



Cuadernos de CAPEL - N° 57
Construyendo las Condiciones de Equidad
en los Procesos Electorales

IIDH- Capel, Costa Rica, setiembre de 2012

Garantías de equidad en la competencia electoral y financiamiento de la política

*Delia M. Ferreira Rubio**

1. Sobre la Equidad¹

Celebramos la decisión de CAPEL de dedicar el *XV Curso Interamericano de Elecciones y Democracia* al tema de la equidad. Esto nos permite pasar de la discusión sobre sistemas y mecanismos a una reflexión en torno a estándares y valores; una reflexión acerca de los principios generales que los diversos sistemas nacionales tratan de plasmar y concretar adaptándolos a las circunstancias particulares de cada momento histórico.

La referencia a la equidad como valor orientador requiere alguna precisión. Si repasamos lo escuchado hasta aquí en el Curso, caeremos en la cuenta de que el término equidad ha sido utilizado con distintos significados y contenidos. Se ha identificado a la equidad como “igualdad de condiciones”, “igualdad de oportunidades”, “competitividad”, “equilibrio”. José Thompson calificó un poco más el concepto al referirse a la igualdad de condiciones “real y mínima”.

El Diccionario de la Real Academia define la equidad como “igualdad de ánimo”; “bondadosa templanza habitual, propensión a dejarse guiar, o a fallar, por el sentimiento del deber o la conciencia, más bien que por las prescripciones rigurosas de la

* Doctora en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. www.deliaferreira.com.ar.

1 El concepto de equidad en el financiamiento de la política fue desarrollado en detalle en el *Manual para la Observación del Financiamiento de la Política en el marco de las Misiones de Observación Electoral*, preparado por la autora para la OEA (versión final - agosto 2011).



justicia o por el texto terminante de la ley”; “justicia natural, por oposición a la letra de la ley positiva”; “moderación en el precio de las cosas o en las condiciones de los contratos”; “disposición de ánimo que mueve a dar a cada uno lo suyo, dar a cada uno lo que merece”. La diferenciación entre Derecho y Moral informa estas definiciones y coloca a la equidad en un plano o área diferente al de la ley, al menos en el sentido de ley positiva.

Sin duda esas definiciones abrevan en la magistral y ya clásica descripción de Aristóteles en su “Moral a Nicómaco”. La equidad es una forma de lo justo, pero no lo justo legal. Es lo justo frente al caso particular, singular. La equidad corrige, así, la generalidad de la ley o su silencio. Lo equitativo “es una dichosa rectificación de la justicia rigurosamente legal”².

La equidad en materia electoral opera así como lo igual mínimo, pero equilibrado y justo. Y lograr esas condiciones supone atender a las circunstancias de cada proceso. Por eso no hay en estos temas, como hemos dicho tantas veces, recetas o modelos de validez universal. Los principios generales operan como orientaciones que no sólo admiten, sino que suponen, formas flexibles de realización acordes con la historia y el contexto.



2. Elecciones democráticas y financiamiento

En la búsqueda de una competencia electoral equitativa, el financiamiento de la política ocupa un lugar central. Elecciones limpias implica financiamiento transparente. Elecciones competitivas significa participación equitativa, no discriminada en función de la condición económica, el género o el hecho de ocupar una función pública. Elecciones imparciales implica el acceso de todos los candidatos a los electores y

² Aristóteles: “Moral a Nicómaco”, Libro V, Capítulo X, en *Obras Completas* (trad. Patricio de Azcárate), Ediciones Anaconda, Buenos Aires, 1947, Tomo I, pp. 158-159.

la no manipulación de los recursos por parte del gobierno. Así, la realización de elecciones que merezcan el nombre de democráticas requiere una regulación y control adecuado de la relación dinero-política, especialmente en tiempo de campaña.

