Globethics Repository



[Informe global de la corrupción 2004] Divulgación y aplicación de la ley

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Book chapter
Authors	Ward, Gene
Publisher	Transparency International
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-11-03 03:16:38
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/177630

3. Divulgación y aplicación de la ley

Las exigencias de divulgar las fuentes del financiamiento de los partidos existen en teoría en muchos países, pero queda mucho trabajo por hacer para asegurar que esa difusión se lleve a la práctica. Gene Ward brinda un panorama general de la divulgación, analizando qué abarca y dónde y en qué medida se la practica realmente. Una nota de Marcin Walecki advierte sobre cómo puede abusarse de la difusión si la autoridad encargada de controlar el proceso no es independiente. La contribución de Kevin Casas-Zamora sobre los subsidios a los medios en América Latina ilustra la complejidad de la tarea de difusión.

Los grupos de la sociedad civil han jugado un importante papel en conseguir un mayor grado de divulgación. Transparency International brinda tres ejemplos de los esfuerzos de ONGs que demuestran que la difusión es necesaria no sólo respecto de las fuentes de financiamiento de los partidos, sino también respecto de los bienes de los candidatos y sus antecedentes.

Además de las reglas de difusión apropiadas, la aplicación efectiva es un elemento esencial en cualquier régimen de financiamiento exitoso. Yves-Marie Doublet examina cómo se maneja la regulación del financiamiento político en una cantidad de países. Alonso Lujambio narra la experiencia de la principal organización de aplicación en México.

El papel de la divulgación en el combate contra la corrupción en el financiamiento político

Gene Ward [1]

Se sabe más de cómo construir una democracia que de cómo financiarla. La escalada de costos y de corrupción en las democracias debería alertar a todas las naciones sobre la necesidad de una mejor comprensión del papel que juega el dinero en los procesos políticos. El dinero oculto y la corrupción perjudican a la economía y la política de una nación, distorsionando la conducta de los políticos, entorpeciendo el desarrollo y debilitando la confianza de los ciudadanos en la democracia. La percepción –y probablemente la realidad– es que muchos funcionarios electos toman decisiones apurados más por la necesidad de cumplir con sus donantes que por representar a sus votantes, mientras que los legisladores desvían o rompen las reglas para permanecer en el poder y proteger a sus adinerados auspiciantes. Si es este el caso, ¿qué se puede hacer al respecto?

La divulgación es uno de los cinco diferentes modos de lograr controlar los flujos de dinero en la política, como se ve en el cuadro 3.1. La mayoría de los

países cuentan con alguna forma de financiamiento público de los partidos políticos, aunque la mitad se sostiene con fondos privados de corporaciones, sindicatos o fuentes extranjeras, tres orígenes considerados muy influyentes en la determinación de los resultados de una elección y de gran potencial corruptor. Respecto de los límites, las restricciones al gasto (41 por ciento) son más populares que las restricciones a las contribuciones (28 por ciento) pese a que la mayoría de los países no practica ninguna de ambas. La divulgación, o lo que este artículo nombra como "divulgación absoluta" –cuando el público es informado sobre "quién dio cuánto a quién para qué propósito y cuándo"– resulta la menos practicada de todas (13 por ciento)[2].

Cuadro 3.1 Principales medidas para controlar el dinero de la política

Tipo de medidas	Porcentaje de países que utilizan esta medida para controlar el dinero de la política (104 países considerados)
Financiamiento público	79
Vetos y prohibiciones*	50
Límites a los gastos	41
Límites a las contribuciones	28
Divulgación absoluta	13

* Principalmente a corporaciones, sindicatos y donantes del exterior.
Fuentes: Estas cifras son estimados de Michael Pinto-Duschinsky en: "Financing Politics: A Global View", *Journal of Democracy*, vol. 13, N° 4, octubre de 2002, excepto en cuanto a los datos del autor para "divulgación absoluta", extraídos de *Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Democracies* (Manual del dinero en político: una guía para aumentar la transparencia en las democracias), Washington, DC: USAID, 2003.

Por qué es importante la divulgación

La divulgación es a la política lo que los informes financieros son a los negocios. El conocimiento de las cifras, en negocios y en política, debe ser razonablemente exacto para que puedan ser controladas, reducidas o modificadas. Desgraciadamente, en las finanzas políticas, se suele apelar más a los costos estimados de las campañas que a los números exactos, especialmente en los países en desarrollo, donde mucho de lo que se discute es altamente especulativo, anecdótico o sino carente de datos concretos.

La divulgación cumple con dos funciones muy importantes: contabilidad y rendición de cuentas, lo que sirve tanto a las medidas preventivas como a las herramientas de control para combatir la corrupción política. La función contable permite la confección de informes por ítems de los fondos recibidos y gastados por los partidos políticos y candidatos. La función de rendición de cuentas es la presentación de esos informes al público de manera que los vo-

tantes puedan realizar elecciones más informadas de sus partidos y candidatos. Hay cuatro beneficios fundamentales en el proceso de difusión:

La capacidad de "seguir el dinero". La divulgación es la piedra de toque de *toda* regulación de las campañas y los partidos políticos. Sin ella no hay manera de seguir el rastro –y por lo tanto aplicar– de límites, vetos y prohibiciones. La posibilidad de "seguir el dinero", o construir un "camino auditado", es la primera defensa contra las irregularidades del sistema y pueden tener un impacto en la democracia y el gobierno.

La divulgación como medida preventiva. La divulgación sirve para controlar y revelar información que puede ayudar a cerrar las fáciles puertas entre negocios y política y evitar conflictos de intereses. Provee a los grupos de vigilancia y a los medios de análisis informados del financiamiento político y genera votantes mejor preparados. A través de ejercicios de "nombrar y acusar", sirve también para poner sobre aviso a funcionarios electos o de planta de que deben actuar en función del interés público y no de los beneficios privados.



Fernando Santana, Estados Unidos

La divulgación es la medida menos polémica. Esto no necesariamente la hace más efectiva como medida de control que los límites, vetos y prohibiciones sobre el dinero en la política, pero es una reforma que permite conseguir apoyo legislativo con más facilidad. Esto se comprueba en la cantidad de países que han aprobado leyes de divulgación de las cuentas como un método indirecto de combatir el mal uso del dinero en la política. La divulgación de las cuentas empieza en un nivel "ético" o personal (abriendo al escrutinio las posesiones y deudas de un funcionario electo) pero puede extenderse a niveles

partidarios e institucionales. La existencia de leyes de divulgación de cuentas brinda un útil índice de la disposición del país para adoptar otras formas de divulgación del financiamiento político.

La divulgación crea confianza en el proceso democrático. En una democracia, el principio subyacente a la divulgación es que cuanto más transparentes y abiertas son las finanzas de una nación, más confiarán los ciudadanos en su gobierno. Los métodos ocultos y secretos de financiar el proceso electoral generan escepticismo y cinismo frente a la política democrática.

Dos escuelas de pensamiento con diferentes lecturas de la importancia de la divulgación son dignas de mención. Una considera una equivalencia moral entre el "secreto del sufragio" y el "secreto de una donación", una posición adoptada en Suecia y también practicada en Finlandia y Suiza, donde no existen exigencias de divulgación. La otra escuela está preocupada por el hostigamiento que pueden sufrir los aportantes políticos cuando descubren que han apoyado al partido o candidato "equivocado", como ocurrió recientemente en Ucrania y Egipto (véase recuadro 3.1, "Ucrania: el abuso autoritario de la divulgación", abajo). Sin embargo, a medida que las democracias maduran, estos incidentes decrecen y la transparencia se establece con más facilidad. Codificar la transparencia en una ley es un primer paso crucial.

