

# **Equidad en el financiamiento de campañas en América Latina y sus implicaciones para la competitividad electoral: una mirada a las elecciones en Centroamérica, 2010-2014**

Betilde Muñoz-Pogossian  
*Organización de los Estados Americanos (EE. UU.)*

DOI: <http://dx.doi.org/10.7440/colombiaint85.2015.02>

RECIBIDO: 3 de noviembre de 2014

APROBADO: 6 de marzo de 2015

MODIFICADO: 24 de julio de 2015

**RESUMEN:** El documento propone un modelo para evaluar los sistemas de financiamiento de campañas de acuerdo con el nivel de equidad que promueven. Usando datos de fuentes primarias para el ciclo de elecciones presidenciales entre 2010 y 2014 en Centroamérica, el trabajo evalúa los atributos clave de sistemas de financiamiento equitativos y sus implicaciones para la integridad electoral. Se propone que una mayor integridad electoral se da con sistemas que promueven el financiamiento público de campañas, el control del uso de recursos del Estado, la restricción del financiamiento privado y la aplicación de topes al costo total de las campañas.

**PALABRAS CLAVE:** financiamiento de campañas • financiamiento de la política • equidad electoral • integridad electoral • financiamiento público • topes de gastos • partidos políticos

## **Equity in Campaign Financing in Latin America and Its Implications for Electoral Competitiveness: A Look at Elections in Central America, 2010-2014**

**ABSTRACT:** The document proposes a model for evaluating campaign financing systems according to the level of equity they promote. Using data from primary sources for the 2010-2014 cycle of presidential elections in Central America, the study evaluates the key attributes of equitable financing systems and their implications for electoral integrity. It proposes that greater electoral integrity occurs with systems that promote public financing of campaigns, control over the use of state resources, restriction of private financing, and the application of limits on the total cost of campaigns.

**KEYWORDS:** campaign financing • political financing • electoral equity • electoral integrity • public financing • expenditure ceilings • political parties



## **Equidade no financiamento de campanhas na América Latina e suas implicações para a competitividade eleitoral: um olhar sobre as eleições na América Central, 2010-2014**

**RESUMO:** Este documento propõe um modelo para avaliar os sistemas de financiamento de campanhas de acordo com o nível de equidade que promovem. Usando dados de fontes primárias para o ciclo de eleições presidenciais entre 2010 e 2014 na América Central, o trabalho avalia os atributos-chave de sistemas de financiamento equitativos e suas implicações para a integridade eleitoral. Propõe-se que uma maior integridade eleitoral se dá com sistemas que promovem o financiamento público de campanhas, o controle do uso de recursos do Estado, a restrição do financiamento privado e a aplicação de limites máximos ao custo total das campanhas.

**PALAVRAS-CHAVE:** financiamento de campanhas • financiamento da política • equidade eleitoral • integridade eleitoral • financiamento público • limites de gastos • partidos políticos

## Introducción

La relación entre el dinero y la política en general, particularmente durante las elecciones, afecta la calidad de la democracia y la representación como un principio de organización política. La competitividad de las elecciones con frecuencia se pone en riesgo como resultado de la incapacidad de los marcos legales de generar condiciones para que todos los partidos y candidaturas puedan competir con un piso mínimo de igualdad. Grandes cantidades de dinero que entran a las campañas, el financiamiento ilegal de las mismas, o el uso de recursos públicos para fines electorales, son solo algunos de los problemas que han evidenciado los límites de las elecciones democráticas. Aunque, por un lado, el caso de América Latina muestra los grandes avances que se han dado hacia elecciones limpias, cada vez más inclusivas que en el pasado —de hecho, en la región se ha dejado atrás el fraude electoral masivo—, y las instancias de control establecidas en la ley han dificultado en creciente medida la alteración de la intención de los votantes en el conteo y escrutinio de votos, aún persisten retos importantes en el área de competitividad electoral. En este sentido, la región también hace evidente la poca atención que se ha prestado a las regulaciones que generan más equidad en la competencia, y el gran progreso que todavía falta por hacer.

En el caso particular de la región latinoamericana, pero también en otras regiones, la relación entre el dinero y la política ha venido tomando importancia en la agenda democrática contemporánea. Los escándalos políticos han afectado negativamente esa relación. Los escándalos de corrupción han evidenciado la debilidad de los regímenes democráticos en desarrollo. En efecto, el financiamiento de las actividades de campaña ha llegado a ser, sin duda, un sendero fácil para que se manifiesten esas debilidades. Estos escándalos también han servido de motor de reformas políticas (Pujas y Rhodes 1999; Pinto-Duschinsky 2002; Posada-Carbó 2008). De hecho, cuando pensamos en financiamiento de campañas y en los esfuerzos por regular el flujo de dinero o divulgar sus orígenes, la atención está usualmente puesta en este fenómeno. Sin embargo, hay otros aspectos relacionados con la innegable y necesaria presencia del dinero en la actividad política que precisan atención.

Este documento está organizado en cinco partes. La próxima sección evalúa la relación entre la integridad de elecciones, la respectiva competitividad

electoral y el financiamiento de campañas. En la siguiente se describe a grandes rasgos el modelo conceptual utilizado para evaluar la equidad en los sistemas de financiamiento de campañas. En este sentido, se propone que tanto el marco legal para la celebración de elecciones como las prácticas de financiamiento en los partidos políticos son importantes. La brecha entre el marco legal y lo que ocurre en la práctica es igual de significativa. En la siguiente sección se evalúan los casos de las elecciones presidenciales en cinco países de Centroamérica, y en la última parte se ofrecen algunas conclusiones que emergen del presente estudio.

## 1. La relación entre la integridad electoral y el financiamiento de campañas

Este estudio evalúa la relación entre el dinero y la política en un área particular del financiamiento de la actividad política: las campañas electorales. El documento propone que una mayor integridad electoral es resultado de sistemas de financiamiento político que promueven equidad electoral. La equidad en los gastos de campañas contribuye a la integridad electoral al salvaguardar el respeto por los principios básicos de la democracia electoral plasmados en instrumentos legales internacionales,<sup>1</sup> así como el ejercicio pleno de las dos facetas de los derechos políticos, el derecho a elegir y a ser electo. Los principios específicos de la democracia electoral afectados por la naturaleza del sistema de financiamiento electoral se relacionan, en primera instancia, con la universalidad del voto:<sup>2</sup> todos los ciudadanos gozan del mismo derecho de participar como votantes y como candidatos. Hay cualidades de un sistema de financiamiento de campañas que contribuyen a la integridad y legitimidad de una elección por vía del respeto a la universalidad del voto. ¿Cómo podemos considerar una elección con integridad si los aportes privados,

---

1 Tales como la Declaración Americana de los Deberes y Derechos del Hombre (1948), la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos (1969), la Carta Democrática Interamericana (2001), la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003), entre otros.

2 Otros elementos incluyen el respeto a la periodicidad de las elecciones, el secreto del voto, la neutralidad y equidad en la administración de elecciones, el respeto por las intenciones de los votantes al registrar los votos, la definición de los ganadores basada en la votación libre y soberana de la ciudadanía, entre otros.

ya sea de corporaciones o de individuos con alto poder adquisitivo, son la única fuente de financiamiento de las campañas? ¿Cómo evitamos conflictos de interés? Un sistema de financiamiento de campañas donde predomina el financiamiento privado de campañas pone en desventaja a aquellos candidatos con menos recursos económicos y con menos accesos a las redes de financiamiento privado. Más aún, este tipo de sistemas podrían generar condiciones en las que el interés público no es favorecido cuando esos candidatos llegan al poder. La sobredependencia de aportes privados en las campañas también genera conflictos de interés en aquellos que deben ejercer el poder una vez electos. El financiamiento público, es decir, el financiamiento de campañas con aportes de las arcas públicas, está inherentemente asociado a la promoción del interés público y debería ser teóricamente imparcial. Es precisamente debido a esta imparcialidad que el uso de fondos públicos en una campaña puede promover la inclusión de más ciudadanos en la competencia electoral, contribuyendo a generar de esa forma un piso mínimo para la competencia. Igualmente, un sistema de financiamiento público fortalece la independencia de las candidaturas de los aportes e intereses de privados.