En el continente americano, la preocupación por el tema del financiamiento de la política y su incidencia en el proceso democrático se ha visto reflejado en instrumentos internacionales como la *Carta Democrática Interamericana* (CDI) de 2001. La CDI es uno de los instrumentos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos que constituye la columna vertebral de la normativa de la Organización de Estados Americanos (OEA) en materia de derechos humanos y valores democráticos. El artículo 5 de la CDI establece que: “El fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia. Se deberá prestar atención especial a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades”.

La equidad y la transparencia en el financiamiento de las campañas funcionan como valores o principios generales orientadores, que admiten diversas formas de realización, distintas herramientas de concreción y desarrollo, conjugando así la existencia de valores y principios con un margen de flexibilidad en la elaboración de modelos normativos adaptados a las circunstancias históricas concretas.

En función de las circunstancias particulares de cada país, en cada momento histórico, el legislador o quien diseña la política pública en la materia, prioriza los objetivos en función de las necesidades. La priorización de objetivos es una decisión política legítima cuya valoración excede el análisis técnico del perfil del sistema de financiamiento. Por ejemplo, en sociedades post-conflicto o que salen de modelos totalitarios, puede privilegiarse la competitividad electoral y sacrificarse la transparencia para un segundo momento. Cuando el *ancienne régime* todavía controla



áreas importantes del Estado y puede presionar o amenazar a quienes financien a los partidos de la oposición, imponer reglas de transparencia como las que existen en las democracias consolidadas implicaría crear una barrera a la participación y afectaría las oportunidades de las opciones políticas alternativas.

Las normas son sólo una parte del rompecabezas, por ello hay que analizar también la implementación de las reglas y las prácticas en cada país. Es frecuente que un país cuente con una legislación muy desarrollada en materia de financiamiento público, con normas bien diseñadas y razonables en cuanto a distribución de los recursos, y sin embargo, en la práctica, los fondos llegan bien y a tiempo sólo al partido de gobierno y por extrañas circunstancias los que corresponden a la oposición se demoran, se depositan en cuentas equivocadas o sufren algunos otros inconvenientes.

3. Equidad en el financiamiento de campaña



Para garantizar la equidad en la competencia electoral, ampliar la participación de la ciudadanía, respetar el principio de igualdad y su derivado electoral –una persona/un voto– entre otros objetivos, se han diseñado normas y herramientas que tienen que ver con la forma en que se financian los partidos y los candidatos.

A continuación repasaremos algunos de esos mecanismos. Lo haremos con sentido crítico, revisando si es realmente cierto que esos sistemas y arreglos institucionales contribuyen a la equidad de la competencia electoral y qué condiciones deben darse para que efectivamente logren ese objetivo. Dejaremos de lado, así, algunos preconceptos que atribuyen efectos a esos sistemas, sin detenerse en analizar sus consecuencias reales.

a) Financiamiento público. El financiamiento público se ha presentado como la mejor fórmula para la nivelación del campo de competencia electoral. La idea que inspira esta solución es

la confianza en que si el Estado se hace cargo de una parte importante del total de gastos que el partido o candidato debe realizar para competir con chances, la necesidad de buscar fondos en otras fuentes disminuye, por lo tanto disminuye también la influencia de esos otros contribuyentes.

Al mismo tiempo, el financiamiento público amplía las oportunidades de participación ya que ayuda a solventar los costos a los partidos con menos recursos o menor capacidad recaudatoria y puede contribuir a ampliar la participación de sectores subrepresentados.

Pero como la realidad ha demostrado en muchos países, la asignación de recursos públicos para financiar a los partidos no garantiza por sí sola la nivelación del campo de competencia. El logro de los objetivos señalados dependerá de las condiciones y características que adopte el sistema.

En cuanto a los criterios de distribución, dos cuestiones serán centrales: quiénes tienen derecho a recibir los fondos y cómo se repartirán.