Recuadro 3.1: Ucrania: el abuso autoritario de la divulgación

En línea con la mayoría de los países poscomunistas, Ucrania tiene altas exigencias de divulgación, incluyendo la identificación individual de las donaciones a los partidos políticos. Sin embargo, los fondos no declarados en las campañas electorales llegan desde el 60 al 90 por ciento del total[1]. Aunque hay muchas razones que explican porqué una cantidad tan importante de dinero permanece sin declarar, la mayor es el miedo a que se la use como una acusación cuyos motivos son en realidad políticos. La divulgación puede ser usada por los regímenes no democráticos como una forma de privar a la oposición del derecho a participar en el proceso electoral. Brinda información que puede ser usada por agencias de control estatal (por ejemplo inspecciones impositivas, de incendio o policiales) contra los partidos de oposición, sus contribuyentes y los medios independientes.

Hay amplias evidencias de que las principales fuerzas de oposición en Ucrania fueron hostigadas por el régimen durante las elecciones presidenciales de 1999 y las parlamentarias de 2002, y sujetas a fuertes restricciones administrativas[2]. Por ejemplo, según informa la prensa local, en la elección presidencial, se exigió a los contribuyentes a la campaña del candidato opositor Oleksander Moroz que se reportaran a las oficinas locales de inspección impositiva y explicaran el origen de su dinero[3]. No resultó sorprendente que la mayoría de los donantes empresarios de Moroz insistieran en una completa privacidad y esquivaran las leyes de divulgación. Tras la elección, una docena de pequeñas compañías comerciales cuya presencia había sido publicada en los informes financieros de Moroz, fueron hostigadas por diferentes inspecciones estatales y varias quedaron en la bancarrota. Casas editoria-

les como Migrodinaka y Topografic, que producían material de campaña para los candidatos opositores, recibieron un tratamiento similar por parte de los cuerpos administrativos tras la elección[4].

El gobierno del presidente Leonid Kuchma siguió hostigando a los líderes de la oposición y a sus seguidores durante el desarrollo de las elecciones parlamentarias de 2002. Las agencias estatales detuvieron a los militantes opositores e incursionaron a las oficinas de periódicos que hacían una cobertura favorable de la campaña opositora con la excusa de que se había comprobado que evadían impuestos. Por ejemplo, Borys Feldman, un socio comercial del ex primer ministro Yuliya Tymoshenko, fue condenado a nueve años de prisión por evasión fiscal y malversación financiera[5].

El riesgo de que la divulgación del apoyo financiero a la oposición política exponga a los donantes al hostigamiento en los regímenes autoritarios y semiautoritarios se combina con la naturaleza patrimonial de las economías de esos países. Quienes participan de actividades económicas en las autocracias están generalmente vinculados con el régimen, algo que magnifica el impacto potencial de las represalias comerciales por apoyar partidos opositores. Esto influye en el accionar de los partidos opositores, dado que excluye al sector privado como una importante fuente transparente de financiamiento.

En suma, donde la aplicación de regulaciones al financiamiento de campañas es altamente partidista, la divulgación pública absoluta puede ser abusada más que usada como un instrumento de transparencia. La divulgación absoluta puede permitirle a un régimen autoritario debilitar a la oposición afectando el apoyo financiero de sus simpatizantes o grupos de interés aliados. Para que funcione la democracia, se necesita una oposición activa, capaz de participar en elecciones libres y limpias. Ucrania no ha alcanzado esta etapa del desarrollo político y sigue usando las leyes de divulgación para impedir que la democracia progrese. En un sistema como éste, los partidos de oposición seguirán necesitando un alto grado de privacidad y de libertad al hostigamiento, mientras sus donantes están forzados a permanecer anónimos.

Marcin Walecki (Universidad de Oxford, Gran Bretaña)

Notas

1 Centre for Forecasting of Socio-Economic and Political Processes (Centro para el pronóstico de los procesos socioeconómicos y políticos), "Survey on Shadow Funding of the Ukrainian Political Parties" (Estudio sobre el financiamiento en las sombras de los partidos politicos ucranianos), Kiev, Enero 1999; Anatolij Romaniuk, *Parliament*, Nros. 3-4 (Kiev, Laboratory for Legislative Initiatives, 2003).

2 Para una detallada descripción de las agresiones físicas, el hostigamiento político y las restricciones administrativas impuestos a la oposición y sus simpatizantes, véase OSCE, "Ukraine Parlamentary Elections 31 March 2002" (Las elecciones parlamentarias del 31 de marzo de 2002 en Ucrania), 27 de mayo de 2002; US Department of State, "Ukraine - Country Reports on Human Rights Practices 2002" (Informe sobre prácticas en derechos humanos - Ucrania 2002), 31 de marzo de 2002, y Razumkov Centre, "National Security and Defence Report" (Informe sobre seguridad y defensa nacional), Nº 12, Kiev, USEPS.

3 *Tovarysh*, Nº 33 (agosto 1999).

4 Entrevista con Oleksander Moroz, líder del Partido Socialista, Kiev, marzo de 2001.

5 International Helsinki Federation for Human Rights, 2002 IHF Annual Report, www.ihf-hr.org/viewbinary/viewdocument.php?doc_id=2654.

Divulgación absoluta definida

El proceso de divulgación es un laberinto de recolección de datos, análisis y difusión. La figura 3.1 describe el proceso ideal de divulgación. Primero los partidos políticos y candidatos preparan los informes, luego son recogidos y auditados por un cuerpo gubernamental y, finalmente, vistos por el público. Aunque esto parece muy simple, hay permanentes cambios y obstáculos que hacen casi imposible el proceso en algunos países.

En ausencia de cualquier tipo de criterios internacionales, los pozos en los que se hunden los procesos de divulgación incluyen:

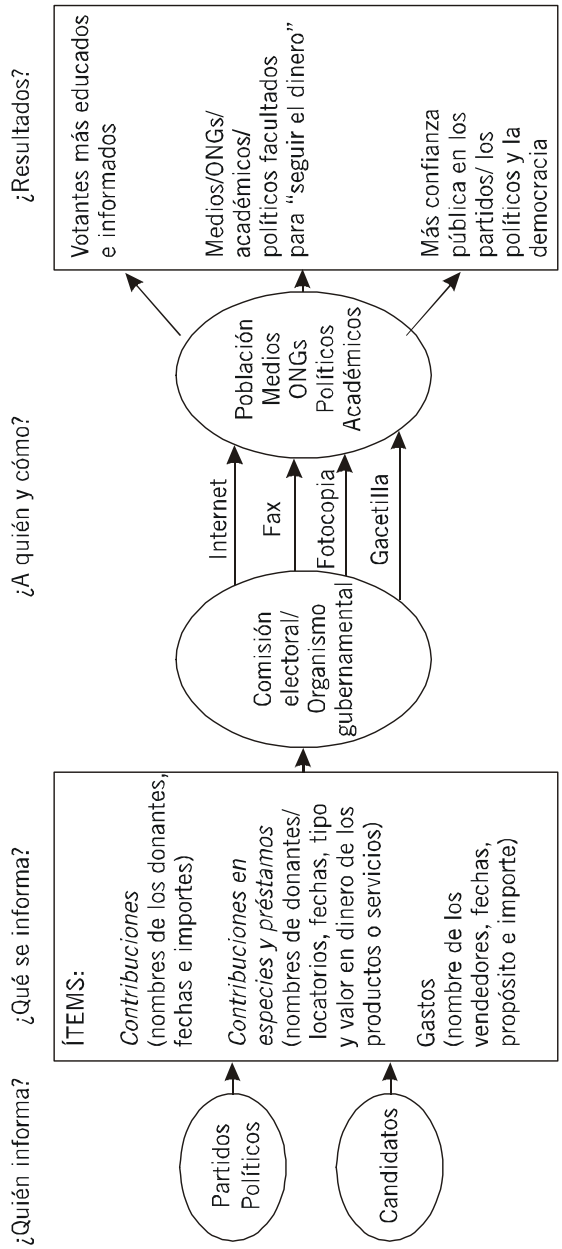
Interpretaciones confusas. Pocas palabras en el financiamiento político son tan usadas y peor definidas que "divulgación". Puede significar que el país tiene mínimos requerimientos para informar sobre el financiamiento político como opuesto a ninguna clase de requerimientos; que el gobierno compartirá los informes financieros con el público, antes que mantenerlos en secreto; o que el gobierno compartirá la información con el público, pero hará todo lo posible para que sean difíciles de entender o de acceder a ellos.