De igual forma, ¿se puede considerar una elección como plenamente íntegra si quien está en el poder (*incumbent*) gana una elección moviendo la maquinaria gubernamental a su favor, un recurso con el que, por definición, no cuentan los oponentes? ¿El sistema regula el uso de fondos públicos con fines electorales? Cuando los recursos públicos son usados *solo* por aquellos que ostentan el poder, su uso deja de promover la competitividad e integridad electorales. Un sistema equitativo de financiamiento de campañas es aquel que establece controles para “nivelar la cancha” entre aquellos en el poder que participan en una elección y aquellos que no tienen eso jugando a su favor. La integridad electoral también puede vincularse al costo de las elecciones, una preocupación reflejada en el Artículo V de la Carta Democrática Interamericana (CDI). En sociedades con altos niveles de desigualdad como las de América Latina,<sup>3</sup> los costos excesivos de las campañas hacen mella

---

3 Aunque ha habido un notable progreso en los niveles de desigualdad económica en América Latina (de acuerdo a datos del Banco Mundial, el promedio de desigualdad económica, medida por el coeficiente de Gini, ha descendido de ,55 en 1995 a ,52 en 2010), América Latina está en primer lugar como una de las regiones más desiguales del mundo, incluso más desigual que Asia del Este y del Pacífico y regiones más pobres como el África subsahariana. De acuerdo con un reciente estudio del Banco Mundial (2013), “Shifting Gears to Accelerate Shared

en la habilidad de las candidaturas con menos recursos de competir y violan así el principio de igualdad inherente a las elecciones democráticas. Aunque no es el foco de este trabajo, la misma lógica aplica a la transparencia de los sistemas de financiamiento de campañas. A la integridad de una elección también se le puede dar una mirada desde el lente que privilegia el acceso de los votantes a información pertinente sobre las campañas en una elección. En este marco, y desde la óptica de la equidad electoral, el presente estudio propone que los sistemas de financiamiento de campañas que promueven el *financiamiento público* de las campañas, controlan el *uso de fondos públicos* con fines electorales, *restringen los aportes privados* y adoptan *controles al costo total de las campañas* generando mayor equidad y, por tanto, mayor integridad electoral.

Norris, Frank y Martínez i Coma (2014, 9) definen integridad electoral como “la existencia de procesos que cumplen con la serie de obligaciones internacionales y normas globales para la celebración de elecciones, reflejadas en la serie de convenciones, tratados y leyes internacionales y que aplican universalmente a todos los países en el mundo durante todo el ciclo electoral”. Esta visión de la integridad de elecciones no se limita al día de la elección sino que da importancia a lo que ocurre en el período preelectoral, en la campaña, así como a lo que ocurre después del día de la elección. La integridad electoral vista a través de los lentes del financiamiento de la política necesariamente nos obliga a poner atención a los niveles de equidad electoral que genera el sistema, a la luz de las obligaciones y los derechos contemplados en los instrumentos legales internacionales relacionados con financiamiento de campañas. En este sentido, para efectos de este estudio, un sistema equitativo de financiamiento de campañas es aquel que, por medio de la regulación de los recursos de campaña, busca garantizar un piso mínimo de equidad para que los votantes, candidatos y partidos puedan ejercer el derecho a elegir y ser electos. Esta regulación implica la promoción del uso de recursos que favorecen condiciones de igualdad en la contienda, restringen sus

---

Prosperity in Latin America and the Caribbean” incluso los países con los menores niveles de desigualdad (Argentina y Uruguay) son más desiguales que los países más desiguales en Europa Occidental y Oriental y los países miembros de la OCDE. Más aún, la percepción de justicia en la distribución del ingreso también es reveladora. Según el más reciente reporte de Latinobarómetro (2013), siete de cada diez latinoamericanos consideran que la actual distribución del ingreso es injusta.

efectos adversos y limitan el gasto electoral. El trabajo se basa en datos de fuentes primarias para el ciclo 2010-2013 de elecciones presidenciales en Centroamérica, y usa también datos de los reportes de las Misiones de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (OEA). En un esfuerzo por generar un marco de análisis comparativo, el documento evalúa estos atributos y sus implicaciones para la integridad y competitividad electoral en los casos de cuatro elecciones presidenciales en Centroamérica que tuvieron lugar entre 2010 y 2014 en El Salvador, Costa Rica, Guatemala y Honduras.

## 2. La equidad en el financiamiento de las campañas: una propuesta conceptual

Fundamentalmente, un sistema de financiamiento equitativo es aquel que busca asegurar que la universalidad del voto, es decir, el principio de “una persona, un voto”, sea protegida. Este tipo de sistemas también buscan nivelar el piso de la competencia para todas las candidaturas y todos los partidos que participan en una elección. En este documento se propone un modelo en el que la integridad electoral funciona como variable dependiente; en otras palabras, la integridad de las elecciones se ve afectada por el nivel de equidad promovido por el sistema de financiamiento. En este apartado se ofrece un desglose de los indicadores y de las variables asociadas que deben tomarse en cuenta cuando se evalúa la equidad de un sistema de financiamiento electoral.<sup>4</sup>

El modelo evaluativo de financiamiento de campañas aquí propuesto ofrece cuatro indicadores básicos que contribuyen a calificar el nivel de equidad en los sistemas de financiamiento de campañas. Por medio de una revisión de las normas y de las prácticas en el financiamiento de las campañas en las elecciones presidenciales comprendidas entre 2010 y 2014 en América Central, se puede hacer una aproximación sobre si un sistema de financiamiento de campañas cae dentro de los niveles alto, medio o bajo de equidad. Para efectos del análisis que se produce del modelo, tanto lo contenido en las normas como lo que ocurre en

---

4 Esta sección se basa en un trabajo anterior de la autora: Betilde Muñoz-Pogossian, Alejandro Urizar y Rebeca Omaña. 2013. *Observando los sistemas de financiamiento político-electoral: un manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA*, Washington, D. C.

la práctica tienen importancia en la práctica electoral. Más aún, la brecha entre las normas y las prácticas también dice mucho del sistema de financiamiento de campañas, en particular, y de la integridad de elecciones, en general.

### **a. Medición de la equidad en el financiamiento de campañas**

La regulación en un sistema que apunta a generar equidad electoral implica a) la promoción del uso de recursos que favorecen un piso mínimo de equidad para la competencia, b) la restricción de aquellas fuentes de financiamiento que generan efectos adversos y c) el establecimiento de límites al costo de las campañas.

En primer lugar, la generación de condiciones equitativas en procesos electorales sirve al interés público, ya que promueve la inclusión de todos los ciudadanos y el ejercicio de sus derechos políticos. Por definición, los recursos gubernamentales no están asociados a los intereses privados y son, por tanto, imparciales. Por su imparcialidad, los recursos gubernamentales pueden ser usados para establecer o consolidar condiciones equitativas en elecciones. El financiamiento público de las campañas puede entonces contribuir a establecer un piso mínimo de equidad. El modelo propone entonces que un sistema equitativo debe considerar la promoción de ese tipo de financiamiento. En efecto, Koß (2010), Casas Zamora (2005) y otros han argumentado que el uso de subsidios estatales para la participación de los partidos en elecciones se ha convertido en la tendencia más importante en el financiamiento político contemporáneo. Se propone que los mecanismos a evaluar sobre la promoción del financiamiento público incluyen el establecimiento de métodos de cálculo y criterios claros de distribución de estos fondos a ser asignados a los partidos en contienda, los plazos para la entrega, y la financiación pública directa o indirecta dirigida a grupos históricamente subrepresentados.