Si se establecen pisos de acceso al financiamiento, éstos deben ser tales que no se transformen en barreras encubiertas a la participación. Un piso muy alto en cantidad de votos, por ejemplo, puede dejar fuera de competencia a los partidos más pequeños. La exigencia de representación parlamentaria puede producir el mismo efecto restrictivo, coartando la renovación del sistema de partidos. Si el sistema de asignación de bancas no es proporcional a los votos y se toman las bancas como base para distribuir los fondos, la desproporcionalidad se trasladará a los recursos asignados.

Si –por otra parte– no se establece un piso o el piso es demasiado bajo, el acceso a los fondos públicos se transformará en un negocio para partidos o candidatos que carecen de apoyo



popular y simplemente se inscriben o presentan para recibir los subsidios estatales.

Una vez determinados los sujetos con derecho a recibir fondos, deberá establecerse si todos recibirán la misma cantidad de fondos o si se aplicará algún criterio de proporcionalidad. En este sentido, es importante destacar –una vez más–, que equidad no es sinónimo de igualdad absoluta, sino de igualdad de condiciones.

Otro factor que influye notablemente en el efecto producido por el financiamiento público es el relativo al momento del pago. La entrega de aportes antes de la elección favorece la competencia ya que allega fondos al partido o a los candidatos en el momento en que más los necesitan, reduciendo así –al menos en parte–, la dependencia de los candidatos y el poder de influencia de los aportantes.

El mecanismo de reembolso de gastos o entrega de aportes con posterioridad a la elección mejora el control y vincula la asignación de fondos al resultado de la elección, pero “llega tarde”. La campaña requiere fondos antes de la elección, por lo tanto los competidores se ven forzados a recurrir a prestamistas o contribuyentes que adelanten los fondos a cuenta de lo que los partidos recibirán. Este sistema no elimina la dependencia ni el poder de influencia del dinero privado y aumenta el papel relativo de la fortuna personal o capacidad recaudatoria en las posibilidades de éxito de los competidores.



Si los fondos públicos se entregan con posterioridad a la elección, por muy cuantiosos que sean, no se elimina la necesidad de obtener fondos de otras fuentes, de sacar créditos y asumir deudas que pueden traer aparejados compromisos. El financiamiento público ex post no elimina la diferencia entre candidatos en función de su capacidad de recaudación, su capacidad de crédito, su acceso a fondos. En este sentido, es interesante lo que relataba Fernando Tuesta Soldevilla sobre la utilización de las encuestas como criterio seguido por los bancos,

en la elección costarricense de 2010, a la hora de decidir si y por qué monto dar crédito a un candidato. ¿Es esto equitativo, aunque haya un sustancial financiamiento público?

b) Límites a los aportes privados. Las restricciones y límites a los aportes privados son otros de los instrumentos de política pública utilizados para limitar la influencia del dinero, generar igualdad de condiciones entre los competidores, prevenir conflictos de interés y propiciar la igual participación ciudadana.

Para que los límites contribuyan al logro de esos objetivos es indispensable que sean razonables, que se los controle y que se sancione efectivamente su violación. Estas tres condiciones son indispensables, porque el establecimiento de restricciones genera incentivos para ocultar o disimular aportes prohibidos bajo la apariencia de aportes autorizados.

Los límites a los aportes privados pueden estar vinculados con el monto de las donaciones; con las condiciones del donante (personas jurídicas, extranjeros); con la actividad del donante (concesionarios, contratistas, licenciatarios del Estado; empresas que explotan casinos; bancos). Estos límites son, en muchas ocasiones, nada más que parte de un discurso políticamente correcto, pero ciertamente hipócrita.

Los legisladores establecen los límites muchas veces acompañados de salvedades y excepciones que desactivan la prohibición o bien no crean los mecanismos necesarios para garantizar su efectividad. Pensemos, por ejemplo, en el caso de los montos máximos, fácilmente violables a través de la división de la donación en tantas partes como sea necesario para evadir el límite o la prohibición. En el caso de las prohibiciones en función de la calidad del donante, se recurre a la tercerización del envío de fondos. Estos mecanismos de evasión legal no son desconocidos por los diseñadores de las leyes porque es lo que ha sucedido en muchos países. Pese a ello, se repite una y otra vez que las prohibiciones solucionan los problemas.



