

SERIE ESPECIAL DE CONFERENCIAS

EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

*PARTIDOS POLÍTICOS
CAMPAÑAS Y ELECCIONES*

THE
CARTER CENTER



Librando la Paz. Combatiendo Enfermedades. Construyendo la Esperanza.

EL CENTRO CARTER SE ESFUERZA POR ALIVIAR EL SUFRIMIENTO
PROMOVIENDO LA PAZ Y LA SALUD EN EL MUNDO;
BUSCA PREVENIR Y RESOLVER CONFLICTOS, REALZAR LA LIBERTAD Y LA DEMOCRACIA,
Y PROTEGER Y PROMOVER LOS DERECHOS HUMANOS ALREDEDOR DEL GLOBO.

EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

PARTIDOS POLÍTICOS, CAMPAÑAS Y ELECCIONES

UNA CONFERENCIA DEL CENTRO CARTER

PROGRAMA DE LAS AMÉRICAS

ATLANTA, GEORGIA

17-19 DE MARZO DE 2003

ONE COPENHILL
453 FREEDOM PARKWAY
ATLANTA, GA 30307

(404) 420-5175
FAX (404) 420-5196

WWW.CARTERCENTER.ORG

AGOSTO DE 2003



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

PROLOGO

En tanto se desarrollaba la democracia en América Latina durante las dos últimas décadas, mucha gente tenía grandes esperanzas de que serviría para mejorar sus vidas y de que operaría de una manera justa y equitativa. Sin embargo, son muchos los ciudadanos que se han sentido decepcionados con el desempeño de sus gobiernos. La confianza en las instituciones políticas, especialmente los partidos, es baja.

Tal decepción la comparten no pocos también en las democracias establecidas del Caribe, en Canadá y en mi propio país, donde muchas veces se percibe que los políticos responden más a sus contribuyentes y a intereses especiales que a los electores. Para ser elegido a un cargo público nacional se requiere gastar asombrosas sumas de dinero, lo cual coloca la presidencia fuera del alcance de muchos candidatos calificados aun cuando estén disponibles fondos públicos.

Ya es hora de fortalecer nuestras democracias. Si bien la democracia exige negociación y puede tardar más de la cuenta en producir decisiones, sigue siendo el mejor sistema que conocemos para preservar los derechos humanos, las libertades públicas y las opciones políticas. Debemos promover una competencia política más justa, mayor participación ciudadana, y un aumento en la transparencia y responsabilidad de los gobernantes hacia los votantes.

Reformar la manera cómo financiamos los partidos políticos y las campañas electorales es un paso vital en este proceso. Sistemas de financiamiento político más sanas podrían restablecer la confianza en nuestras instituciones representativas, y asegurar

que los métodos de la democracia continúen siendo los medios de mayor legitimidad para seleccionar a líderes y resolver debates de política.

La Carta Democrática Interamericana compromete a las democracias de las Américas con el establecimiento de sistemas balanceados y transparentes de financiamiento político y al



RICK DIAMOND

fortalecimiento de los partidos. Con el fin de apoyar esa visión, El Centro Carter convocó a una conferencia hemisférica sobre el tema El Financiamiento de la Democracia en las Américas. Los participantes llegaron a acuerdos acerca de los principios que deben regir las leyes que tratan del financiamiento de partidos y campañas, y acerca de medidas prácticas que pueden tomar los gobiernos, los ciudadanos y la comunidad internacional para implementar esas leyes. Me complace presentar este informe sobre los debates de la Conferencia.



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

INDICE

Prólogo por Jimmy Carter	2
Índice	3
Prefacio y Reconocimientos	4
Introducción	9
Debates de la Conferencia	11
Discursos de Bienvenida	12
Sesiones Plenarias	15
Discursos de Apertura	30
Grupos de Trabajo	36
Papel de los Medios de Comunicación	38
Sistemas Públicos, Privados y Mixtos	44
Divulgación y Límites	52
Cumplimiento de la Ley	59
Declaración de Cierre	65
Actividades de Seguimiento y Difusión	73
Agenda	74
Lista de Participantes	76
Documentos preparatorios	81
El Programa de las Américas	121
Un Vistazo al Centro Carter	122

Fotos por Annemarie Poyo salvo indicación



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

PREFACIO Y RECONOCIMIENTOS

El decreciente apoyo para instituciones democráticas tales como los partidos políticos y los cuerpos legislativos que registraron las encuestas continuas de Latinobarómetro y otros medios, condujo a que los Presidentes y Primeros Ministros reunidos en la Cumbre de las Américas en Quebec en abril del 2001, se comprometieran a acciones a favor de una profundización de la democracia. Dicho apoyo se expresó en la declaración de la Cumbre, su agenda de acción y el mandato para desarrollar una Carta Democrática Interamericana (firmada luego el 11 de septiembre del 2001).

El Programa de las Américas del Centro Carter sirvió como consultor en el desarrollo de la agenda de acción para la democracia de la Cumbre de Quebec y más ampliamente en cuanto a las normas regionales emergentes que guardan relación con la democracia. Sus conferencias sobre Transparencia en las Américas (1999) and Desafíos a la Democracia en las Américas (2000), visibilizaron a la corrupción y el neopopulismo como problemas regionales emergentes, e hicieron recomendaciones para el fortalecimiento de la democracia, varias de las cuales fueron adoptadas en la Cumbre de Quebec y al mes siguiente en la Asamblea General de la OEA. Estas recomendaciones incluyeron la sugerencia que se invitara únicamente a los países democráticos a participar en el Área de Libre Comercio de las Américas, y que se definiera como interrupciones irregulares de la democracia, otros problemas aparte de los golpes de Estado, tales como elecciones no democráticas y la violación de la separación de los poderes.

El Centro Carter proveyó además insumos al borrador de la Carta Democrática a través del proceso consultivo de ONG que siguió a la Cumbre de Quebec. La Carta Democrática ayudó a definir el

governabilidad democrática más allá de las elecciones e indicó cómo la Organización de Estados Americanos (OEA) respondería a interrupciones o alteraciones del proceso democrático. La Carta incluye un sistema pluralista de partidos y organizaciones políticos, así como la transparencia en el gobierno como elementos esenciales de la democracia representativa sobre los que la futura participación en la diplomacia regional está condicionada.

Un elemento de la Carta llamó inmediatamente la atención como la piedra angular de un esfuerzo por revertir la erosión de la confianza pública en las instituciones democráticas de la región. El Artículo 5 de la Carta afirma: “Se dará especial atención a los problemas asociados con el alto costo de las campañas electorales y con el establecimiento de un sistema balanceado y transparente para su financiamiento”.

El Centro Carter convocó a la conferencia El Financiamiento de la Democracia en las Américas para implementar ese mandato al reunir a los mejores analistas políticos y los líderes más experimentados de la sociedad civil y de los partidos de la región, para que pudieran intercambiar ideas acerca del problema del financiamiento político. La conferencia se apoyó en el trabajo post Cumbre de la OEA, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), y Transparencia Internacional (TI) entre otros, con el fin de abordar la creciente inquietud en la región acerca del financiamiento de partidos y campañas. Entre los primeros pasos dados por las organizaciones que colaboraron, se incluyen los siguientes:

- ◆ En junio del 2001, el Instituto Federal Electoral de México convocó a una reunión de académicos y expertos en México, D.F. para analizar el problema del financiamiento de cam-



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS



El Secretario-General de la OEA César Gaviria escucha la discusión de la conferencia junto con Shelley McConnell, Directora Adjunta del Programa de las Américas.

pañas en todo el mundo.

◆ En diciembre de 2001, en coordinación con su Oficina de Seguimiento post Cumbre, la OEA convocó a una reunión en Miami para discutir las debilidades de los partidos políticos. La reunión dio lugar a la creación del Foro Interamericano sobre Partidos Políticos.

◆ El Foro desarrolló actividades para fortalecer los partidos y comprender sus modos de financiamiento. La primera actividad de esta naturaleza fue una reunión en Santiago de Chile con las Internacionales —demócrata-cristiana, socialista, liberal etc.— organizaciones con sede en Europa que interactúan con afiliados de ideología afín en América Latina. Estas organizaciones donan fondos para actividades educativas y de desarrollo interno de los partidos políticos latinoamericanos.

◆ En octubre de 2002, la OEA e Idea Internacional convocaron de manera conjunta a una docena de académicos y funcionarios de alto nivel responsables de tomar decisiones de política para una reunión en San José de Costa Rica, con el fin de diseñar un estudio sobre leyes y prácticas de financiamiento de campañas en 34 países del Hemisferio Occidental.

◆ En diciembre de 2002, Transparencia Internacional convocó a una reunión de trabajo en Buenos Aires, Argentina, de organizaciones de la sociedad civil latinoamericana que monitorean los gastos de campaña en un esfuerzo para hacer responder a los partidos y candidatos.

◆ Luego la OEA organizó la segunda reunión anual del Foro Interamericano sobre Partidos Políticos en Vancouver, Canadá, los días 4-6 de diciembre de 2002.

Esta serie de eventos reflejaba la creciente inquietud sobre el financiamiento de partidos y campañas y sus efectos en la gobernabilidad democrática de la región. El Centro Carter buscaba proveer apoyo a otras organizaciones para cada paso en el camino, comprometiendo su personal a una activa participación en las reuniones, y entre éstas, en los momentos preparatorios.

Sobre la base de estos esfuerzos y en cooperación con la Organización de Estados Americanos, el Centro Carter convocó a la conferencia El Financiamiento de la Democracia en las Américas para los días 17-19 de marzo de 2003. La Unidad de Promoción de la Democracia de la OEA asesoró la temática de los grupos de trabajo e hizo sugerencias sobre la lista de participantes mientras ayudaba a formular ponencias de respaldo. El Secretario General César Gaviria acordó compartir la tarea de presidir la conferencia y ofreció un discurso de bienvenida.

Mucha gente de gran talento sacrificó su valioso tiempo para participar en la conferencia, y además algunos se tomaron la molestia adicional de preparar discursos de apertura y observaciones a las sesiones plenarias. El Centro Carter expresa un agradecimiento especial al vice presidente boliviano Carlos Mesa, al canciller chileno José Miguel Insulza, y al congresista estadounidense Christopher Shays por sus agudos comentarios en



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

nuestra cena de apertura en el King & Spalding. Los coordinadores de los grupos de trabajo hicieron un trabajo maravilloso para sostener el ritmo de avance mientras sus participantes discutían los temas seleccionados, y en una hazaña heroica, los relatores redujeron las largas discusiones en resúmenes bien condensados. No siempre se llegó al consenso fácilmente, y a veces no del todo, pero todos los participantes lidiaron con los problemas hasta que emergieran recomendaciones factibles.

Queremos agradecer especialmente a los 10 miembros del Consejo de las Américas quienes contribuyeron con la dirección de la conferencia. El Consejo está integrado por 35 líderes de gobierno actuales y pasados, quienes asesoran y participan de los esfuerzos del Centro Carter para apoyar la democracia en la región y mejorar las relaciones interamericanas. Como gobernantes, enfrentaron las difíciles decisiones que enfrentan los líderes de hoy, y trabajaron para adelantar agendas de política por medios democráticos pese a agudas limitaciones económicas y sociales. Por lo

tanto, sus recomendaciones hay que tomarlas en serio como propuestas prácticas a los ciudadanos, a los Estados y al sistema internacional. Estas recomendaciones de política incluyen propuestas estratégicas, prácticas de punta (“best practices”) y también “cajas de herramientas”, las cuales han emanado de experimentos en un solo país, pero que son prometedoras para los demás. La presencia de estos ex líderes aumenta la visibilidad de los problemas difíciles que están al acecho e inspira confianza en la capacidad de la región para tratar esos problemas con acciones concertadas.

Una de las fortalezas del Centro Carter es compartir conocimientos provenientes de múltiples sectores y de toda la región, integrando efectivamente información del Caribe, Canadá y los Estados Unidos con información que proviene de América Latina. La conferencia revisó los diversos sistemas de financiamiento de campañas y de partidos existentes en el hemisferio, relacionándolos con el uso de los medios y con los costos de campaña así como con el fenómeno del “cobro” post electoral cuando los donantes de campaña buscan sacar favores a los políticos electos.

La Directora del Programa de las Américas, Dra. Jennifer McCoy (extrema izq.) y la Directora Adjunta, Dra. Shelley McConnell (extrema der.), acompañan a los ex presidentes y primeros ministros de las Américas que emprendieron la dirección de la Conferencia: (de izq. a der.) John Compton, Osvaldo Hurtado, Andrés Pastrana Arango, Carlos Roberto Reina, Jimmy Carter, Luis Alberto Lacalle, Leonel Fernández, Eduardo Frei, Lloyd Erskine Sandiford, y Miguel Ángel Rodríguez.





EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

Las sesiones plenarias y los discursos de apertura captaron las consideraciones de fondo que subyacen a los temas, incluyendo los principios y valores propiciados por los distintos sistemas de financiamiento de partidos y campañas, y las limitaciones de política impuestas por la pobreza y el subdesarrollo. En nuestros grupos de trabajo, los participantes se “arremangaron las camisas” para luego intercambiar experiencias y forjar posibles soluciones. Los grupos examinaron cuatro temas: el papel de los medios, sistemas de financiamiento públicos, privados y mixtos; divulgación de contribuciones y gastos, en particular como una necesidad para implementar límites a donaciones y gastos; y el cumplimiento, aun en países donde el Estado de derecho es débil.

Los esfuerzos del Centro fueron complementados y profundizados por los de la OEA y otros grupos que trabajan el tema de las finanzas políticas en el Hemisferio Occidental. Comenzamos por traer a bordo a dos grupos de participantes que han estado ausentes de estas discusiones hasta la fecha —el sector privado y los medios de comunicación. A ambos grupos se les considera frecuentemente como parte del problema de los disparados costos de las campañas y del de la política de grupos de interés. Sin embargo, sin la cooperación de estos grupos las soluciones serán de difícil implementación, así que es importante entender las presiones e incentivos bajo los cuales operan.

El Centro Carter agregó valor a la discusión al interrelacionar los subtemas especiales de algunos de nuestros colegas —los esfuerzos de la OEA por fortalecer los partidos, el estudio de IDEA de la legislación y prácticas de financiamiento de campañas, y las herramientas de monitoreo que ha desarrollado TI para el uso de la sociedad civil. La conferencia también ofreció una oportunidad para evaluar el progreso hasta la fecha, y asegurar

que los esfuerzos de las organizaciones involucradas se caracterizan por la sinergia.

También es importante recalcar que la Conferencia permitió un cotejo con la realidad de parte de ex presidentes y primeros ministros acerca del tipo de recomendaciones que serán factibles de implementar y políticamente potables. Aun reconociendo que todavía hay mucho que no sabemos de la dinámica del financiamiento de partidos y campañas, los participantes hicieron esfuerzos iniciales para formular recomendaciones de política sobre la base de lo que hemos aprendido hasta ahora, y ayudaron a distinguir respuestas que podemos apoyar en tres niveles —respuestas internacionales, gubernamentales y de la sociedad civil.

El Centro también aprovechó la oportunidad para llamar la atención sobre investigaciones nuevas al divulgar varios informes en su conferencia. El Centro invitó a USAID a presentar en el evento su informe sobre el tema de la divulgación Money and Politics, pendiente de publicación. Para explorar los vínculos entre el financiamiento de campañas y los medios, el Centro cooperó con la Universidad de Duke para lanzar una nueva edición en español de Televisión y Elecciones, que trata temas como los espacios gratuitos en televisión, la propaganda pagada, debates entre candidatos y regulaciones que afectan el uso de los medios durante periodos de campaña.

La conferencia concluyó con una rueda de prensa dada por el Consejo de Presidentes y Primeros Ministros de las Américas, quienes emitieron una declaración final expresando su consenso acerca de los principios que debe seguir el hemisferio en el desarrollo de leyes, regulaciones y prácticas que tienen que ver con el financiamiento de partidos y campañas. La declaración se incluye en este informe. Es notable señalar que 10 ex presidentes y primeros ministros de países tan disímiles como Chile, Honduras, Colombia, los Estados



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

Unidos y St. Lucía reconocieron problemas comunes y llegaron a principios comunes que sirven de base para una gama de opciones de política en un tema de tanta complejidad.

El éxito de esta empresa se debió en gran parte al arduo trabajo de miembros del personal del Centro Carter. La directora del Programa de las Américas, Jennifer McCoy, impartió la dirección estratégica al proyecto, mientras la Dra. Shelley McConnell, directora adjunta del mismo programa, dirigió la parte operativa de la conferencia. De manera conjunta las dos directoras delimitaron los temas a tratar e investigaron problemas clave y soluciones a los mismos. El Centro Carter también extiende su más profundo agradecimiento a los consultores Barbara Petit y Dawn Chapman, quienes coordinaron la logística, a la Directora

Asociada de Programas, Laura Neuman, quien además de escribir un artículo de referencia para los participantes, ayudó mucho tras bambalinas, al Asistente de Programas Daniel Gracia, a los pasantes del Programa de las Américas Robert Schwartz y Ruth Michael, y a todos los voluntarios y personal de operaciones del Centro, por sus aportes entusiastas.

La conferencia recibió un generoso apoyo de la Compañía Coca-Cola, al igual que del grupo Americas Gateway Strategy, del consulado de la República Federal de Alemania en Atlanta, de Líneas Aéreas Delta, del bufete King & Spalding, del Instituto para una Sociedad Abierta, de la Organización de Estados Americanos, y de la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional. Sin su vital respaldo, El Financiamiento de la Democracia en las Américas no habría sido posible.

**En Memoriam
Carlos Roberto Reina**



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

INTRODUCCIÓN

De manera creciente la ciudadanía alrededor de nuestro hemisferio cuestiona la integridad de procesos políticos caracterizados por métodos opacos de acceso y financiamiento. Al cabo de un cuarto de siglo de gobiernos democráticos, conscientes del valor de su dinero en medio de las tribulaciones económicas que sufre América Latina, los electores han comenzado a preguntar si es que las elecciones les permiten de veras hacer responder a sus gobernantes por sus promesas de reformas, o si por el contrario los políticos responden únicamente a los grupos especiales de interés que financian sus campañas. Si bien la democracia sigue siendo un bien altamente valorado, se plantean interrogantes sobre cuánto cuesta, quiénes pagan y si la necesidad de buscar fondos no distorsiona las agendas de política gubernamentales.

Estas preguntas acerca de la mejor forma de financiar la democracia encuentran eco en América del Norte. Frente a los costos de campaña crecientemente disparados en un mundo de comunicaciones cada vez más sofisticado, y ante preguntas similares acerca del privilegiado acceso a las esferas de decisión de que gozan intereses especiales, tanto Canadá como los Estados Unidos han efectuado cambios en su legislación sobre el financiamiento de campañas. En el Caribe, sistemas de partidos tradicionalmente estables han padecido escándalos de corrupción y enfrentan crecientes inquietudes de que los dineros

provenientes del narcotráfico puedan estar fluyendo hacia las arcas de los partidos.

En principio, el financiamiento público de partidos y campañas electorales crea oportunidades para que todos los ciudadanos, independientemente del nivel de sus recursos financieros, puedan postularse para cargos públicos. Sin embargo dicho financiamiento compite en la agenda gubernamental con otras prioridades. El financiamiento privado depende de donaciones individuales y de empresas, las cuales se complementan a menudo con aportes que emanan de las fortunas personales de los principales candidatos, de utilidades de compañías afiliadas al partido, de apoyos auxiliares de organizaciones de la sociedad civil dirigidas por los líderes partidarios, y de donaciones de fundaciones internacionales que mantienen vínculos con partidos de

El columnista Andrés Oppenheimer, un dirigente de la sociedad civil del Perú, Percy Medina, y la dirigente legislativa mexicana Beatriz Paredes conversan durante una pausa para tomar café.





EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

ideología afín. La tentación de aprovecharse de las arcas públicas o aceptar contribuciones ilícitas está siempre presente, y hasta contribuciones legítimas pueden venir acompañadas de expectativas de influencia futura sobre las políticas públicas o de acceso especial a contratos del Estado. Escándalos alrededor de financiamientos de campaña han perjudicado profundamente algunos gobiernos de la región, por ejemplo el de Samper en Colombia y el de Mahuad en Ecuador, y han despertado interrogantes acerca de la propiedad de dichos financiamientos también en Estados Unidos.

Para abordar estos temas, el Centro Carter convocó a una conferencia para los días 17 a 19 de marzo de 2003, sobre el tema El Financiamiento de la Democracia en las Américas: Partidos Políticos, Campañas y Elecciones. La tercera de una serie de conferencias de gran escala patrocinadas en gran parte por la Compañía Coca-Cola, la conferencia Financiado la Democracia reunió a altos funcionarios de gobierno con representantes de organizaciones multilaterales, líderes empresariales, profesionales de los medios de comunicación, académicos, y líderes de la sociedad civil del hemisferio para discutir cómo se pueden financiar los partidos y elecciones por vías que serían percibidas con propiedad como aportes honestos al bien común.

Al igual que las exitosas conferencias pasadas del Centro Carter, La Transparencia en las Américas y Los Desafíos a la Democracia en las Américas, la conferencia El Financiamiento de la Democracia incluyó una mezcla de sesiones plenarias y grupos de trabajo que generaron propuestas prácticas y constructivas para mejorar la situación actual.

Los participantes examinaron el impacto de los medios en inflar los costos de campaña, en informar a los votantes y en empoderar a los candidatos —para bien o para mal— a que se contacten con los electores a falta de los esfuerzos tradicionales para construir partidos. Revisaron la evolución de las reglas de financiamiento de campaña a lo largo del hemisferio, explorando el papel potencial del financiamiento público y si los límites de gastos de campaña pueden hacerse cumplir mediante una adecuada divulgación. Exploraron métodos para el fortalecimiento de las instituciones y discutieron las perspectivas para la cooperación internacional.

Sobre la base de sus discusiones, los participantes sugirieron acciones a los gobiernos, la sociedad civil y el sistema internacional. Miembros del Consejo de Presidentes y Primeros Ministros de las Américas del Centro Carter resumieron estas recomendaciones en una declaración pública. Las sesiones plenarias y las discusiones de grupos de trabajo que subyacen a estas conclusiones, se presentan de forma elaborada en este informe. Miembros del personal del Centro Carter actualmente asisten al Consejo con la difusión de estas ideas a través de sus vínculos con la OEA y su participación en los preparativos para la cumbre regional, además de asesorías a gobiernos y el accionar de redes transnacionales de organizaciones de la sociedad civil.



Ninguna
nación ha
resuelto el
problema de
como financiar
una campaña
política de tal
manera que el
electorado
confíe en los
resultados.

DEBATES DE LA CONFERENCIA



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

DISCURSOS DE BIENVENIDA

El ex presidente de los Estados Unidos **Jimmy Carter** inauguró la Conferencia recordando que durante su presidencia, la mayoría de las naciones latinoamericanas sufrían dictaduras. Luego un compromiso firme con los derechos humanos condujo a una evolución hacia la democracia en casi todos los países del hemisferio. Sin embargo, las democracias necesitan constantes mejoras, y la comunidad internacional puede ayudar en esto junto con la sociedad civil. Por ejemplo, por vía del monitoreo electoral nacional e internacional, las prácticas electorales han mejorado en muchos países de manera notable. El presidente Carter afirmó que el propósito de la conferencia era compartir información y desarrollar recomendaciones que podrían mejorar la práctica de la democracia en lo que respecta al financiamiento de partidos y campañas.

Las transiciones a la democracia generan elevadas expectativas públicas de gobiernos buenos y mejoras socioeconómicas, sin embargo estos remedios tardan en llegar. Las democracias son de accionar lento y requieren de transacciones, generando decepciones que pueden hasta erosionar la confianza en las instituciones políticas. En muchos países del hemisferio, los Estados Unidos incluido, hemos encontrado bajos niveles de confianza en el proceso político y en nuestros líderes. Tal era el caso cuando la elección presidencial del 2000 se encontró en problemas en la Florida, debido a los que surgió una petición de que el ex presidente Ford y el ex presidente Carter encabezaran una comisión para revisar la legislación norteamericana y asegurar que se cuentan todos los votos con transparencia y de manera equi-

tativa. Las recomendaciones de la comisión se han implementado parcialmente.

El tema de cómo financiar las campañas estadounidenses se ha puesto de alto relieve por las asombrosas sumas de dinero que se necesitan para buscar siquiera la nominación presidencial de uno de los dos principales partidos. Un candidato serio requiere de más de US\$50 millones para competir por la nominación, y George W. Bush recaudó más de US\$100 millones. Tales montos sugieren que candidatos potencialmente fuertes quienes no sean personas ricas, podrían verse imposibilitados de montar campañas viables para la presidencia.

Ex presidente de EE.UU. Jimmy Carter

Ninguna nación ha resuelto el problema de cómo financiar una campaña de tal manera que los electores confíen en los resultados. La respuesta se necesita urgentemente.



Los Estados Unidos se cuenta entre las democracias de la región que pueden y deben mejorar sus prácticas democráticas con relación al financiamiento de partidos y campañas. “Ninguna nación ha resuelto el problema de cómo financiar una campaña de tal manera que cualquier candidato calificado pueda participar y el electorado confíe en los resultados”, dijo el presidente Carter. “Se necesi-



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

ta una respuesta de manera urgente”.

El Secretario-General de la OEA, César Gaviria, abordó la crisis de confianza que ha asaltado a las democracias de la región. Tasas de crecimiento bajas, ingresos per cápita declinantes, tasas de pobreza en aumento y desigualdades más agudas han sido acompañados por la expansión de tecnologías de información que crean nuevas y sanas demandas de justicia social. Los ciudadanos tienden a achacar todos los problemas de sus sociedades al sistema democrático, llevándolos a perder confianza en las instituciones públicas. Aunque la democracia, las libertades políticas y los derechos civiles se han afianzado en la región, dichos problemas subrayan la necesidad de fortalecer los partidos políticos, la sociedad civil, las instituciones de control, las prácticas electorales y los sistemas de financiamiento de campañas. A la luz de estas tendencias, el Secretario Gaviria avaló como oportuna la conferencia del Centro Carter sobre el financiamiento de la democracia.

El Secretario Gaviria exploró los ámbitos del debate sobre la mejor forma de financiar los partidos y campañas políticas, un problema político que enfrentan todas las democracias y que de ninguna manera se limita al Hemisferio Occidental. Avaló el financiamiento público directo de campañas como solución posible, pero reconoció que tal financiamiento empujaría los costos de campaña a niveles aún más elevados, incentivaría un excesivo involucramiento de los gobiernos en los partidos, y generaría una competencia malsana por escasos recursos de Estado que deberían ser asignados preferentemente a los servicios sociales básicos. No obstante insistió en que

El advenimiento de los dineros ilícitos puede distorsionar significativamente los procesos electorales, llevando a cuestionar la transparencia de nuestras elecciones, y como resultado, comprometer seriamente la legitimidad de los sistemas democráticos.

El Secretario-General de la OEA César Gaviria

“los partidos deben tener a su disposición los mejores recursos técnicos y humanos para abordar los nuevos retos de la manera que mejor exprese las aspiraciones de sus conciudadanos”.

En ausencia de fuentes adecuadas, los financiamientos ilícitos pueden llenar la brecha. Esto es causa de creciente inquietud a lo largo y ancho de las Américas, amenazando incluso la legitimidad de los sistemas democráticos. “El advenimiento de los dineros ilícitos puede distorsionar significativamente los procesos electorales, llevando a cuestionar la transparencia de nuestras elecciones, y como resultado, comprometer seriamente la legitimidad de los sistemas democráticos”, advirtió Gaviria.

La proliferación de las elecciones no ha estado acompañada del desarrollo de reglas claras que garantizarían la transparencia de las finanzas de campaña, y este déficit de reglas ha sembrado la corrupción junto con intentos de intercambiar aportes monetarios por favores de los funcionarios electos.

El Secretario-General Gaviria admitió que malas prácticas de este tipo son difíciles de contra-



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

restar, pero tomó nota de tres clases de arreglos institucionales que se han intentado utilizar en la región: sistemas que dependen únicamente de la responsabilidad voluntaria, implementados donde existen partidos fuertes y una oposición leal y potente; sistemas de topes a aportes privados de campaña y con financiamiento estatal para gastos de publicidad, implementados en democracias consolidadas que cuentan con entidades de control efectivas, pero que todavía luchan por cerrar ciertos resquicios; y sistemas que utilizan el financiamiento estatal y garantizan el origen y el destino de los fondos públicos, no sólo a través de procedimientos formales sino también por asegurar un ambiente político competitivo y abierto. Este último sistema es vulnerable de ser afectado por una relación muy estrecha entre el Estado y los partidos políticos.

Todos los tres sistemas de financiamiento tienen desventajas, remarcó el Secretario Gaviria, por lo que invitó a la conferencia a explorar cuál de los arreglos serviría mejor a la luz de los problemas y peculiaridades de cada país. Los sistemas de financiamiento de campañas deben reflejar cuatro objetivos cardinales. El primero es evitar la corrupción, venga ésta en forma de un sencillo *quid pro quo* o como dinero derivado de actividades criminales. Segundo, deben asegurar la igualdad política evitando grandes desniveles en el acceso al poder basados en el control del dinero. Tercero, deben bajar el costo de las campañas electorales mediante medidas tales como el libre acceso a ciertos medios durante la campaña y períodos de campaña más cortos. Por ende, y como punto más esencial, los sistemas de financiamiento de campaña deberían ayudar a preservar la credibilidad e integridad del sistema político y de la política misma.

La sesión de bienvenida terminó con las palabras de la **Dra. Jennifer McCoy**, directora del Programa de las Américas del Centro Carter. La Dra. McCoy lamentó que la política se haya vuelto

una actividad sucia para ciertos ciudadanos, quienes asocian la política con la corrupción. Frente a un público escéptico, necesitamos demostrar que los partidos son un componente vital de una democracia sana. “Se necesita dinero para construir partidos y hacer campañas”, afirmó. “El reto es impedir que el dinero controle a los políticos una vez que alcancen los cargos a los que aspiran”.

“Debemos encontrar maneras de motivar a los ciudadanos a invertir en la democracia”, dijo McCoy, “lo que a su vez requiere que implementemos sistemas efectivos y transparentes de control para que el ciudadano sienta la seguridad de que su dinero se ha gastado de manera apropiada”. Instó a los participantes de la conferencia a trabajar en conjunto con el fin de desarrollar una serie de herramientas para manejar el financiamiento de partidos y campañas, asegurando que dichas herramientas sean factibles de implementar en países donde los recursos son escasos.

Dra. Jennifer McCoy,
Directora, Programa
de las Américas

Debemos encontrar maneras de motivar a los ciudadanos a invertir en la democracia, lo que a su vez requiere que implementemos sistemas efectivos y transparentes de control.



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

SESIONES PLENARIAS

La primera plenaria: el contexto del problema del financiamiento político

La primera sesión del plenario inició trazando el contexto en el que las democracias de la región luchan por funcionar, en particular la pobreza y la desigualdad persistentes. Un segundo ponente enfatizó la debilidad de los partidos políticos frente a tales desafíos económicos, trayendo a colación tanto el declive del apoyo popular a las instituciones democráticas así como los compromisos que se han hecho para fortalecerlas. En seguida el panel recordó a los presentes los valores que las leyes y las regulaciones de financiamiento de partidos y campañas buscan sostener. Terminó la sesión con una descripción comparativa de las leyes sobre este tema y de las instituciones que existen para vigilar su cumplimiento en América Latina, la región del mundo con mayor riesgo de sufrir retrocesos democráticos.

Elena Martínez, directora regional del Buró Latinoamericano y del Caribe del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, esbozó el escenario para la discusión del tema del financiamiento político. Empezó recordando a la audiencia el progreso realizado en el Hemisferio Occidental hacia la democracia y el compromiso de la Carta Democrática Interamericana de defender ese progreso. Aunque como sistema autoregulado la democracia tiene una ventaja enorme, en gran parte del Hemisferio está perdiendo vitalidad en tanto los ciudadanos pierden su confianza en la capacidad de las instituciones democráticas de remediar los males de la economía. Los niveles de pobreza en América Latina son altos —el 44% de la población vivía en la pobreza en 2002, siete millones de personas más que en el 2001. La región tiene, además, los niveles

de desigualdad más altos del mundo, expresados en un coeficiente Gini de .493 comparado con un promedio mundial de .381.

Si bien los países que alcanzaron el crecimiento en los años noventa pudieron reducir sus niveles de pobreza, vieron crecer la desigualdad. A esta altura está claro que la mayoría de los países experimentarán dificultades para lograr las Metas de Desarrollo del Milenio de reducir la pobreza a la mitad antes del 2015. De los 18 países de América

Latina, solamente siete podrán alcanzar esta meta y sólo en el caso de lograr tasas de crecimiento de la producción per cápita sin precedentes. Una reducción siquiera pequeña de esta desigualdad,

El excesivo mercadeo y la saturación mediática de las campañas, la falta de controles, y el papel que juega el dinero en la política, han contribuido de manera conjunta a una práctica de política vacía de contenidos.

Elena Martínez, Directora Regional para América Latina y el Caribe del PNUD



podría mejorar el panorama de forma dramática. Los países de América Latina que han experimentado ajustes estructurales con apertura de mercados, crecieron a tasas bastante menores de las verificadas entre los años cincuenta y los ochenta. Esta es una realidad que los economistas ignoran a riesgo suyo.

Por primera vez en la historia una región entera está experimentando al mismo tiempo, la pobreza, la desigualdad y la democracia. El sujeto de la democracia no son los votantes, sino los ciudadanos, es decir hombres y mujeres que se esfuerzan por vivir en libertad, desarrollarse y



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

obtener justicia. La democracia es más que un régimen, es una forma de organizar la sociedad. Para la democracia, el desarrollo económico, social y político es indispensable. Según encuestas del Latinobarómetro, el 60% de los latinoamericanos dicen que la democracia es el mejor sistema, pero la mitad aceptaría un régimen militar si resolviera sus males económicos.

Martínez subrayó también la crisis de liderazgo que afecta a la región y afirmó que las debilidades de las instituciones políticas están impactando negativamente la gobernabilidad. “En conjunto, el excesivo mercadeo y la saturación mediática de las campañas, la falta de controles, y el papel que juega el dinero en la política han contribuido a una práctica de política vacía de contenidos, de ahí la falta de credibilidad en la política, sus agentes y sus actores”, agregó.

Al concluir, Martínez advirtió que si la democracia no se profundiza más allá de sus actuales formas electorales, y si no se remedian la pobreza y la desigualdad, la democracia minimalista que impera hoy día en la región no sobrevivirá. El desafío clave es diversificar las formas de organización económica basadas en el mercado con el fin de apoyar la democracia. Debemos también reformar el Estado, el cual debería ser más que una red burocrática en busca de un déficit zero y en lugar de ello debería ser capaz de integrar a la sociedad y a la economía con la democracia. Mientras no tengamos un Estado capaz de afianzar la libertad y la democracia en todo el territorio nacional, la democracia sufrirá una muerte lenta. La gama de opciones de política disponibles para los ciudadanos, y los aportes que éstos pueden hacer al debate de las agendas públi-

cas, son temas centrales para la democracia. La moda actual refleja la tendencia a reducir la envergadura del conjunto de temas que se someten a debate. Por otra parte, el Estado debe ser suficientemente fuerte a lo interno para que los funcionarios electos puedan cumplir con sus plataformas. De no percibir a la democracia como un instrumento para el desarrollo, de manera inevitable llevaría a los ciudadanos a considerar que la democracia es irrelevante para sus vidas. Y de forma progresiva habrán cada vez menos hombres y mujeres dispuestos a defenderla.

Elizabeth Spehar, coordinadora ejecutiva de la Unidad de Promoción de la Democracia de la OEA, enfocó la atención en los partidos políticos y su rol en una democracia efectiva. Una inquietud acerca del papel de los partidos en una democracia se expresó con claridad en la Cumbre de Quebec, y en el Artículo 5 de la Carta Democrática

Elizabeth Spehar, Coordinadora Ejecutiva, Unidad para la Promoción de la Democracia de la OEA

Partidos democratizados, institucionalizados y transparentes no son gratuitos.



Interamericana que afirma: “El fortalecimiento de los partidos políticos y de otras organizaciones políticas es una prioridad para la democracia”. Aprobó el renovado interés en el tópico, que durante años ha sido considerado demasiado sensible para ser abordado en las instituciones



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

multilaterales, señalando que los bancos multilaterales aceptan ahora que “la política importa” a la hora de examinar el desarrollo económico y social, y que el papel de los partidos debe ser considerado si se quieren reformar las instituciones políticas.

Spehar utilizó los datos del Latinobarómetro para anotar que el nivel de confianza en los partidos políticos en América Latina es tan baja como el 19%, 53 puntos por debajo de la iglesia e inferior en 30 puntos con respecto a la televisión. Una de las razones por las que los ciudadanos se encuentran alienados de la vida organizativa, es que los partidos no reflejan el pluralismo étnico y social de sus sociedades, de modo que las mujeres no están plenamente integradas a los cargos de dirección en sus partidos. Por consiguiente, a los partidos se les percibe como carentes de contacto con la ciudadanía e incapaces de comprender las apremiantes necesidades económicas y sociales de la población y proponerles soluciones.

No obstante, los partidos siguen siendo el principal instrumento para la conciliación de intereses y el vehículo para la competencia y la tenencia del poder en una democracia. Es esencial mejorar su relación con el público y fortalecerlos promoviendo su democratización interna además de la inclusividad, la transparencia, la efectividad en la articulación e implementación de plataformas políticas, y la efectividad tanto en el ejercicio del gobierno como en la oposición. Asociaciones de vecinos, sindicatos laborales y otras organizaciones de la sociedad civil, son un complemento importante de los partidos en una democracia en buen estado de funcionamiento, empero donde disputan el poder a los partidos, generan controversias no constructivas.

A los ciudadanos les inquietan la corrupción y la influencia del dinero en la política, incluyendo el dinero usado para financiar los partidos de manera recurrente y durante campañas electorales. Para

poder comprender los sistemas existentes de financiamiento político en las Américas y sacar lecciones a esas realidades, la OEA se ha asociado con Internacional IDEA para llevar a cabo un estudio global de las leyes y también de las prácticas de financiamiento de partidos políticos y campañas en los 34 países miembros. La OEA ha fundado, además, un Foro sobre Partidos Políticos en el que los partidos son los participantes primarios pero no los únicos, con el fin de establecer, promover y poner en práctica una agenda interamericana de reforma y modernización de partidos políticos y sistemas de partidos en el hemisferio.

Una cosa es segura —los partidos necesitan montos razonables de dinero para cumplir su rol vital en una democracia sana. “Es una paradoja que por un lado, muchos gritan a favor de cambios fundamentales en los partidos: que escojan a sus líderes de manera democrática, que formulen planes nacionales bien razonados para abordar los complejos problemas económicos y sociales, que se abran de modo significativo a las minorías, las mujeres y la juventud. Pocos admiten, sin embargo, que todo esto necesariamente requiere dinero”, senaló Spehar. “Partidos democratizados, institucionalizados y transparentes no son gratuitos”.

