reciben las organizaciones políticas directamente del Estado). La elaboración del catálogo, el registro y control sobre pautas comerciales asignadas, y la transparencia sobre dicha información, brindará certeza y mayor equidad a los procesos electorarios, fortaleciendo la integridad electoral de República Dominicana.

4. Financiamiento privado

Como fue explicado en el presente estudio, el dinero privado en la política puede provocar distorsiones importantes, como transferir el mandato de los votantes a los grandes intereses particulares. Para prevenir que fenómenos como éste surjan dentro de los procesos político-electorales de un país y afecten su integridad electoral y la calidad de su democracia, es necesario fijar límites a las aportaciones individuales y al financiamiento privado total que puede recibir un partido político. El primer límite (aportaciones individuales) tiene la finalidad de evitar la creación de fuertes vínculos o compromisos entre candidatos y empresariado; el segundo límite (aportación privada total), tiene la finalidad de prevenir actos de simulación (por ejemplo, fingir donantes individuales para alcanzar mayores cantidades económicas de fuentes privadas). Adicionalmente a ambos límites que buscan controlar la influencia del dinero privado en la política, es pertinente introducir un tercer límite: a las aportaciones privadas en efectivo o mediante cheque u otro mecanismo financiero bancarizado. Por lo regular, el dinero privado en efectivo es conveniente mantenerlo en la órbita de las campañas de boteo que realizan las organizaciones políticas y en las cuotas partidarias fijadas a militantes y dirigentes (cantidades pequeñas). Rebasado ese criterio -y con el objetivo de disuadir el ingreso de dinero ilegal en los procesos electorarios- las aportaciones individuales deberían realizarse mediante operaciones bancarizadas (transferencias electrónicas, cheques u otra modalidad). La discusión sobre el financiamiento privado debe también considerar: las donaciones en especie, regulación y tratamiento de créditos contraídos por los partidos políticos con la banca comercial (el caso de España referido en el presente estudio es ilustrativo al respecto), autofinanciamiento o recursos generados por los partidos (son otra fuente legítima e importante de financiamiento, pero también susceptible de actos de simulación), personas físicas versus personas jurídicas o morales, y prohibiciones.

Para evitar la excesiva dependencia del financiamiento público es necesario fomentar el financiamiento privado. El financiamiento privado no afecta a la democracia representativa, siempre y cuando se realice respetando la ley (Del Castillo, 1985: 12), específicamente a la regulación de los límites, control y transparencia. Para evitar un Estado paternalista en el que los partidos dependan del financiamiento público, la opción es equilibrar las fuentes de ingresos promoviendo la captación de recursos de origen privado. En Alemania que tiene un sistema mixto, el Estado otorga a los partidos políticos un financiamiento público que depende del número de votos obtenidos y el dinero que puedan recaudar por financiamiento privado. Aunque quizá no sea el momento para poder sugerir esta fórmula para República Dominicana, si es necesario que los partidos políticos fortalezcan sus sistemas de recaudación privada,

que bien pueden ser las cuotas de sus militantes, aportaciones de sus simpatizantes y mecanismos de apoyo gubernamental para estos efectos como pueden ser deducciones fiscales por en bajos montos, al estilo EEUU (tax checkoff).

5. Transparencia sobre fuentes de financiamiento privado

La legislación dominicana permite las aportaciones en dinero o en especie provenientes de fuentes privadas a los partidos y candidatos. Sin embargo, su control y regulación son limitadas. Los partidos únicamente reportan nombres de donantes y cantidades, pero se desconoce el destino de estas aportaciones y se ignora también si existen contribuciones privadas adicionales que no son reportadas por los partidos. Algunos países optan por limitar el flujo de efectivo como mecanismo para contener el ingreso de fondos de origen ilícito en las campañas políticas (asegurándose que las transacciones económicas de los partidos sean realizadas por medio del sistema financiero bancarizado). Otra alternativa consistiría en que la JCE desarrolle protocolos y lineamientos para el registro detallado de las aportaciones privadas (con más elementos informativos que nombres y cantidades, tanto en el origen como en el uso del dinero). Lo anterior, dado que la Cámara de Cuentas se encuentra imposibilitada de auditar fondos privados. Es decir, mientras que la Cámara de Cuentas continuará presentando Informes de Auditoría sobre el uso de la contribución económica del Estado, la JCE podría complementar dicho trabajo —en su función de fiscalización— con el registro sobre el origen y el destino de las aportaciones privadas.

6. Gastos de campaña

República Dominicana tiene la particularidad de fijar límites o topes a los gastos de precampaña que realizan partidos y candidatos en una norma (art. 42, Ley 33-18) y establecer los límites a los gastos de campaña en otra disposición jurídica (art. 204, Ley 15-19). Como se describió en el presente estudio, existe un problema de dispersión jurídica que afecta la certeza electoral. Se recomienda que la regulación sobre financiamiento, gasto, transparencia y fiscalización se encuentre en el mismo cuerpo normativo para facilitar su conocimiento público y cumplir con estándares de certeza normativa básicos. Otra innovación necesaria en la regulación dominicana consiste en cuantificar e incorporar las aportaciones en especie que reciben las y los candidatos, dentro de los límites a los gastos de campaña (como una medida pertinente para mantener la equidad en las contiendas). Finalmente, con base en el reciente proceso electoral general de 2020, resulta necesario también establecer reglas para la difusión de logros y obras de gobierno. En otros países las reglas prohíben la comunicación oficial desde la proclama con la que da inicio el proceso electoral, y sólo queda autorizada la difusión de mensajes gubernamentales vinculados con actividades y servicios esenciales para la población (periodos de vacunación, mensajes con motivo de alertas o desastres naturales, entre otros). Como parte de las reglas de difusión, además de acotar los tiempos en los que puede haber publicidad oficial, otros países han optado también por restringir la voz, el nombre y la imagen de personas específicas (por ejemplo, se difunde el mensaje sin asociar con partidos, gobiernos o funcionarios). La regulación debe cubrir tanto la presencia en medios impresos y electrónicos nacionales como provinciales. Limitar la publicidad que puede