Esto se vincula, sin duda, con lo que Line Barreiro calificaba como el “Continente de las Apariencias”, una forma más de gatopardismo.

Para que los límites a los aportes privados sean efectivos es indispensable que se apliquen tanto a los partidos, como a los candidatos, como a cualquier tercero que recaude fondos para la campaña. Si se prohíbe que los partidos reciban X tipo de aportes, pero la prohibición no alcanza a los candidatos, o a los recaudadores u otras instituciones que gastan en la campaña, los límites se transforman en normas inoperantes.

Párrafo aparte merecen los intentos de prohibir en forma absoluta el financiamiento privado y sustituirlo por una financiación exclusivamente pública. La prohibición lisa y llana de los aportes privados tendrá dos consecuencias claras y negativas. En primer lugar, los aportes privados seguirán existiendo pero al ser ilegales, se canalizarán en forma oculta y fuera de cualquier posibilidad de control y transparencia. En efecto, siempre existirán grupos o personas interesadas en apoyar con recursos económicos a los partidos y ante la prohibición extremarán los recaudos para ocultar la ruta del dinero, a través de cuentas *off shore*, interpósitas personas o la triangulación de fondos. En segundo lugar, el Estado tendrá que ampliar el presupuesto público destinado a los partidos o los candidatos, por más bajos que sean los costos de las campañas. Este aumento de los fondos destinados a los partidos –como dijimos– no es fácilmente justificable en sociedades con economías débiles –cuando no en franca crisis– y con importantes demandas sociales insatisfechas.

c) Límites a la demanda de fondos. Otro mecanismo frecuentemente utilizado con el objetivo de lograr mayor equidad en la competencia electoral es la limitación de los gastos de campaña autorizados. Estas medidas que tienden a reducir los costos de las campañas están inspiradas en la confianza en que al disminuir la necesidad de fondos de los partidos y candidatos –sin afectar

por ello las chances de competir exitosamente—, los partidos no buscarán más fondos que los necesarios y los privados no ofrecerán esos fondos.

Sin embargo, la práctica no confirma esta presunción. En efecto, aún cuando existen límites a los gastos se sospecha que las rendiciones de cuentas respetan esos límites, pero los partidos o candidatos realizan otros gastos que quedan ocultos.

La estrategia de reducción de costos o gastos ha adoptado diversos modelos de regulación: a) limitación directa a los gastos de campaña admisibles; b) limitación indirecta, a través de la regulación de la duración de las campañas; c) limitación del período de autorización para ciertas actividades proselitistas especialmente costosas o prohibición directa de ciertas actividades; d) control de tarifas.

El mecanismo de limitación del tiempo de campaña parte de la idea de que si los partidos tienen que realizar menos actividades proselitistas, bajarán los costos de las campañas, disminuirá la necesidad de recaudar fondos y se atenuará la diferencia de capacidad de acción entre candidatos con más recursos frente a los que tienen menos recursos. Buenas intenciones que no se confirman en la práctica.

La forma de hacer política en la actualidad sumada al hecho de que en contextos presidencialistas los incentivos se alinean hacia un esquema de campaña permanente hacen que en muchos casos los estrictos tiempos de campaña fijados por las leyes no sean más que una referencia anecdótica. En otros casos, esos límites son un instrumento para complicar el control del flujo de fondos porque las normas sobre financiamiento de campaña, se aplican al período de “campaña” definido por la ley, dejando una ventana de oportunidad enorme para evadir los límites fuera de ese segmento de tiempo.