Cuatro aspectos del financiamiento de partidos políticos son importantes: 1) el acceso a los medios; 2) los regímenes de financiamiento públicos y privados; 3) la divulgación de los financiamientos; y 4) el régimen de cumplimiento. “La mayoría cree que se necesitan límites a los gastos de campaña y algún tipo de acceso equitativo a los medios a un costo asequible para que los gobernantes electos concentren más esfuerzos en gobernar y menos en recabar fondos”, dijo Spehar. Debe examinarse la posibilidad de recurrir al financiamiento público, ya que podría ayudar a proveer la igualdad de oportunidades entre los partidos, sin embargo de no acompañarse de topes de gastos, dicho finan-



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

ciamiento puede empujar los costos de campaña para arriba. Para que tales límites funcionen, son esenciales la divulgación y el reporte. La USAID publicará en breve un manual sobre divulgación, que la OEA traducirá luego al español para ser distribuido entre los Estados miembros, el cual revela que si bien el 85% de los países poseen algún tipo de requisito en cuanto a la divulgación, solamente el 15% requieren una divulgación plena. La inobservancia de las actuales legislaciones resulta de la falta de esfuerzos por hacerlas cumplir, más que de las lagunas que inevitablemente existen en toda legislación. Esta falta de cumplimiento a su vez refleja o bien una falta de voluntad política o carencia de recursos, o ambas cosas.

¿Cómo podemos crear una cultura cívica que apoye a la política democrática? ¿Cómo garantizar que una elección sea la expresión de la voluntad popular? Puesto que los gobernantes de turno querrán inclinar la reforma del financiamiento de campaña hacia sistemas que los beneficien a ellos mismos, tenemos que examinar las opciones disponibles y los valores que les son inherentes para determinar cuál es la mejor forma de proteger y promover la democracia.

Las democracias se financian utilizando uno de cinco modelos. El modelo dominante es un sistema *laissez-faire* en el que el dinero es suministrado por personas interesadas, sujeto a veces a reglas de divulgación en cuanto a los montos. Un modelo de

regulación limitada pone techos al tamaño de los aportes pero deja libres los gastos. En los EE.UU. tal sistema surgió como el producto ilógico de conflictos entre los poderes del Estado. La regulación plena limita tanto las contribuciones como los gastos. Un sistema de subsidio público les provee subvenciones a partidos y a candidatos, sean los subsidios

Los interesados en la reforma de este tema, podrían preguntarse de qué forma cada sistema aporta a los valores democráticos. Uno de estos valores es la libertad, que enfatiza el derecho de no ser molestado y el respeto a la libertad y dignidad

humana. Esto parece argumentar a favor de un sistema *laissez-faire*, pero pasa por alto el hecho que el respeto a la autonomía de una determinada persona puede significar aplastar la de otra, como sucede cuando la autonomía de los ricos aplasta la autonomía de los pobres.

La igualdad política entre los ciudadanos es otro valor central, constituyendo una de las

Debemos debatir sobre los valores de fondo, ya que los conflictos entre ellos ocurrirán y nuestros esfuerzos por maximizar el proceso democrático sacrificarán unos valores por otros”.

Burt Neuborne, Profesor de Derecho, Escuela de Derecho de la Universidad de Nueva York



Burt Neuborne, profesor de derecho y director legal del Centro Brennan de Justicia en la Escuela de Derecho de la Universidad de Nueva York, hizo un intento de deconstruir los valores que están en juego en un sistema de financiamiento político, si es que nuestra meta es hacer que la democracia sea la mejor posible. ¿De qué manera se asegura que una campaña crea un electorado bien informado?



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS



El ex presidente de Colombia Andrés Pastrana, y el líder de APRA Jorge Castillo, escuchan una presentación plenaria.

premisas básicas de la democracia. En una democracia los conflictos deberían librarse basados en los méritos de las ideas y no en el grado de poder que las personas poseen. Cada democracia debe decidir qué grado de desigualdad puede tolerarse. Los sistemas de financiamiento político pueden tener el efecto de preservar el poder siempre en las mismas manos.

Otro valor democrático es la transparencia, o la ausencia de la corrupción. La corrupción tipo *quid pro quo* es la obvia, pero existen formas mucho más sutiles las cuales es crucial aprender a combatir. Un ejemplo sería el legislador que no puede tomar decisiones independientes porque necesita satisfacer a los contribuyentes de su campaña y recaudar fondos para su re elección.

Un electorado informado también es esencial para una democracia sana. Si bajamos el monto del dinero que fluye en el sistema financiero político, por ejemplo a través de límites a los gastos de campaña, podríamos de manera inadvertida reducir los

niveles de información sobre temas de campañas y candidatos, obstaculizando así que los electores tomen una decisión informada en las urnas. Un electorado informado requiere, además, la divulgación de los aportes de campaña antes de las elecciones, no después, con el fin de poder evaluar con más precisión cómo podrían comportarse los candidatos después de los comicios.

Otro valor importante a la hora de establecer leyes y regulaciones, es la

flexibilidad. Las regulaciones gubernamentales tienen consecuencias no anticipadas, las cuales exigen introducir válvulas de escape. La burocratización también puede disminuir la flexibilidad, así que necesitamos introducir medidas que permitan la espontaneidad.

Poder hacer cumplir las regulaciones es también esencial. Faltando el cumplimiento, cesa el respeto a las leyes y regulaciones. Esta falta de cumplimiento contribuye a generar criterios negativos sobre los políticos y la política, y a un cinismo con respecto a la democracia misma. Debemos desarrollar reglas que puedan aplicarse en el mundo real, manteniendo los pies sobre la tierra y la cabeza fuera de las nubes.

Por ende, debemos considerar los efectos que las reformas tendrán en el statu quo. Según los críticos, la reforma del financiamiento de campañas favorecerá a los que están en el poder. Esto es especialmente claro cuando las reformas se diseñan para limitar gastos, ya que los recién llegados deberán



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

ganarse reconocimiento para sus nombres y publicitar sus programas para ser conocidos y poder competir de manera efectiva con los gobernantes de turno. Queremos evitar diseñar sistemas de financiamiento político que congelen la gama de opciones políticas existentes, como si éstas fueran las únicas posibles.

No todos estos valores —libertad, igualdad política, transparencia, un electorado informado, flexibilidad, el cumplimiento y el impacto en el statu quo— pueden maximizarse al mismo tiempo. En tanto nos enfrascamos en la reforma de nuestros sistemas de financiamiento político, insistió el Profesor Neuborne, “debemos debatir los valores de fondo, ya que los conflictos entre ellos ocurrirán y nuestros esfuerzos por maximizar el proceso democrático sacrificarán unos valores por otros”.

Daniel Zovatto emprendió la tarea de exponer los diversos sistemas de financiamiento político que existen en América Latina, la subregión del hemisferio donde se está comenzando a considerar su reforma y donde nuestro respaldo a las reformas podría tener un impacto importante en beneficio de la democracia. Definiendo el financiamiento político como los ingresos y gastos de los partidos políticos en actividades electorales u ordinarios, tanto en dinero contante como en especie, el Dr. Zovatto elaboró siete ideas interrelacionadas que son esenciales para la comprensión del tema del financiamiento. Empezó por anotar que el dinero en la política es una necesidad y a la vez un problema. Aunque la relación entre el dinero y la política es compleja, es clave para la salud y la calidad de las democracias. Una relación adecuada genera igualdad, garantiza la transparencia y el uso eficiente de los recursos públicos, e impide el tráfico de influencias y flujos de dinero de fuentes ilícitas.

El financiamiento político no se encontraba entre los temas tratados en la tercera ola de transiciones a la democracia que comenzó a finales de los

La reforma del financiamiento político debería verse como parte integral de reformas de política más amplias.



Daniel Zovatto, Representante de IDEA

años setenta, sin embargo ha recibido más atención en fechas recientes ahora que las democracias buscan consolidarse. Aunque no es un tema nuevo, tiene características especiales derivadas de la política del pasado. Debemos reconocer que correcta o incorrectamente existe la percepción de que los costos de la política han subido de manera significativa, mientras los recursos de los partidos han disminuido. Esto ha creado problemas de flujo de caja, los que los partidos sienten la tentación de resolver aceptando fondos ilegales, a veces de narcotraficantes o del crimen organizado. En síntesis, la relación patológica entre el dinero y la política genera corrupción, lo cual agrava la crisis de confianza que sienten los latinoamericanos con respecto a las instituciones democráticas y pone a los partidos bajo una nube de sospecha.

El Dr. Zovatto luego presentó un mapeo de los



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

diversos sistemas de financiamiento en uso en Latinoamérica, suministrando datos comparativos en la medida que éstos están disponibles, siempre con la salvedad que las leyes no siempre son los mejores indicadores de las prácticas reales.

De los 18 países latinoamericanos bajo estudio, 17 tienen sistemas mixtos de financiamiento político, siendo la excepción Venezuela donde el financiamiento de la política es enteramente privado. De estos 17 países, 14 tienen formas directas e indirectas de financiamiento público (tal como el acceso subsidiado a los medios), mientras dos solamente tienen financiamiento público indirecto y uno tiene sólo el directo. De los 15 países que otorgan financiamiento público directamente, en 11 se permite que sea utilizado tanto para actividades electorales como para el desarrollo cotidiano de los partidos, mientras los cuatro restantes lo limitan a usos electorales. La principal fuente de financiamiento político sigue siendo los fondos privados. El efecto del financiamiento público ha sido más aditivo que sustitutivo, así que se necesitan más estudios para saber cómo establecer un adecuado balance entre los fondos privados y los públicos.

Los sistemas para la asignación de fondos públicos varían según los países. En nueve de los 15 países, se determina la fórmula por el número de votos depositados, es decir, el número de votos que reciben los partidos en elecciones nacionales (presidenciales y legislativas) o municipales, lo que refuerza la actual distribución del poder. En cinco países la distribución de fondos es determinada por una combinación de criterios; una parte de los fondos se asigna según el número de votos depositados y otra se divide entre los partidos en partes iguales. En sólo un país se determina la asignación por otro criterio combinado: una parte se asigna según los votos depositados y otra parte según la representación parlamentaria de los partidos. Mientras tanto, en 12 de los 15 países se requiere que los

partidos alcancen algún tipo de requisito para poder recibir fondos. Aunque teóricamente se podría utilizar el financiamiento para reducir desigualdades en el sistema político, por ejemplo la ausencia relativa de mujeres como candidatas y líderes de partido, en América Latina no se han empleado tales mecanismos.

Trece de los 18 países regulan el origen de los fondos. A virtud de las prohibiciones principales, se excluyen donaciones extranjeras (11 de 18 países), donaciones anónimas (10 de 18), y aportes de parte de individuos o compañías que gozan de contratos con el Estado (9 de 18). Siete países limitan las contribuciones privadas en cuanto a cantidad, pero dichos límites no siempre se hacen cumplir. La mayoría de los países otorgan a los partidos espacios de tiempo gratuitos en los medios estatales y/o privados si bien únicamente durante los períodos oficiales de campaña. No obstante, el acceso a los medios sigue siendo inequitativo, especialmente con respecto a la televisión. Sólo 11 de los 18 países tienen leyes de divulgación obligatoria, y éstas varían en cuanto a su profundidad. Así que los niveles de transparencia con relación al financiamiento siguen siendo bajos.

En 16 de los 18 países, las autoridades electorales son las que hacen cumplir las reglas de financiamiento de partidos y campañas, por su propio medio o en conjunto con otras instancias. Las sanciones por violaciones de las reglas varían desde multas a la reducción o suspensión de los fondos públicos hasta la cancelación de la inscripción del partido y otras medidas. Sin embargo, la debilidad de la vigilancia y de los mecanismos de control es el talón de Aquiles del financiamiento político en América Latina. La impunidad es frecuente y las reglas se cumplen esporádicamente. Los grupos de la sociedad civil y los medios se han vuelto más activos en el monitoreo del cumplimiento, lo cual ha contribuido con avances en el mismo, pero no



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

sustituyen los mecanismos formales a nivel de los gobiernos.

El Dr. Zovatto hizo hincapié en que un mejor uso del financiamiento público incrementará la legitimidad del sistema y puede asegurar mayor justeza en la competencia electoral. Esto se puede

En la mayoría de las sociedades se cree que aportar dinero a cambio de favores constituye un acto de soborno y no es correcto. Consideramos que los políticos deberían actuar a favor del bien común, en vez de fundamentar sus decisiones en la identidad de aquellos que han aportado a sus campañas.

**Larry Noble,
Director Ejecutivo,
Centro para Una
Política Responsable**



lograr controlando los factores que aumentan los costos de campaña y practicando la transparencia y la divulgación plena. Aunque debemos regular el financiamiento privado, se debe hacer de una forma realista de manera que puedan hacerse cumplir las reglas. Deberíamos garantizar también el acceso equitativo a los medios electrónicos, especialmente la televisión, tomando al mismo tiempo el cuidado de balancear la integridad del proceso electoral con la protección de la libertad de expre-

sión. Haciendo eco de la inquietud de la Dra. Spehar acerca de las desigualdades de género, el Dr. Zovatto además instó a que pongamos en práctica mecanismos que compensen estas desigualdades. Por ende, la administración de los recursos públicos debe ser manejada por una instancia independiente de reconocida integridad, mientras que el régimen de cumplimiento debería disponer de una gama de sanciones apropiadas.

Aparte de estos lineamientos básicos, se sabe poco sobre el financiamiento de partidos y campañas en América Latina, y se necesitan más estudios. Este trabajo debería montarse sobre la base de lo que ya sabemos. A veces se hace referencia a la reforma del financiamiento de campañas como el tema legislativo que nunca acaba, ya que los partidos constantemente encuentran o inventan escapatorias o interpretan las reglas a la conveniencia de sus intereses; sin embargo, esto no debería hacer que vacilemos en nuestros esfuerzos por avanzar. “Debería verse la reforma del financiamiento político como parte integral de reformas de política más amplias”, aconsejó Zovatto. No hay sistema perfecto ni verdad absoluta, pero hay mejores políticas, y deberíamos poner atención a los efectos tanto deseados como no deseados de los sistemas vigentes.

La segunda plenaria: un cotejo con la realidad a través de grupos clave

La segunda sesión plenaria examinó las prácticas y el papel de los actores clave en los sistemas de financiamiento político. Los participantes provenían: del sector empresarial, que aporta dinero a las campañas y está llamado a cumplir con las regulaciones que rigen tales donaciones; la industria de la televisión que es tanto un agente de información como una empresa con fines de lucro durante las campañas; grupos de la sociedad civil que monitorean los gastos de campaña y los patrones de votación de



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

los políticos con relación a las donaciones recibidas; e investigadores que buscan entender cómo funcionan los sistemas de financiamiento de partidos y campañas y cómo éstos podrían ser mejorados.

Larry Noble, director ejecutivo y consejero legal del Centro para Una Política Responsable, planteó la pregunta, “¿Por qué dan los donantes dinero a las campañas?”, procediendo luego a examinar el problema de la recompensa (payback) en la política estadounidense. La mayoría de los candidatos en Estados Unidos financian la mayor parte de sus campañas con fondos privados, lo cual crea la continua necesidad de generar nuevos fondos para sus re elecciones, un fenómeno que Noble describió como “un hambre permanente que constantemente debe ser satisfecha”.

Mientras algunos argumentan que los contribuyentes dan a candidatos y causas con los que ya están de acuerdo, otros afirman que ofrecen su apoyo para obtener algo a cambio, en particular el acceso a los políticos una vez que éstos resulten electos. Los donantes buscan influencia sobre el proceso político, incluyendo favores que ayudan a determinar acciones legislativas. Para la mayoría de los donantes, sus aportes de campaña son una decisión de negocios justificada como una inversión que posteriormente producirá utilidades o bien como una maniobra que contrarrestaría donaciones de algún competidor. Si bien una “teoría de cohecho” de las donaciones sugiere que los donantes aportan para crear influencias, una “teoría de extorsión” de las contribuciones afirma que los contribuyentes responden a exigencias de los políticos con el fin de asegurar que pueden continuar en el negocio. Parece probable que por lo menos algunas compañías aporten fondos para mejorar su acceso a los que están en posiciones donde se toman decisiones.

“En la mayoría de las sociedades se cree que

aportar dinero a cambio de favores constituye un acto de soborno y no es correcto”, dijo Noble. “Consideramos que los políticos deberían actuar a favor del bien común, en vez de fundamentar sus decisiones en la identidad de aquellos que han aportado a sus campañas. Esto es el meollo del reto”. Los ciudadanos muchas veces concluyen que el poder de los donantes de campaña es mucho mayor que el suyo, y tal percepción crea autoexclusión política y desilusión. La transparencia en el financiamiento de las campañas es clave para el empoderamiento de los ciudadanos, es decir, para que éstos puedan elegir de manera informada. La divulgación pre electoral de las fuentes de donaciones permite que el ciudadano deposite su voto con una información más completa sobre los candidatos y sus seguidores.

El impacto de los fondos consiste menos en el valor de una contribución específica que en el valor colectivo de toda una industria o interés especial. Es esencial, por lo tanto, no sólo divulgar las donaciones sino también tener suficiente información sobre los donantes para poder interpretar los datos. Una vez que los políticos alcancen sus cargos, los ciudadanos pueden examinar sus propuestas de política y sus nombramientos a puestos de gobierno a la luz de los datos adicionales acerca de las contribuciones. Tales datos pueden ser recabados y proporcionados por agencias no partidistas y difundidos públicamente con la ayuda de tecnologías como el Internet al igual que por vía de la prensa y organizaciones de la sociedad civil. El público es inteligente. Si se les presentan los números, los ciudadanos son capaces de sacar sus propias conclusiones sobre cómo y por qué suceden las cosas. A la inversa, cuando la información sobre los aportes de campaña está ausente, las decisiones de gobierno son difíciles de descifrar.

Alexandra Wrage, consejera senior internacional de la Corporación Northrop Grumman y



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

fundadora de la organización anticorrupción TRACE (Trazar), ofreció una perspectiva del sector privado acerca de la transparencia en el financiamiento de campañas. Expresó su acuerdo con que la validez de la teoría de extorsión de Noble crece en la medida en que la corrupción transnacional se desplaza del lado de la oferta al lado de la demanda. Este cambio parece estar siendo impulsado por el creciente rigor de las regulaciones dentro de las que las multinacionales deben operar.

Wrage arguyó tres puntos centrales. Primero, afirmó que las corporaciones poseen tanto la voluntad como los medios necesarios para cumplir leyes y regulaciones razonables sobre temas de financiamiento de campañas, sobre todo hoy día a raíz de los recientes escándalos corporativos. Segundo, que las corporaciones se beneficiarán con más transparencia. La corrupción introduce niveles de incertidumbre y riesgo en el ambiente de negocios, resultando, en el mejor de los casos, en acuerdos que no se pueden hacer cumplir legalmente. Por otra parte, las transacciones corruptas socavan el libre comercio, propician un ambiente permisivo de otras ilegalidades en los negocios, socavan la confianza de los empleados en la alta gerencia, y ponen en riesgo el valor y la reputación de las compañías. Por ende, las corporaciones disponen de las herramientas necesarias para el cumplimiento a virtud de legislaciones como el Acto sobre Prácticas Corruptas de los EE.UU., el cual ha regido sus operaciones por más de 25 años. Las herramientas que se han desarrollado para cumplir con estas leyes se traducirían fácilmente en el cumplimiento de leyes de financiamiento de campañas.

Bajo las leyes anti corrupción ya existentes, las compañías estadounidenses tienen fuertes incentivos para establecer, financiar y hacer cumplir programas de cumplimiento para sus empleados e intermediarios de negocios. La existencia de tales

La mayoría de las multinacionales serán serias y a la vez efectivas en sus esfuerzos por incrementar la transparencia en las contribuciones políticas.