desplegar el gobierno en tiempos electorales es un mecanismo importante para cumplir con el principio constitucional de equidad, frente a candidatos y partidos opositores.

7. Responsabilidad social de los medios de comunicación durante las campañas electorales

El modelo anglosajón es de corte liberal: deja a criterio de cada medio de comunicación elegir entre la neutralidad y el favoritismo frente a las campañas políticas. El resultado es la existencia de medios electrónicos e impresos con visibles preferencias por un partido u otro. En años recientes, la consecuencia más negativa de dicho modelo sin restricciones es el surgimiento de las llamadas *fake news* (noticias falsas difundidas como verdad con la intención de crear opinión pública y manipular preferencias políticas). El modelo que ha seguido la región latinoamericana, atendiendo a su historia de control político, déficit de democracia y libertad de prensa restringida, ha sido el de promover la imparcialidad de los medios de comunicación como una alternativa para apoyar elecciones más libres, creíbles y democráticas.

Este modelo de *responsabilidad social* de los medios de comunicación contempla brindar cobertura noticiosa veraz a todas las opciones políticas, con tiempos de presencia o aparición a cuadro similares, evitando con ello que los medios se conviertan en un jugador político más. En Francia es una agencia gubernamental, el Consejo Superior de lo Audiovisual (*Conseil Supérieur de l'Audiovisuel*) la que regula los contenidos y garantiza el techo mínimo de la equidad que deben dar los medios de comunicación durante las elecciones. Por las condiciones políticas de América Latina, para este caso se sugiere que sea la autoridad electoral. Para implementar exitosamente este modelo, la JCE podría desarrollar un programa de seguimiento noticioso en medios durante los procesos electorales (para llevar el control de la cobertura noticiosa). Con base en dicho programa, se aplicarían medidas cautelares cuando algún medio manifieste sesgo notorio en favor o en contra de alguna opción política. El problema de monitorear los medios de comunicación es su costo, por lo que se tendría que buscar una opción que no genere una fuerte carga financiera a la institución electoral.

8. Auditoría sobre los fondos provenientes de la Contribución Económica del Estado

El desarrollo del presente estudio implicó una revisión de los Informes de ingresos y gastos presentados por los partidos políticos y de los Informes de Auditoría realizados por la Cámara de Cuentas. Al margen de los problemas señalados en el apartado 2, existe una imperiosa necesidad de que los Informes detallen, conforme a prácticas contables aceptables, sus contrataciones y compras. Muchos de los gastos revelados en dichos informes carecen de las comprobaciones correspondientes (facturas), muestran erogaciones no desglosadas (cantidades/precios unitarios/costos totales), evidencian falta de transparencia en los procedimientos de compra y contratación. Asimismo, se encontró una carencia de uniformidad en los informes de los partidos (unos los presentan con mayor completitud y otros de forma más limitada o poco rigurosa). Lo anterior nutre la desconfianza sobre el uso discrecional del

dinero de origen público. Además de avanzar gradualmente en los problemas descritos en el apartado 2 del estudio, la anomalía contable aquí explicada puede subsanarse mediante la completa, veraz y rigurosa elaboración de informes anuales.

Al respecto, la creación de la Dirección Especializada de Control Financiero de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos de la JCE ayudará a coordinar esfuerzos en este campo con las unidades de control financiero de los partidos. A la par del acompañamiento que puede darse entre estas instancias, existen rubros de mejora regulatoria identificados por la JCE que fortalecerán la legalidad en el uso de los fondos públicos por parte de los partidos políticos: a) establecer un catálogo de los gastos que pueden ser cubiertos con el financiamiento público; b) exigir autorización de la JCE para la adquisición de bienes inmuebles; c) mayor orden contable y devolución de inmuebles de partidos extinguidos; d) obligar a los partidos a expedir recibos para aportaciones privadas; e) prohibir las aportaciones de empresas e instituciones bancarias; f) obligatoriedad de reportar la financiación en especie; g) establecer por norma que los partidos abran una cuenta bancaria exclusiva para aportaciones privadas; h) establecer criterios de localización por medio de cuentas de correo electrónico oficial para notificaciones; i) mejorar, automatizar, publicar y transparentar la plataforma digital que recibe los informes de los partidos.