Pero hay otro aspecto a considerar. Aun suponiendo que el tiempo de campaña fijado en la ley se respete por todos los actores



políticos, puede suceder que el mecanismo perjudique la equidad en la competencia. En efecto, ese límite puede ser una desventaja para los candidatos menos conocidos, otorgando una ventaja desproporcionada a los incumbents o a los personajes conocidos que tienen una imagen ya instalada.

Finalmente, por muy bien diseñadas y efectivamente aplicadas que sean las medidas mencionadas, de poco servirán para generar equidad en la competencia electoral si a la hora de la campaña, el gobierno de turno se transforma en un financista encubierto de los candidatos oficiales. Cuando actúa como donante encubierto, el gobierno es uno de los actores políticos con mayor capacidad económica y de maniobra para desbalancear la competencia electoral. Por lo tanto será indispensable generar herramientas para evitar el abuso de los recursos públicos con fines proselitistas.

4. Equidad en el acceso a los medios



El acceso a los medios es central en las campañas modernas y, además, una de las áreas más sensibles del presupuesto de campaña. El desequilibrio en el acceso a los medios afecta la equidad en la competencia electoral, restringe la participación y priva a los electores de la información a la que tienen derecho. De allí la importancia que el tema ha adquirido y los múltiples intentos de equilibrar el acceso a los medios de comunicación.

La equidad en la competencia electoral es un principio básico de la democracia. Sin embargo, no se trata de un principio absoluto, sino que debe ser armonizado con el respeto al ejercicio de otros derechos igualmente importantes. El desafío consiste en encontrar un sistema que, al tiempo que garantice a todos los candidatos el acceso a los medios, no restrinja la libertad de expresión de dichos candidatos o de terceros interesados en el proceso electoral y su resultado.

Para garantizar el acceso a los medios se ha recurrido principalmente a dos tipos de estrategia. Una apunta a subsidiar directamente la propaganda en los medios y otra a regular la contratación privada.

Dentro de las políticas de subsidio, la más frecuente consiste en garantizar en forma gratuita espacios en radio y televisión. Para que la asignación de espacios gratuitos en los medios contribuya efectivamente a la equidad en el proceso electoral es necesario poner atención a cuestiones como los medios y horarios en que se asignan los espacios, los criterios para la distribución de los espacios disponibles, las normas sobre contratación privada y la regulación de la publicidad oficial durante el período de campaña.

La diversa combinación que el modelo de regulación establezca entre espacios gratuitos y espacios contratados puede influir significativamente en el equilibrio de la competencia electoral. El repertorio de soluciones adoptadas incluye una variedad de modelos regulatorios: a) prohibición absoluta de contratación; b) limitación del período en que se puede hacer publicidad en medios; c) limitación de los sujetos que pueden contratar publicidad política en medios de comunicación; d) limitación de la cantidad de tiempo/espacio que se puede contratar; e) reglamentación de temas vinculados con las tarifas: inscripción del medio y de las tarifas ante la autoridad de aplicación; obligatoriedad de cobrar la misma tarifa a todos los contrincantes; prohibición de aplicar descuentos en las tarifas ya registradas; registro de descuentos como aportes en especie a los efectos del cómputo del límite de gastos o del límite de aportes, entre otras medidas.

La prohibición de contratación privada además de apuntar a balancear el campo de juego, se presenta como un mecanismo de reducción de costos. En la reciente elección presidencial en Argentina, por ejemplo, se dio un caso interesante. La ley 26571 prohibió en forma absoluta la contratación de espacios de propaganda en los medios. Los partidos recibieron en forma gratuita espacios y ni los partidos, ni los candidatos, ni terceros



podían comprar más espacio. Siendo el gasto en publicidad en medios uno de los rubros más caros de una campaña, todo hubiera hecho pensar que los gastos de campaña se reducirían. Sin embargo, eso no sucedió. Si se compara el informe previo del Frente para la Victoria –FPV, el frente que llevaba a Cristina Kirchner como candidata– en las elecciones presidenciales de 2007, con el informe presentado en 2011, se observa un incremento en ese rubro. En 2007, el FPV había gastado 4 millones de pesos en propaganda y esperaba gastar en los últimos 8 días de campaña otros 5,6 millones de pesos. En 2011, el FPV informó a la Justicia Electoral que sólo en la última semana de campaña estimaba gastar 10,4 millones de pesos en el rubro publicidad y propaganda³.