**Alexandra Wrage,
Consejera Internacional
Senior, Corporación
Northrop Grumman**



programas puede ayudar a los ejecutivos de dichas compañías a detectar y disuadir a empleados que están fuera de control y quienes de otra manera sentirían la tentación de incurrir en actos de corrupción porque los perciben como beneficiosos para la compañía o para ellos mismos.

Al establecer planes globales de cumplimiento, las corporaciones multinacionales a menudo escogen el denominador común más alto de los países donde operan, e implementan aquellas reglas de manera consistente para evitar los problemas inherentes a programas de cumplimiento que difieran según los países. “Si procedemos de manera conjunta, de modo que a ninguna compañía se le exige ir primero o ir solo, la gran mayoría de las firmas multinacionales serán socios comprometidos con el cumplimiento de leyes de financiamiento de campañas”, dijo Wrage.

Wrage agregó, “Las corporaciones no son idealistas; tienen obligaciones legales de maximizar el retorno para los accionistas. Sin embargo, operan



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS


dentro de un ambiente estrictamente regulado, y si tienen directrices detalladas y metas claramente definidas, se encontrará que la mayoría de las multinacionales serán serias y a la vez efectivas en sus esfuerzos por incrementar la transparencia en las contribuciones políticas”.

Uno de los tipos de negocios que atrajo especial atención en la conferencia, fueron los medios. El presidente ejecutivo de Megavisión de Chile, **Ricardo Claro**, compartió sus criterios sobre el papel de los medios en las campañas. Caracterizó a los medios como agentes del interés público, y no meramente como empresa privada. La línea editorial de su canal de televisión pretende aumentar el respeto por los ciudadanos, el gobierno, la Iglesia Católica y el sistema económico chileno. Hay leyes en Chile que rigen a la televisión, y los dueños de canales comprenden que los servicios televisivos deben acatar las leyes y demostrar un respeto permanente por valores nacionales tales como la democracia, la libertad, la paz y la familia.

Durante las campañas chilenas, a los partidos y candidatos se les prohíbe comprar anuncios políticos en la televisión. Presentan sus ideas durante espacios de tiempo donados gratuitamente por los medios, los que se asignan según el peso específico de cada partido en la legislatura. Estos “spots” hacen referencia general a los candidatos y a la plataforma del partido. Una información adicional fluye hacia el público en la forma de programas televisados de noticias, paneles integrados por representantes de los partidos que ventilan sus opiniones, y debates temáticos entre los candidatos. “A veces la televisión crea polémica”, admitió Claro, “pero los canales deberían proveer a los ciudadanos información imparcial e independiente.” Los dueños de la televisión saben que tienen la

obligación de respetar el pluralismo y proporcionar una cobertura noticiosa balanceada que incluya a todos los candidatos.

Los noticieros televisivos contribuyen al conocimiento público de los candidatos y pueden promocionar a un candidato al difundir el reconocimiento de su nombre de la misma manera en que se vende una marca. Sin embargo, los programas políticos no son populares en la teleaudiencia y sus ratings son bajos, por lo que los canales tienen poco incentivo en hacer presentación de los candidatos fuera de los espacios obligatorios. Además, no hay ningún patrón consistente que demuestre que la cantidad de tiempo en televisión incrementa las probabilidades de victoria de algún candidato. De hecho, en la elección de 1997 en Chile, los candidatos que aparecían con



A veces la televisión crea polémica, pero los canales deberían proveer a los ciudadanos información imparcial e independiente.

Ricardo Claro,
Presidente, Megavisión, Chile

más frecuencia en televisión solían perder sus contiendas.

La publicidad es un negocio lucrativo. La circulación de los periódicos ha declinado hasta el punto que solamente un 10% de los chilenos leen los editoriales, mientras que la audiencia de radio y televisión ha crecido. La producción de los anun-



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

La regulación del financiamiento político debería establecer un balance entre satisfacer las necesidades económicas que tienen los partidos de desarrollar sus actividades, y reducir las posibilidades para la corrupción y captura de esos partidos por grupos económicamente poderosos.

**Christian Gruenberg, Director,
Relaciones Internacionales,
Poder Ciudadano**



cios televisivos es cara, y el tiempo en el aire suele costar mucho más en televisión que en la radio. Sin embargo, durante las elecciones los anuncios en televisión son gratuitos y a la vez limitados, mientras que la radio puede cobrar la publicidad en cantidades que no son reguladas. Debería llamar a una reflexión este efecto poco equitativo de las prohibiciones chilenas en materia de publicidad en los medios de difusión masiva. No obstante, por lo general las regulaciones de medios en Chile son útiles para servir al interés público, pese a haber causado alguna perturbación y una penosa reestructuración de la industria de la televisión.

Christian Gruenberg, director de relaciones internacionales de Poder Ciudadano, demostró la manera en que las organizaciones de la sociedad civil (OSC) pueden contribuir con el mejoramiento del financiamiento de partidos y campañas. “La regulación del financiamiento político debería establecer un balance entre satisfacer las necesidades económicas que tienen los partidos de desarrollar sus actividades, y reducir las posibili-

dades para la corrupción y captura de esos partidos por grupos económicamente poderosos”, afirmó Gruenberg.

Gruenberg informó de un esfuerzo colaborativo de OSC para medir y monitorear los gastos de campaña en Argentina, Brasil, Chile, México, Perú, República Dominicana, Costa Rica y Venezuela. Las organizaciones involucradas trabajan con Transparencia Internacional, el grupo de monitores electorales del Acuerdo de Lima y la Red Interamericana para la Democracia. Los resultados aportan al proyecto regional de Transparencia Internacional para América Latina, cuyas metas son el desarrollo de un conjunto de mecanismos para mejorar la transparencia, la realización de investigaciones y diagnósticos, el desarrollo y sostenimiento de estándares internacionales, y la búsqueda de acciones colectivas entre grupos de la sociedad civil.

Los grupos adoptaron técnicas para monitorear los gastos de los partidos en los medios de comunicación masiva. Desde el punto de vista metodológico, estos son datos a los cuales los ciu-



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

dadanos pueden acceder. Estratégicamente, los medios son importantes ya que la publicidad suele ser uno de los mayores costos en las campañas. La televisión es particularmente vital en la ecuación política, por ser la institución en la que los ciudadanos tienen el segundo nivel más alto de confianza (después de la Iglesia), según datos de las encuestas de Latinobarómetro.

Al medir el tiempo de las cuñas publicitarias en televisión y radio y luego calcular su costo basado en los precios anunciados por tiempo en el aire, los grupos de la sociedad civil pueden medir una parte de los gastos en medios de una campaña determinada. De manera similar pueden medir los espacios contratados en periódicos y calcular su costo.

Uno de los hallazgos que surge de estos ejercicios es que cuando no se prohíbe la publicidad oficial durante una campaña, los candidatos del partido gobernante pueden usar fondos públicos para lo que es, en la práctica, publicidad electoral. Por ejemplo, los anuncios gubernamentales declinaron un 78% después de la elección presidencial de abril de 2000 en el Perú, 93% después de la elección presidencial de octubre de 1999 en la Argentina, y 50% después de la elección presidencial argentina de octubre del 2001. Este patrón de datos sugiere que los gobiernos claramente estaban contratando publicidad adicional en los meses previos a los comicios, lo cual podría indicar un esfuerzo por influenciar el resultado promoviendo el partido en el poder.

Estudios de la sociedad civil sugieren que los candidatos reportan sus gastos de manera conservadora. Medidos por grupos de la sociedad civil en Argentina, sólo los costos en medios excedían en un 34% los montos totales de gastos reportados por la campaña de Eduardo Duhalde, mientras que los gastos de De la Rúa rebasaron sus reportes en un 44% y los de Cavallo en un 47%. Puesto que los

partidos normalmente reciben un descuento de 40% del costo, los cálculos de la sociedad civil pudieron haber sido demasiado altos. Sin embargo, de todas maneras las cifras reflejan algún grado de subreporte. En el caso de la contienda por la alcaldía de Buenos Aires en el año 2000, los mismos datos revelaron diferencias mayores al 60% entre los gastos reportados y la medición del costo del tiempo en los medios pagado por los tres principales candidatos, lo que arroja evidencia de un claro subreporte aun tomando en cuenta el descuento.

Grupos de la sociedad civil que han intentado medir el impacto de varios sistemas de financiamiento de campañas, han notado una relación directa entre el acceso gratuito a los medios y los niveles de gastos. En Chile, donde se prohíbe que los partidos y candidatos compren publicidad en televisión, los gastos de campaña son mucho más bajos que en otros países, incluyendo en países más pequeños. En el Brasil, que también prohíbe la compra de publicidad electoral televisada, los gastos per cápita son más bajos que en Venezuela, Perú, México, República Dominicana, Argentina o los Estados Unidos. Este dato refuerza la tesis según la cual prohibir los anuncios políticos pagados, puede servir efectivamente para limitar los gastos de campaña sin que sea necesario imponer techos formales, con la ventaja adicional que hacer cumplir las prohibiciones es algo relativamente fácil.

El panel concluyó con algunas observaciones de advertencia de **Michael Pinto-Duschinsky**, quien señaló que sabemos poco todavía sobre cómo el financiamiento de partidos y campañas funciona realmente en América Latina, advirtiendo que ciertas de las premisas prevalecientes probablemente son falsas, aunque se usan como la base de medidas de política controversiales. Señaló que la tendencia regional es enfocar lo que las leyes dicen que debe



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS



El Senador Trevor Munroe del gobernante Partido Nacional de Pueblo de Jamaica, y el Senador Bruce Golding del opositor Partido Laborista Jamaicano se sientan juntos para aprender sobre las opciones para la reforma del financiamiento político.

regir en lugar de ver lo que sucede en la práctica.

Mientras tanto, las investigaciones que se han llevado a cabo en los Estados Unidos y el Reino Unido arrojan serias dudas sobre la sabiduría convencional, según la que los gastos totales en política se están “disparando”. Las investigaciones del propio Pinto-Duschinsky sobre el Reino Unido, al igual que del trabajo de un grupo de investigadores del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT) sobre las tendencias del gasto político en Estados Unidos, revelan que cuando se ajustan las estadísticas globales del gasto según la inflación, el incremento es pequeño. La investigación abarcó tanto las campañas locales como las nacionales así como los costos de la organización partidaria, y sus hallazgos indican que los gastos expresados como un porcentaje del producto interno bruto han sido

constantes durante décadas.

Por otra parte, una reciente investigación del Dr. Kevin Casas del tema del financiamiento político en América Latina encontró que en Costa Rica, por ejemplo, el costo de la publicidad televisiva no es más del 10% del total y que los costos políticos en general no han estado ascendiendo rápidamente.

En el estrecho campo de la legislación latinoamericana y los subsidios relacionados con partidos y elecciones, sabemos más ahora que hace cinco años cuando este tema comenzó a despuntar en el hemisferio. Pero los patrones reales de ingresos y gastos políticos siguen siendo un tema de conjeturas. Tal como ha señalado Alonso Lujambio del Instituto Federal Electoral de México, necesitamos saber no sólo los costos de la publicidad en



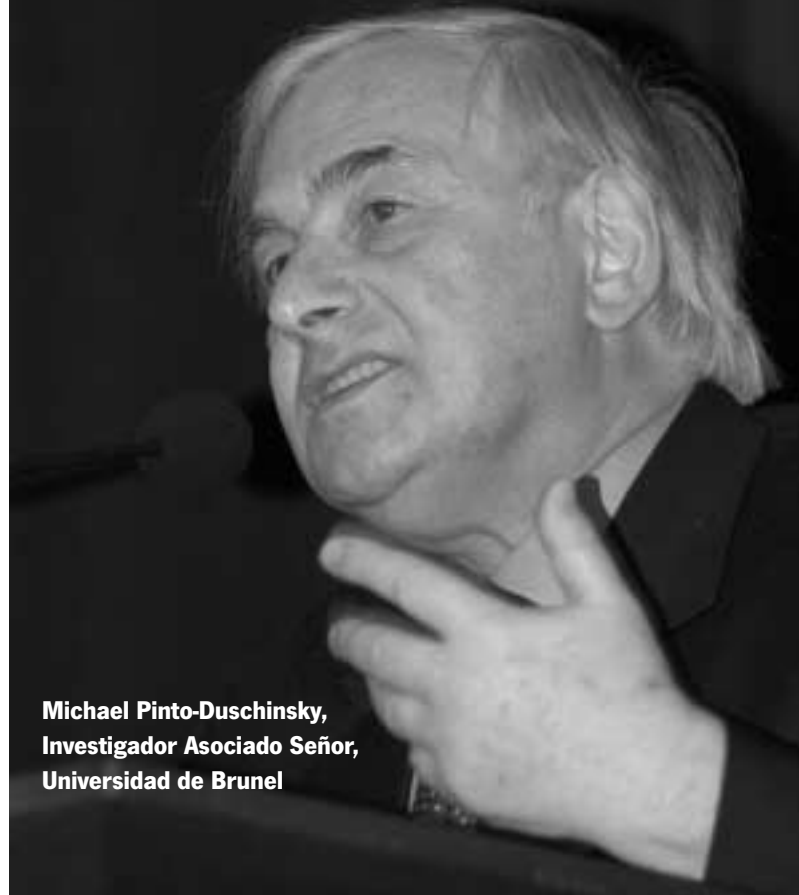
EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

televisión sino también los costos informales, tales como los regalos de sacos de frijoles a los electores en las áreas rurales dados por los candidatos como incentivos para que emitan sus votos a favor de ellos.

“Las evidencias parecen apuntar hacia la sorprendente conclusión que la política tradicional de cara a cara cuesta más que el nuevo enfoque de mercadeo de masas con pesado énfasis en los medios”, afirma Pinto-Duschinsky. Concluyó afirmando que las futuras investigaciones no deberían cubrir sólo las contiendas legislativas y presidenciales al nivel nacional, deben abarcar todo tipo de campañas incluyendo elecciones locales y las primarias de los partidos así como los gastos de los partidos en períodos no electorales. Deberíamos ampliar el ámbito de la investigación más allá de los costos de televisión y otras formas de publicidad política. También deben ser investigados las formas y la frecuencia de la compra de votos, el uso de recursos del Estado en campañas partidarias, los costos de organización de los partidos y de la tradicional práctica de la política de aparato. Este esfuerzo investigativo debería ser respaldado con recursos y acoger los esfuerzos de investigadores jóvenes provenientes de una variedad de países latinoamericanos.

Sabemos poco todavía sobre cómo el financiamiento de partidos y campañas funciona realmente en América Latina.

Sesiones Plenarias



**Michael Pinto-Duschinsky,
Investigador Asociado Señor,
Universidad de Brunel**



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

DISCURSOS DE APERTURA

En la cena de apertura de la conferencia, se ofrecieron tres discursos. El congresista Christopher Shays, quien jugó un papel líder en el patrocinio de la reforma de financiamiento de campañas en Estados Unidos, comentó los retos que presenta la construcción de coaliciones legislativas a favor de reformas entre legisladores cuyas campañas tuvieron éxito bajo las reglas existentes del statu quo. El ministro chileno del interior, José Miguel Insulza, habló del consenso que está emergiendo en su país a favor de la regulación del financiamiento político. El vicepresidente boliviano Carlos Mesa enfatizó el limitado margen de maniobra de que disponen los políticos con respecto a la reforma de políticas en sociedades pobres, donde Estados débiles se encuentran atrapados entre presiones internacionales en pro de la austeridad, partidos confrontativos de oposición, y demandas por favores de parte de miembros de las mismas coaliciones de gobierno y los que apoyaron las campañas.

El congresista **Christopher Shays** reconoció que la reforma del financiamiento político no es fácil. En los Estados Unidos puede costarles sus puestos a los legisladores, y puede costar más que eso en otras partes. Los gobernantes de turno no tienen inclinación hacia el cambio de las reglas de financiamiento que facilitaron sus elecciones, de modo que la reforma a menudo requiere que los legisladores reformistas ofendan a sus pares y dirigentes y hasta que pierdan a sus amigos.

En los Estados Unidos, un factor que ayuda es que los congresistas tienen que responder ante sus electores. Aunque los legisladores sienten lealtad a sus partidos, en última instancia lo que les impulsa a hacer lo correcto es su lealtad con los votantes. “Tu país es demasiado importante, y la gente que representas es demasiado importante, para que [los votantes] te observen menos que tu mejor esfuerzo y tu total y completa convicción que estás dispuesto a perder una elección a causa de este tema, y hasta más quizá que estás dispuesto a poner bajo presión



Tu país es demasiado importante, y la gente a que representas es demasiado importante, para que [los votantes] te observen menos que tu mejor esfuerzo y tu total y completa convicción de que estás dispuesto a perder una elección a causa de este tema, y hasta más quizá que estás dispuesto a poner bajo presión a los políticamente más poderosos.

El Congresista Norteamericano
Christopher Shays



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

a los más políticamente poderosos”, dijo Shays.

Otro factor que ayudaba también era que la reforma específica que buscaba implementar, conocida por sus patrocinadores en el Senado como el Acto McCain-Feingold, era en esencia una restauración de tres leyes previas, las cuales habían limitado las donaciones privadas de corporaciones, sindicatos e individuos. Planteado el tema de la reforma del financiamiento de campañas en estos términos, el 80% de los electores del Sr. Shays coincidía en que las contribuciones ilimitadas de corporaciones y sindicatos dañaban nuestro proceso democrático.

La construcción de consensos también se vuelve vital, ya que los legisladores siempre están en capacidad de idear una mejor reforma que la que está bajo consideración, rechazando ésta por ser demasiado débil. En los Estados Unidos, las organizaciones no gubernamentales que presionan por la reforma del financiamiento de campañas se convirtieron en aliados importantes, otorgando su aval al proyecto de ley.

El liderazgo no cuenta menos. En un gesto bipartidista, Newt Gingrich, jefe republicano del Congreso, y el presidente Bill Clinton se habían comprometido públicamente con la reforma del financiamiento de campañas, y se les pudo retener a sus promesas. John McCain también ejerció un liderazgo crucial al llamar la atención hacia este tema en contra de los consejos de su staff y a contrapelo de encuestas mal diseñadas que sugerían que el tema no le importaba mucho al público. El congresista Shays atestiguó que en los momentos en que necesitaba motivación, miraba el ejemplo de líderes históricos como George Washington, quien rechazó un tercer mandato porque “sabía que el mejor aporte que podía hacer, era que la gente dependiera de procesos y no de una persona”.

El ministro **José Miguel Insulza** reconoció que ha surgido nueva energía alrededor del tema del

Yo creo que ésta es con mucho la principal debilidad de la democracia chilena y que la demora en enfrentarla ha tenido y sigue teniendo consecuencias serias.

José Miguel Insulza,
Ministro del Interior,
Chile

financiamiento político en Chile, impulsada en parte por una serie de desafortunados escándalos.

Chile posee actualmente pocas reglas concernientes al financiamiento de partidos y campañas. “La realidad del financiamiento político en mi país, es que en el mejor de los casos carece mayormente de regulación y a veces es completamente ilegal”, dijo. Es verdad que se proveen pequeñas cantidades de tiempo gratuito en televisión a partidos y candidatos independientes, pero se necesita más campaña, de modo que a cada candidato le toca financiar su campaña de cualquier manera posible.

La Ley Electoral no cubre el financiamiento de campañas, mientras que la Ley de Partidos Políticos sólo dicta reglas menores acerca de cuáles fuentes son aceptables y leves requisitos en cuanto a su divulgación. Lo que es peor, la ley no se hace cumplir, por lo que las cuentas reportadas quedan notoriamente por debajo de los gastos reales.

Se ha desarrollado una cultura de secretividad alrededor del financiamiento de las campañas. “Nadie quiere admitir que la mayoría del dinero



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

proviene de fuentes privadas sin regulación legal, evitando así el sistema tributario, y que luego muchas veces las compañías declaran ese dinero como gastos”, dijo. Esta forma desenfrenada y oscura de financiamiento expone a los partidos y candidatos a influencias indebidas de donantes privados.