Acceso limitado a los datos. Lo ideal es abrir los informes al público, pero algunos gobiernos dificultan su acceso a ellos. Por ejemplo, se puede dar acceso, pero sólo si se los copia a mano, lo que lleva su tiempo. Idealmente, un país puede permitir una serie de opciones de acceso, incluyendo fax, fotocopias o publicando la información en el diario oficial, un periódico o un sitio web. También es importante si los informes del financiamiento de las campañas son entregados antes o después de la elección.

Pobre calidad de los datos. Una manera más sutil de engaño es la calidad de los datos que producen muchas leyes de divulgación. La mayoría de los datos prestados están mezclados y son muy difíciles de auditar, en consecuencia sin peso para el proceso de divulgación. También es importante la exactitud de los datos.

Baja cantidad de datos. Muchos países dicen que practican la divulgación, pero cumplen sólo algunas de las variables requeridas para una divulgación absoluta. Por ejemplo, la ley argentina requiere divulgación a los partidos políticos, pero cierra un ojo ante los candidatos y a sus actividades de financiamiento privado, que no se informan en absoluto. "La divulgación absoluta", la máxima amplitud de apertura en la información de las contribuciones políticas requiere datos acerca de: cuánto dinero recibió un partido y/o candidato; cuánto apoyo fue dado al partido o candidato en apoyo gratuito en especies (bienes, servicios o préstamos), los nombres (y a veces los domicilios) de los donantes; cuánto dinero gastaron el candidato y el partido en la campaña y en qué; y nombres (y a veces domicilios) de compañías o personas que recibieron el dinero gastado en bienes y servicios provistos para la campaña. La divulgación absoluta requiere que los candidatos archiven comprobantes financieros (ingresos y deudas) como un requerimiento para competir por el cargo. También importante para la divulgación absoluta es el límite fijado al monto de las donaciones antes de que se incluyan en el informe de campaña.

Figura 3.1. El proceso de divulgación ideal



Visión pública limitada. Un reciente estudio de 118 países realizado por la Fondación Internacional de Sistemas Electorales (IFES) muestra que el 17 por ciento de ellos tienen "divulgación escondida" y que no exhiben los informes financieros de los candidatos o partidos al público (véase cuadro 3.3) [3]. Esos gobiernos dicen tener divulgación pero eso sólo puede significar "a los ojos del gobierno únicamente" y no para el público, las ONGs de control o los medios. Una cuestión crucial es si se puede confiar que ese gobierno no use de mala manera esa información contra los partidos de la oposición y sus donantes.

Percepciones erradas respecto de la divulgación. El miedo de que los ingresos legítimos pueden llegar a evaporarse si sus fuentes son reveladas a través de las nuevas leyes de divulgación es una de las más fuertes barreras para que partidos políticos y candidatos aprecien el valor de la divulgación y ha evitado que muchos países reformen sus leyes de divulgación, llevándolos en cambio a incorporar reglas de "divulgación secreta". Ninguna investigación confirma que los ingresos legítimos decrezcan al ser divulgados. De hecho, lo opuesto puede resultar cierto, dado que el dinero en política florece en países donde los datos están más accesibles, como en los Estados Unidos (véase recuadro 4.3, "Seguir el rastro del dinero de Enron, página 99).

¿Cómo aparece la divulgación en las distintas regiones del mundo?

Las leyes de divulgación a lo largo del mundo van de la transparencia total a la total opacidad, con un predominio de esto último. Basándose en el estudio de las leyes de divulgación en 118 países, USAID trazó un mapa compuesto del estado actual de la divulgación. El cuadro 3.2 ilustra la amplitud con la cual los países estudiados tienen leyes de divulgación en sus códigos, por región y por tipo de ley de divulgación.

Fuera de Norteamérica, las leyes de divulgación se encuentran mayoritariamente en Europa. En Europa del Este, el 89 por ciento tiene alguna forma de información al público de las finanzas de las campañas y los partidos, un notable logro en poco más de diez años. Todas las naciones de la ex Unión Soviética (FSU) estudiadas tienen leyes de divulgación. Sin embargo, hay una considerable diferencia entre tener un marco legal para la divulgación y su práctica real: a pesar de las numerosas leyes de sus códigos, las naciones y países de la FSU en Europa del Este todavía carecen de aplicación.

Un cuadro más detallado surge cuando los países son agrupados de acuerdo con el tipo de información requerida: prestación por parte de los partidos políticos de cuentas de ingresos y/o gastos; prestación por parte de los candidatos de cuentas de ingresos y/o gastos; y divulgación de los nombres de los donantes a los partidos políticos.

Cuadro 3.2 Presencia de la divulgación pública

Región	N° de países estudiados	Porcentaje de países que requieren			
		Rendición de gastos e informes públicos	Ingresos y/o gastos del partido	Ingresos y/o gastos del candidato	Nombres de los donantes a partidos
África	27	44	33	11	3
América:					
Norte	3	100	100	67	67
Caribe	12	25	0	25	0
Central	7	29	0	14	0
Sur	11	73	73	9	27
Europa:					
Occidental	16	81	69	38	56
Oriental	18	89	83	39	67
Asia	15	67	47	53	27
Pacífico/ Oceanía	9	44	33	33	33

Respecto de reportar los ingresos y gastos de los partidos, las naciones del Caribe y de América Central se distinguen por no tener ninguna clase de requerimientos. En África, Asia y Pacífico/Oceanía, menos de la mitad de los países exigen que se muestren esas cifras.

Respecto de la divulgación de los ingresos y gastos del candidato, el porcentaje de Sudamérica es menor. La cifra también es baja para las naciones africanas, centroamericanas y del Caribe.

Las diferencias entre los requerimientos de prestación de cuentas del partido y del candidato son considerables. En algunos países de África y del Caribe, las leyes de divulgación abarcan el financiamiento de los partidos políticos pero excluyen cualquier requerimiento al candidato. Esto significa que permanecen secretas considerables cantidades de dinero que van a, o son gastadas por, los candidatos.

Respecto de la divulgación de los nombres de donantes a los partidos, los países del Caribe y de América Central carecen de tales leyes y sólo un puñado de naciones africanas las tienen. Estas tres regiones aparecen como los bastiones del secreto del dinero en política. Mientras muchos países sudamericanos requieren divulgación de los ingresos y los gastos de los partidos, muchos no requieren la divulgación de los nombres de los donantes y la divulgación de los ingresos y gastos del candidatos es poco habitual.

¿Cómo aparece la divulgación en las comparaciones entre países?

El cuadro 3.3 es una categorización de 118 países estudiados de acuerdo con su posición respecto de tres variables principales: divulgación por parte de los partidos políticos de la contabilidad de ingresos y/o gastos; divulgación por parte de los candidatos de la contabilidad de ingresos y/o gastos; y divulgación de la identidad de los donantes a los partidos políticos. Los países con *alta* divulgación pública requieren informes de las tres variables; los países *medios* requieren informes de dos variables, mientras que los países que sólo tienen una clase de divulgación son considerados *bajos*. La divulgación *oculta* significa que los gobiernos ven los informes financieros, pero no el público, mientras que *ninguna* implica que una nación no tiene exigencias de información.