Para lograr equidad en la competencia electoral, paralelamente a la regulación del acceso a los medios por parte de los partidos y los candidatos es indispensable regular también la publicidad institucional, la publicidad del oficialismo de turno, que puede ser utilizada como propaganda partidaria a favor de los candidatos del partido de gobierno. Si se prohíbe –como hace la legislación argentina– la contratación privada de espacios pero no se limita la publicidad oficial en tiempos de campaña, lo que se habrá consagrado es una clara discriminación a favor de los candidatos del oficialismo.



5. Transparencia y control como garantías de equidad

Verificar el cumplimiento y eficacia de las medidas adoptadas para generar equidad en la competencia electoral requiere de tres condiciones indispensables. En primer lugar, un nivel adecuado y oportuno de transparencia en torno al financiamiento; en segundo lugar, un mecanismo eficiente de control, y finalmente, un esquema de sanciones efectivas para los casos de violación a

3 Ferreira Rubio, D.: “El mito de la reducción de costos”, publicado en *Clarín*, Buenos Aires, 19 de Octubre de 2011. http://www.clarin.com/politica/elecciones/mito-reduccion-costos_0_575342521.html.

las reglas. Sin esos tres elementos, cualquier norma que busque garantizar equidad, se transforma en letra muerta; un discurso políticamente correcto pero sin correlato en la realidad.

La transparencia en materia de financiamiento es un valor en sí mismo en cuanto facilita información al elector; permite descubrir compromisos y detectar potenciales conflictos de interés; aumenta los costos y riesgos que enfrentan quienes se ven involucrados en actos de corrupción; brinda información para evaluar la gestión de los funcionarios y las decisiones de política pública. La transparencia en la relación dinero-política hace a la calidad misma del proceso democrático y al buen gobierno.

Además, la transparencia tiene un valor instrumental ya que proporciona los datos que permiten el control oficial y ciudadano del cumplimiento de las normas de financiamiento. ¿Cómo saber si el financiamiento público contribuye eficazmente a la equidad en la competencia electoral sin contar con información detallada sobre la forma de distribución de los fondos o el efectivo pago de los aportes? ¿Cómo controlar que se respeten las prohibiciones y límites a los aportes privados, sin información sobre quiénes son los donantes y cuál el monto de sus contribuciones? ¿Cómo saber si se cumplen las restricciones y garantías en el acceso a los medios de comunicación, sin contar con información sobre distribución de espacios, emisión de los spots y facturación?

La transparencia y el acceso a la información son indispensables tanto para la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil que realizan el control ciudadano, como para los propios organismos de control, si es que el control es serio y trasciende la mera verificación de que las cuentas “cuadren”.

Para que la transparencia contribuya al logro de una competencia electoral más equitativa, el acceso a la información debe reunir ciertos requisitos: a) oportunidad, es decir que debe ser previo y posterior a la elección; b) integridad, lo que significa que debe cubrir por completo el movimiento de fondos (ingresos



y egresos) detallando origen, destino, monto, naturaleza y cualquier otro elemento que facilite el control sobre la veracidad de la información; c) uniformidad, es decir que la información de todos los actores comprendidos en el proceso debe presentarse y hacerse disponible en formatos uniformes que faciliten el análisis comparado de los datos; d) accesibilidad, lo que implica que los datos deben estar disponibles de manera sencilla, amigable, sin formalismos procesales, preferentemente gratuita y siempre que sea posible, a través de internet.