En segundo lugar, cuando los recursos gubernamentales son utilizados indebidamente por los ciudadanos o aquellos que ostentan el poder, pierden su naturaleza imparcial y se ve afectada su capacidad de generar condiciones de equidad.<sup>5</sup> El uso de recursos gubernamentales con fines electorales hace mella

---

5 Para una categorización de usos y abusos en el uso de recursos públicos, ver Ohman (2011). Al estudiar el caso de Georgia, este autor se ocupa de la utilización de los recursos del Estado sistematizando la práctica de uso y abuso de los recursos del Estado y propone también una



en la equidad electoral en tanto solo aquellos en el poder tienen acceso a su uso. Esto ha sido extensamente estudiado por la literatura y por un grupo de estudios que evalúa los ciclos presupuestarios políticos. Estos autores han venido demostrando que en tiempos electorales se producen cambios en los gastos de consumo, en lugar de los gastos de inversión (Kraemer 1997; Remmer 1993; Vergne 2009). De cualquier modo, los candidatos que no están en posiciones de poder no tienen acceso a esos recursos y, por tanto, compiten en una cancha desnivelada. Consecuentemente, el uso indebido o abuso de recursos públicos en las campañas afecta la competitividad electoral y la integridad de un proceso eleccionario.<sup>6</sup> El modelo, por tanto, propone que un sistema equitativo de financiamiento de campañas debe considerar la prohibición del uso de recursos del Estado para fines electorales mediante prohibiciones a la publicidad para la promoción de los asuntos de gobierno, al uso de cargos públicos para fines de campaña, al uso de los recursos públicos en las campañas y, finalmente, mediante prohibiciones a la compra de votos o el clientelismo político.

En tercer lugar, los recursos individuales y corporativos están inherentemente vinculados a los intereses privados. En cualquier proceso electoral, los intereses privados, por su propia naturaleza, tienen como objetivo favorecer un resultado electoral específico. De hecho, se puede argumentar que el sesgo es inherente a sistemas de financiamiento electoral de fuentes privadas. En sociedades con niveles altos de desigualdad socioeconómica, tal y como lo es la región latinoamericana, en la cual los recursos privados están concentrados en muy pocos, optar por el modelo puro de financiamiento privado desnivela la cancha de competencia. El modelo propone que, por estas razones, el financiamiento privado de campañas puede potencialmente amenazar seriamente la equidad. Como resultado, los límites al financiamiento privado de campañas deben ser parte de un sistema de financiamiento equitativo de

---

definición. El autor también explica los casos de uso de los recursos estatales y administrativos y el abuso, y propone formas de regular los controles y sancionar estas prácticas.

6 Vinculado al uso de recursos públicos en campañas, autores como Díaz-Cayeros, Estevez y Magaloni (2012) y Dixit y Londregan (1996) han establecido que el acceso a recursos públicos aumenta las probabilidades de que el *incumbent* gane las elecciones. En opinión de estos autores, el uso indebido de recursos públicos resulta cuando el partido en el poder es el único actor con acceso a los recursos públicos para obtener ganancias políticas.

campañas. Aquellos que contemplan prohibiciones a las contribuciones anónimas, las contribuciones extranjeras directas o indirectas, las contribuciones de los contratistas y entidades jurídicas, incluidos los medios de comunicación, y, finalmente, aquellos que consideran la posibilidad de imponer límites a las contribuciones individuales directos e indirectos son los que tienden a promover mayores niveles de equidad electoral.

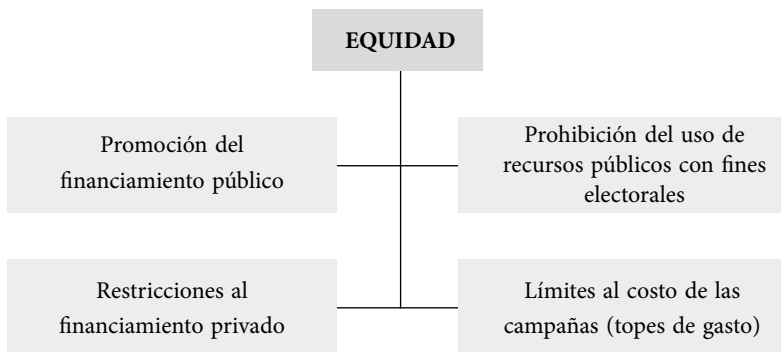
Es válido hacer una aclaración sobre la relación entre el financiamiento público y privado de campañas. Argumentamos que el financiamiento de campañas de fuentes individuales o corporativas puede afectar la competitividad electoral. Sin embargo, esto no quiere decir que el financiamiento público debe reemplazar el financiamiento privado completamente. Los partidos políticos financiados predominantemente con fondos públicos corren el riesgo de desasociarse de los individuos y sectores que dicen representar. Más aún, las contribuciones de personas individuales y de militantes (contribuciones pequeñas de una gran cantidad de ciudadanos) son esenciales para consolidar partidos políticos representativos.

A la luz de esto, este trabajo argumenta que los sistemas de financiamiento que promueven el financiamiento público, al tiempo que restringen las fuentes privadas, son aquellos que logran el balance que genera equidad y representación en el contexto específico donde se celebra la elección. Un sistema equitativo de financiamiento de campañas incorpora modalidades públicas y privadas de financiamiento. Debe proveer a los partidos políticos las condiciones para recibir suficientes fondos públicos, a fin de garantizar un piso mínimo de equidad en las elecciones, al igual que suficientes fuentes privadas de fondos como para preservar el derecho de elegir representantes, y fortalecer la representación en democracia.

Por último, los toques de gasto son un componente complementario de un sistema mixto de financiamiento que busca generar equidad. Siempre existe el potencial de que los costos de campaña aumenten afectando negativamente la equidad, incluso si se incluye financiamiento público, si se controla el uso de recursos públicos para fines electorales o si se restringe el financiamiento privado. El problema resulta del efecto acumulativo de tener diferentes tipos de financiamiento y de la falta de control a los disparadores del gasto, siendo uno de estos la pauta en medios de comunicación. En efecto, la literatura ha evaluado extensamente el impacto de los medios de comunicación en las campañas electorales

en América Latina. Varios autores (Aceves, 2009; Lauga y García, 2007; Navarro, 2005) afirman que las regulaciones de los medios de comunicación en el contexto de las elecciones deben incluir una serie de elementos con el fin de generar una mayor equidad. Este grupo de autores privilegia, por ejemplo, la provisión de espacios gratuitos a todos los partidos, incluida una definición clara de los criterios para su distribución; limitar o prohibir completamente la publicidad de los medios de pago; y cuando se permite acceso a los medios privados, garantizar el acceso a la publicidad en los medios de pago para todos los partidos políticos, incluyendo la regulación clara de las tasas cobradas y los calendarios para emitir *spots* publicitarios. En opinión de este grupo de autores, estas medidas sirven para limitar los costos de campaña y asegurar la equidad y la igualdad entre los partidos políticos. Por estas razones, la aplicación de topes de gasto debería ser vista como complemento de un sistema equitativo de financiamiento, y deben tomarse en consideración los límites a la duración y los costos totales de las campañas, y los límites o prohibiciones a gastos específicos que tienen la tendencia a provocar mayores costos totales de campañas, es decir, a los disparadores. La figura 1 sistematiza el grupo de indicadores clave que permiten evaluar la equidad en el financiamiento de las campañas electorales.