Cuadro 3.3: Dinero en la política: leyes de transparencia

Nivel de divulgación pública	Países
Alto 13%	Armenia, Australia, Brasil, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Filipinas, Grecia, Japón, Lituania, Nueva Zelanda, Reino Unido, Rusia, Tailandia, Ucrania
Medio 22%	Alemania, Argentina, Azerbaijan, Bélgica, Benin, Bosnia y Herzegovina, Colombia, Corea del Sur, Eslovaquia, Francia, Países Bajos, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lesotho, Macedonia, Moldavia, Noruega, Papúa Nueva Guinea, Polonia, Portugal, República Checa, Rumania, Singapur, Tanzania
Bajo 25%	Austria*, Bangladesh, Barbados, Belarrusia, Bolivia, Botswana, Bulgaria, Chile, Costa Rica*, Ecuador*, España, Gambia, Ghana, India*, Indonesia*, Israel*, Jamaica, Kenya, Mali*, Malta, Marruecos*, Mauricio, México*, Namibia, Nicaragua*, Nigeria, Perú, Taiwán, Tonga, Trinidad y Tobago
Oculto 17%	Argelia, Finlandia, Gabón, Guatemala, Guyana, Honduras, Líbano, Malasia, Maldivas, Níger, Panamá, Paraguay, República de África Central, República Dominicana, Senegal, Seychelles, , Togo, Túnez, Turquía, Venezuela
Nada 23%	Albania, Angola, Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Croacia, Dominica, El Salvador, Fiji, Grenada, Kiribati, Madagascar, Malawi, Mozambique, Samoa, St. Kitts y Nevis, Santa Lucía, St. Vincent y las Granadinas, Sri Lanka, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Tuvalu, Uganda, Uruguay, Vanuatu, Zambia

* Acceso público a algunos, y no todos, los informes financieros archivados.

Es importante distinguir entre "alta" divulgación y la "divulgación absoluta" previamente analizada en este artículo. Incluso con una definición menos estricta, el número de países con alta divulgación pública es apenas del 13 por ciento. Esta cifra muy pequeña confirma las sospechas de que la práctica de la divulgación no está extendida.

Veintitrés por ciento de los países estudiados no tiene leyes de divulgación y otro 17 por ciento tiene "divulgación oculta", significando que a los fines prácticos el 40 por ciento de las naciones del mundo nada le dicen a sus poblaciones acerca del dinero en la política. Si se agregan a este grupo los países con baja o media divulgación, el 87 por ciento de los países estudiados tienen divulgación oculta, parcial o nula.

¿Qué puede hacerse para mejorar la divulgación?

Cada país requiere un enfoque a su medida para incrementar la divulgación, basado en los recursos disponibles y su disposición a ocuparse del tema del dinero en la política. Es cuestión de activistas y practicantes a favor de la democracia ocuparse de seleccionar el camino adecuado, o combinación de caminos, con el mayor potencial de impacto. El rol de la sociedad civil en esta tarea es crucial y se la puede ayudar fortaleciendo los lazos con las ONGs, los medios, los investigadores y los políticos reformistas. Los líderes y partidos políticos pueden ser también motores de la reforma del financiamiento político. Algunos enfoques ilustrativos incluyen:

Apoyar a los partidos y líderes políticos dispuestos a la reforma. En una reunión de trabajo para partidos y líderes políticos dispuestos a la reforma realizada en Bangkok a principios de 2002, coordinada por el Instituto Nacional Democrático para Asuntos Internacionales y el Consejo de Liberales y Demócratas Asiáticos, los participantes condujeron investigaciones y diseñaron estrategias para evitar la corrupción dentro de sus propios partidos, así como en sus sociedades. Este evento fue uno de los primeros en poner sobre el tapete el tema de la corrupción de los partidos políticos. La próxima reunión incluirá miembros de ONGs y de la comunidad académica y los planes subsiguientes incluyen comprometer a la prensa en difundir los planes de acción para la reforma del financiamiento político.

Facilitar el desarrollo de una agenda de reformas. Los partidos que no están en el poder suelen estar en mejor posición para beneficiarse de la reforma y pueden proveer el mayor número de políticos dispuestos a la reforma con quienes trabajar. Por ejemplo, el Partido Millenium de Corea del Sur y el Partido Demócrata Progresista de Taiwán eran partidos de oposición cuando se comprometieron con las reformas para la transparencia. Ahora son partidos oficiales.

Incrementar la contabilidad y mejorar los informes. Aun cuando las leyes de divulgación sean completas, la fiscalización y los informes de los partidos pueden no ser muy exactos. Mientras que en algunos casos la inexactitud pueda ser deliberada, algunos partidos simplemente carecen de la capacidad o

recursos contables que les permitan cumplir con los requerimientos de información. Un proyecto armado para resolver este problema es un software de base de datos, desarrollado por la IFES, que ayuda a llevar los libros y a colocar los informes financieros de campaña en Internet. Se lo está probando actualmente en Lituania, Letonia, Rumania y Hungría.

Fortalecer la aplicación. Leyes y regulaciones complejas, confusas o ausentes hacen difícil a los organismos de aplicación cumplir su tarea, incluyendo entre éstas la sanción por no cumplimiento. La asistencia puede incluir un cuidadoso análisis de dos áreas. Primero, si las leyes y regulaciones garantizan la independencia, autonomía, autoridad, recursos e instrucciones claras que requiere el organismo de aplicación. Y segundo, si delinean claramente qué organismos son responsables de qué funciones, el poder de cada uno, la calificación profesional de los miembros y el alcance de su autonomía presupuestaria. La Organización de los Estados Americanos ha editado un estudio hemisférico sobre el dinero y la política, incluyendo la divulgación, y el Instituto Federal Electoral de México ha organizado una cantidad de conferencias en relación con este tema.

Desarrollar capacidades. El personal puede carecer de capacidad para aplicar los controles al financiamiento político. Se debe dar asistencia técnica y entrenamiento en las funciones de aplicación claves, incluyendo acceso, análisis y sanciones. Por ejemplo, la IFES está probando una herramienta de diagnóstico que sirve para analizar las debilidades y fuerzas de un país para aplicar las leyes de financiamiento de campaña y de partidos y desarrollando un programa de entrenamiento para mejorar las técnicas de investigación y detección en varias formas de acceso.

Vincular con programas anticorrupción. La divulgación de fondos es cada vez más popular dentro del contexto del combate a la corrupción y es relativamente fácil de verificar. El presidente de México, Vicente Fox, colocó sus finanzas personales en Internet como un ejemplo para los 150.000 empleados federales a los que se requirió que hicieran lo mismo bajo los términos de una nueva ley. En contraste, un caso de la corte que involucraba la ausencia de divulgación de fondos por parte de primer ministro Thaksin Shinawatra de Thai casi llevó a su despido. El incorporar reformas limitadas, relativamente leves, sobre la divulgación de fondos bajo el paraguas del programa anticorrupción ayuda a establecer los cimientos para reformas más amplias de largo plazo. Este vínculo se refleja en el creciente diálogo sobre el financiamiento de los partidos dentro de los esfuerzos anticorrupción del Banco Mundial, las Naciones Unidas, Transparency International y las fundaciones de Soros.

Control internacional del financiamiento de campañas y partidos. En una reunión sobre anticorrupción y financiamiento político auspiciada por el Consejo Británico en marzo de 2002, un grupo de peruanos se pronunció a favor de una reforma en el financiamiento de campañas y partidos en su país, pero plantearon que necesitaban ayuda externa, ya fuera regional o internacional, para asistirlos en sus esfuerzos para asegurarse que los partidos adhirieran a los criterios internacionales. Desde entonces ha aumentado la convicción de que el control de las finanzas de las campañas debe ocupar un estatus similar

al control de las elecciones, a pesar del riesgo de acusaciones de intervencionismo, como ocurrió con el control de elecciones cuando empezaron hace 10 años. A mediados de 2003, al menos una importante ONG sudamericana estaba cerca de encabezar esta idea.