9. Informes Anuales de la Cámara de Cuentas

Hasta ahora, los Informes de la Cámara de Cuentas que dan sustento al proceso de fiscalización anual de los fondos públicos entregados a los partidos, han concluido consistentemente en la aprobación de una contabilidad partidaria que “cumple razonablemente con las disposiciones normativas y reglamentarias, con opinión de salvedad”. Aún cuando los partidos realizan esfuerzos por subsanar las observaciones recibidas, los fondos que reciben no se ven comprometidos y, en general, las organizaciones políticas no ven en el proceso de auditoría una posible advertencia sobre malos manejos o sobre una contabilidad deficiente. Sin embargo, la JCE cuenta con facultades para condicionar la entrega de recursos contra buena comprobación de gastos, y dispone también de medidas cautelares que podrían emplearse para estimular y garantizar una correcta contabilidad. Se necesita aplicar, en uso de las facultades existentes, un esquema de acción y consecuencia. Lo anterior cobra mayor relevancia a la luz de las observaciones documentadas por la Cámara de Cuentas sobre el incumplimiento de los partidos al Instructivo para el Registro, Manejo e Informe de la Contribución Económica a los Partidos Políticos (IRMICEPP).

10. Compatibilidad entre calendarios de auditoría y tiempos electorales

Si bien las elecciones tienen una fecha constitucional de celebración y de toma de protesta de las autoridades electas, cuyo plazo dificulta una eficaz fiscalización de los recursos y determinación de sanciones cuando las haya, la JCE podría ensayar un trabajo de coordinación institucional con los propios partidos políticos, apoyando su preparación oportuna, completa y veraz de los informes de ingresos y gastos, mediante un trabajo de cooperación entre la Unidad de la JCE y las unidades internas de los partidos. Aunque esto ya está previsto en la propia Ley 33-18, su aplicación práctica no ha sido satisfactoria a la luz

de los contenidos de los reportes presentados por los partidos. En muchas ocasiones, los gastos reportados no permiten conocer con seguridad cantidades, ni destinatarios, ni procedimientos de contratación, ni existencia del bien o servicio contratado. Una eficiente coordinación, sobre la base de reuniones, comunicaciones e intercambios mensuales entre dichas instancias, facilitaría el trabajo anual de la Cámara de Cuentas y brindaría garantías de transparencia y orden en las cuentas de los partidos políticos.

11. Fiscalización de recursos provenientes de aportaciones privadas

De conformidad con el Acta Ordinaria 57-2020 del Pleno de la JCE, fechada el 26 de noviembre de 2020, la Unidad Especializada de Control Financiero de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos fue elevada a rango de Dirección con carácter permanente. Esta resolución se traducirá –en la operación diaria del órgano— en un mayor presupuesto, personal y capacidades institucionales para desplegar el trabajo de fiscalización y coordinación con los partidos. La medida ayudará significativamente en el mejoramiento de los procesos de transparencia, auditoría, fiscalización y orden en los libros contables de los partidos. Para los procesos electorales, se hace necesario también considerar acciones institucionales, cambios normativos y políticas públicas de acompañamiento con los partidos (entidades auditadas) en relación con la revisión de recursos económicos provenientes de fuentes privadas, tanto en dinero como en especie; en efectivo como en instrumentos bancarizados; de procedencia nacional como de organismos extranjeros. Lo anterior, a la luz de la incapacidad actual de la Cámara de Cuentas de República Dominicana de intervenir en la fiscalización de recursos privados. Las aportaciones o donaciones de particulares a candidatos y partidos pueden: a) burlar los topes de gasto de campaña; b) erosionar la equidad en las contiendas políticas; c) involucrar el movimiento de dinero ilícito; d) comprometer los procesos de contratación y compras de gobierno; y e) lastimar la gobernanza democrática y la integridad electoral del país. Por ello es importante revisar su legalidad y transparentar su cantidad, origen, y destino. La Cámara de Cuentas no posee atribuciones para auditar las aportaciones privadas, pero el área competente de la JCE sí podría desarrollar el trabajo de revisión, transparencia y sanción.

12. Ejercicio de las facultades de la JCE para una fiscalización eficiente

Un sistema de financiación encuentra su fortaleza institucional en la fiscalización. EEUU, país en el que el financiamiento de partidos y candidatos es primordialmente privado (existe financiamiento público, pero solo es para campañas presidenciales, el que tradicionalmente no se utiliza porque automáticamente le impone límite de gasto al candidato), tienen regulaciones muy estrictas sobre la forma de recaudar dinero. Además, cuenta con uno de los mejores esquemas en el mundo para su transparencia.¹⁰ En EEUU tienen un alto cumplimiento porque las sanciones son muy severas. En Europa Alemania, Reino Unido y Francia sus esquemas de control son potentes, aunque existe un esquema de cumplimiento de aceptación de las reglas de competencia política por voluntad individual, más que por

¹⁰ Véase: <https://www.fec.gov/introduction-campaign-finance/how-to-research-public-records/individual-contributions/>

miedo a la sanción. Estos países que pueden ser modelos históricamente no están exentos de escándalos políticos ocasionados por financiación irregular. En América Latina el talón de Aquiles del sistema de financiación de partidos y candidatos es la fiscalización. Pueden existir excepciones como Uruguay y Chile donde funcionan con regularidad. El caso mexicano es significativo, la unidad de fiscalización que se encuentra en el seno de la autoridad electoral está conformada por 400 funcionarios, con sistemas informáticos de control estrictos y constantes auditorías aleatorias, a la fecha las sanciones por exceder a los gastos de campañas y el financiamiento irregular son tangenciales en comparación a las posibles irregularidades.