**Figura 1.** Indicadores de equidad en sistemas de financiamiento



**Fuente:** elaboración propia para este estudio.

### 3. Casos de estudio: la equidad electoral en el financiamiento de campañas en las elecciones presidenciales centroamericanas, 2010-2014

A efectos de evaluar los niveles de equidad electoral en los sistemas de financiamiento de campañas en El Salvador, Costa Rica, Guatemala y Honduras, el trabajo hace una revisión a) de las reglas relativas al financiamiento público de campañas, en el entendido de que su existencia tiende a promover la equidad en elecciones, b) de las reglas relativas al uso de los recursos públicos en campaña, en el entendido de que su prohibición nivela el piso de competencia entre *incumbents* y los otros que participen en una elección, c) de las reglas para el financiamiento privado, específicamente, la existencia de ciertas restricciones para su uso, y por último, d) de la aplicación de topes al costo total de las campañas, en el entendido de que a más controles del gasto, especialmente de los disparadores, se contribuirá a una mayor integridad electoral.

*Promoción del financiamiento público.* En relación con el financiamiento público de campañas, el mismo existe en los cuatro países incluidos en el análisis, con variaciones en cuanto a las reglas y su aplicación, según el caso. Los niveles de promoción del financiamiento y su impacto en la equidad dependen en buena medida de esas variaciones. El impacto también está fuertemente influenciado por la existencia o no de financiamiento público indirecto, específicamente, por el tiempo o espacio otorgado a los partidos políticos en los medios de comunicación para la campaña electoral.

Guatemala presenta los niveles más bajos de promoción del financiamiento público. Por un lado, esto es atribuible a la forma como funcionan los mecanismos mediante los cuales se calcula, distribuye y entrega el financiamiento estatal. Según la norma, el mecanismo de cálculo otorga a los partidos políticos un monto reducido de recursos estatales, en comparación con los fondos privados. El monto representa el 12% del límite de gasto permitido por las normas vigentes.<sup>7</sup> Según la legislación, el financiamiento público se distribuye exclusivamente sobre la base del número de votos obtenidos en la elección anterior. En este marco, en

---

7 Informe de la Misión de Observación Electoral de la OEA en la República de Guatemala, Elecciones Presidenciales, 2011.

las elecciones presidenciales de 2011, seis de los trece partidos políticos participantes no obtuvieron financiamiento estatal. La temporalidad en la entrega de los fondos públicos es también relevante. Aunque según la ley el financiamiento público debe entregarse con posterioridad a las elecciones, se constató que solo dos de los siete recibieron el financiamiento antes del día de las elecciones.<sup>8</sup> Otro elemento que permite categorizar este país como bajo en la promoción del financiamiento público tiene que ver con el hecho de que en Guatemala, según la ley, no existe el financiamiento público indirecto en los medios de comunicación privados ni en los estatales.

Los niveles de promoción del financiamiento público también son bajos en Costa Rica. Al igual que en Guatemala, esto se debe principalmente a la inexistencia del financiamiento público indirecto en los medios de comunicación estatales y privados. Es importante también mirar la relación entre los mecanismos de cálculo y de entrega del financiamiento directo. Por un lado, en Costa Rica el financiamiento público equivale a US\$8,54 por voto obtenido; se trata del monto más alto por voto entre los países analizados, según muestra la tabla 1. El dato debe tomarse con cuidado, pues debido a la inexistencia de límites de gasto, no es posible realizar una comparación formal con el financiamiento privado permitido. Finalmente, y relacionado con la temporalidad en la entrega de fondos públicos, el mecanismo de entrega en Costa Rica es posterior a las elecciones, y la norma establece que los partidos tienen derecho a un adelanto de hasta el 15%, el cual pueden retirar si presentan garantías líquidas. Los mecanismos utilizados para acceder al adelanto en las elecciones presidenciales de 2014 fueron dos fideicomisos creados en el mismo número de bancos. Los bancos a cargo de los fideicomisos entregaron los recursos a los partidos tomando como base las encuestas electorales. En la práctica, el adelanto es un monto reducido, en comparación con el total del financiamiento público. Además, solo cinco de los trece partidos que participaron en las elecciones presidenciales contaron con fideicomisos y accedieron efectivamente a fondos estatales para

---

8 Informe de la Misión de Observación Electoral de la OEA en la República de Guatemala, Elecciones Presidenciales, 2011.

financiar sus campañas.<sup>9</sup> En resumen, la entrega posterior de un alto porcentaje del financiamiento público directo reduce su impacto a favor de la equidad.

**Tabla 1.** Financiamiento público

País	Elección (año)	Monto por voto (en USD)	Financiación pública anterior/posterior <sup>1</sup>	Financiamiento público indirecto (medios de comunicación)	Promoción de la participación política de mujeres <sup>2</sup>
Guatemala	Presidenciales 2011	1	Baja	Inexistente	Inexistente
El Salvador	Presidenciales 2014	5,12	Media	30 minutos diarios	Inexistente
Honduras	Presidenciales 2013	1,60	Media	Franja/horario	10%
Costa Rica	Presidenciales 2014	8,54	Baja	Inexistente	% (no especificado)

1 Calculado sobre el mínimo de gasto permitido por las normas vigentes en cada país.

2 Calculado sobre el total del financiamiento público.

**Fuente:** elaboración propia para este estudio usando datos del Tribunal Supremo Electoral de Guatemala (<http://www.tse.org.gt/>), del Tribunal Electoral de El Salvador (<http://www.tse.gob.sv/>), del Tribunal Supremo Electoral de Honduras (<http://www.tse.hn/web/>) y del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (<http://www.tse.go.cr/>).

Los niveles de promoción del financiamiento público en El Salvador y Honduras son medios. Las normas y prácticas sobre financiamiento público directo en estos países adolecen de los mismos defectos que en Guatemala y Costa Rica. Por un lado, las normas hondureñas establecen que el aporte estatal se entrega 60% antes y 40% después de las elecciones, pero en la práctica la cuota se entregó tardíamente, lo que afectó el acceso a recursos para la campaña de algunos partidos.<sup>10</sup> Por otro lado, las normas salvadoreñas regulan

9 Informe de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Costa Rica, Elecciones Presidenciales 2014.

10 Informe de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Honduras, Elecciones Presidenciales 2013.

que el momento de entrega del financiamiento público directo es posterior a las elecciones, y los partidos tienen derecho a un anticipo equivalente al 70%, una vez respaldado por una garantía financiera equivalente. En la práctica, dos partidos concentraron un altísimo porcentaje del financiamiento público entregado antes de las elecciones.<sup>11</sup>

Un elemento que favorece la equidad en estos dos países, a saber, Honduras y El Salvador, es la existencia de normas y prácticas sobre financiamiento público indirecto en los medios de comunicación estatales. La nueva Ley de Partidos aprobada en El Salvador cerca de un mes antes de la elección presidencial, en febrero de 2013, estableció el derecho de los partidos de acceder gratuitamente a 30 minutos diarios a la radio y televisión estatales para realizar propaganda electoral.<sup>12</sup> Los criterios de distribución fueron la participación en las elecciones (50%) y la fuerza electoral expresada en la cantidad de diputados por partido en la Asamblea Legislativa (50%). Los mecanismos de cálculo y distribución provocaron que todos los partidos que participaron en las elecciones presidenciales de 2014 tuvieran acceso a un piso mínimo para presentar su propuesta en los medios estatales.