La transparencia hace que la información esté disponible; es una condición necesaria, pero no suficiente de garantía de equidad si no va acompañada de un eficiente sistema de control.

Cualquiera sea el sistema de reglas, limitaciones y prohibiciones que se aplique al financiamiento de la política, la eficacia y efectividad del sistema dependen de la implementación de mecanismos de control que: a) sean independientes desde el punto de vista político; b) tengan capacidad técnica y presupuestaria para llevar adelante su labor y c) cuenten con competencia jurídica para poder realizar una efectiva auditoría de los informes y no se limiten a la registración acrítica de los mismos.



Un organismo de control del financiamiento de la política debería contar con competencia (y capacidad) para desarrollar un proceso de auditoría económico-financiera de acuerdo a los parámetros internacionales; para exigir información y documentación a todos los actores relevantes en el proceso de financiamiento político; para recolectar y producir información a través de estudios e investigaciones propios; para imponer sanciones y para verificar su cumplimiento; y finalmente, para ser una herramienta de transparencia democrática debería tener competencia y capacidad para divulgar eficientemente los resultados de sus estudios, auditorías, análisis e investigaciones.

En vista del desafío que presenta la posibilidad de ingreso a la política de fondos provenientes del crimen organizado, es aconsejable que la ley facilite el intercambio de información entre el órgano de control del financiamiento y otras agencias estatales como, por ejemplo, las superintendencia de bancos, el organismo de recaudación tributaria, las oficinas anti-corrupción y los entes encargados del control del lavado de dinero.

Un control efectivo del financiamiento de la política se enriquece y beneficia con la participación activa de la sociedad civil. En este sentido, el organismo de control puede aprovechar la capacidad de monitoreo que han desarrollado muchas organizaciones de la sociedad civil. Esto no implica la cesión o resignación de competencias, sino la potenciación de las propias capacidades y la superación –en algunos casos– de déficits de infraestructura y presupuesto.

Finalmente, resulta indispensable el establecimiento de un sistema de sanciones eficiente para que los límites y las restricciones sean realidad. Si la violación de las reglas sobre financiamiento no trae aparejada sanción alguna –bien porque no existen las sanciones, bien porque el organismo encargado de aplicarlas no lo hace–, desaparece uno de los incentivos más importantes para el cumplimiento de las reglas. Dos elementos son esenciales en materia de derecho sancionatorio: a) la razonabilidad de la pena, es decir el equilibrio entre la conducta disvaliosa y la sanción aplicable; y b) la existencia de escalas de penas que permitan al organismo de aplicación regular la sanción en función de las circunstancias particulares de cada caso.

Un sistema de sanciones eficaz debe apuntar a aquellos elementos que realmente afecten a los partidos políticos y eventualmente a los candidatos, en lugar de limitarse a las tradicionales multas. En este sentido una fórmula adoptada por varios países es la de vincular las penas con la suspensión o supresión de los aportes públicos tanto permanentes como de campaña, por períodos variables según la gravedad de la falta.



En otros países, la legislación prevé sanciones que afectan los derechos políticos de los candidatos o de los dirigentes de los partidos (inhabilitación para ser candidatos o ejercer cargos), la posible pérdida del cargo o banca obtenidos, la extinción del partido –o la pérdida del registro–. Este tipo de sanción que limita la participación política debería estar reservado sólo para las conductas más graves, ya que de lo contrario, podría ser mal utilizado con fines de discriminación política y eliminación de la oposición, con lo cual se afectaría la equidad en la competencia electoral.

6. A modo de cierre

La equidad es todo lo opuesto a la rigidez de las fórmulas generales. No repetamos dogmáticamente que la aplicación de ciertos mecanismos es garantía de equidad. Revisemos críticamente los diseños institucionales, sus condiciones, el contexto político, económico, cultural y social en que se implantan y estemos atentos a sus consecuencias reales y los efectos secundarios que producen. Sólo así nos aproximaremos a un sistema verdaderamente equitativo.