Divulgación: revelar el costo de la democracia

Nuestro conocimiento de la historia y la realidad habitual del financiamiento político es incompleto. La mayor frustración es la pobreza de datos, debida a la ausencia de una adecuada divulgación acompañada de una adecuada aplicación. Cada nación se mueve a su propio ritmo –le llevó al Congreso norteamericano 64 años, desde que apareció en 1910 por primera vez en los libros la divulgación, exigir serias aplicaciones luego del caso Watergate– pero se debe dar una prioridad a las finanzas electorales junto a otros avances democráticos.

Los mecanismos de divulgación a lo largo del mundo se han mostrado ampliamente ineficaces para seguir el rastro del dinero en la política, dado que aún no se requiere a la mayoría de los líderes de las democracias que revelen quiénes financiaron sus victorias[4].

Notas

[1] Gene Ward, PhD, es asesor senior en financiamiento político en la oficina de democracia y gobierno de USAID, Estados Unidos. Las opiniones expresadas en este trabajo acerca de los datos y la divulgación pertenecen al autor y no representan las opiniones de ninguna institución a la que pueda estar afiliado.

[2] Por ejemplo, Pinto-Duschinsky ("Financing Politics. A Global View", *Journal of Democracy*, vol. 13, Nº 4, octubre 2002) señala que una mayoría de países posee alguna de forma de ley de divulgación que regula el financiamiento de campañas y partidos. Sin embargo, un análisis más detallado de esas leyes revela que la mayoría de los países no transmite a su población cuánto dinero gastan partidos y candidatos y muy pocos, si no ninguno, identifican la fuente de las contribuciones. Aunque sea técnicamente correcto, es una confusión sostener que una mayoría de las naciones del mundo poseen divulgación del financiamiento político.

[3] Todos los datos usados en este trabajo provienen de *Money in Politics: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies* (El dinero en la política: Una guía para incrementar la transparencia en las democracias emergentes) Washington DC, USAID, 2003. Con el auspicio de USAID, IFES recolectó datos de 118 países basándose en su capacidad entre enero y junio de 2001. Los 118 países comprendían el 79 por ciento de las 121 democracias electorales del mundo (tal como define Freedom House) y el 61 por ciento de las naciones soberanas del mundo.

[4] Por ejemplo, Larry Diamond señala que "una buena parte" del dinero drenado del erario público en las sociedades corruptas se desvía a los partidos políticos. Véase Diamond, "Moving Up Out of Poverty: What Democracy Have to Do With It?" (Salir de la pobreza: ¿qué tiene que ver con la democracia?), trabajo presentado en la reunión del Banco Mundial, "Moving Up Out of Poverty: Understanding Growth and Freedom from the Bottom Up" (Salir de la pobreza: comprender el crecimiento y la libertad desde el mismo principio", Washington D.C., 15-16 de julio de 2003.

Recuadro 3.2: Descuentos en los medios de comunicación para políticos: ejemplos de América Latina

Hay pocos que cuestionan el rol crucial que juegan los medios de comunicación en las elecciones modernas, pero resultan menos claras sus implicancias para el financiamiento de partidos y elecciones. La preocupación sobre el crecimiento de los gastos en medios en las democracias modernas ha oscurecido otros aspectos del problema que son, claramente, muy importantes desde una perspectiva de financiamiento político. El principal entre todos ellos es el fenómeno de los fuertes descuentos de precios otorgados a partidos y candidatos en época de campaña por parte de los dueños de las emisoras, en particular las cadenas televisivas. En muchos casos, esta práctica ha dado lugar a fuertes desigualdades electorales, al igual que a cuestionables intercambios entre quienes deciden las políticas públicas y los dueños de los medios.

- En Uruguay, los grupos controlados por familias que poseen los tres canales privados de televisión desde los 1950, han llegado a operar, con la aquiescencia de las autoridades, como un poderoso cártel de negocios. Ejemplos de esto fueron la decisión del gobierno en 1994 de convertir al mercado de la televisión por cable de Montevideo en un negocio cerrado controlado conjuntamente por las tres redes privadas, así como la decisión de 2000 de prohibir la importación de decodificadores de televisión satelital al menos que se lo haga a través de los operadores de cable existentes (esta decisión fue revocada más tarde). En compensación, si bien es cierto que los actores políticos raramente pagan los precios oficiales de publicidad, los descuentos ofrecidos a los acostumbrados partidos Colorado y Nacional durante las elecciones alcanzan al 95 por ciento del precio[1]. El impacto de esas rebajas se acompaña por la práctica habitual de las televisoras de condonar las deudas de campaña[2]. El principal competidor de izquierda, el Frente Amplio, ha denunciado intensamente estas prácticas, juzgándolas discriminatorias contra ellos.
- En Costa Rica, la exigencia legal de que las empresas de medios publiquen sus precios de publicidad y brinden un tratamiento igualitario a todos los partidos no les impide hacer donaciones en especies a partidos específicos. En el caso del partido ganador en 1998, los gastos informados por el partido resultaron en menos de un cuarto del precio oficial del tiempo de publicidad adquirido, un descuento que llega a una donación neta de 1 millón 700 mil dólares, probablemente la mayor contribución de cualquier sector económico en todo el ciclo electoral[3]. El peso de la publicidad oficial y el hecho de que las frecuencias sean propiedad del Estado y licenciadas a las compañías privadas por sumas anuales ridículamente bajas, son importantes incentivos para que los dueños de los medios sean generosos con las futuras autoridades estatales.
- En Guatemala, la televisión abierta es monopolizada por un operador privado, el empresario mexicano con sede en Miami Remigio Ángel González. Desde mediados de los ochenta, este monopolio le ha otorgado a González una extraordinaria influencia política en el país. Durante la campaña presidencial de 1999, González puso todo el poder de su monopolio a favor de la candidatura del probable vencedor, Alfonso Portillo, donando probadamente la mayoría de sus

publicidades[4]. En compensación, de acuerdo con interpretaciones de la prensa local, el yerno y asesor legal de González, Luis Rabbé, fue nombrado ministro de comunicaciones e infraestructura, encargado de la tarea de regular la operación de los canales de su suegro. Rabbé fue despedido en junio de 2001, tras que el congreso probara maniobras corruptas de su parte. A pesar del compromiso del presidente Portillo de licitar dos frecuencias de televisión de propiedad del Estado, el monopolio de González permanece intacto[5].

La evidencia de que el nivel de gastos en medios de algunos países es menor al que se pensaba previamente tiene claras implicancias políticas. La cuestión más crítica sobre el financiamiento político en esos países no es que se gaste demasiado en televisión sino que algunos partidos pagan demasiado *poco* por su publicidad y, en grados variables, se acostumbran a enormes descuentos de tarifas. Esto efectivamente convierte a los dueños de los medios en donantes singularmente generosos y poderosos.

Una cantidad de países han tomado medidas para limitar la influencia de los dueños de los medios en las elecciones. La mayoría de los países de Europa Occidental, así como algunos países del este de Asia y Chile y Brasil en América Latina, prohíben a los partidos y candidatos la compra de publicidad de campaña. En algunos casos, la autoridad electoral compra la publicidad a los canales privados y la distribuye entre los partidos. Alternativamente, el gobierno puede brindar espacios publicitarios en los canales del Estado (típico en Europa Occidental) o se puede obligar por ley a los canales privados a donar tiempo de aire, como en Chile. Otra posibilidad, como en Canadá, es controlar rigurosamente las donaciones en especies, incluyendo los descuentos en la televisión. Más que restringir el gasto en televisión, lo que debe asegurarse es la transparencia entre los partidos y las emisoras.

Kevin Casas-Zamora (Universidad de Costa Rica)

Notas

1 Kevin Casas-Zamora, "Paying for Democracy in Latin America: Political Finance and State Funding for Parties in Costa Rica and Uruguay" (Pagar por democracia en América Latina: Finanzas políticas y fondos estatales para los partidos de Costa Rica y Uruguay), Universidad de Oxford, Tesis de Doctorado, 2002.

2 *Ibid*.

3 Cifras de Servicios Publicitarios basadas en los gastos informados por los partidos a la autoridad electoral.

4 *La Prensa Libre* (Guatemala), 14 de febrero de 2000 y 5 de marzo de 2000.