Algo similar sucedió en Honduras, con la diferencia de que no se promulgó una nueva ley, y tampoco fueron reformadas las existentes. En ese país, los partidos políticos y el Tribunal Supremo Electoral (TSE) firmaron un compromiso titulado “Garantías mínimas para la Ética y Transparencia de las Elecciones”,<sup>13</sup> en agosto de 2013. El compromiso instituyó que los medios de comunicación estatales establecerían una franja/horario para la campaña electoral, la cual sería distribuida proporcionalmente entre todos los partidos. En sentido estricto, el texto del compromiso no es una norma, pero generó el mismo efecto que en el caso salvadoreño, pues los partidos accedieron gratuitamente a tiempo en radio y televisión para realizar su propaganda electoral. La debilidad en ambos casos

---

11 Informe verbal de la Misión de Observación Electoral de la OEA para las Elecciones Presidenciales de la República de El Salvador, disponible en: [http://www.oas.org/es/sap/deco/MOE\\_informe/InformeVerbal\\_El\\_Salvador.pdf](http://www.oas.org/es/sap/deco/MOE_informe/InformeVerbal_El_Salvador.pdf)

12 Ley No. 307 o Ley de Partidos Políticos, disponible en: <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-partidos-politicos>

13 Una copia de este documento se encuentra disponible en: [http://www.hn.undp.org/content/dam/honduras/docs/publicaciones/C%C3%B3mpromiso%20de%20garant%C3%ADas%20m%C3%ADnimas\\_Firmado.pdf](http://www.hn.undp.org/content/dam/honduras/docs/publicaciones/C%C3%B3mpromiso%20de%20garant%C3%ADas%20m%C3%ADnimas_Firmado.pdf)

es también compartida, pues las nuevas disposiciones legales o los compromisos no lograron facilitar el financiamiento público indirecto en los medios de comunicación *privados*. Las estructuras de propiedad de los medios de comunicación salvadoreños y hondureños, predominantemente privados, restaron relevancia al financiamiento indirecto en su conjunto.

Honduras puede ser evaluada también de forma favorable en cuanto a las prácticas, debido al financiamiento dirigido, específicamente, a la promoción de la participación política de las mujeres. Mediante una interpretación extensiva del principio de paridad establecido en las normas, el TSE decidió destinar el 10% del financiamiento público a la promoción de la participación política de las mujeres.<sup>14</sup> La decisión estuvo basada en un principio contenido en una norma, pero no es una regla positiva en sí, lo que evidencia la voluntad política de las autoridades en la práctica. No obstante, debido al retraso en la entrega del financiamiento público directo y la falta de información, no se ha podido documentar si esos recursos fueron en efecto utilizados para promover la participación de las mujeres, pero la decisión quedó registrada como un esfuerzo importante a favor de la equidad de género. El dato es más relevante aún cuando se compara con el resto de países. Costa Rica tiene una norma que indica que del financiamiento dirigido a capacitación y organización electoral,<sup>15</sup> los partidos deben destinar un porcentaje a la promoción del liderazgo femenino. Lamentablemente, no existen instrumentos que garanticen la planeación, programación y evaluación de la utilización de recursos públicos para fortalecer el liderazgo de las mujeres costarricenses. Por su parte, Guatemala y El Salvador no cuentan con financiamiento público dirigido a promover la equidad en la participación política de las mujeres.

*Prohibición del uso indebido de recursos estatales.* Aunque el simple establecimiento de prohibiciones legales sobre conductas indeseadas no necesariamente cohibe de forma efectiva las acciones de los individuos, la prohibición al uso indebido de recursos públicos es una de las normas más antiguas y comunes entre los países evaluados. La redacción de las prohibiciones, la inclusión de

---

14 Informe preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA para las Elecciones Presidenciales en Honduras 2013, disponible en: <https://www.oas.org/es/sap/deco/moe/honduras2013/docs/CPDec19.pdf>.

15 Ley No. 8765, Código Electoral, disponible en: <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/codigoelectoral.pdf>.



sanciones aplicables, el establecimiento de mecanismos adecuados de control o la capacidad institucional de las autoridades a cargo son algunos de los aspectos clave que se deben analizar para comprender el uso indebido de recursos públicos. Ciertamente, es posible e incluso necesario abordar este fenómeno mediante otros métodos como el análisis del ciclo presupuestario y el gasto o inversión público en períodos electorales, pero eso excede los alcances del presente texto.<sup>16</sup>

Tal como muestra la tabla 2, Honduras y Guatemala cuentan con prohibiciones legales sobre casi todas las conductas relacionadas con el uso indebido de recursos estatales. La mayoría de las prohibiciones son precisas y adecuadas; sin embargo, en la práctica su aplicabilidad es limitada, debido a una serie de razones. En primer lugar, las sanciones que aplican a las prohibiciones son casi inexistentes. Aunque el comportamiento está prohibido, la capacidad coercitiva de las sanciones en Honduras es realmente limitada (multa de dos salarios mínimos y el doble en caso de reincidencia).<sup>17</sup> La mitad de las prohibiciones en Guatemala no tienen sanciones y la otra mitad es difícil de aplicar (prisión de uno a ocho años). En segundo lugar, el diseño institucional a cargo de las sanciones y el control es débil. Por ejemplo, las prohibiciones guatemaltecas están contenidas en la Ley Electoral y en el Código Penal. En consecuencia, el conocimiento, investigación y sanción corresponden al TSE, al Ministerio Público y a los Tribunales Penales. A pesar de las competencias asignadas, el Ministerio Público no cuenta con una Fiscalía de Delitos Electorales. Tercero, la inexistencia de un sistema público de recepción y seguimiento de denuncias y publicación de sentencias es una constante en los países evaluados en este estudio. El resultado es el desconocimiento del número de denuncias presentadas, declaradas con lugar o sin lugar, procesadas y sancionadas efectivamente.

Las normas salvadoreñas son parecidas a las anteriores, pues contienen la mayoría de las prohibiciones relacionadas con el uso indebido de recursos estatales, pero las sanciones no son disuasivas. Una diferencia importante es que en El Salvador, el Tribunal Supremo Electoral asumió, por primera vez en su

---

16 Para mayor análisis de estos temas, ver autores tales como Kraemer (1997), Remmer (1993) y Vergne (2009).

17 Artículo 142, Ley Electoral y de Organizaciones Políticas, disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Honduras/Leyes/LeyeElectoral.pdf>.

**Tabla 2.** Regulación y práctica de abuso de fondos

País	Regulación (uso de fondos públicos)	Sanciones	Mecanismos de cumplimiento y capacidad institucional
Guatemala	√	Aplicabilidad muy limitada	Bajos
El Salvador	√	No disuasivas - mayor alcance	TSE con funciones jurisdiccionales
Honduras	√	Aplicabilidad muy limitada	Bajos
Costa Rica	√	No disuasivas - mayor alcance	Registro público de denuncias y publicación de sentencias

**Fuente:** elaboración propia para este estudio usando datos del Tribunal Supremo Electoral de Guatemala (<http://www.tse.org.gt/>), del Tribunal Electoral de El Salvador (<http://www.tse.gob.sv/>), del Tribunal Supremo Electoral de Honduras (<http://www.tse.hn/web/>) y del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (<http://www.tse.go.cr/>).

historia, funciones jurisdiccionales y sancionó algunos casos relacionados con el uso indebido de recursos públicos en las pasadas elecciones presidenciales, en marzo de 2014.<sup>18</sup> Un caso paradigmático es la denuncia presentada por el principal partido de oposición contra un anuncio del Presidente de la República, donde presuntamente llamaba al voto. El TSE conoció la denuncia y decidió suspender el anuncio. No obstante, las funciones asumidas y los casos paradigmáticos permitieron al país mostrar algunos avances respecto a los otros, pero no salir de la categoría de prohibiciones bajas.

Las prohibiciones sobre uso indebido de recursos públicos contenidas en el marco legal costarricense no difieren mucho de las guatemaltecas o de las hondureñas; sin embargo, existe en la práctica una diferencia importante en la

---

18 Informe de la Misión de Observación Electoral de la OEA en la República de El Salvador, 2014, disponible en: [http://www.oas.org/es/sap/deco/MOE\\_informe/InformeVerbal\\_El\\_Salvador.pdf](http://www.oas.org/es/sap/deco/MOE_informe/InformeVerbal_El_Salvador.pdf)

aplicación de estas restricciones. Costa Rica cuenta con un registro público de denuncias y con un mecanismo de publicación de las sentencias. En ese país es posible conocer, por ejemplo, que desde 1996 hasta 2009 el TSE dictó 38 resoluciones de participación política-electoral de funcionarios públicos en horas hábiles, de las cuales ocho fueron condenatorias.<sup>19</sup> También, que durante 2013 y el primer semestre de 2014 fueron recibidas 29 denuncias sobre la misma conducta.<sup>20</sup>

*Restricciones sobre el financiamiento privado.* Las restricciones sobre el financiamiento privado presentan similitudes en los marcos legales de los cuatro países evaluados, siendo este el indicador donde menos diferencias existen, en comparación con los otros indicadores. Tal como refleja la tabla 3, una similitud es que están prohibidas las donaciones anónimas en todos los países incluidos en el análisis. La otra similitud es que no están prohibidas las donaciones provenientes de los contratistas del Estado en ninguno de los casos. Las donaciones provenientes del extranjero, por su parte, están vedadas en tres de los cuatro países. Por otra parte, en tres de los cuatro países están permitidas las donaciones de empresas, medios de comunicación y sindicatos.