En República Dominicana el gran reto será a corto plazo establecer un sistema de fiscalización que de manera ascendente vaya ganando espacios por medio de aproximaciones sucesivas. Actualmente la Unidad responsable al interior de la JCE cuenta con una estructura mínima, que pese a los esfuerzos es imposible lograr una fiscalización integral y su función a la fecha se ha concentrado en exigir que los partidos y candidatos presenten sus informes, los que hace públicos, pero no son revisados. Para responder a las exigencias en la fiscalización es necesario aumentar su infraestructura humana, presupuestal y tecnológica. La fiscalización de partidos sólo se podrá realizar cuando se diseñen formatos homologados para la presentación de ingresos y gastos, que se puedan capturar en plataformas tecnológicas y que a su vez estén interconectados con las áreas hacendarias que validen de manera automática que las facturas presentadas existen y cumplen con los requisitos fiscales. Además, deben existir reglamentos que especifiquen los términos para la presentación de informes y los responsables de su elaboración.

Posterior a la presentación de informes se debe revisar por un cuerpo especializado de contadores y auditores. Para la fiscalización se requiere de un trabajo transversal y la colaboración de instituciones financieras, bancarias y de inteligencia financiera. Ante la detección de irregularidades, la JCE podrá emitir medidas de apremio con el objeto de darles la oportunidad de aclarar rubros y no actuar de manera inmediata como institución inquisitoria. Ante la evidencia irrefutable de irregularidades lo que procede es la sanción que dependerá en su intensidad de la gravedad de los hechos. En el caso de detección de lavado de activos, tendrán la obligación de hacer la denuncia correspondiente ante la Procuraduría General de Justicia. El proceso descrito no es factible hacerlo de manera inmediata, se requiere de un diagnóstico que describa las condiciones que tienen los partidos para la rendición de cuentas, el diseño de aplicaciones informáticas, de capacitación y finalmente de operación, bajo parámetros de ajustes estructurales permanentes.

13. Homologación de la instancia responsable de fiscalizar a partidos y candidatos

El sistema actual en República Dominicana faculta a dos instancias para realizar la fiscalización de partidos y candidatos. La Cámara de Cuentas como responsable de la fiscalización del financiamiento público, y la JCE competente para supervisar los recursos de origen público y privado (donaciones individuales reportadas por los partidos), a través del área especializada prevista en el art. 67 de la Ley 33-18. Lo funcional sería que existiera una sola institución responsable y a nuestro juicio se debería ubicar en el seno de la JCE. El

problema que se observa es que la Cámara de Cuentas emite su resolución años después de la presentación de informes y no tiene facultades sancionatorias, si encuentra irregularidades las señala y las hace de conocimiento de la JCE para que pueda emitir una resolución sancionatoria, situación que a la fecha no ha pasado. Además, la forma como fiscalizan a los partidos políticos los hace bajo parámetros similares a los del ámbito gubernamental y un partido no tiene la calidad jurídica de institución pública. Además, el tener dos instituciones podría ocasionar tener diferentes criterios de fiscalización. La ventaja de concentrarlo en la JCE es buscar el carácter de especialización permanente, dotarla de la capacidad jurídica para apereibir por la falta de entregas a tiempo, con formatos establecidos y empezar a generar criterios para sancionar dependiendo de la gravedad de los hechos.

14. Ampliación del catálogo de sanciones administrativas y penales

Inducir un comportamiento de actores políticos acorde con el juego democrático y con el respeto al Estado de Derecho requiere del establecimiento y/o la ampliación de sanciones. La idea de acción y consecuencia está detrás de todo cambio cultural que, por su propia naturaleza, es complejo de instrumentar (los cambios culturales toman tiempo y manifiestan con frecuencia una inclinación a resistir). Si partidos y candidatos no reciben penalidades por incumplir o presentar de forma insuficiente sus informes de ingresos y gastos, difícilmente se comprometerán en el futuro a elaborar mejores informes; si el dinero de procedencia ilícita ingresa en las campañas políticas sin ser descubierto, observado y sancionado, continuará financiando candidaturas cada vez con mayor influencia; si los topes de gastos de campaña se burlan con donaciones privadas en especie y autofinanciamiento no reportado, se generará un círculo vicioso en el cual el dinero será el motor de la actividad política. Por lo anterior, es pertinente revisar el estado actual de las conductas merecedoras de sanción administrativa y penal, con el objetivo de empujar una conducta más respetuosa del juego democrático.

En el ámbito administrativo, la JCE debería contar con suficientes instrumentos para inducir la presentación *oportuna, veraz y completa* de Informes de ingresos y gastos de los partidos: el aperebimiento de forma preventiva durante el proceso de generación de informes, la retención de fondos públicos, la aplicación de medidas cautelares, la imposición de multas y la pérdida de personería jurídica, acompañadas de la presentación de denuncias ante el Ministerio Público según el caso, son mecanismos que pueden ayudar en esta misión reguladora desde la autoridad administrativa. Simultáneamente, ampliar el catálogo de delitos electorales, reunirlos en un solo cuerpo jurídico, fijar penas privativas de libertad y sancionar a toda la cadena que propicia el financiamiento irregular como son los particulares que no cumplen con las normas de los límites. Una innovación podría ser incorporar los tipos penales para las personas jurídicas, en Guatemala se sanciona penalmente a las empresas que otorgan apoyos a los partidos prohibidos por ley. Para el financiamiento proveniente de la delincuencia organizada o el narcotráfico las sanciones tendrán que ser contundentes, al igual que para el lavado de activos. En México la ley penal electoral sanciona a las personas que prestan servicios a las campañas y alteran las facturas con el fin de que no rebasen los topes a los gastos de campaña. Las medidas señaladas desde el derecho penal pueden inducir un mejor comportamiento político entre los actores, los financiadores y los proveedores de servicios para las campañas electorales (en la actualidad, República Dominicana prevé

algunas sanciones penales en la Ley 15-19, otras en la Ley 33-18, más las que pueden contemplarse en normas jurídicas relativas al servicio público).