“Yo creo que ésta es con mucho la principal debilidad de la democracia chilena y que la demora en enfrentarla ha tenido y sigue teniendo consecuencias serias”, afirmó el ministro Insulza, refiriéndose a la carencia de un fuerte marco regulatorio para el financiamiento político. Esfuerzos a favor de una reforma del financiamiento de campañas encontraron el rechazo de la oposición hace unos años. Si bien la Cámara Baja aceptó una nueva legislación en lo general, se debilitaron los artículos específicos al punto que la ley no pudo tener impacto alguno. Ahora un comité del Senado ha aprobado una versión más fuerte del proyecto que restaure buena parte de la intención original, y la consternación pública expresada acerca de los recientes escándalos ha creado una ventanilla de oportunidad para que se apruebe esta importante legislación.

Una variedad de razones explica por qué los legisladores son renuentes a aprobar una legislación fuerte sobre el financiamiento político. A algunos les inquieta que sus donantes puedan retirarles los aportes. Otros no quieren dar a conocer la enorme diferencia que existe entre los recursos de que dispone una campaña en comparación con otra. Para muchos, el tema no era prioritario sino hasta en una fecha reciente. Pero a estos motivos subyace un problema más fundamental, una ideología que desprecia la política y que no ve ningún papel para los partidos políticos. Es una visión de la política como corrupta e inútil, que rechaza partidos, campañas, el gobierno y los funcionarios electos. Alientan esta visión algunos líderes empresariales y

de medios que prefieren abordar la política condenándola, al tiempo que ellos mismos se postulan para cargos públicos. Por lo tanto, a la ciudadanía no le interesa que se otorgue un financiamiento público a las campañas y partidos. Este fenómeno negativo se verifica en todas partes del continente americano.

Hoy en día los acontecimientos cotidianos del contexto ofrecen una solución, ya que han colocado la reforma del financiamiento político en la cima de la agenda pública. Si bien el problema es anterior al gobierno actual, somos nosotros los que debemos ofrecer soluciones, comenzando con el respeto por los casos que actualmente se ventilan en los tribunales y con acciones decisivas para modernizar el Estado y corregir el problema. El presidente Ricardo Lagos, al igual que su predecesor Eduardo Frei, ha exigido que todos los altos funcionarios declaren su patrimonio neto y ha demandado plena transparencia acerca de los ingresos para garantizar que los funcionarios reciben sólo un salario. El partido gobernante también ha llegado a un acuerdo con los partidos de oposición para impulsar legislación sobre el financiamiento político de partidos y campañas, la regulación de actividades de cabildeo, la declaración de activos y conflictos de interés de parte de los funcionarios electos, y la selección de los servidores públicos sobre la base del mérito, entre otras materias. Se trata de una propuesta que otorgará un financiamiento público parcial, impondrá límites a los gastos y a las donaciones privadas, y asegurará la neutralidad del gobierno en las elecciones. La definición de estos temas es crucial para su efectividad. El ministro Insulza advirtió que “si el financiamiento público es insignificante, si los límites son demasiado altos, si la transparencia se restringe a solamente unos cuantos donantes, y si no hay formas institucionalizadas para hacer cumplir la legislación, el problema del finan-



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

ciamiento político en Chile no se resolverá, y debe resolverse por el bien de nuestra democracia”.

El 20 de mayo de 2003, dos meses después de la conferencia, el Congreso chileno aprobó la primera legislación en la historia del país sobre “límites, transparencia y el financiamiento de la política”, la cual se aplicará en las próximas elecciones municipales de diciembre del 2004.

En un amplísimo *tour de force* intelectual, el vice presidente boliviano **Carlos Mesa** explicó las raíces de la reciente crisis política en Bolivia y exploró su significado para otros países de la región. La sublevación policial del 12 de febrero de 2003 en La Paz resultó en una confrontación con los soldados que resguardaban el palacio presidencial, conduciendo a la trágica muerte de y heridas a muchos ciudadanos, lo que nos obliga a preguntar: ¿cómo pudo un evento de esta naturaleza suceder en un país que ha sido democrático durante dos décadas?

Bolivia se adhirió de manera fiel a las políticas de ajuste estructural y sus ciudadanos se veían conminados a estrecharse la faja a pesar de vivir

predominantemente en la pobreza. La capitalización de las cinco mayores empresas estatales, la reforma de pensiones, la participación popular y la reforma educativa, fueron las principales reformas de la primera mitad de los años noventa. La ciudadanía todavía espera la cosecha de resultados positivos de estas políticas, de manera que hoy en día es muy difícil que un político insista en solicitar nuevos sacrificios a la población. Debemos admitir que no existe ninguna correlación entre la práctica política y la economía nacional. La reforma económica planteó un nuevo modelo con el que reemplazar el estatismo, pero algunos componentes de ese modelo no están rindiendo los resultados esperados, en tanto persisten altos niveles de dependencia y fragilidad económica. Debemos superar esta situación o correremos el riesgo de una explosión social. La actual administración tiene la responsabilidad de responder a estos desafíos, pero la misma responsabilidad la tienen también aquellos que condicionaron las actuales políticas macroeconómicas, quienes no tomaron en cuenta a



La realidad objetiva es que nuestras coaliciones de gobierno se forman con partidos que han obtenido un número bajo de votos, lo que nos obliga a formar coaliciones cuyo costo es tan alto que ocasionalmente se paga con corrupción o a través de mecanismos que son menos que transparentes.

Carlos Mesa, Vicepresidente, Bolivia



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

los ciudadanos de carne y hueso que han tenido que cargar con los resultados de esas políticas.

Los violentos incidentes que ocurrieron en La Paz, se dieron lugar en un contexto explosivo cuyos contornos fueron plasmados por las exigencias del FMI y la necesidad del gobierno de encontrar un equilibrio entre sus obligaciones sociales y las restricciones presupuestarias que enfrentaba. A la zaga de esta tragedia, el FMI llegó rápidamente a un acuerdo con el gobierno para resolver las diferencias que habían empantanado durante seis meses las negociaciones entre las dos partes, demostrando que la flexibilidad es económicamente viable. Para generar tal flexibilidad, no debería ser necesario derramar sangre.

En Bolivia, dijo el vice presidente Mesa, ha habido además un quiebre de las relaciones Estado-sociedad que encuentra eco en otros países. Los partidos políticos carecen de credibilidad y la mayoría del pueblo los ve como sinónimos de corrupción, ya que rehúsan cambiar sus estructuras o mentalidad con respecto a sus responsabilidades con el gobierno. Partidos políticos que deberían ser protagonistas de un escenario democrático, insisten en conservar privilegios que los distancien de las bases y produzcan relaciones Estado-sociedad crecientemente conflictivas. Debemos tener presente también, que los medios de comunicación masiva persisten en mantener una postura muy dura de crítica, la que muchas veces es injusta en su manera de reportar el manejo que da el gobierno a sus asuntos cotidianos. Lo cual impulsa criterios pesimistas que a menudo presagian la destrucción presente o futura del país.

Hay poco financiamiento público para campañas en Bolivia (a pesar de lo cual, el público considera al que existe como excesivo) y aún menos control sobre el uso de los medios y la claridad de las reglas del juego, por lo que montar una campaña política requiere usar recursos propios de un

negocio exitoso o bien aceptar donaciones del sector privado. Las compañías que donan fondos frecuentemente esperan a cambio privilegios, incluyendo un acceso especial a los contratos del gobierno. Esto restringe la libertad de acción de los funcionarios electos, quienes encuentran que sus políticas son condicionadas por la necesidad de pagar ciertas deudas.

En países donde ningún partido por sí solo es capaz de obtener una mayoría en la legislatura, acuerdos con partidos minoritarios que puedan apalancar sus votos son negociados a cambio de puestos públicos. “La realidad objetiva, es que nuestras coaliciones de gobierno se forman con partidos que no han recibido un claro mandato popular, lo que nos obliga a formar coaliciones cuyo costo es tan alto que ocasionalmente se paga con corrupción o a través de mecanismos que son menos que transparentes”, mencionó Mesa. La estructura financiera de las campañas políticas, impone una lógica que institucionalice la asignación de puestos altos e intermedios de la esfera pública sobre la base de afiliaciones políticas y no necesariamente del mérito. Mesa advirtió que si los partidos políticos no logran deshacerse de esa lógica, perderán legitimidad y serán reemplazados por otros partidos tal como ha pasado en muchos países.

El resultado de esta forma de política partidaria y de relación con la sociedad, es que se ha generado “una creciente disolución del Estado y del concepto del cumplimiento de la ley”. Las relaciones Estado-sociedad se caracterizan por la confrontación. El vínculo entre la oposición y el Estado se expresa no en la negociación legislativa sino en huelgas y bloqueos de carreteras, los que producen un estado casi permanente de emergencia en medio del cual no se toman decisiones de política. Confrontados con la necesidad de defender el orden constitucional contra demandas que son a menudo irracionales o excesivas y que el Estado no tiene la



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

más mínima capacidad de resolver, los líderes gubernamentales se ven obligados a veces de recurrir a la represión, creando problemas de violaciones de derechos humanos.

En un viraje histórico, la población indígena de Bolivia tiene ahora una representación significativa en el poder legislativo, encabezada por el cocalero Evo Morales, cuyo apoyo electoral terminó con un escaso 1.5% por debajo del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada. En reacción a este hecho ha surgido una situación difícil ya que los Estados Unidos, que coloca la política anti-drogas en la cima de su agenda de política exterior con Bolivia, ha etiquetado al líder opositor como un traficante de drogas y criminal. Puesto que el gobierno, y no Morales, es el interlocutor internacional con otros países, se ha creado un triángulo poco cómodo en el que el consenso legislativo se ha perdido mientras que el gobierno intenta perseguir políticas aceptables para aquellos que lo presionan desde

fuera y desde dentro. Mientras los partidos políticos no representan a la ciudadanía, aferrándose en cambio a la búsqueda de privilegios y poder mediante tácticas como los tranques de carreteras, el Congreso es incapaz de mediar las relaciones entre sociedad y Estado.

El vice presidente Mesa concluyó instando a que repensemos la tesis del “fin de la historia”, la cual postula que el declive de las ideologías competitivas ha dejado como sendero inevitable del desarrollo, la economía de libre mercado y la política liberal democrática. No podemos aceptar el statu quo a falta de ideas alternativas. Estas hipótesis — cuyo valor no puede ser ignorado— han demostrado ser claramente insuficientes. El mundo está enmarañado en una confusión sobre cómo resolver problemas como los generados por las contradicciones descritas. Por lo tanto, hoy más que nunca los latinoamericanos deben proponer sus propias soluciones.



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

GRUPOS DE TRABAJO

La médula de las conferencias del Centro Carter son los grupos de trabajo en los que los participantes se reparten en subgrupos de aproximadamente 20 personas a fin de compartir sus experiencias con respecto a problemas específicos y hacer recomendaciones prácticas para su resolución o mejoría.

Temas: En apoyo al trabajo en curso de otras organizaciones, el Centro Carter decidió utilizar las cuatro áreas temáticas identificadas por la OEA como importantes en su trabajo sobre la financiación de campañas y partidos y sobre el fortalecimiento de los partidos políticos. Dichas áreas temáticas fueron el acceso a los medios de comunicación, los sistemas de financiación (público, privado o mixto), la divulgación de información sobre donativos y gastos, y el cumplimiento de las leyes. Ampliamos ligeramente el campo temático indagando también sobre el rol de los medios de comunicación más allá del acceso a los mismos, y relacionando el tema de la divulgación con los límites a los donativos y gastos de campaña para enfatizar que tales límites no podrán funcionar si no se desarrollan mecanismos para divulgar la información.

Preparativos: El Centro Carter preparó un voluminoso cuaderno informativo y lo envió con antelación a los participantes para que tuvieran materiales de fondo sobre los cuales basar las discusiones. En los casos en que las investigaciones del Centro Carter encontraron lagunas en cuanto a bibliografía, intentamos remediar la situación produciendo documentos propios sobre el acceso a la información como un medio para generar mecanismos de divulgación de información, y sobre los patrones de financiamiento de partidos políticos en años no electorales. Para asegurarse de que los grupos de trabajo enfocaran bien los temas y que las

discusiones resultaran productivas, los miembros del Centro Carter prepararon guías para orientar la discusión y las entregaron a los participantes tanto en inglés como en español. Las guías identificaron puntos de partida para las discusiones a fin de evitar la reproducción de viejos debates y también plantearon preguntas para dirigir las discusiones hacia la producción de ideas innovadoras.

Participantes: Los grupos de trabajo estuvieron compuestos de participantes de diversos ámbitos de la vida pública y privada, asegurando así la pluralidad en los puntos de vista presentados. Cada grupo contaba con un núcleo de expertos para ayudar con la discusión. Aquellos sectores con grandes intereses en juego en la discusión de cada tema estuvieron bien representados. Por ejemplo, en el grupo que analizaba el rol de los medios de comunicación hubo una importante concentración de propietarios de medios, editores y periodistas; y en el grupo que examinaba la divulgación de información sobre donativos y gastos participaron varios líderes del sector empresarial, ya que el sector privado es una importante fuente de financiamiento y por lo tanto es de esperar que las reglas sobre la divulgación de información recaerán sobre este sector. Además, se pidió que varios miembros del Consejo de Presidentes y Primeros Ministros de las Américas participaran en los grupos. Dada su experiencia como candidatos con conocimientos de primera mano sobre la financiación de campañas y la construcción de partidos políticos, tuvieron un rol activo en el debate.

Procedimientos: Se designó a un moderador para cada uno de los grupos mientras que un relator tomaba notas. Durante la sesión matutina se diagnosticaban los problemas relativos a cada uno de los temas a tratar y durante la sesión vespertina se generaban recomendaciones en tres niveles



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

—para el sistema internacional, los gobiernos y la sociedad civil. En cada grupo, dos expertos abrían la sesión con comentarios introductorios para estimular la discusión. Luego los participantes se ponían a trabajar, articulando sus inquietudes y debatiendo los puntos controversiales con mucha apertura a sabiendas de que las discusiones generadas por el grupo de trabajo no eran para atribución. Los moderadores cerraban las sesiones de los grupos de trabajo retomando los diagnósticos iniciales al igual que las recomendaciones para acciones que habían surgido de la discusión; éstas a su vez eran resumidas por los relatores y presentadas al día siguiente en las sesiones de reporte de las discusiones de grupos.

En las páginas que siguen, se presentan los puntos de partida y las guías de preguntas orientadoras para las discusiones en cada grupo, junto con los comentarios introductorios a las sesiones, los diagnósticos y las recomendaciones generadas por cada grupo de trabajo.



Los Medios de Comunicación son parte del problema y parte de la solución.

GRUPO DE TRABAJO ENFOCADO EN
EL PAPEL DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

EL PAPEL DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

*Pautas de discusión***Punto de salida**

El grupo deberá tomar en cuenta los temas claves que surjan de las sesiones plenarias y de los documentos de contexto, por ejemplo:

- ◆ Las normas que regulan el acceso a los medios de comunicación pueden ser variadas, hay sistemas en los que no existe regulación alguna que reglamente el acceso a los medios; en otros casos las regulaciones están prohibidas tomándolas como limitaciones a la libertad de prensa.
- ◆ Los países difieren en el tratamiento que dan a la publicidad televisiva. En algunos casos se asigna una determinada cantidad de tiempo en las estaciones públicas de televisión; en otros, se otorga espacio también en las estaciones privadas; y, en otros casos incluso se prohíbe la compra de espacio

George Vickers del Instituto para una Sociedad Abierta preside el grupo de trabajo enfocado en el papel de los medios de comunicación aconsejado por el Ex-Alcalde de La Paz Ronald Maclean-Abaroa.



televisivo más allá del tiempo designado.

- ◆ Los países que solicitan a las estaciones de radio y televisión privadas que les proporcionen tiempo de aire libre de costo, para publicidad de interés público —incluida la publicidad electoral—, alegan un derecho legítimo a la propiedad pública de las ondas de aire, por lo que muchas veces no ofrecen compensación alguna a cambio.

- ◆ En aquellos casos en los que está prohibida la adquisición de espacios para publicidad televisiva más allá de los espacios de interés público asignados, las estaciones de televisión pierden una importante fuente de ingresos.

- ◆ Las estaciones televisivas ofrecen con frecuencia descuentos a los candidatos y partidos, pero rara vez dan a conocer de manera transparente los valores que verdaderamente se pagan; complicando de esta manera los esfuerzos de la sociedad civil por determinar, si los candidatos han traspasado o no, sus límites de gastos.

- ◆ Algunos países exhortan a que dichos descuentos sean declarados como contribuciones a la campaña pero el cumplimiento de tal regulación es difícil de implementar.

Guía de preguntas para un diagnóstico

¿Es el uso cada vez mayor de costosa publicidad televisiva el factor más importante que define los costos de campaña?

Se ha dicho que la publicidad televisiva resulta el gasto más importante en la mayoría de las campañas, al menos en las elecciones nacionales; y, que la creciente importancia atribuida a



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

la televisión como medio de llegada a los votantes, explica el creciente costo de las campañas. Otros argumentan que los costos de las campañas son altos aún en casos como el de Japón, en que se prohíbe la adquisición de espacios de televisión para publicidad; en estos casos, se debe explicar el elevado costo de las campañas por medio de algún otro factor como, por ejemplo, el tipo de sistema electoral aplicado. Asimismo, otros medios de movilización más tradicionales como mítines o actos proselitistas, caravanas por el país o petición de votos puerta a puerta, siguen siendo importantes procedimientos de campaña y pueden también resultar costosos. Por último, el antiguo patronazgo y la compra de votos pueden incrementar los costos de manera considerable.

¿Qué aspectos de la cobertura mediática resultan fundamentales para determinar los resultados electorales? ¿Resulta más importante el equilibrio en la cobertura mediática que la publicidad política? ¿Cuál es el poder relativo de la televisión en relación con la radio o la prensa escrita?

Los medios de comunicación son presentados generalmente como agencias facilitadoras de información sobre una variedad de partidos y candidatos. Otros, por el contrario, sostienen que es más adecuado verlos como poderosos actores que intentan influir en el resultado de la votación. Estos críticos apuntan a la existencia de vínculos entre los medios y los candidatos individuales (incluyendo relaciones de tipo familiar o de clase social), así como a una cobertura parcial por parte de los medios que puede favorecer o perjudicar a los candidatos según el caso. La decisión de los medios de comunicación de aceptar o no la publicidad alusiva a determinado candidato puede, asimismo, influir en las posibilidades electorales de dicho candidato. Los profesionales de los medios responden que no son tan poderosos como parece, y que, por el contrario, están sujetos a una presión

considerable por parte de los candidatos y los partidos, especialmente de aquellos que están en el gobierno. Apuntan a que muchas agencias de prensa se encuentran en dificultades económicas y son por ello vulnerables a los gravámenes impuestos por el gobierno y a la posibilidad de que el gobierno pudiera retirar la publicidad previamente acordada.

Explorando alternativas

En caso de imponer limitaciones a la compra de publicidad televisiva ¿podrían estas medidas tener algún efecto sobre la capacidad del público de tomar una decisión informada y a conciencia ante las urnas?

Uno de los objetivos de la publicidad de campaña es asegurar que los votantes conozcan a los candidatos y, basándose en la diferencia entre sus plataformas, sus caracteres etc., sepan quién es quién, a fin de hacer una elección informada y concienzuda. Las elecciones en las cuales los votantes sufragan sin contar con la debida información no cumplen con los estándares internacionales. En Chile y en Brasil está prohibida la adquisición de espacio de publicidad televisiva de campaña. ¿Tienen estas medidas efecto sobre la capacidad de decisión de los votantes?