El análisis del marco legal permite enunciar algunos hallazgos relevantes. Primero, si bien las donaciones anónimas están prohibidas en todos los países, en Honduras y El Salvador la norma excluye de la veda a aquellas que provienen de colectas públicas. Las colectas pueden utilizarse para recoger aportes voluminosos, lo cual puede ser una táctica para ocultar la identidad de ciertos donantes. Segundo, las restricciones al financiamiento privado no cubren a las personas colectivas o jurídicas en general, sean contratistas, empresas, medios o sindicatos. La tendencia es una debilidad de las normas, pues son precisamente las donaciones de las personas jurídicas las que por su magnitud pueden afectar la equidad en la competencia. Lo mismo puede decirse de los límites a las donaciones privadas, que no existen solamente en Guatemala y El Salvador.

El caso de los medios merece especial atención, pues durante las campañas son contratistas (pueden vender espacios de publicidad al Estado), son empresas (pueden vender espacios de publicidad a los partidos) y son actores políticos (pueden apoyar candidatos). De allí la importancia de prohibir o limitar

---

19 Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (<http://www.tse.go.cr/>).

20 Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (<http://www.tse.go.cr/>).

**Tabla 3.** Prohibiciones legales del financiamiento privado

Prohibiciones	Guatemala	El Salvador	Honduras	Costa Rica
Anónimas	√	√	√	√
Extranjeras	√	X	√	√
Contratistas	X	X	X	X
Concesionarios	X	X	√	X
Empresas	X	X	X	√
Sindicatos	X	X	X	√
Medios de comunicación	X	X	X	√
Límites a las donaciones privadas	√	√	X	X

**Fuente:** elaboración propia para este estudio usando datos de las respectivas legislaciones nacionales y del Tribunal Supremo Electoral de Guatemala (<http://www.tse.org.gt/>), del Tribunal Electoral de El Salvador (<http://www.tse.gob.sv/>), del Tribunal Supremo Electoral de Honduras (<http://www.tse.hn/web/>) y del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (<http://www.tse.go.cr/>).

las donaciones o controlarlas. No obstante, solo Costa Rica establece claramente en el marco legal que las donaciones o los descuentos de los medios hacia los partidos constituyen fuentes de ingreso sujetas a restricciones, controles y prohibiciones, y pone límites. Sin embargo, la debilidad más importante en la mayoría de los casos bajo estudio es la aplicación de estas prohibiciones en la práctica.

Guatemala es un caso interesante para iniciar el análisis de las prácticas sobre restricciones al financiamiento privado. En este país existen mecanismos de rendición de cuentas y control, así como obligaciones de publicar información, que fueron aplicados en las elecciones presidenciales de 2011 y proveyeron datos

para verificar el cumplimiento de las prohibiciones. De acuerdo con datos publicados por el TSE, cinco de los trece partidos contendientes aceptaron en sus reportes haber recibido donaciones de sociedades anónimas y haber contravenido las prohibiciones vigentes. Llama la atención, sin embargo, que no se hayan presentado denuncias o emitido sanciones al respecto durante el proceso electoral. La misma fuente permite confirmar que, al menos formalmente, los partidos cumplieron las otras prohibiciones y los otros límites.

La falta de mecanismos de control y publicación en El Salvador dificultó el acceso a datos oficiales sobre la aplicación de las prohibiciones. La falta de información oficial también sugiere la debilidad de esas prohibiciones. De acuerdo con el reporte de la MOE/OEA, varios partidos aceptaron haber recibido sumas importantes de donaciones en especie (material electoral, camisetas, pancartas, etcétera), lo cual, en la práctica, virtualmente podría contravenir el límite a los aportes privados.<sup>21</sup> Asimismo fue imposible acceder a información oficial sobre el cumplimiento de las prohibiciones en Honduras, lo que explica que también sea baja la evaluación en cuanto al establecimiento de controles al financiamiento privado. Sin embargo, en este caso el análisis de los reportes de algunos de los partidos permite constatar que las prohibiciones no se cumplen en todos los casos.

Costa Rica aparece como el país que cuenta con el marco legal más fortalecido y el que mejor se aplica en la práctica. La razón principal es que cuenta con mecanismos de rendición de cuentas y publicación. En efecto, todos los partidos cuentan con registros actualizados de sus aportes privados que incluyen nombre del donante, monto y cédula, los cuales son publicados en la página del TSE. De acuerdo con los datos disponibles, no hay evidencia de que hayan recibido donaciones anónimas, extranjeras o de personas jurídicas. Un hallazgo relevante derivado del análisis es que claramente no basta con establecer prohibiciones en la norma, si esta no es complementada mediante la implementación de sistemas o mecanismos de rendición de cuentas, control, publicación y sanción.

---

21 Informe verbal de la Misión de Observación Electoral de la OEA para las Elecciones Presidenciales de la República de El Salvador, disponible en: [http://www.oas.org/es/sap/deco/MOE\\_informe/InformeVerbal\\_El\\_Salvador.pdf](http://www.oas.org/es/sap/deco/MOE_informe/InformeVerbal_El_Salvador.pdf).

*Límites a los gastos de campaña.* El principal objetivo de la aplicación de límites al gasto electoral es evitar que el financiamiento público directo o indirecto simplemente se sume a los aportes privados que reciben los partidos políticos, disparando de esa forma el costo total de las campañas. La existencia de límites de tiempo sin límites de gasto, por ejemplo, podría producir la concentración del gasto en períodos más reducidos. En otro sentido, controlar el cumplimiento de los límites de gasto total es una tarea difícil, por eso, cada vez gana más terreno la aplicación de límites a los disparadores, es decir, aplicación de controles a los rubros más costosos de la campaña.

El rango distintivo de los países analizados es que carecen de integralidad y complementariedad entre los límites impuestos (duración de las campañas, límites al costo total, límites o prohibiciones a gastos específicos), pues la mayoría de países solo incluyen uno de los límites deseados, y en el caso del único país donde la legislación incluye todos los límites evaluados, los mismos no se cumplen en la práctica. Guatemala es el único país que cuenta con límites de tiempo, límites de gasto total y límites a los disparadores, pero en la práctica no se cumplen. En este país, el límite de duración de las campañas es de 127 días, pero ocho de los trece partidos que participaron en las elecciones de 2011 realizaron campaña anticipada, de acuerdo con datos del TSE.<sup>22</sup> El límite total de gasto también está establecido en las normas, pero, de acuerdo con el TSE,<sup>23</sup> dos de los trece partidos sobrepasaron el monto estipulado, siendo aquellos que violaron el límite de gasto total los mismos que pasaron a la segunda vuelta presidencial. El límite a los disparadores, que en este caso es una restricción al gasto en medios de comunicación, debe ser establecido por los propios partidos políticos, según la norma vigente. En la práctica, el límite permitido de gasto en los medios de comunicación, acordado por los propios partidos según la ley, fue 10,4 veces mayor que el límite total de la campaña.<sup>24</sup>

---

22 Informe de la Misión de Observación Electoral de la OEA en la República de Guatemala, Elecciones Presidenciales 2011, disponible en: [http://www.oas.org/es/sap/deco/MOE\\_informe/Informe\\_Guatemala\\_2011.pdf](http://www.oas.org/es/sap/deco/MOE_informe/Informe_Guatemala_2011.pdf).