5 En agosto de 2003, González seguía como dueño de todos los canales de televisión privados. Su monopolio ha sido objeto de críticas de la OEA y de la Sociedad Interamericana de Prensa.

Recuadro 3.3: Esfuerzos de control de ONGs: Letonia, Ecuador e India

Exitosos impulsos de TI Letonia para mejorar la divulgación

El pleito 2002 para el Saeima (parlamento) de Latvia, la cuarta desde que el país se independizara de la ex Unión Soviética, fue un parteaguas para la transparencia del financiamiento de los partidos políticos. Esto se debió claramente al proyecto de la sociedad civil de que el control fuera realizado por TI Letonia y la Fundación Soros, quienes reportaron un dramático aumento en el costo de las campañas, especialmente en publicidad televisiva y carteles.

El proyecto comenzó por monitorear las publicidades en enero de 2002, lo suficientemente temprano como para brindar a la población la información sobre el costo de las elecciones, antes de que éstas tuvieran lugar en octubre.

El proyecto reveló que el gasto en publicidad se había más que triplicado desde las elecciones de 1998. En total, los partidos gastaron 10 millones de dólares, o alrededor de 4 lats (7 dólares) por votante. Esto implica diez veces más por votante que en la elección general británica de 1997 y las elecciones parlamentarias suecas[1].

Para lograr cumplir con el objetivo de que estuviera disponible la información sobre los gastos de los partidos antes de la elección, se realizó un trabajo para fortalecer las leyes de divulgación: quedaba claro que los partidos no informarían de no ser obligados legalmente. El parlamento recibió la presión conjunta de mesas redondas públicas y atención mediática. En seis meses, en junio de 2002, el Saeima aprobó la primera enmienda importante a la ley de financiamiento de los partidos de 1995.

Ahora Letonia tiene uno de los sistemas más completos de divulgación de la región. Los partidos deben colocar todas sus donaciones en Internet en los diez días de su recepción y brindar una lista con los nombres de todos los donantes. Una organización de control, la oficina anticorrupción, tuvo la tarea de verificar las declaraciones. Dio a conocer sus primeros resultados en septiembre de 2003, incluyendo información acerca de donaciones de terceros partidos y las firmas falsificadas.

Se pidió a la Alianza del Partido Verde de Letonia con el Sindicato de Granjeros de Letonia que devolviera alrededor de 120.000 dólares de donaciones provenientes de fuentes dudosas, y se entablaron cargos criminales en conexión con las firmas que se revelaron falsas. Estas donaciones fueron identificadas y publicitadas antes de las elecciones por TI Letonia y Soros.

Uno de los objetivos clave del proyecto era detectar publicidad encubierta en los medios. TI Letonia y Soros identificaron varios casos de publicidades políticas enmascaradas como noticias en las elecciones municipales de 2001. En 2002 fueron ayudados por 54 ONGs y la organización oficial de control de medios y exigieron a los propietarios de los medios que se abstuvieran de tales conductas.

La situación pareció mejorar durante las elecciones de 2002. La mayoría de las noticias en televisión, radio y diarios eran genuinas, pese a que aumentó el número de artículos señalados como "pagados". Las ONGs presionan ahora para que se restrinja, o directamente se prohíba la publicidad política en televisión. A pesar de que la dirección de la comisión anticorrupción del parlamento apoya el proyecto, enfrenta la oposición de las estaciones que no quieren perderse el lucrativo negocio.

ONGs ecuatorianas obligan a los medios a respetar los límites

Hace varios años, CLD, el capítulo ecuatoriano de TI, identificó al sistema político como un factor fundamental de corrupción y decidió observar las elecciones presidenciales de octubre y noviembre de 2002 con la idea de monitorear los gastos de campaña.

Otras organizaciones de la sociedad civil e individuos comenzaron a interesarse y se creó una nueva organización, Participación Ciudadana de Ecuador (PCE). PCE se basó en previas experiencias de monitoreo electoral de los capítulos de TI en Perú, la Argentina y Costa Rica.

La experiencia de monitoreo en Ecuador se restringió a los gastos en periódicos, televisión y radio. PCE contrató a una empresa que siguiera toda la publicidad política, tanto la pagada como la no pagada.

La preocupación mayor era asegurarse de que PCE recibiera la información sobre gastos de campaña en los medios de forma diaria como para permitir que se mantuviera informada a la población. El boletín de PCE, *Campanazo*, se imprimía todos los días en las páginas principales de los periódicos.

Esto le permitió a PCE a establecer con precisión cuándo los candidatos se excedían del límite de gastos de campaña y exigir que el tribunal superior electoral (TSE) prohibiera mayores egresos. El 17 de septiembre de 2002, el TSE anunció una prohibición de publicidad para todo partido que hubiera excedido sus cuotas de gastos en publicidad de campaña y notificó a los medios que no debían emitir avisos del PRIAN y de la Sociedad Patriótica, dado que ambos habían excedido los límites. Una gran cantidad de emisoras cumplió la orden, y el TSE está debatiendo qué sanciones les corresponden a los que no lo hicieron.

Para conseguir un informe completo sobre los gastos de campaña, PCE le pidió al TSE copias de todos los informes entregados por los candidatos presidenciales y sus partidos. El TSE está obligado a entregarlos si son pedidos, dado que se los considera información pública. Pero el TSE decidió que la información debía permanecer confidencial hasta que terminara de revisarla y preparara su propio informe. PCE planteó una demanda contra la decisión sobre la base de que infringía el derecho de los ciudadanos a la información y que era inconstitucional.

Hacia mediados de 2003, la corte constitucional no había dado su veredicto, pero PCE confía en que finalmente obtendrá la información requerida y estará en condiciones de presentar un exacto cuadro del financiamiento y los gastos durante la campaña presidencial de 2002.

ONGs de la India monitorean la divulgación de los bienes y los antecedentes legales de los candidatos

En los últimos años se han visto algunas innovaciones en la India en cuanto a iniciativas de monitoreo. Este año se complicó el contexto legal de estos intentos a causa de una disputa entre ramas del gobierno sobre las regulaciones de divulgación para partidos políticos y candidatos. En respuesta, las ONGs están acumulando recursos para asegurarse el cumplimiento de los requerimientos.

Tienen una enorme experiencia para compartir. En 1999, la ONG Lok Satta documentó un masivo fraude electoral en Hyderabad (Andrha Pradesh), demostrando que el 22 por ciento de los votos eran inválidos, emitidos por personas que no vivían en el distrito, por votantes ficticios o por personas que de hecho no votaban. En las eleccio-

nes de 2002 para la asamblea de Gujarat, la Asociación para la Reforma Democrática en Ahmedabad publicó un aviso en los diarios invitando a los ciudadanos de los 183 estados participantes a denunciar delitos cometidos por los candidatos. Se realizaron procesos penales contra 138 candidatos, 63 de ellos de los dos partidos principales.

Las ONGs están decididas a ser igualmente vigilantes este año, pero su trabajo puede llegar a estancarse por la disputa entre el poder judicial y el legislativo. En mayo de 2002, la corte suprema ordenó a los candidatos que brindaran detalles a la comisión electoral de cualquier cargo criminal entablado contra ellos, pasado o en marcha; de los bienes que les pertenecían a ellos y a sus dependientes; de sus vínculos, en particular con instituciones gubernamentales o financieras; y sus calificaciones profesionales. Pero la orden fue rechazada en julio de 2002 por los representantes de todos los partidos políticos, quienes aprobaron una versión más limitada de la ley de divulgación. En marzo de 2003, la corte suprema reiteró su dictamen original. Dada la resistencia de los políticos a mayores requerimientos de información, no queda claro hasta qué punto serán respetadas las instrucciones iniciales dadas a la comisión electoral, logradas a través de estas iniciativas de ONGs como la petición a la corte suprema de la Unión del Pueblo para las Libertades Civiles.