15. Transparencia

Uno de los rubros en los cuales la Junta Central Electoral se ha destacado en años recientes es el de la transparencia proactiva. A través de su sitio electrónico de internet, la JCE publica diversa información de interés público sobre el dinero, sobre los procedimientos de compra y contrataciones y sobre las determinaciones del órgano. Mantener una política activa de transparencia y divulgación contribuirá a fortalecer la confianza de la sociedad en la Junta y en los procesos electorales dominicanos. Hacia adelante, la JCE podría explorar áreas de publicación de información en su portal que involucren *interactividad* con la ciudadanía o los usuarios del sistema. Encuestas de satisfacción, reporte de incidencias en tiempos electorales, vinculación con organizaciones de la sociedad civil y desarrollo de seminarios y actividades académicas de divulgación son opciones para alentar la comunicación entre la Junta y la ciudadanía.

Uno de los mejores antídotos en contra de la corrupción política es la transparencia. Para ello los sistemas de presentación de informes por parte de los partidos y candidatos deben precisar de manera clara las fuentes de financiamiento privado. De esta forma se podrá observar quienes son los que aportan a las campañas electorales y si posteriormente son beneficiados con obra pública o contratos gubernamentales. La transparencia es un componente que públicamente dota de información veraz y es el ciudadano que emite juicios de valor. A veces es mayor el costo de la sanción que un político puede recibir por hacer pública una situación irregular, que el castigo que pueda recibir por parte de un tribunal de justicia.

16. Contraloría social y fomento a los estudios sobre financiación y fiscalización

En los procesos de democratización en América Latina la sociedad civil organizada desempeña un papel de primer orden. En República Dominicana existe una arraigada tradición de contraloría social, para solo mencionar un caso, Participación Ciudadana desde el año 1993 desarrolla actividades para impulsar la transparencia, el combate a la corrupción y la contraloría social. Las organizaciones sociales pueden ser un aliado estratégico de la autoridad electoral para fiscalizar de manera externa los ingresos y gastos de los partidos políticos.

Un tema que contrasta en República Dominicana es que el tema de la financiación de partidos se encuentra de manera constante en los medios de comunicación, pero existen muy pocos estudios generados por este rubro. El financiamiento de partidos obliga a las instituciones y personas que desarrollen contraloría social o estudios académicos en la materia a tener un alto nivel de especialización. Lo anterior es consecuencia porque el tema en innumerables rubros reviste un carácter estrictamente técnico que obliga a conocer disposiciones normativas, resoluciones de instancias públicas y hacer valoraciones objetivas de sus consecuencias en la disputa del poder político. La calidad y objetividad de la información

vertida es una caja de resonancia que genera opinión pública. Además, es un mecanismo que puede ser utilizado por los ciudadanos para determinar juicios de valor de la actuación de la clase política.

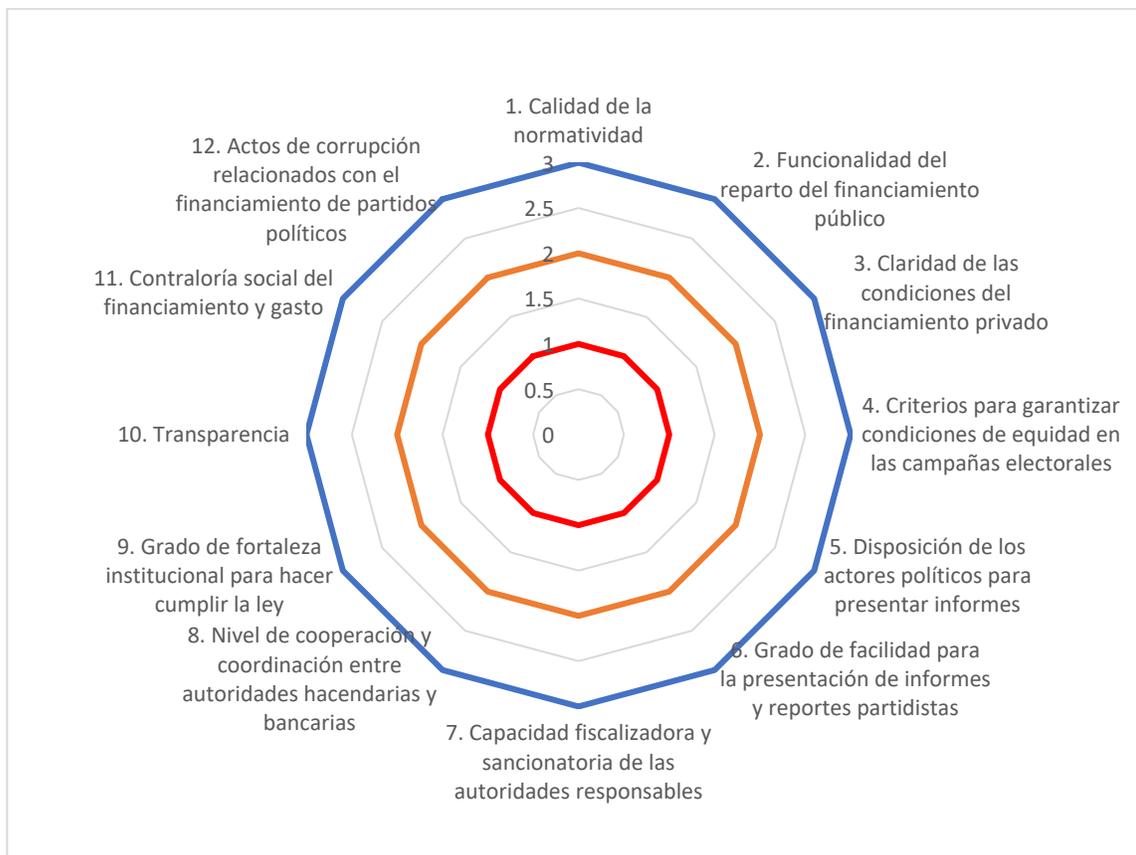
17. Construcción de indicadores para valorar desempeño institucional