En los casos en que los candidatos y los partidos reciben una determinada asignación de tiempo publicitario, ¿cuáles debieran ser las medidas que regulen el procedimiento de asignación de tiempo?

La asignación de espacios en los medios se establece mediante diferentes procedimientos, algunos de los cuales se basan en el desempeño de los partidos en elecciones anteriores (bancas obtenidas en la legislatura); otros métodos dan mayor importancia a asegurar la igualdad entre los partidos registrados para cada contienda electoral. El primer método favorece el status quo, mientras que el segundo, allana el camino para el desempeño de los nuevos partidos. Una metodología más progresista aún, podría incluso asignar tiempo



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

suplementario a los nuevos partidos, basándose en que éstos tendrían más trabajo en lograr que sus nombres sean reconocidos del que tendrían los partidos ya establecidos. Los métodos existentes reflejan elecciones que a su vez implican valores, tales como la equidad, justicia y estabilidad.

¿Qué medidas podrían tomarse para mejorar la capacidad y la voluntad de los medios para investigar de manera objetiva las violaciones a las regulaciones sobre financiación de campaña? Concretamente, ¿servirían las leyes de acceso a la información favorablemente a este objetivo?

Gran parte del periodismo de investigación se realiza a través de la prensa escrita. Sin embargo, muy pocos periódicos latinoamericanos y caribeños cuentan con equipos de investigación con formación específica en el área, lo que podría eventualmente, permitirles realizar investigaciones extensas, de largo plazo; asimismo los periodistas en lugar de recibir un salario, reciben una paga por palabra. La violencia contra periodistas que investigan casos de corrupción sigue siendo un problema. En más de una docena de países existen leyes de desacato que presionan a los periodistas a ejercer una auto censura. Aún así, importantes investigaciones de escándalos en la financiación de campañas han visto la luz, incluyendo el caso de Samper en el que fondos ilícitos provenientes del narcotráfico habrían sido transferidos a la campaña presidencial. Por otra parte, podría darse, como táctica política, que se hagan denuncias falsas de malversación de fondos de campaña. En los

casos en los que no se cuenta con sistemas judiciales fuertes, la gente “es juzgada por la prensa” pudiendo esto dañar seriamente su reputación. Puede que el invento de escándalos falsos aumente las ventas de periódicos, pero aumentará en la misma medida, el escepticismo del público respecto a la democracia. Nuevas leyes de acceso a la información podrían proporcionar información a los periodistas sin necesidad de especular sobre donaciones políticas o gastos incurridos (ver el documento de contexto sobre Sudáfrica que corresponde al Grupo de Trabajo sobre Divulgación de información).

Conclusiones del grupo de trabajo

Observaciones iniciales

La sesión comenzó con comentarios de un periodista activo y de la líder de una ONG que mide el impacto de la televisión en las campañas.

El periodista instó a que clarifiquemos por dónde la corrupción ha penetrado en el proceso



El jamaicano Oliver Clarke, director del periódico *The Gleaner*, escucha un comentario de Marta Pasos de Sacasa, dueña del Canal 2 de televisión de Nicaragua.



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

democrático. Lamentó la ausencia de leyes y regulaciones para regir el financiamiento de partidos y campañas así como la transparencia en general, en particular leyes que tratan de conflictos de intereses. Sin un marco legal, los políticos se relacionan con el sector privado de maneras que no reflejan el interés público. Tenemos que saber quiénes están financiando las campañas si queremos llegar a entender los objetivos reales de las mismas, y esta necesidad de conocimiento supone la necesidad de que se divulguen las contribuciones. Dando voz a la declinante confianza de los ciudadanos con respecto a las instituciones democráticas, el periodista no veía un futuro positivo hacia adelante, sobre todo donde la tolerancia ciudadana por la corrupción es alta y tiende a crecer.

La líder de ONG explicó el proyecto de su grupo de monitorear la cobertura televisiva para medir los niveles de cobertura que reciben los candidatos más allá de la publicidad directa que exhiben. Más que demostrar balance y un trato igual a todos los candidatos en la cobertura noticiosa y otros programas de tipo informativo, los datos de cobertura revelaron un patrón caótico. Algunos candidatos recibieron más cobertura que otros, lo que potencialmente reforzaba el reconocimiento de sus nombres, mientras que otros más —los candidatos independientes— no recibían cobertura alguna. Variaba también la calidad de la cobertura, a menudo en el sentido de mostrar sólo un lado de un tema determinado, truncando los debates.

Diagnóstico del problema

El uso de los medios en política es altamente complejo, especialmente durante las campañas, y el grupo de trabajo exploró las diversas facetas de este rol. Notaron los participantes que mientras los políticos van y vienen, los medios se quedan. La mayoría acordó en que si bien los medios tienen un enorme poder, una voluminosa publicidad

política no garantiza una elección. Los participantes se ubicaron en un continuo entre los que opinaban que los medios son esencialmente empresas, y los que consideraban que los medios son agentes informativos con responsabilidades sociales. En muchos países, los medios se han privatizado, y aunque algunos participantes consideraban que esto ha contribuido a la libertad, otros eran de la opinión que los medios dan un servicio público al operar bajo licencia gubernamental, y por tanto, no deberían ser tratados como si fueran estrictamente privados. La introducción de la televisión por cable y satélite, así como la capacidad de los medios de transmitir más allá de las fronteras nacionales, complican la tarea regulatoria.

Pese a sus diferentes énfasis, los participantes llegaron a un acuerdo sobre lo siguiente:

- ◆ La corrupción es un problema de la sociedad como un todo, y no meramente un problema político. Los medios son parte del problema y parte de la solución.
- ◆ Los altos costos de los medios, en particular de la televisión, forman parte del problema de la corrupción.
- ◆ Aunque los gastos de campaña y la cobertura mediática son importantes, el asunto no es simplemente la cantidad de tiempo contratado en los medios, sino también la eficiencia con que se utiliza.
- ◆ Las campañas exitosas no siempre son aquellas que gastan la mayor cantidad de dinero.
- ◆ Es vital incrementar la transparencia en el uso de los medios durante las campañas.
- ◆ El papel del sector privado con respecto al uso de los medios es especialmente importante.
- ◆ El papel de los medios extranjeros es de importancia creciente en algunos países.
- ◆ Aun siendo la televisión el medio más importante en las campañas, la radio y el Internet también merecen atención.
- ◆ En última instancia, la regulación de los



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

medios y los gastos de campaña debe diseñarse según las características de cada país.

Recomendaciones

El grupo de trabajo llegó al consenso sobre algunas medidas que podrían mejorar el financiamiento político en el Hemisferio Occidental. Estas son:

Recomendaciones al sistema internacional (la comunidad internacional de Estados-naciones democráticos y organizaciones multilaterales)

- ◆ Fortalecer el rol del Relator para la Libertad de Expresión de la OEA en la promoción de transparencia en las campañas políticas.

- ◆ Apoyar y estudiar el impacto de nuevas tecnologías como el Internet en las campañas políticas, así como la relación entre la cobertura de medios nacionales e internacionales.

Recomendaciones a gobiernos, especificando si se trata de una recomendación al poder ejecutivo o al legislativo

- ◆ Mediante regulaciones, los poderes legislativos deberían asegurar un acceso justo y equitativo de los partidos políticos a los medios para fines de publicidad política.

- ◆ Las legislaturas deberían requerir la divulgación de los gastos de los partidos en medios, y de las tasas que cobran los medios por la publicidad política.

- ◆ Los legisladores deberían aprobar leyes de acceso a la información que aseguren la transparencia en el uso de los recursos del Estado para fines de campaña.

- ◆ Las legislaturas deberían asegurar que las leyes sobre injurias y calumnias no puedan obstaculizar la cobertura de los medios.

Recomendaciones a la sociedad civil, incluyendo organizaciones del sector privado y organizaciones no gubernamentales

- ◆ Apoyar y alentar el desarrollo por parte de los partidos políticos y grupos ciudadanos de un Código de Ética que entre otras cosas, limite los gastos de campaña y asegure la transparencia.

- ◆ Apoyar y alentar el desarrollo de parte de los medios, de estándares voluntarios en cuanto al balance necesario en la cobertura de las campañas y la separación entre el reportaje y la emisión de opiniones.

- ◆ Apoyar y alentar la capacidad de las ONG y grupos cívicos de monitorear la cobertura de las campañas en los medios.

- ◆ Junto con las organizaciones multilaterales, apoyar y estudiar el impacto en las campañas de nuevas tecnologías como el Internet, así como la relación entre la cobertura mediática nacional y la internacional.



Los sistemas
serán
distintos
pero deben
promover
principios
comunes.



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

SISTEMAS PÚBLICOS, PRIVADOS Y MIXTOS

Pautas de discusión

Punto de salida

- ◆ El grupo deberá tomar en cuenta los temas claves que surjan de las sesiones plenarias y de los documentos de contexto, por ejemplo:
 - ◆ Los valores y principios que entran en juego en la financiación de las campañas y partidos políticos, y la manera que la financiación pública vs. la financiación privada expresa dichos principios.
 - ◆ La diversidad de sistemas existente en el hemisferio occidental, y la probabilidad de que ninguno en particular sea adecuado para todos los países
 - ◆ La escasez relativa de información sobre la financiación de campañas y partidos e incluso sobre los costos de administrar elecciones; y, la consecuente necesidad de investigación al respecto
 - ◆ La creciente preocupación en la mayoría de los países respecto de la debilidad de los sistemas de partidos

- ◆ Las dificultades particulares que enfrentan los países en desarrollo para financiar la democracia en contextos de pobreza y desigualdad
 - ◆ Los costos asociados a la democratización interna de los partidos políticos
 - ◆ La evidencia proveniente de Japón, donde los costos de campaña han sido extremadamente altos, a pesar de la prohibición de pagar por publicidad televisiva y de la brevedad de los períodos de campaña

Guía de preguntas para un diagnóstico

¿Están aumentando los costos de las campañas?

Algunos estudios sugieren que los costos de las campañas en los Estados Unidos y en Gran Bretaña no han aumentado significativamente en valor dólar real, e incluso, pueden haber disminuido con relación al porcentaje de PBI asignado. No hay datos tan completos sobre América Latina, el Caribe y Canadá pero puede que los participantes tengan experiencia para ayudar a responder a esta pregunta. Aún si los costos relativos no aumentaran, ¿podría un incremento en el costo absoluto ser contraproducente para la democracia, especialmente en aquellos países en los que existe una amplia brecha creciente entre ricos y pobres?

¿Cuál es la forma que toma la operación de donación para una campaña política? ¿Cómo funciona en realidad la financiación? ¿Existe alguna evidencia de que la financiación pública reduce la corrupción o que reduce la cantidad de financiación privada que buscan los partidos y los candidatos?

Debido a que las donaciones para las campañas son muchas veces ilícitas, el carácter de dichas transacciones no se comprende debidamente. Estudios recientes



Ex-Presidente de Uruguay Luis Alberto Lacalle comparte su experiencia de campaña con miembros del grupo de trabajo enfocado en los sistemas comparativos de financiamiento de política.



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

han sido rotundos en considerar a las donaciones como una forma de contrato entre quién las da y el candidato o partido que las recibe; agregan además que el contrato no puede hacerse cumplir mediante la ley, pero sí mediante un patrón de reciprocidad —a aquellos candidatos que no cumplen con sus “deudas” se les retira cualquier ayuda financiera futura. La debilidad de los partidos y del sistema de partidos permite que dichos esquemas de retribución sean posibles; en cambio, en el caso de sistemas estables con partidos fuertes, los donadores no podrían plantear semejantes demandas. ¿Estaría la única solución en fortalecer a los partidos? ¿O existen otros mecanismos destinados a reducir la proliferación de estos esquemas de retribución que se dan a cambio de dinero de campaña?

¿Aumenta la televisión significativamente los costos de las campañas?

Se sostiene con frecuencia que las causas que explicarían el aumento aparente de las campañas serían (1) el alto costo de la publicidad televisiva y (2) el rol cada vez más importante de la televisión para las campañas dirigidas a grandes poblaciones urbanas del hemisferio occidental. Sin embargo, existe evidencia en contra de esta hipótesis, la cual proviene de dos países, Chile y Japón, en los que no se ha permitido la adquisición de espacios televisivos para publicidad. En Chile se reportan bajos costos de campaña, mientras que en Japón, éstos costos serían altos, aparentemente a causa de los costos de patrocinio.

¿Son los tipos de sistema electoral los que determinan los costos de campaña y los patrones de gasto?

La literatura de ciencia política ha señalado crecientemente a los sistemas electorales como determinantes de los costos de campaña y de los patrones de financiación (la manera en que se hacen las donaciones y a quienes se las concede).

Cox, Samuels, Thies y otros autores sostienen que allí donde se presenta más de un candidato por partido a la contienda electoral, al no poder diferenciarse los candidatos mediante la plataforma, deben construir campañas altamente personalistas que, inevitablemente, aumentan los costos de la campaña con el fin de construir redes clientelares.

¿Es posible que la democratización interna de los partidos políticos aumente el costo de las campañas?

La democratización de los partidos políticos es percibida usualmente como un objetivo de “segunda generación” para la democratización en el hemisferio. La democratización de partidos ha abarcado la inclusión de la mujer y de las minorías étnicas, lo cual se ha logrado algunas veces mediante sistemas de cupo. La democratización interna de los partidos ha significado también que éstos lllamen a algún tipo de elección interna para la selección de candidatos. ¿Significan estos procesos costos más elevados para los partidos? En caso afirmativo, la necesidad de los partidos de conseguir fondos suplementarios ¿significaría una mayor dependencia de los partidos respecto a quienes los financian? En cuyo caso se podría argumentar que el proceso resulta, en algún sentido, menos democrático.

Explorando alternativas

¿Una reducción en el tiempo de campaña disminuiría los costos de la misma?

Los casos de los que se tiene conocimiento parecen indicar que los gastos de campaña son más reducidos en los sistemas parlamentarios, lo cual ha sido algunas veces atribuido a la brevedad de los periodos de campaña (entre 3 y 5 semanas). El razonamiento para tal afirmación estaría basado en que solamente se puede desembolsar una determinada cantidad de dinero por día, de manera tal que una campaña más breve, reduce necesariamente los



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS



Michael Pinto-Duschinsky, visto aquí durante un descanso con el especialista en partidos políticos y reportero de la conferencia para la OEA Steve Griner, advierte que hay que entender mejor lo que aumenta los costos de campaña para diseñar mejores sistemas.

costos. Otros sostienen que dicha hipótesis tiene validez solamente en los casos en que la fecha de las elecciones no se fija con antelación, en cuyo caso los partidos no pueden embarcarse en gastos previos a la campaña. Sin embargo, autores críticos argumentan que en los sistemas parlamentarios, se vive en campaña permanente, justamente por no haber una fecha cierta para las elecciones; de manera que si los costos de las campañas en dichos sistemas resultan más reducidos, debe ser a causa de otro factor. Por último, existe un problema de medición ya que la gran mayoría de las leyes que regulan los gastos de campaña solamente consideran el período de campaña oficialmente demarcado, de manera que ni los partidos ni los candidatos están obligados a declarar los gastos en los que incurren en la precampaña. Esto significaría que los gastos declarados, resultan menores que los verdaderos costos de la campaña, especialmente en casos de

campañas breves. ¿Existen métodos efectivos para medir, regular y reducir los gastos de la precampaña?

¿Cuál es la mejor manera de reducir las desigualdades financieras entre los partidos y los políticos que se encuentran en el gobierno y aquellos que se encuentran en la oposición? ¿Hay manera de limitar la “inevitable ventaja” que tiene el partido del gobierno que proporciona el acceso a los recursos del estado, y de evitar el abuso de los mismos para fines partidarios?

Una posible solución podría estar dada por la entrega de subsidios especiales a los partidos de la oposición con cargos legisla-

tivos, como es el caso del plan “Short Money” puesto en práctica en el Reino Unido. Los sistemas de financiación pública que no asignan fondos de acuerdo a los resultados de elecciones pasadas dan, a los nuevos partidos y a los partidos minoritarios, mayores posibilidades de competir que aquellos sistemas basados en el desempeño en elecciones anteriores. Por otra parte, ese tipo de sistema podría fomentar la proliferación de partidos inviables tentados por el acceso a la financiación pública.

¿Sería posible desarrollar principios que sirvan de guía para la financiación de partidos y de campañas, y que dichos principios sean factibles de ser aceptados en la región toda?

Si bien los países continuarán teniendo variados sistemas de financiación de campaña, el hemisferio occidental está formado por una variedad de democracias representativas que adhieren a una



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

diversidad de acuerdos para la defensa colectiva de la democracia. Tal vez sea posible concebir una serie de principios a los cuales la región pudiera adherir de manera colectiva al mismo tiempo que cada país reforma y desarrolla en forma individual sus propias reglas para la financiación de campañas y partidos. Transparencia Internacional ha desarrollado una serie de principios guía para la financiación de campañas y partidos en Europa, los cuales están siendo examinados por la sociedad civil y podrían tener un potencial efecto en los países individualmente e incluso, en las organizaciones multilaterales.

Si se le prohíbe a los partidos políticos recibir financiación extranjera ¿existe alguna razón que justifique que los grupos de control y defensa de la sociedad civil reciban este tipo de financiación? ¿Tienen las organizaciones internacionales un papel legítimo que cumplir en el diseño de políticas que regulen la financiación de la política? En caso afirmativo, ¿cuál es ese papel?

Algunos pocos países permiten la financiación externa pero la mayoría la prohíbe. Aquellos miembros de la sociedad civil críticos de las fuentes de financiación externas sostienen que éstas fuentes podrían estar creando una dependencia poco sana que, a su vez, podría fomentar la proliferación de ONGs creadas con el fin de rastrear los fondos extranjeros que sirven a propósitos personalistas; y, que dichas ONGs (o sus directivos) a menudo tienen ambiciones políticas y podrían convertirse, eventualmente, en movimientos políticos que competirían con los partidos políticos.

Conclusiones del grupo de trabajo

Observaciones iniciales

El grupo de trabajo se inició con dos presentaciones comparando sistemas, una que sacaba lecciones principalmente de América Latina y otra

de Europa Occidental. El hilo conductor de las dos presentaciones era un esfuerzo por estimar la utilidad del financiamiento público.

El primer ponente afirmó de manera audaz que ya es tiempo de ir más allá de la discusión de las leyes y enfocar las realidades. La corrupción en el financiamiento político toma muchas formas y no siempre implica el enriquecimiento personal, así que se deberían explorar los contornos del *quid pro quo*. Debemos descartar presuposiciones y comprobar nuestras teorías si queremos ser capaces de recomendar mejores políticas. Por ejemplo, dadas las presiones fiscales que el financiamiento político público ha producido en México, podríamos interesarnos en saber cuán efectivo ha sido en la promoción de la igualdad, la prevención de la corrupción y la consecución de otras metas. El financiamiento público es un instrumento heterogéneo, y las reglas para su asignación son particularmente divisivas. Si se da el financiamiento a los candidatos y no a los partidos, puede contribuir a la debilidad y la fragmentación de estos últimos. Otras interrogantes perdurables versan sobre si los costos de campaña de verdad han aumentado, y en qué medida los costos de la televisión empujan los costos globales de las campañas. ¿Será que estamos bien encaminados?