Varias organizaciones han lanzado iniciativas para asegurar que se implementen las líneas directrices de la comisión electoral, en consonancia con lo establecido por la corte. En agosto de 2003, en un municipio cercano a Bangalore (Karnataka), el Centro de Asuntos Públicos recolectó copias de los affidávit de los candidatos. Había significativas diferencias en la calidad de información. De modo similar, se establecieron "vigilancias electorales" para las elecciones de asambleas estatales en noviembre de 2003 [2], con la ayuda de la Campaña Nacional por el Derecho de los Pueblos a la Información. Las asociaciones empeñadas en el control de las elecciones de Delhi organizaron giras de verificación electoral y planes para difundir ampliamente el affidávit de los candidatos y el informe sobre sus trabajos previos. Transparency International India participó en estas actividades.

Aunque es demasiado pronto para decir cuán efectivos resultarán estos esfuerzos, las organizaciones de la sociedad civil son optimistas. Pero ellas mismas advierten sobre la posibilidad de cooptación por parte de sectores del gobierno interesados en debilitar a ciertos partidos. El monitoreo es por lo tanto esencial para asegurar que los requerimientos de divulgación sean equitativamente aplicados, y no usados para atacar a la oposición. "Muchos de los que queremos reformas somos muy respetuosos del proceso político", dice Jayaprakash Narayan de la ONG Lok Satta. "Trabajamos duro para fortalecer la democracia, no para debilitarla".

Inese Voika (TI Letonia), Valeria Merino Dirán (Corporación Latinoamericana para el Desarrollo, Ecuador), *Michael Schied (Transparency International)*

Notas

1 Valts Kalnins y Lolita Cigane, "On the road towards a More Honest Society: The Latest Trends in Anti-Corruption Policy in Latvia" (En camino a una sociedad más honesta: las última tendencia en política anticorrupción en Letonia), enero de 2003, www.lai.lv/9on_the-road-to.doc.

2 Las elecciones van a celebrarse en Mizoram, Delhi, Rajasthan, Madhya Pradesh y Chhattisgart. Las líneas directrices decididas por la comisión electoral se aplican en todos los Estados.

Aplicación: cómo se cumple en la práctica la regulación del financiamiento de los partidos políticos

Yves-Marie Doublet [1]

El campo del financiamiento político ha asistido a numerosos cambios legales, pero los mecanismos para asegurar que se aplique la legislación raramente van más allá de lo meramente formal. Los organismos encargados de supervisar el cumplimiento de las normas sobre financiamiento de los partidos políticos suelen carecer de legitimidad y disponen de limitados poderes investigativos. Raramente están capacitados para hacer controles efectivos a nivel nacional, dado el status constitucional de los partidos y la variedad de sus fuentes de financiamiento y de sus gastos. A pesar de estas restricciones, los organismos de aplicación a lo largo de los países del mundo son dotados de cada vez más poder para controlar las finanzas de los partidos políticos. Esta breve reseña ilustra qué tipo de organizaciones regulatorias, enfoques investigativos y sanciones a las violaciones se emplean en algunos países de Europa y de otras partes.

Tipos de organismos de aplicación

En algunos casos, las organizaciones políticas juegan un rol regulatorio: un comité parlamentario en Bélgica, el presidente de la Bundestag en Alemania y una comisión federal electoral de seis miembros en Estados Unidos.

Otros países tienen organizaciones de auditoría independientes, como la comisión electoral en Australia, el comité de cuentas de campaña y financiamiento político en Francia y el tribunal constitucional en Portugal. En Gran Bretaña, el parlamento ratifica los nombramientos de miembros de la comisión electoral.

En un número relativamente pequeño de países, la oficina nacional de fiscalización regula el financiamiento de los partidos, como es el caso en Bulgaria, España, Hungría, Israel e Italia.

En brutal contraste con estos sistemas, el marco legal japonés de regulaciones no habilita a ningún organismo de aplicación para que monitoree las violaciones o aplique sanciones.

Métodos de investigación

Hay generalmente dos niveles de control: uno a cargo de una empresa de auditoría certificada –comisionada individualmente y pagada por cada partido político– y el otro a cargo de un organismo regulador.

En Francia, las cuentas de los partidos deben ser certificadas por dos contadores contratados en empresas de auditoría distintas. Aunque esos contadores adhieren a los principios de confidencialidad, deben informar a los responsables del partido de cualquier irregularidad que encuentren.

Los auditores alemanes pueden llegar a requerir a un comité ejecutivo del partido y a sus representantes que les brinden cualquier información o prueba que necesiten para cumplir con su tarea. Más que analizar o evaluar la información presentada, los auditores sólo la controlan, un enfoque difícil de conciliar con la naturaleza investigativa de su tarea.

En Alemania, el segundo nivel de control involucra al presidente del Bundestag, quien examina las declaraciones de las cuentas del partido desde el punto de vista legal y formal. Puede pedir información adicional o elegir a otro auditor.

En Gran Bretaña, la comisión electoral tiene el poder de requerir a una persona autorizada que produzca cuentas, documentos o informes relativos al partido. La comisión puede también autorizar a un individuo a acceder a los documentos del partido para inspeccionar sus cuentas. En España los miembros de la oficina auditora sólo tienen poderes limitados para ir más allá de la información provista por los partidos, con los cuales suele tener fuertes vínculos.

Sanciones a las violaciones del financiamiento de los partidos

Se pueden usar tres tipos de sanciones para castigar delitos en el financiamiento de los partidos políticos: financiero, penal y electoral.

La penalidad más comúnmente aplicada es la pérdida del subsidio público. Esta sanción puede imponerse en Alemania, España, Francia, Rusia y varios países latinoamericanos (véase "Campaña de reforma del financiamiento: ¿está América Latina en el camino hacia la transparencia?", capítulo 2, página 50).

En Alemania, si un partido obtiene donaciones de modo ilegal, el presidente del Bundestag puede exigir el pago de tres veces el monto de la donación ilegal; si la donación fue publicada incorrectamente, o la declaración falsificada, el presidente puede pedir dos veces el monto de la donación, o de la falsa cifra. Si el partido no produce su declaración de cuentas en tiempo, pierde el subsidio público completo.

Las disposiciones que implican penas criminales son más raras pero están vigentes en Canadá, España, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña e Italia. La ley electoral alemana dispone prisión de dos años o una multa para aquellos culpables de brindar información falsa sobre los ingresos y los fondos de los partidos. Sanciones de tres años de prisión o multas se aplican a todo contador que distorsione la información.

En Gran Bretaña, los partidos que quebrantan la ley son pasibles de penalidades civiles; además, el tesorero del partido también corre riesgo de ser criminalizado. Hay 70 delitos especificados en los códigos y la comisión electoral

puede pasar un legajo a las autoridades del fuero penal. En Italia, la oficina fizcalizadora tiene el poder de imponer una multa por cualquier violación de las reglas de financiamiento.

En Estados Unidos, las violaciones al financiamiento electoral son tratadas como infracciones civiles y manejadas por la Comisión Electoral Federal (FEC). Las sanciones fueron endurecidas en 2002 a un máximo del 300 por ciento de las contribuciones ilegales y hasta 50.000 de dólares de multa. Puede haber factores agravantes para que una infracción sea procesada como una cuestión criminal: la violación debe superar un umbral monetario de 2.000 dólares y haber sido cometida con conocimiento de causa y voluntariamente. Pese a estas disposiciones, la reputación de la FEC es relativamente pobre, dadas las escasas aplicaciones efectivas de la ley a lo largo de los años.

La sanción más efectiva es electoral, claramente la descalificación, o la pérdida del mandato, como es el caso para la dirección de un partido político en Québec. En Francia, los candidatos que no respeten las regulaciones de transparencia de financiamiento del partido gobernante no serán descalificados al menos que sus cuentas de campaña sean rechazadas.