23 Informe de la Misión de Observación Electoral de la OEA en la República de Guatemala, Elecciones Presidenciales 2011, disponible en: [http://www.oas.org/es/sap/deco/MOE\\_informe/Informe\\_Guatemala\\_2011.pdf](http://www.oas.org/es/sap/deco/MOE_informe/Informe_Guatemala_2011.pdf).

24 Informe de la Misión de Observación Electoral de la OEA en la República de Guatemala, Elecciones Presidenciales 2011, disponible en: [http://www.oas.org/es/sap/deco/MOE\\_informe/Informe\\_Guatemala\\_2011.pdf](http://www.oas.org/es/sap/deco/MOE_informe/Informe_Guatemala_2011.pdf).

El marco legal en El Salvador, Honduras y Costa Rica establece únicamente límites de tiempo para efectuar gastos de campaña electoral. La diferencia salta a la vista, pues mientras que en Costa Rica se cumple ese límite, en los otros dos países aparentemente no se respeta. De acuerdo con un informe de la Fundación para el Desarrollo de El Salvador (FUNDE), en las elecciones presidenciales de 2009, cuatro de los seis partidos políticos realizaron campaña anticipada en medios de comunicación. La campaña anticipada hondureña fue más visible en las calles para las elecciones de 2013, y se cuenta con poca información sobre la propaganda en medios masivos de comunicación.

Otra diferencia relevante es que el tiempo de duración de campaña varía mucho de un país a otro, tal como se esquematiza en la tabla 4. Paradójicamente, en el país donde el período de campaña electoral es más extenso, es decir, Guatemala, con 127 días de duración, es precisamente donde más evidencia existe de violación de los límites. Mientras que en el país con el período de campaña más corto, a saber, Costa Rica, con 60 días, es donde más consenso existe sobre su cumplimiento. Indudablemente, la comparación obliga a pensar en los aspectos históricos, sociales y culturales que determinan las dinámicas políticas, aunque esa no sea materia del presente documento.

**Tabla 4.** Relación entre límites de gasto y tiempo de duración de las campañas electorales

País	Tipo de elección	Duración en días (aproximada)	Techos de financiación	Prohibición de gastos específicos
Guatemala	Presidencial	127	√	√
El Salvador	Presidencial	120	√	X
Honduras	Presidencial	90	√	X
Costa Rica	Presidencial	60	X	X

**Fuente:** elaboración propia para este estudio usando datos del Tribunal Supremo Electoral de Guatemala (<http://www.tse.org.gt/>), del Tribunal Electoral de El Salvador (<http://www.tse.gob.sv/>), del Tribunal Supremo Electoral de Honduras (<http://www.tse.hn/web/>) y del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (<http://www.tse.go.cr/>).

## Conclusiones: la equidad electoral como tarea pendiente

Indudablemente, se han dado muchos avances normativos en la región centroamericana sobre el financiamiento de campañas electorales y se han logrado reglas que contribuyen a generar cada vez más equidad; en efecto, el análisis según el modelo evaluativo de cuatro indicadores propuesto en este estudio permite argumentar que existen niveles medios de equidad electoral en los marcos legales relativos a los sistemas de financiamiento de campañas en los cuatro países de Centroamérica analizados, *i.e.*, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras. Sin embargo, en cuanto a las prácticas, aún queda mucho por hacer. El principal hallazgo de este trabajo es la brecha evidenciada que persiste entre normas y prácticas sobre equidad, e indica también el reto más importante del sistema de financiamiento en estos países. Esto permite establecer que la solución estaría dada por una combinación de la implementación de reformas legales y la priorización, también, del fortalecimiento de políticas públicas y estrategias institucionales para hacer cumplir las normas existentes. La conclusión tiene especial importancia para las prohibiciones del uso indebido de recursos públicos y la restricción del financiamiento privado en países como Guatemala, Honduras y El Salvador. En esos casos, y en esas materias, existen marcos legales aceptables y funcionales, pero los mecanismos, recursos y voluntades necesarios para cumplirlos, en la práctica, carecen aún de aplicabilidad.

No obstante, además de las medidas necesarias para cumplir y hacer cumplir las normas existentes, el análisis de la información disponible permite identificar algunos aspectos relevantes relacionados con posibles reformas. La promoción del financiamiento público es baja en promedio, y las principales razones son, por un lado, la inexistencia de normas que regulen el aporte estatal indirecto en medios de comunicación y, por otro lado, el establecimiento de mecanismos de cálculo, distribución y entrega que no favorecen el acceso equitativo a recursos. Especial atención merece el efecto negativo provocado por la entrega posterior a las elecciones del financiamiento público en Costa Rica y El Salvador, así como la ineficiencia de adelantos condicionados. Tal cual lo hemos visto en la tabla 1, la regulación y existencia del financiamiento público indirecto respecto a medios de comunicación son inexistentes en Guatemala y Costa Rica, mientras que en Honduras y El Salvador habría un porcentaje, pero el límite y control del



mismo son limitados. Asimismo, destacamos otra diferencia entre estos países respecto a la promoción de la participación de las mujeres en la política; con limitados mecanismos en Guatemala y El Salvador, y un poco más regulados, aunque precisando aún más afinamientos, en Costa Rica y Honduras. En consecuencia, merece la pena evaluar la necesidad de reformas legales que fortalezcan la capacidad del financiamiento público para promover la equidad en las elecciones por vía de la temporalidad en la entrega de financiamiento público, así como una revisión de la serie de requisitos para otorgarlo.

Por último, vale recordar que el financiamiento político electoral es concebido como parte de un sistema en el cual hay una serie de elementos interconectados. Como ya se mencionó en el desarrollo del análisis, se cuenta con regulaciones sobre el uso de fondos privados y públicos para las campañas electorales, regulaciones que existen en todos los países en estudio. Sin embargo, en la práctica estas regulaciones tendrían poco alcance; las sanciones, los mecanismos y la capacidad institucional de los países para implementar estas regulaciones son diferentes. Mientras que El Salvador y Costa Rica cuentan con una autoridad electoral que ha venido apuntando explícitamente a implementar estas regulaciones, Guatemala y Honduras encuentran dificultades en esta implementación, más allá de las regulaciones que ya existen. Eso significa, por ejemplo, que el aumento del financiamiento público —al establecer normas que garanticen franjas electorales gratuitas y reformar los mecanismos de cálculo, distribución y entrega de los recursos estatales— debe estar indispensablemente acompañado del control efectivo del cumplimiento de las reglas que inhiben el uso indebido de recursos públicos y restringen las fuentes privadas de financiamiento. En ese sentido, resulta vital atender las debilidades de los límites de gasto que pueden ser abordadas, o por vía de reformas legales, o mediante la implementación de políticas y estrategias institucionales. Un escenario donde se atiendan ambos aspectos contribuiría sin duda a una mayor equidad. Cerrar el círculo virtuoso de la equidad implica establecer en las normas los límites que se consideren necesarios y hagan falta, así como poner en marcha las medidas necesarias para implementar las reglas que existen. Merece atención particular el establecimiento de límites o controles al gasto en medios de comunicación, en especial la televisión, por tener usualmente mayores probabilidades de impacto en la reducción del gasto y la promoción de la equidad.