La Europa Occidental de ninguna manera es inmune a la corrupción que ha plagado a los países en vías de desarrollo. El principal incentivo para incurrir en la corrupción proviene del declive de las cuotas pagadas por la membresía de los partidos políticos, las cuales han decaído en todos los rincones de este continente. Ciertos tipos de sistemas de partidos impulsan los costos de campaña para arriba, siendo ejemplos notables Francia e Italia. Han surgido casos importantes de corrupción en Francia, Italia, Alemania y Gran Bretaña. Dos grupos que han sido clave para que se revele esta corrupción en el financiamiento político, son los



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

jueces y los periodistas. En Francia, la presión pública ha forzado la adopción de una legislación sobre el financiamiento de campañas, mientras que en Gran Bretaña la misma presión ha llevado a reformar leyes antiguas puestas en práctica en una fecha tan lejana como 1833. El británico sigue siendo un sistema de financiamiento privado, mientras el de Bélgica es un clásico sistema mixto y el de España un sistema donde predomina el financiamiento público. El financiamiento público en Europa ha tenido éxito en separar a los partidos de los sindicatos pero a costa de hacerlos dependientes del Estado.

Diagnóstico del problema

Luego empezó una amplia conversación sobre sistemas de financiamiento de partidos y campañas, en la cual los participantes reconocieron rasgos comunes entre los países en cuanto a las dimensiones del problema. Algunos países, como Barbados y hasta una fecha reciente el Perú, no han tenido regulación alguna del financiamiento político. El Perú dependía del sector privado para la obtención de fondos y presenció tanto una creciente corrupción como el declive de sus partidos. Barbados confiaba más en la tradición que en las leyes, con lo que no había ni transparencia ni límites para las donaciones de campaña y tampoco para los gastos. No obstante, las elecciones eran competitivas, debido en parte a la emisión regular de donaciones de ayuda a los partidos por parte del Ejecutivo, las que se usaban en actividades cotidianas y oficinas vecinales así como en algunas transmisiones gratuitas.

Los participantes señalaron los problemas planteados por la medición de los costos de campaña. Cómo uno mide podría determinar si se concluye que los costos van en aumento o para abajo. Las comparaciones entre países basadas en los gastos como porcentajes del producto interno bruto, pasan por alto el valor relativo del dólar. Los

costos de los medios son producto de negociaciones, y por lo tanto varían según el partido. Estos problemas hacen que la precisión de las cifras sea problemática, sin embargo los participantes políticamente más avezados llegaron a la conclusión cualitativa que las barreras de entrada al ruedo electoral son altas. La mayoría de los participantes coincidió en la impresión de que la publicidad, especialmente la publicidad televisiva, es el principal costo de las campañas. En Chile, sin embargo, donde la publicidad en televisión no es permitida, los costos de campaña son bajos aunque tienden a crecer en función de la naturaleza del mismo sistema electoral. Los costos de la forma tradicional de hacer campaña a través de manifestaciones, caravanas de vehículos y regalos de camisetas, además de las formas directas de compra de votos, también son importantes pero suelen ser difíciles de medir.

La regulación de los costos plantea dilemas en cuanto a qué regular y cómo hacer que las regulaciones se cumplan. Las restricciones de la publicidad electoral en el Brasil han funcionado bastante bien, pero requieren que el papel del ente regulador sea muy activo. Límites a las grandes donaciones privadas podrían ayudar a desalentar la política de los grupos especiales de interés, aunque el objetivo no es desalentar en sí la participación ciudadana en el financiamiento de las campañas. Si bien los participantes estaban dispuestos a limitar las donaciones privadas, a lo mejor por imponer topes a los aportes en proporción con los fondos totales, fueron cautelosos en cuanto a limitar la cantidad de dinero que podrían gastar los candidatos de su propio patrimonio, ya que no se pudo ofrecer ningún argumento que ese gasto redundaría en alguna influencia indebida.

A continuación el grupo exploró el dilema de los sistemas de partidos una vez que éstos se hayan debilitado. Los políticos arguyeron que a diferencia de las ONG, la legitimidad popular de los partidos



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

políticos se ratifica en las urnas. Esto implica que los partidos deben estar supeditados a mayores obligaciones, pero argumenta a favor del financiamiento público de partidos, afirmaron. El financiamiento público puede ayudar a proteger la equidad electoral. Algunos participantes estimaron que el financiamiento público es más importante para actividades regulares de desarrollo partidario que durante las campañas. Para impedir el abuso de los fondos públicos, por ejemplo invirtiéndolos para fines no electorales fuera del país, los partidos y candidatos deben reportar públicamente los usos que se han dado a los fondos. La transparencia es esencial, puesto que el secreto que rodea a las operaciones de los partidos ha alimentado la apatía con que la población los mira.

En suma, los temas críticos que necesitan ser abordados por cualquier legislación sobre financiamiento político, incluyen la manera de:

- ◆ Controlar los costos electorales en aumento. Las campañas electorales son más costosas de lo que quisiéramos que fuesen, debido mayormente a los gastos en televisión y el costo de movilización de los votantes. Costos en aumento pueden conducir a mayor niveles de corrupción.
- ◆ Establecer un balance entre el financiamiento público y el privado.
- ◆ Decidir quién tiene derecho de hacer contribuciones privadas.
- ◆ Determinar en qué forma se distribuirán los fondos públicos.
- ◆ Encontrar vías para fortalecer los partidos políticos y las instituciones.
- ◆ Fortalecer la democratización interna de los partidos junto con su capacidad de proveer suficiente información al público sobre sus plataformas.

Recomendaciones

El grupo que trató los sistemas fue fructífero en generar recomendaciones para el Hemisferio Occidental.

Recomendaciones al sistema internacional (a la comunidad internacional de Estados-naciones democráticos y las organizaciones multilaterales)

- ◆ Alentar el desarrollo de los arreglos existentes entre los partidos políticos y las fundaciones internacionales e institutos que dan capacitación y formación a los miembros de esos partidos.
- ◆ Promover el involucramiento de organizaciones multilaterales y ONG internacionales en la formulación de políticas sobre el financiamiento político, elevando el perfil de los temas, dando asesoría acerca de la adopción de legislaciones, y convocando reuniones en las que estos temas pueden ser discutidos y acordados.

Recomendaciones a gobiernos, especificando si se trata de una recomendación al poder ejecutivo o al legislativo

En cuanto al costo de las elecciones, los gobiernos y los poderes legislativos deberían:

- ◆ Determinar y medir cuáles son los costos reales de las elecciones y las actividades de los partidos.
- ◆ Alentar la adopción de reglas para la transparencia como vía para poner coto a las grandes donaciones.
- ◆ Adoptar límites razonables a las contribuciones, incluyendo el dinero aportado por los candidatos a sus propias campañas.
- ◆ Limitar los gastos en rubros que son fáciles de monitorear, principalmente los medios. Esto puede lograrse prohibiendo la publicidad política pagada o bien por ponerle topes.



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

Con respecto al balance entre el financiamiento público y el privado, es deseable:

- ◆ Crear sistemas mixtos de financiamiento con un componente sustancial de financiamiento público.
- ◆ Asignar el financiamiento público por vía de una combinación de reglas de proporción y subsidios iguales para todos los partidos. La adopción de umbrales razonables de acceso es también deseable para discriminar entre partidos que son serios y otros que no buscan más que rentas.
- ◆ Proporcionar financiamiento público a los partidos para sus actividades permanentes.
- ◆ En la asignación del financiamiento público, dar especial atención a los desbalances que existen entre los partidos de gobierno y los de oposición, a lo mejor a través de donaciones públicas asignadas expresamente para estos últimos.
- ◆ Utilizar el sistema de financiamiento público para incentivar una amplia participación política, tal vez vinculando la distribución de los fondos a metas de representación de minorías y de género y a la ampliación de la membresía.
- ◆ Enfatizar la importancia de la democratización interna de los partidos y sus implicaciones para el financiamiento político, en particular a la luz de la tendencia visible hacia la convocatoria de elec-

ciones primarias presidenciales en los partidos latinoamericanos. A lo mejor no deberíamos descartar la adopción de un sistema de financiamiento público para las primarias presidenciales.

- ◆ Promover un conjunto de directrices generales en cuanto a los gastos de los partidos políticos, preservando su autonomía para utilizar sus recursos de la manera que más les convenga.

Recomendaciones a la sociedad civil, incluyendo organizaciones del sector privado y organizaciones no gubernamentales

- ◆ Reconocer que el papel de las ONG locales e internacionales junto con el de la sociedad civil ha sido positivo, especialmente en el monitoreo de elecciones y prácticas de financiamiento político, y más generalmente en el fortalecimiento de elecciones justas y democracia.



La ausencia de regulación permite que donaciones secretas corroen el proceso político.

GRUPO DE TRABAJO ENFOCADO EN LA DIVULGACIÓN Y LOS LÍMITES



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

DIVULGACIÓN DE INFORMACIÓN Y LÍMITES A LOS GASTOS Y DONATIVOS DE CAMPAÑA

Pautas de discusión

Punto de salida

El grupo deberá tomar en cuenta los temas claves que surjan de las sesiones plenarias y de los documentos de contexto, por ejemplo:

- ◆ Los países adoptarán diversas medidas para la divulgación de información que podrán afectar según el caso, a quienes aportan dinero, a los partidos y campañas, o a los proveedores así como a los fondos de carácter público o privado.
- ◆ Algunos países fijan topes a los gastos o a los aportes de dinero. Dichos topes solo podrán hacerse cumplir cuando existan regulaciones para la difusión de información.
- ◆ Algunos países podrán restringir las donaciones provenientes de determinadas fuentes; por ejemplo, no permitiendo donaciones provenientes del extranjero o de empresas privadas.
- ◆ No existe una única fórmula efectiva para todos los países y aún cuando uno pudiera dividir a los países por categorías a fin de proponer reglas generales, (por ejemplo, que todos los países con determinado régimen electoral pongan en práctica determinado tipo de reglamento para la divulgación de información), no es seguro que estas pudieran ser implementadas consecuentemente.

Guía de preguntas para un diagnóstico

¿Deberían aplicarse límites a las donaciones o a los gastos de campaña?

En Canadá una percepción basada en valores de igualdad e imparcialidad sostiene que los límites deben aplicarse a los gastos de campaña y no solamente a las donaciones. En los Estados Unidos, las limitaciones a los gastos han sido descartadas como una restricción a la libertad de expresión. ¿Cómo

podríamos hacer confluir estos principios? ¿Es útil la imposición de límites cuándo es tan difícil hacerlos cumplir?

¿Deberían aumentarse o disminuirse los límites impuestos a las donaciones?

La fijación de límites demasiado altos podría conceder un poder desproporcionado a los contribuyentes más acaudalados. Por otra parte, la fijación de límites demasiado bajos pondría a los candidatos y a los partidos en la posición de no poder financiar los costos de la campaña ¿Existe alguna manera de combinar la participación equitativa de los ciudadanos con un método que, a la

Ex-Ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala Eduardo Stein preside el grupo de trabajo sobre la divulgación de información y límites a los gastos y donativos de campaña.





EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

vez, permita a los candidatos poder competir en la contienda electoral?

¿Son los argumentos a favor de la difusión de información siempre mayores que los argumentos en contra?

Los atractivos de la divulgación de información incluyen, el logro de una mayor transparencia, un aumento de las facultades de los ciudadanos para responsabilizar a los candidatos y para poder detectar casos de funcionarios elegidos por intereses pagos, así como un aumento de las herramientas

Explorando alternativas

¿De qué manera podríamos motivar a los empresarios a que prefiriesen que se divulgue la información y que se pongan límites a los donativos y gastos de campaña, de manera tal que el sistema mismo auto-asegurara el cumplimiento de esta norma aún en casos donde el estado de derecho fuera débil?

La democracia es un bien común que necesita del apoyo colectivo. En casos en los que no se dispone de financiación pública se hace necesaria la

financiación privada —especialmente la que proviene de las empresas— como fuente principal de financiación. ¿Sería posible armar un conjunto de medidas de recomendación de mediano alcance que pudieran motivar a los empresarios a aportar a las campañas, pero impidiendo al mismo tiempo que lo hagan con el fin de recibir favores a cambio? Dichas herramientas podrían incluir, una combinación de rigurosidad en la recaudación impositiva e incentivos tributarios a aquellos que contribuyan

con las campañas políticas; que los donativos a las campañas se realicen mediante la adquisición de bonos, reduciendo de esta manera el riesgo de que la divulgación de información sobre donativos afecte— mediante el castigo del público —a la compañía que contribuyó con la campaña de un candidato desprestigiado, y prevenir las represalias políticas si la empresa ha donado al candidato “equivocado”.



Los grupos de trabajo del Centro Carter dan lugar a debates informales en los cuales los participantes comparten sus experiencias sobre la eficacia de varias propuestas.

para detectar posibles casos de corrupción. Por otra parte, el sector privado argumenta en contra de la divulgación de este tipo de información alegando que daría lugar a que las empresas que aportaron dinero a la campaña de un candidato perdedor recibieran represalias por parte de los candidatos ganadores; alegan también una posible reacción o boicot de los consumidores contra las compañías que hubieran contribuido a la campaña de políticos percibidos como “sucios”.



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

¿Resulta la legislación sobre acceso a la información útil para promover la declaración por parte de los partidos y de las empresas privadas de las contribuciones a las campañas políticas?

El caso sudafricano sugiere que la legislación que regula el acceso a la información puede ser aplicada para requerir la declaración de una donación por parte de los donantes o del partido político receptor aún cuando no hubiera un pedido explícito de declaración. Sería también de utilidad para que los medios de comunicación investiguen los escándalos o colaboren con los grupos de vigilancia ciudadanos, ayudándolos a detectar las violaciones a los límites impuestos y a hacer cumplir dichos límites. ¿Son los beneficios de lograr una mayor transparencia que reduzca las influencias excesivas del dinero en la política, mayores que las posibles complicaciones causadas por posibles violaciones a la privacidad y la confidencialidad?

¿Son los códigos de conducta adoptados voluntariamente por las empresas privadas efectivos para garantizar la divulgación de información, aún cuando la ley es débil o no se hace cumplir con firmeza?

En Sudáfrica, una compañía respondió a la solicitud de información sobre donativos de campaña requerida por el Instituto para Democracia en Sudáfrica (IDASA), creando un nuevo código de conducta interno. ¿Podría suceder que haya más compañías interesadas en ejercer un liderazgo corporativo de esta clase? ¿Son estos códigos verdaderamente efectivos, o son meras tácticas de relaciones públicas? ¿Cómo podría iniciarse un amplio movimiento para que las empresas idearan códigos de conducta voluntarios respecto a la financiación de la política? ¿Cuáles serían los elementos esenciales de dicho código?

En países que cuentan con leyes de divulgación de información ¿qué método efectivo y económico podría uti-

lizarse para diseminar dicha información sobre donaciones?

El Centro para una Política Receptiva desarrolló una herramienta que clasifica por rama de la industria las donaciones declaradas a fin de que puedan ser comparadas con los registros de las medidas que toma cada candidato en relación con cada una de esas industrias. Se puede acceder a esta herramienta a través del sitio de internet “Open Secrets”. Otra herramienta similar es el proyecto Dinero y Política (MAP) ideado por IFES/USAID.

Conclusiones del grupo de trabajo

Observaciones iniciales

El grupo de trabajo comenzó con presentaciones sobre el papel del sector privado en el financiamiento de campañas en América Latina, y sobre el acceso a la información como un medio de obtener la divulgación de información cuando no existe una ley sobre la materia.

Contrario a lo que comúnmente se cree, el sector privado no siente una motivación tan alta por donar dinero a los partidos políticos o a candidatos. Las empresas no tienen cómo hacer responsables de ese dinero a los políticos, y la transacción, por ser poco transparente, puede ensuciar la reputación del donante. Por otra parte, los demás partidos pueden tomar represalias, tales como la negación de los contratos públicos en el caso que ganen las elecciones. Los líderes empresariales también saben que pueden esperar que pasen las elecciones y luego influenciar en las decisiones, probablemente de una manera más barata y más efectiva, a través del cabildeo normal además de sus consejos al gobierno y vía prácticas corruptas como los sobornos a ministros. Los políticos, por lo tanto, tienen un horizonte temporal más corto que los empresarios a la hora de pedir contribuciones para sus campañas; para los candidatos las contribuciones son un asunto de urgencia, pero las



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

empresas pueden esperar para ver el resultado electoral.

Por lo general, los líderes empresariales latinoamericanos apoyan la divulgación de aportes de campaña y reconocen que tal divulgación es importante para la democracia. Apoyan asimismo el desarrollo de instituciones que monitoreen donaciones y gastos de campaña, y están en capacidad de proporcionar conocimientos para el mejoramiento de tales instituciones. Debido al horizonte temporal más largo de las empresas y los bajos niveles de confianza que existen entre líderes empresariales y líderes políticos, los empresarios son motivados a contribuir para asegurar que las reglas del juego para las empresas en su quehacer diario se mantengan consistentes de un gobierno a otro. El sector privado puede también ayudar a que las instituciones de vigilancia se conviertan en parte de la burocracia permanente e independiente de los cambios de gobierno.

En Sudáfrica, nuevas agencias para el combate a la corrupción proliferaron a la zaga de la transición a la democracia. Pero no hay ninguna regulación del financiamiento de partidos y campañas. Al igual que en varios países de América Latina, existe una crisis política en la que la confianza entre los ciudadanos y sus líderes políticos se ha roto. Un remedio para esta situación es empoderar a los ciudadanos, dándoles acceso a la información sobre los procesos públicos, incluyendo el rol de los medios y la relación entre la política y el dinero.

En algunas circunstancias, las leyes de acceso a la información pueden utilizarse para forzar la divulgación de contribuciones de campaña de parte de partidos y corporaciones aun cuando no exista una legislación sobre el tema. En Sudáfrica, el sector privado demostró ser más sensible que los políticos a los llamados de la sociedad civil a favor de la divulgación de esta información. Cuando una

organización de la sociedad civil solicitó la revelación de los montos aportados, ninguno de los 13 partidos políticos aceptó divulgarlos, mientras sólo tres corporaciones se negaron a ello. Los tribunales deben definir en qué medida los partidos políticos son instituciones públicas y por lo tanto sujetos a solicitudes de divulgación introducidas bajo la égida de las leyes de acceso a información. A raíz de escándalos relacionados con el financiamiento de campañas, alguna legislación sobre el acceso a la información puede surgir rápidamente. Pero el acceso a la información debería complementar y no sustituir otros mecanismos de cumplimiento de la divulgación de la información solicitada. Los ciudadanos deben entender el acceso a la información para poderlo utilizar de una manera efectiva.

Diagnóstico del problema

Los participantes se enfrascaron en una dinámica discusión de los problemas relacionados con la divulgación y límites a donaciones y gastos de campaña. En los Estados Unidos, el tema de la divulgación se encuentra bastante avanzado, pero de no acompañarse de límites de gastos, los costos de campaña están creciendo, creando problemas de equidad y participación. En contraste, la divulgación es un tema de avanzada en la mayor parte de América Latina y los países del Caribe, los cuales no han tenido la oportunidad de diseñar sistemas más integrales de financiamiento político que vinculen de manera efectiva la divulgación y los límites.

Los participantes empezaron haciendo hincapié en los factores que hacen que los donantes prefieran dar sus aportes en secreto. Estos incluyen el potencial que tiene el candidato ganador de utilizar los poderes de gobierno para tomar represalias contra donantes de los candidatos perdedores, en particular mediante auditorías tributarias las que



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS



El empresario jamaicano Earl Jarrett expresa los criterios del sector privado sobre la regulación del financiamiento de partidos y campañas. Lo acompaña el sudafricano Richard Calland, de IDASA, quien aboga por la divulgación voluntaria de información al respecto por parte de los empresarios.

son costosas aun cuando no descubran ninguna evidencia de malas actuaciones. Otro factor es la debilidad de las economías nacionales, cuyos niveles de pobreza y desigualdad pueden desatar protestas populares en contra de la riqueza y corrupción percibidas en la clase política. Donde el prestigio de los políticos es bajo, los ciudadanos se niegan a confiarles fondos públicos para sus campañas, por lo que las empresas se convierten en los donantes clave aunque prefieren no asociarse abiertamente con los políticos.