Un proceso de reforma electoral para que sea efectivo debe medir el resultado de su implementación. En la figura 7 se establecen una serie de variables mínimas para evaluar su efectividad en el entorno institucional. Para República Dominicana el modelo sugiere 12 variables, las que será necesario definir los criterios de evaluación con base a su funcionalidad. Los componentes que se presentan son los fundamentales para valorar la funcionalidad transversal del sistema en conjunto. Hacer una transformación del sistema de financiación es un proceso delicado de mediano plazo. La evaluación en la implementación permite valorar si el nuevo sistema está funcionando o requiere hacer ajustes estructurales en algunos de sus componentes. También puede determinar si el problema de funcionalidad es de los mecanismos normativos o es responsabilidad primaria de los actores políticos que no acatan la ley. Al mismo tiempo permitirá parametrizar el nivel de efectividad en la fiscalización de la autoridad responsable, que es acompañado con acciones de transparencia y contraloría social. Al final se sugiere integrar un componente externo, que puede determinarse con el número de casos de corrupción relacionados con el financiamiento irregular de partidos políticos y candidatos.

La tendencia en el mundo es construir indicadores para determinar la calidad de los sistemas electorales, tal es el caso como lo señalamos en el presente estudio de la evaluación que mundialmente se realiza por medio del índice de integridad electoral, en donde República Dominicana tiene una valoración baja¹¹ a pesar de que las elecciones se desarrollan con regularidad, tiene niveles de legitimidad aceptables y son pocos los conflictos post electorales que se presentan que pongan en riesgo la estabilidad del Estado. Actualmente no existe un modelo en el mundo que pueda evaluar la calidad del financiamiento, gasto y control de los partidos políticos, República Dominicana puede ser un país innovador en la materia. Un aspecto crucial es que la evaluación no sea realizada por la autoridad electoral, se requiere de un organismo especializado, independiente y que documente avances y retrocesos contruidos para ir generando una memoria histórica. En este proceso, una exigencia sería la presentación de alternativas que permitan proponer acciones efectivas en los rubros que no presenten avances y establecer nuevos parámetros que mejoren la calidad del financiamiento, gasto y control de partidos políticos y candidatos.

¹¹ <https://www.electoralintegrityproject.com/>

Figura 7. Modelo de indicadores de financiamiento y gasto de partidos políticos



Fuente elaboración propia

Consideraciones finales

A la pregunta si el sistema electoral de República Dominicana requiere de una reforma a su modelo de financiación, gasto y fiscalización política, la respuesta inmediata es SÍ. Los lectores del presente estudio podrán observar que, luego del análisis desarrollado a lo largo de las 14 secciones que componen la investigación, se decidió incluir una serie de propuestas que tienen implicaciones legislativas, operativas e institucionales. Una agenda reformista de esta magnitud podría parecer ambiciosa, pero tenemos la firme convicción de que los cambios graduales, cuando funcionan, eventualmente conducen a transformaciones más profundas, orientadas a definir un sistema robusto, completo y de largo aliento, que le otorgue al país décadas de buen funcionamiento. Con esta idea se propuso desarrollar la agenda en su conjunto, esperando que, en el corto y en el largo plazos, pueda ser un instrumento que incida en el cambio institucional.

Las elecciones celebradas en República Dominicana en las últimas dos décadas se han desarrollado en un marco de paz social que ha permitido al ciudadano elegir a sus gobernantes periódicamente, cumpliendo así un mandato constitucional. Si bien es cierto que los comicios no han estado exentos de problemas, tampoco han surgido estridencias graves que pongan en riesgo la gobernabilidad del Estado, como ha sucedido en otros países de la región. Los diversos informes elaborados por las misiones de observación electoral, entre ellos los de OEA,¹² han validado los procesos, haciendo recomendaciones diversas, entre ellas la de regular el financiamiento público y su control.