Vinculado estrechamente con el desarrollo del régimen de sanciones está el problema de determinar quién será sancionado: el político o el partido. Una opinión sostiene que los activistas y miembros del partido no son responsables de la conducta ilegal de su líder. Sin embargo, en la mayoría de los países, los candidatos están ampliamente protegidos de las acusaciones, excepto cuando se ven particularmente envueltos en una violación en particular. En Alemania, el comité ejecutivo responsable de las finanzas del partido es el que corre el riesgo de sanciones por malas prácticas. Se adoptó una política similar en los Estados Unidos, donde el tesorero del comité –no el candidato– queda expuesto si se aceptan contribuciones o si los informes son preparados inadecuadamente.

Nota

[1] Yves-Marie Doublet es conferencista senior en la École Nationale d'Administration, Francia.

Mecanismos de aplicación de la ley: la experiencia en México

Alonso Lujambio [1]

La aplicación de las regulaciones que rigen el financiamiento de los partidos políticos y campañas se ha mostrado como un serio problema en los años recientes, primero durante la fase de la transición democrática y ahora durante el proceso de consolidación democrática. Han sido años complejos, porque –dada la problemática particular del tema financiero en el sistema de partido hegemónico posrevolucionario mexicano– durante el proceso de transición democrática se multiplicaron los ámbitos de control de la ley y ello multiplicó, obviamente, los dilemas de aplicación. Agregando un posterior nivel de complejidad, México tiene 33 leyes de financiamiento de partidos (32 leyes estatales y una federal), con frecuencia en jurisdicciones en competencia.

Pero aunque las regulaciones del financiamiento puedan ser difíciles de aplicar, eso no significa que no deban existir. Hay alternativas indirectas para las reglas que no puedan verificarse directamente, como los incentivos por cumplimiento creados por la mediante la publicidad y la consecuente investigación de las eventuales quejas subsiguientes. Aunque los cientos de millones de dólares del financiamiento público de las campañas (300 millones en 2000) son escrupulosamente fiscalizados, la efectiva aplicación del límite en las donaciones privadas es mucho más difícil de verificar. En el Instituto Federal Mexicano de Elecciones nuestro dolor de cabeza es la donación por interpósita persona y, en el peor de los casos, la "doble contabilidad". Es aquí donde la verificación directa resulta imposible, que la divulgación de los nombres de los donantes y las sumas involucradas pueden servir como un mecanismo indirecto de aplicación.

Para que la divulgación funcione, hay que crear ciertas condiciones. Debe haber facilidades para que los ciudadanos puedan presentar denuncias (incluso anónimamente); se les debe dar acceso a regulaciones simples; y el conocimiento de las regulaciones y límites debe estar ampliamente extendido. El mecanismo específico usado para publicar la información es también importante. Puede incluir referencias a documentos personales, por ejemplo, y puede variar tanto como diseminada esté la información.

Después de analizar la experiencia canadiense, a finales de 2002 publicamos en Internet los nombres y las cantidades de las donaciones a los partidos políticos en 2000. En las primeras semanas, el sitio fue consultado cientos de miles de veces. Luego el nivel de interés decreció, pero no antes de que la población fuera impulsada a presentar denuncias sobre información falsa o imprecisa. Sin duda, esto ayudará a inhibir futuros actos ilegales.

Sin embargo, la cadena de aplicación se rompe cuando la autoridad responsable de su cumplimiento carece de las instrumentos de investigación y de

compulsa para llevar a cabo una investigación en profundidad de presuntos actos ilegales. La autoridad electoral necesita poder comparar las declaraciones entregadas por los partidos políticos con las cuentas bancarias, declaraciones de impuestos (donde corresponda) y el costo de la publicidad de la campaña. Pero en México nos enfrentamos a dificultades: la competencia de la autoridad electoral para penetrar las normas del secreto bancario está en debate. El sector jurídico del gobierno ha establecido que el Instituto Federal Mexicano de Elecciones puede tener acceso a los datos bancarios. Habitualmente ese acceso sólo puede ejercerse caso por caso, dependiendo de las decisiones de la corte electoral. Es indispensable crear instrumentos legales que reconozcan esta facultad.

La falta de acceso a los datos de los bancos, la oficina de impuestos y las compañías privadas limita la efectividad de la divulgación como método de aplicación. Si las donaciones en efectivo y anónimas están prohibidas y todas deben hacerse con cheque o mediante transferencia bancaria identificable y registrada en las declaraciones anuales de impuestos, entonces la autoridad electoral precisa estar en condiciones de analizar esa información. Sin esa necesaria evidencia, no se puede sancionar a quienes obran mal y así esos casos no pueden servir de ejemplo para inhibir futuras infracciones.

También nos enfrentamos a dificultades cuando llegamos a los límites para los gastos. En América Latina los topes para gastos son menos comunes que

Recuadro 3.4: António Siba-Siba Macuácua: ganador póstumo del Premio de Integridad de TI 2003



António Siba-Siba Macuácua fue auditor superior en el banco central de Mozambique. Murió arrojado de lo alto de las escaleras del Banco Austral mientras investigaba allí denuncias de corrupción. Tenía 33 años.

Dos días después, Siba-Siba debía presentar un informe de la situación financiera del Banco Austral, el mayor banco comercial de Mozambique. Fue postulado como interventor del banco privatizado antes de que éste quebrara en abril de 2001 a consecuencia de fraudes de sus más altos directivos. Trató de recuperar lo adeudado por miembros prominentes del gobierno y del FRELIMO, el partido gobernante. Canceló contratos firmados por la anterior gestión, incluyendo uno con Nyimpime Chissano, hijo del presidente Joaquim Chissano, a quien se le pagaban 3.000 dólares por mes a pesar de su total falta de experiencia bancaria.

El grupo de prominentes mozambiqueños que nominaron a Siba-Siba para el TI Award dice que su asesinato "pretendió enviar una señal de que el crimen organizado tenía todo bajo control". Su muerte fue vinculada con la del importante periodista de Mozambique, Carlos Cardoso, que fue baleado en noviembre de 2000, mientras investigaba la corrupción durante la privatización del Banco Austral. Sus asesinos fueron condenados en 2003.

El crimen de Siba-Siba sigue sin resolver.

para los ingresos. En su ausencia, poco podemos hacer más que monitorear los egresos que dejan huella (específicamente aquel que deja un rastro, como el gasto en tiempo de aire en radio o televisión) y hacer inferencias respecto del presunto ingreso. Pero cuando las tarifas del mercado en radio y televisión varían para los diferentes partidos, es difícil extraer conclusiones de los intentos de monitoreo. El esquema europeo tiende a controlar o eliminar por completo el mercado proveyendo tiempo de aire estatal para spots de campaña. Chile y Brasil han seguido ese camino. En México se ha optado no por el control del mercado sino, por lo pronto, por transparentar la lógica del mercado. En el futuro publicaremos información sobre el valor unitario de cada spot promocional por radio o televisión pagado por los partidos políticos de manera que pueda llevar a una mejor transparencia y equidad en el tratamiento que brindan los medios masivos a los partidos.

Una preocupación adicional del financiamiento de los partidos en América Latina es el desvío ilegal de recursos públicos a partidos y candidatos particulares. Dada la importancia del tema, se necesita una organización electoral específica, con adecuados poderes investigativos, incluido el poder de acceso a la información para aplicar directamente la ley de financiamiento de los partidos políticos. Pero incluso entonces, la autoridad necesitará apoyo. Para esto, resulta vital que el congreso audite los gastos públicos del poder ejecutivo. Pues se necesita hacerlo escrupulosamente, con una responsabilidad horizontal, marcada por una verdadera separación de los poderes, algo que en América Latina implica un largo camino.

Nota

[1] Alonso Lujambio es consejero electoral y presidente del comité de control del financiamiento de los partidos políticos y del comité para asuntos internacionales del consejo general del Instituto Federal Mexicano de Elecciones.