La integridad electoral vista a través de los lentes del financiamiento de la política privilegia la equidad electoral como elemento fundamental. En este sentido, este estudio permitió evaluar cuatro elementos clave de un sistema de financiamiento electoral: las reglas de acceso al financiamiento público, la prohibición del uso de recursos públicos para fines electorales, las reglas de acceso al financiamiento privado y el control del costo total de las campañas. Una evaluación de los sistemas en estos cuatro países de Centroamérica revela que las reformas recientes han venido apuntando a lograr un piso mínimo de equidad para que los votantes, candidatos y partidos puedan ejercer el derecho a elegir y ser electos en relativas condiciones de igualdad. Políticas recientes que han promovido la equidad electoral, tales como la Ley de Partidos de El Salvador, aprobada en 2013, ampliaron el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación. Por su parte, el compromiso del Tribunal Supremo Electoral de Honduras, “Garantías mínimas para la Ética y Transparencia de las Elecciones”, también proveyó un marco que buscó generar una mayor equidad electoral. Ambas políticas intentaron nivelar el piso de la competencia para la participación de partidos políticos en esas elecciones. Por otra parte, nuevas reformas en Honduras y Costa Rica en el área de género han promovido la equidad condicionando financiamiento público, a fin de estimular la inclusión de mujeres en el proceso electoral. Estos son sin duda avances en el propósito de generar una mayor integridad electoral; sin embargo, aún queda mucho por hacer.

## Referencias

1. Aceves, Francisco de Jesús. 2009. Elecciones, medios y publicidad política en América Latina: los claroscuros de su regulación. *Nueva Época* 2: 33-62.
2. Azevedo, João Pedro, Gabriela Inchauste y Viviane Sanfelice. 2013. *Decomposing the Recent Inequality Decline in Latin America*. Policy Research Working Paper No. 6715. Washington: Banco Mundial.
3. Banco Mundial. 2013. *Shifting Gears to Accelerate Shared Prosperity in Latin America and the Caribbean*. Documento No. 78507. Washington: Banco Mundial.
4. Carta Democrática Interamericana. 2001. Disponible en: [http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta\\_Democratica.htm](http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm)
5. Casas-Zamora, Kevin. 2005. *Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties*. Essex: ECPR Press.
6. Casas-Zamora, Kevin. 2013. *Dangerous Liaisons: Organized Crime and Political Finance in Latin America and Beyond*. Washington: Brookings Press.
7. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. 2003. Disponible en: [http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163\\_S.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163_S.pdf)

8. Convención Interamericana sobre Derechos Humanos. 1969. Disponible en: [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm)
9. Corporación Latinobarómetro. 2013. *Informe anual 2013*.
10. Declaración Americana de los Deberes y Derechos del Hombre. 1948. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>
11. Diaz-Cayeros, Alberto, Federico Estévez y Beatriz Magaloni. 2012. *Strategies of Vote Buying: Democracy, Clientelism and Poverty Relief in Mexico*. Disponible en: <http://web.stanford.edu/~magaloni/dox/2012strategiesvotebuying.pdf>
12. Dixit, Avinash y John Londregan. 1996. The Determinants of Success of Special Interests in Redistributive Politics. *Journal of Politics* 58 (4): 1132-1155.
13. Ferreira Rubio, Delia. 2004. Financiamiento público: rendición de cuentas y divulgación. En *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*, eds. Steve Griner y Daniel Zovatto. San José: IDEA International y Organización de los Estados Americanos. 77-106.
14. Griner, Steve y Daniel Zovatto. 2004. *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*. Washington: IDEA International y Organización de los Estados Americanos.
15. Gutiérrez, Pablo y Daniel Zovatto. 2011. *Política, dinero y poder: un dilema para las democracias de las Américas*. México D.F.: FCE, IDEA Internacional y Organización de los Estados Americanos.
16. Informe de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Guatemala, Elecciones Presidenciales 2011, disponible en: [http://www.oas.org/es/sap/deco/MOE\\_informe/Informe\\_Guatemala\\_2011.pdf](http://www.oas.org/es/sap/deco/MOE_informe/Informe_Guatemala_2011.pdf)
17. Informe de la Misión de Observación Electoral de la OEA en El Salvador, Elecciones Presidenciales 2009, disponible en: <http://www.oas.org/sap/docs/misiones/2009/CP23406To5.pdf>
18. Informe verbal de la Misión de Observación Electoral de la OEA para las Elecciones Presidenciales de la República de El Salvador, disponible en: [http://www.oas.org/es/sap/deco/MOE\\_informe/InformeVerbal\\_El\\_Salvador.pdf](http://www.oas.org/es/sap/deco/MOE_informe/InformeVerbal_El_Salvador.pdf)
19. Informe verbal de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Honduras, Elecciones Presidenciales 2013, disponible en: [http://www.oas.org/es/sap/deco/MOE\\_informe/Informe\\_verbal\\_MOE\\_Honduras\\_2013.pdf](http://www.oas.org/es/sap/deco/MOE_informe/Informe_verbal_MOE_Honduras_2013.pdf)
20. Informe verbal de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Costa Rica, Elecciones Presidenciales 2014, disponible en: [http://www.oas.org/es/sap/deco/moe\\_informe/InfoVerbalMOECostaRica2014.pdf](http://www.oas.org/es/sap/deco/moe_informe/InfoVerbalMOECostaRica2014.pdf)
21. Koß, Michael. 2010. *The Politics of Party Funding: State Funding to Political Parties and Party Competition in Western Europe*. Nueva York: Oxford University Press.
22. Kraemer, M. 1997. *Electoral Budget Cycles in Latin America and the Caribbean: Incidence, Causes and Political Futility*. IDB Working Paper No. 291.
23. Lauga, Martín y Juan I. García Rodríguez. 2007. La campaña electoral: publicidad/propaganda, período, prohibiciones. En *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, comps. Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson. México D.F.: FCE. 709-743.

24. Lujambio, Alonso. 2007. La fiscalización de los gastos de los partidos políticos. En *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, comps. Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson. México D.F.: FCE. 821-842.
25. Muñoz-Pogossian, Betilde, Alejandro Urizar y Rebeca Omaña. 2013. *Observando los sistemas de financiamiento político-electoral: un manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA*. Washington.
26. Navarro Fierro, Carlos. 2005. *Regímenes de financiamiento y fiscalización y garantías de equidad en la contienda electoral: estudio comparado de 19 países de América Latina*. México D.F.: Instituto Federal Electoral y Organización de los Estados Americanos.
27. Norris, Pippa, Richard Frank y Ferran Martínez i Coma. 2014. *Advancing Electoral Integrity*. Nueva York: Oxford University Press.
28. Ohman, Magnus. 2011. *Abuse of State Resources: A Brief Introduction of What It Is, How to Regulate Against It, and How to Implement Such Resources*. Washington: International Foundation of Electoral Systems (IFES).
29. Pinto-Duschinsky, Michael. 2002. Financing Politics: A Global View. *Journal of Democracy* 13 (4): 69-86.
30. Posada-Carbó, Eduardo. 2008. *Democracy, Parties and Political Finance in Latin America*. Working Paper #346–April. The Helen Kellogg Institute for International Studies.
31. Pujas, Veronique y Martin Rhodes. 1999. Party Finance and Political Scandal in Italy, Spain and France. *West European Politics* 22 (3): 41-63.
32. Remmer, Karen. 1993. Democratization in Latin America. En *Global Transformation and the Third World*, eds. Robert O. Slater, Barry M. Schutz y Steven R. Dorr. Boulder: Lynne Rienner.
33. Rhodes, Martin. 1997. Financing Party Politics in Italy: A Case of Systemic Corruption. *West European Politics* 20 (1): 67-97.
34. Vergne, C. 2009. Democracy, Elections and Allocation of Public Expenditures in Developing Countries. *European Journal of Political Economy* 25 (1): 63-77.
35. Williams, Robert, ed. 2000. *Party Finance and Political Corruption*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.



**Betilde Muñoz-Pogossian** es doctora en Ciencia Política por la Universidad Internacional de Florida (EE. UU.). Actualmente se desempeña como directora del Departamento de Inclusión Social, como directora interna del Departamento de Desarrollo Humano y Educación y tiene más de quince años de experiencia en asuntos políticos en la Organización de los Estados Americanos (OEA). Ha participado en más de cincuenta misiones de la OEA.

Correo electrónico: BMunoz@oas.org y bvmr@hotmail.com