Una de las características que encontramos en el desarrollo de la investigación, es el papel fundamental que desarrolla la JCE, sobre todo cuando toma decisiones motivadas por la falta de normatividad, o cuando aplica criterios flexibles con el objeto de mantener la regularidad del proceso electoral. En este último caso, las decisiones de la JCE han tenido el respaldo y el consenso de las diversas fuerzas políticas. Ello ha disuadido el surgimiento de conflictos en el pasado, pero no garantiza su prevención en el futuro. En materia de financiamiento de partidos políticos, tener criterios discrecionales y elásticos puede provocar en uno o varios actores políticos inconformidad y propiciar una tensión política que afecte al proceso electoral en su conjunto. Por ello, lo recomendable es que exista una certeza normativa que defina con claridad los límites en los cuales se desenvuelven los partidos políticos y las reglas que deberán cumplir. El objeto es garantizar la instauración de uno de los cimientos de la democracia electoral como es la certeza. Un tema que genera tensión al financiamiento público, es el número de organizaciones políticas con registro, actualmente son 27 partidos y 6 movimientos y/o agrupaciones políticas, entre más partidos es menor el financiamiento que se les adjudica.

El sistema electoral de República Dominicana se encuentra en un buen momento para hacer una reforma en materia de financiamiento de partidos políticos. El año pasado se tuvieron elecciones, los partidos se encuentran en un proceso de reconstrucción de cara a las próximas

¹² <https://www.oas.org/eomdatabase/default.aspx?lang=es>

contiendas, se dispone de más de dos años para implementar las medidas y existe un ánimo generalizado para crear una agenda de cambio legislativo y/o regulatorio que mejore las condiciones actuales en las que opera el financiamiento de partidos políticos y su fiscalización. Una reforma integral permitiría establecer nuevas condiciones para la competencia política con perspectivas de largo plazo, bajo una visión de mayor austeridad y equilibrio.

Un factor adicional es el alto costo que están teniendo las elecciones en República Dominicana. De mantenerse esta tendencia, el gasto electoral podría ir aumentando, afectando a las opciones políticas de menor representación social y haciendo del dinero el principal motor de los procesos electorarios. Lo anterior podría excluir a una parte de la clase política con dificultades para obtener financiamiento privado, como también podría convertir a algunos candidatos en rehenes de sus financiadores. El país está a tiempo de atajar estos peligros observados en otras democracias.

Otro imperativo consiste en establecer criterios y mecanismos rígidos para el control de los recursos, con la finalidad de evitar el ingreso de dinero proveniente del narcotráfico, de la delincuencia organizada y de otras fuentes ilícitas, así como para disminuir la corrupción política. Asimismo, otro fenómeno grave que está afectando a varios países latinoamericanos es el de la violencia política, reflejado en la cantidad de homicidios de candidatos y dirigentes de partidos políticos durante los procesos electorales. Lo anterior denota que el crimen organizado quiere imponer algunas de sus condiciones y la puerta de entrada más rápida, pero más perversa, es financiar a los candidatos.

Como lo mencionamos en el cuerpo del presente estudio, el financiamiento público de los partidos políticos contribuyó a la construcción de un sistema plural de partidos y a dotarlos de insumos básicos para que puedan llevar su oferta política al electorado, pero también es necesario admitir que la curva de los problemas relacionados al dinero en la política sigue latente en las elecciones, como son altos costos, el financiamiento irregular y la compra del voto. Esperar a que los problemas se acumulen y generen una crisis no es el camino adecuado.

Comenzar un proceso de reforma en materia de financiamiento de partidos políticos evitaría problemas a futuro y sentaría las bases para el desarrollo de procesos electorales de mejor calidad. A la fecha las reglas formales e informales, tienen el consenso de un buen número de actores políticos y no existe la urgencia del cambio. Sin embargo, República Dominicana se encuentra en el momento preciso para delimitar lo que quiere y espera de los siguientes procesos electorales, que incidirán directamente en la calidad de la representación política. Francisco Cueto afirma “uno de los elementos para calibrar la calidad de la democracia es la forma como los partidos políticos manejan sus recursos económicos” (2015: 30), premisa en la que coincidimos totalmente. Por último, solo nos queda reiterar que el financiamiento de partidos políticos, su gasto y control es un tema que se debe tratar con visión de Estado para mantener una buena salud democrática.

Bibliografía

Agíss Bitar, Fernando (2010), *Fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Una reflexión sobre la aplicación efectiva de las normas de fiscalización*, 1ª reimpresión, Temas selectos de Derecho Electoral, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Alcántara Manuel y Martínez Barahona Elena (coord.) (2003), *Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina*, México, Universidad Iberoamericana, IFE, FLACSO.

Aparicio, Ricardo (2006), *¿Cómo se financian los partidos políticos en México?*, México, CIDE.

Astudillo, César (2018), *El derecho electoral en el federalismo mexicano*, México, Secretaría de Cultura, Secretaría de Gobernación, IJ-UNAM.

Carrillo, M.; Lujambio A.; Navarro C.; y Zovatto D. (coord.) (2003), *Dinero y contienda político-electoral*, México, FCE, PNUD, IFE, TEPJF, IDEA e IFES.

Casar, María Amparo y Ugalde, Luis Carlos (2019), *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*, México, Grijalbo.

Casas, Kevin y Zovatto, Daniel (2011), "Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina", *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, Pablo Gutiérrez y Daniel Zovatto (Coord.), México, UNAM, IDEA, OEA.

Casas-Zamora, Kevin (2016), "The State of Political Finance Regulations in Latin America", Discussion Paper 12/2106, International IDEA.

Cueto, Francisco (2011), "Financiación de los partidos políticos en la República Dominicana" en Gutiérrez Pablo y Zovatto Daniel (coord.) (2011), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México, UNAM, IDEA, OEA.

Cueto, Francisco (2015), República Dominicana, VVAA (2016), *Financiamiento Político y Regulación de Campañas Electorales en América Latina*, Atlanta, EEUU, Centro Carter.

Chacón Rojas, Oswaldo (2011), *Dinero del crimen organizado y fiscalización electoral*, México, Fontamara.

De la Calle, Humberto (2004), "Financiamiento político: público, privado, mixto", Griner, Steven y Zovatto, Daniel (ed.) (2004), *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José de Costa Rica, OEA, IDEA.

Del Castillo Vera, Pilar (1983), *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, CIS.

Díaz Santana, Héctor (2000 a), “Financiamiento de los partidos políticos”, en *Léxico de la Política. Conceptos y categorías de las Ciencias Sociales en un dialogo intercultural*, Germán Pérez Fernández del Castillo y otros (eds.), México, FLACSO - Fondo de Cultura Económica.

Díaz Santana, Héctor (2000 b), “Experiencias con el Financiamiento de los Partidos Políticos en España”, en *Reforma del Estado*, vol. I: Financiamiento político, Salvador Valdés Prieto (ed), Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos.

Díaz Santana, Héctor (2015), “México”, *Financiamiento Político y Regulación de Campañas Electorales en América Latina*, Atlanta, EEUU, Centro Carter.

Díaz Santana, Héctor (2020 c), “El debate sobre el financiamiento público de partidos en México”, México, Mimeo.

Duarte, Isis (2003 a), “Análisis comparativo sobre financiación de campañas y partidos políticos. República Dominicana”, *Financiación de la política en América Latina*, San José de Costa Rica, OEA-IDEA.

Duarte, Isis (2003 b), “Financiamiento estatal a los partidos políticos y monitoreo de los gastos de publicidad”, en Carrillo, M.; Lujambio A.; Navarro C.; y Zovatto D. (coord.) (2003), *Dinero y contienda político-electoral*, México, FCE, PNUD, IFE, TEPJF, IDEA e IFES.

García Viñuela, Enrique (2019) “Reformas de la financiación política para preservar los ingresos de los partidos”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm 167, jul-sep, pp. 3-18.

Griner, Steven y Zovatto, Daniel (ed.) (2004), *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José de Costa Rica, OEA, IDEA.

Gutiérrez Pablo y Zovatto Daniel (coord.) (2011), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México, UNAM, IDEA, OEA.

Katz, Richard y Peter Mair (2009), “The Cartel Party Thesis: A Restatement”, *Perspectives on Politics*, vol. 7, núm. 14, pp. 753-766.

Lee-Jones, Krista (2019), “The Role of Political Party Finance Reform in the Transition from Dominant to Competitive Party Systems”, Transparency International.

Lujambio, Alonso (2007), “La fiscalización de los gastos de los partidos políticos”, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Nohlen D.; Zovatto D.; Orozco, J.; Thompson J. (comp.), México, IIDH, Universidad de Heidelberg, IDEA, TEPJF, IFE, FCE.

Magolowondo, A. Falguera y Matsimbe (2012), "Regulating Political Party Financing: Some Insights from the Praxis". International IDEA.

Mann, Thomas E. (2000), "Dilemas de las regulaciones del financiamiento político", en *Reforma del Estado*, vol. I: Financiamiento político, Salvador Valdés Prieto (ed), Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos.

Norris, Pipa y Max Grömping (2019), *Electoral Integrity Worldwide*, The Electoral Integrity Project.

Rial, Juan (2015), "Medio y campañas electorales. Retos para la equidad", *Revista Derecho Electoral*, no. 19, enero-junio, San José de Costa Rica, Tribunal Supremo de Elecciones.

Rozón, Vladimir; Ferreiras, Gabriela; y Bautista Glenis (2017), *El financiamiento de partidos políticos y campañas electorales en República Dominicana: problemática y posible solución*, República Dominicana, OPD, FUNGLODE.

Santano, Ana Claudia (2018), "La narcofinanciación de la política: una asignatura pendiente en América Latina, Misión Jurídica. Revista de Derecho y Ciencias Sociales, núm. 14, enero-junio, ISSN 1794-600X.

VVAA (2015), *Financiamiento Político y Regulación de Campañas Electorales en América Latina*, Atlanta, EEUU, Centro Carter.

Zovatto Daniel y Del Castillo Pilar (1998), *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José de Costa Rica, IIDH-CAPEL.

Zovatto Daniel (2003 a), "América Latina" en Carrillo, M.; Lujambio A.; Navarro C.; y Zovatto D. (coord.) (2003), *Dinero y contienda político-electoral*, México, FCE, PNUD, IFE, TEPJF, IDEA e IFES.

Zovatto Daniel (2003 b) "Estudio comparado de las características jurídicas y prácticas del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina", en Alcántara M. y Barahona E. (coord.) (2003), *Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina*, México, Universidad Iberoamericana, IFE, FLACSO.

Legislación consultada

Argentina

Constitución Política

Ley 26215

Chile

Constitución Política

Ley 18603 (DFL4)

Colombia

Constitución Política

Ley 130

Costa Rica

Constitución Política

Código Electoral (Ley No. 8765)

México

Constitución Política

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Ley General de Partidos Políticos

Perú

Ley de Organizaciones Políticas (28094)

República Dominicana

Constitución de la República

Ley 275-97

Ley 33-18

Ley 15-19



2011 Crystal Drive | 10th Floor | Arlington, VA 22202 | USA

 www.IFES.org