En cuanto a la divulgación, las limitaciones son evidentes. Los gobernantes de turno tienen acceso a fondos de reserva y publicidad oficial, activos que no se declaran como contribuciones. Muchas veces a los auditores se les limita a la verificación de la validez de los informes sometidos y no se les permite perseguir activamente los fraudes. Las

donaciones menores pueden estar por debajo del piso mínimo para la divulgación, pero al mismo tiempo es posible utilizarlas para lavar aportes ilícitos que en su totalidad constituyen una de las mayores fuentes de financiamiento.

En suma, el grupo coincidió en el siguiente diagnóstico:

- ◆ Dos factores de contexto —niveles de desigualdad crecientes y la pérdida de fe en las instituciones democráticas— incentivan el movimiento hacia el desarrollo de reglas de divulgación de contribuciones.

- ◆ Principios democráticos importantes subyacen en la discusión de los

sistemas de divulgación, incluyendo los siguientes:

- El derecho de saber y tener acceso a información

- El derecho a la privacidad

- El derecho a la libertad de expresión

- La igualdad política

- ◆ La divulgación no se practica, o se practica sólo parcialmente, en los países de las Américas.

- ◆ La falta de divulgación alimenta un creciente cinismo hacia los políticos ya que los ciudadanos sospechan que éstos responden más a acaudalados donantes de campaña y a grupos especiales de interés que al ciudadano común.

- ◆ La divulgación sí acarrea algunos peligros, tales como la posibilidad de ejercer represalias, pero de todas maneras debería ser obligatoria ya que la democracia vale el precio.

- ◆ Se necesitan controles financieros para asegurar una competencia justa y reducir el impacto negativo del dinero en la política.

Recomendaciones

El grupo de trabajo desarrolló una inquietud en el sentido que la formulación de políticas



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

enfrentaría disyuntivas difíciles, en vista de que hay mucho que hacer y no se pueden implementar todas las recomendaciones en la misma medida. Cada país tendrá que diseñar su propio sistema para la divulgación de donaciones y gastos. No obstante esta realidad, el grupo se puso de acuerdo sobre las siguientes recomendaciones:

Recomendaciones al sistema internacional (la comunidad internacional de Estados-naciones democráticos y organizaciones multilaterales)

- ◆ La región debería esforzarse por establecer estándares para el financiamiento de campañas y partidos.
- ◆ Las instituciones multilaterales deberían desarrollar directrices que expresen esos estándares.
- ◆ Los gobiernos de la región deberían garantizar transparencia en el financiamiento político poniendo sus legislaciones en sintonía con estos objetivos.

Recomendaciones a gobiernos, especificando si se trata de una recomendación al poder ejecutivo o al legislativo

- ◆ Los gobiernos deberían mejorar la transparencia requiriendo la divulgación de donaciones y gastos, específicamente:
 - Se les debe requerir a los partidos y campañas, revelar públicamente sus donaciones y gastos, pre y post electorales, con un desglose pormenorizado de las cuentas.
 - A los medios, se les debería obligar a divulgar sus tarifas de publicidad estándar y reportar descuentos como si fueran donaciones políticas.
- ◆ A los auditores, se les debe requerir emitir

una opinión sobre la medida en que los informes cumplan con las disposiciones legales del país.

- ◆ Más que en campañas largas y negativas, el Estado debería invertir en las instituciones, los partidos y la capacidad de los ciudadanos, y debe desarrollar el marco regulatorio para una competencia equitativa.

- ◆ Los gobiernos deberían buscar reducir la demanda de financiamientos privados controlando los factores que empujan los costos de campaña para arriba. Medidas concretas podrían incluir:

- límites de gastos
- campañas más cortas
- acceso garantizado a los medios
- el financiamiento público
- hacer que el cabildeo sea una actividad abierta y regulada

- ◆ Los gobiernos deberían promover la equidad y la competencia vía las medidas siguientes:

- Balancear los límites de gastos con la reducción de la necesidad de fondos
- “Democratizar” donaciones. Limitar grandes donaciones individuales y alentar las pequeñas.
- Proveer algún tipo de financiamiento público.
- Fortalecer los partidos políticos en sus funciones representativas y participativas.

Recomendaciones a la sociedad civil, incluyendo organizaciones del sector privado y organizaciones no gubernamentales

- ◆ Las compañías deberían divulgar contribuciones políticas en sus informes anuales.
- ◆ Para garantizar auditorías adecuadas, invertir en la capacitación y desarrollar la capacidad de los auditores de perseguir dinero ilícito.



Las leyes
deben ser
sencillas,
claras y
cumplidas.

GRUPO DE TRABAJO ENFOCADO
EN EL CUMPLIMIENTO DE LA LEY



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

CUMPLIMIENTO DE LA LEY

*Pautas de discusión***Punto de salida**

El grupo deberá tomar en cuenta los temas claves que surjan de las sesiones plenarias y de los documentos de contexto, por ejemplo:

- ◆ La debilidad del estado de derecho en la mayoría de los países del hemisferio, pudiendo esto complicar el cumplimiento incluso de la legislación mejor redactada.
- ◆ Las acciones para asegurar el cumplimiento de la ley pueden ser directas/activas (basadas en auditorías o controles realizados por funcionarios) o, por el contrario, indirectas/pasivas (basadas únicamente en las denuncias recibidas).
- ◆ Las acciones para dar cumplimiento a la ley pueden ser de tipo formal (llevadas a cabo por el gobierno) o de tipo informal (organizadas por la sociedad civil).
- ◆ Algunos elementos clave para que el cumplimiento de la ley se produzca de manera satisfactoria son (1) que tanto los desembolsos como las donaciones circulen a través de una cuenta bancaria registrada, (2) que uno de los requisitos para registrar un partido político como tal, sea la obligatoriedad de que dicho partido cuente con los servicios de un tesorero calificado a quien se hará responsable de cualquier violación a la ley, (3) la existencia de una agencia veedora que controle activa y periódicamente los movimientos de las cuentas bancarias, (4) la existencia de un régimen de sanciones.

Guía de preguntas para un diagnóstico

¿Es importante definir cuál institución será designada para hacer cumplir la ley de financiación de la política? (Cuerpos Electorales, el Poder Judicial, la Defensoría del Pueblo)

Algunos países depositan la responsabilidad de control en el Poder Ejecutivo, otros en los organismos electorales etc. Algunos detentan poder de procesamiento, en otros casos solamente pueden informar sobre los casos investigados. A veces los



Daniel Zovatto señala al presidente de la CAF (izquierda) y al Ex-Presidente de Ecuador Osvaldo Hurtado (derecha) la gran importancia de la independencia de las instituciones que ponen en vigor las normas.

directivos son designados de manera independiente, en otros casos no. En algunos casos existen sanciones penales, en otros, solamente sanciones administrativas que pueden incluso estar sujetas a la posibilidad de apelación. ¿Qué diferencia existe entre esta diversidad de opciones institucionales? ¿Hay determinados poderes de investigación que deberían detentar los cuerpos encargados de dar cumplimiento a la ley a fin de poder cumplir correctamente con sus funciones?



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

¿Qué papel deberían cumplir la sociedad civil y los fiscalizadores electorales para colaborar con un efectivo cumplimiento de las normas?

Los grupos de la sociedad civil y los observadores electorales, tanto nacionales como extranjeros han proporcionado recursos humanos que actúan como fiscalizadores y recolectan información. Si bien no poseen el poder para hacer cumplir la ley más que por medio de la persuasión moral o la denuncia pública, igualmente podrían cumplir un papel importante.

¿Pueden implementarse mecanismos para el cumplimiento de las normas aún allí donde el Poder Judicial sea débil?

Tanto México como Brasil han desarrollado mecanismos para hacer cumplir las normas para el financiamiento de las campañas y los partidos, al mismo tiempo en que se realizaban mejoras en el Poder Judicial. En los Estados Unidos, si bien el Poder Judicial es fuerte, el carácter partidario de la Comisión Federal Electoral (FEC) podría atentar contra el cumplimiento acérrimo de las normas vigentes. Esto indicaría que deben tomarse medidas para asegurar el cumplimiento de las normativas, aún cuando los poderes judiciales no tengan la suficiente firmeza; la pregunta que surge es: ¿Cómo lograr este objetivo? ¿Deberían los organismos a cargo de controlar el cumplimiento de las normas tener poder de procesamiento, o al menos el poder de investigar directamente e imponer multas a quien cometa infracciones de tipo administrativo?

Explorando alternativas

¿Que tipo de cooperación internacional será necesaria para asegurar que se produzcan investigaciones y procesamientos adecuados?

La financiación de las campañas políticas no es una cuestión puramente doméstica ya que es posible que, legal o ilegalmente, fluya dinero desde el

exterior a los fondos de campaña. Asimismo, el dinero puede ser transferido a cuentas numeradas en el exterior y ocultado allí. Contribuciones ilícitas provenientes de dinero de las drogas pueden ser lavadas en terceros países. De manera que será necesario que el sistema internacional apoye los esfuerzos nacionales por aplicar las normas referidas al financiamiento de campañas. Hay quienes han solicitado asistencia al gobierno norteamericano para recolectar evidencia, e incluso pueden utilizar la Ley de Libertad de Información para reunir evidencia, pero se hace necesario que la cooperación internacional vaya más allá de los esfuerzos bilaterales.

¿Podría utilizarse la Carta Democrática Interamericana para alentar el cumplimiento de las regulaciones sobre la financiación de campañas?

La Carta indica en el artículo 5 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”. ¿Cómo podría aplicarse este postulado de manera operativa al tema que nos ocupa?

¿Deberían los préstamos del BID, la CAF, el Banco Mundial, el FMI y las entidades bilaterales estar condicionados al cumplimiento adecuado de las regulaciones sobre financiación de la política?

El condicionamiento es un tema controvertido debido a que se imponen cargas con las cuales los estados más necesitados están en menores condiciones de cumplir. Aún así, el condicionamiento ha sido propuesto como recurso contra casos de corrupción y es seguro que la falta de transparencia en la financiación de las campañas permite inevitablemente que se dé paso a la corrupción.



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

Conclusiones del grupo de trabajo

Observaciones iniciales

El grupo de trabajo empezó con presentaciones sobre el tema del cumplimiento de las disposiciones legales en México y en el Brasil.

El sistema mexicano ofrece un ejemplo de hiperregulación, en la que el financiamiento de partidos y campañas es regido por docenas de leyes administradas por una diversidad de entidades desde el nivel federal hasta el local. Tiene un sistema mixto de financiamiento en que los fondos públicos, que son sustanciales, deben predominar, lo cual crea un dilema acerca de cómo vigilar su uso. México está trabajando para crear una cultura de responsabilidad política, nombrando auditores, institucionalizando sistemas de contabilidad en los partidos y exigiendo la divulgación y la entrega periódica de informes. Sin embargo, el sistema descansa también en la denuncia ciudadana de violaciones. Las denuncias a menudo requieren que se les otorgue anonimidad a los soplonos. La investigación de Los Amigos de Fox ha sufrido de la falta de acceso a cuentas bancarias. Aunque la compra de votos es ilegal, la ciudadanía no la denuncia, lo que sugiere que la educación pública es necesaria para enseñar a los ciudadanos e indicarles cómo se procesarán sus quejas.

En el Brasil, en contraste, no hay financiamiento público directo, así que las contribuciones corporativas y de individuos constituyen las fuentes más importantes de financiamiento. Las extensas disposiciones legales sobre divulgación son el rasgo sobresaliente del sistema, e incluyen sanciones de hasta diez veces el monto que se gaste en exceso de los límites oficiales. Hay un acceso a los medios financiado públicamente y se prohíbe la compra privada de anuncios televisivos. La violación de las reglas de publicidad de campaña, puede llevar a fallos judiciales que incluyen la descalificación legal

del partido. El número más sustancial de los casos llevados a los tribunales, tiene que ver con la falta de cumplimiento de la ley por parte de los partidos, más que con algún desacuerdo con la misma, y los jueces están en condiciones para emitir fallos relativamente rápidos de modo que las consecuencias de violar la ley se hagan sentir durante las campañas.



El ex presidente de Costa Rica, Miguel Ángel Rodríguez, comparte sus criterios con Michele Schimpp y otros miembros del grupo de trabajo sobre el cumplimiento.

Diagnóstico del problema

Los participantes se involucraron en una amplia discusión acerca del cumplimiento de las reglas y el problema de la impunidad. Llegaron a un consenso sobre los déficit más relevantes de los sistemas de cumplimiento, incluyendo:

- ◆ La falta de leyes en algunos países, y a la inversa, un conjunto de leyes en otros que es excesivamente complejo y por lo tanto difícil de implementar.
- ◆ La falta de autonomía y recursos en las agencias encargadas de hacer cumplir las reglas.
- ◆ La ausencia de organizaciones de monitoreo, incluyendo vigilantes en la sociedad civil.
- ◆ La baja capacidad de los partidos políticos y



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

sus candidatos para cumplir las leyes y reglamentos, incluyendo una escasez de recursos para la contabilidad y de códigos de conducta.

- ◆ Reglas que se enfoquen en las sanciones más que en sistemas de incentivos que alienten el cumplimiento de parte de los candidatos y partidos.

- ◆ Sociedades permisivas en las que hay poco incentivo para denunciar malas actuaciones.

Recomendaciones

A las consideraciones iniciales siguió una animada discusión de prácticas y políticas alternativas. Los participantes debatieron el valor de perseguir las violaciones legales menores, el uso de operaciones relámpago y la persecución de acusaciones anónimas, expresando una inquietud acerca de los efectos que tales medidas podrían tener en el desarrollo de una cultura cívica democrática. Cuestionaron hasta si políticas firmes y bien implementadas son suficientes para abordar el problema especial, planteado en algunos países, de las contribuciones clandestinas, en particular donde está presente el narcotráfico. Al final, sin embargo, llegaron a un acuerdo sobre un conjunto de recomendaciones para mejorar la aplicación de las leyes.

Recomendaciones al sistema internacional (la comunidad internacional de Estados-naciones democráticos y organizaciones multilaterales)

- ◆ Los Estados miembros de la OEA deberían promover la ratificación del Convenio Interamericano contra la Corrupción.

- ◆ Para avanzar en la profundización de la democracia, todos los países deberían acordar cooperar entre sí y compartir la información que sea necesaria para hacer cumplir las leyes sobre financiamiento político (citación judicial de documentos, acceso a cuentas bancarias, etc.). Esto podría tomar la forma de enmiendas a los docu-

mentos existentes (la Convención Interamericana Contra la Corrupción y la Carta Democrática Interamericana proporcionan un excelente fundamento) o como una declaración adicional.

- ◆ La comunidad internacional debería apoyar los esfuerzos por incluir en la Convención de la OCDE contra el soborno en las transacciones comerciales internacionales, algún texto adicional que prohíba los sobornos a firmas extranjeras por parte de funcionarios de los partidos políticos.

- ◆ Las misiones de observación electoral deberían examinar las reglas y regulaciones relacionadas con el financiamiento político junto con su cumplimiento.

- ◆ Las instituciones multilaterales de préstamos deberían incluir el financiamiento político como un elemento dentro de sus programas para fortalecer el Estado de derecho y combatir la corrupción.

- ◆ Las organizaciones bilaterales y multilaterales deberían intensificar sus esfuerzos por ayudar a que las entidades que administran las elecciones, los partidos políticos, los contribuyentes a campañas y los monitores electorales, cumplan y hagan cumplir las leyes sobre financiamiento político.

Recomendaciones a gobiernos, especificando si se trata de una recomendación al poder ejecutivo o al legislativo

Sin un Estado de derecho ningún esfuerzo por hacer cumplir los controles sobre el financiamiento político será más que parcialmente efectivo. Los esfuerzos para fortalecer el Estado de derecho son cruciales y deben sostenerse en el tiempo. En el pasado, demasiada poca atención se ha prestado a si las leyes se podían hacer cumplir, y esta falta de atención ha servido para agravar el problema de la impunidad en el financiamiento de la política.

A los redactores de legislación y regulaciones

- ◆ Las leyes deben ser sencillas, claras y susceptibles de ser cumplidas. La divulgación pública e



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

inmediata de la información sobre donaciones y gastos, es la piedra angular del control del financiamiento político.

◆ Un sistema de efectivo cumplimiento tiene que basarse en incentivos y sanciones. Para ser efectivas, las sanciones deben adecuarse a las violaciones de las reglas. Una gama de sanciones, desde acciones correctivas a multas, además de la persecución criminal de violaciones y prohibiciones para ocupar cargos, debe ser considerada.

◆ Los candidatos, los partidos políticos y los contribuyentes de campaña deben ser igualmente sujetos del cumplimiento de las leyes aplicables.

A los ejecutivos y los legisladores

◆ Las instituciones responsables de velar por el cumplimiento de las reglas, sean éstas entidades de administración electoral o poderes judiciales, deben ser independientes, no partidarias y dotadas de suficientes recursos financieros, humanos y de autoridad para hacer cumplir las leyes del país. Esta autoridad abarca el monitoreo, la investigación y la persecución de infracciones. Entre sus capacidades, las entidades responsables del cumplimiento deberían contar con una gama de instrumentos adecuados y efectivos tales como el poder de citación, protección para informantes y el acceso a cuentas bancarias.

A las entidades electorales

◆ De igual importancia es el esfuerzo de las entidades electorales y la sociedad civil para monitorear y otorgar reconocimiento al cumplimiento de las leyes.

Recomendaciones a la sociedad civil, incluyendo organizaciones del sector privado y organizaciones no gubernamentales

◆ Tanto los partidos políticos como las organizaciones del sector privado deberían formular códigos de conducta, es decir, declaraciones éticas que los comprometan a practicar la transparencia en sus donaciones y gastos. Los partidos políticos y las organizaciones empresariales deberían dedicar suficientes recursos al desarrollo de sus capacidades para cumplir con las reglas de financiamiento político de manera oportuna y precisa.

◆ Para la sociedad civil y los medios, la divulgación es una precondition esencial para el monitoreo del cumplimiento de reglas de financiamiento político. Por su naturaleza, la sociedad civil y los medios tienen una ventaja comparativa en cuanto al monitoreo independiente de contribuciones y gastos, lo cual les permite generar información y debates públicos, educando así a la ciudadanía y otorgando reconocimiento público a aquellos que cumplen con las reglas. Estos esfuerzos complementan y ayudan a reforzar el trabajo de las instituciones públicas responsables de hacer cumplir la ley.



La política
importa
para mejorar la vida
de todos
nuestros
ciudadanos.

DECLARACIÓN DE CIERRE



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

DECLARACIÓN DEL CONSEJO DE PRESIDENTES Y PRIMEROS MINISTROS DE LAS AMÉRICAS



Ex-Presidente de Chile Eduardo Frei consulta los documentos preparativos. Está acompañado por Ex-Presidente de Honduras Carlos Roberto Reina.

El Centro Carter organizó la conferencia: El Financiamiento de la democracia: Partidos políticos, campañas y elecciones, en colaboración con el Foro Interamericano sobre Partidos Políticos de la Organización de Estados Americanos. Un grupo de líderes de partidos políticos y gubernamentales, destacados académicos, expertos en políticas, representantes del sector privado, líderes de la sociedad civil, profesionales de los medios de comunicación y organizaciones internacionales del Hemisferio Occidental, se reunieron durante dos días y medio en sesiones plenarias y grupos de trabajo para debatir los dilemas del financiamiento político. Ofrecieron su asesoramiento al Consejo de Presidentes y

Primeros Ministros de las Américas del Centro Carter, un grupo de 35 líderes, diez de los cuales participaron en la conferencia, y otro de los cuales envió a un representante. Basado en las constataciones del grupo, el Consejo ofrece ahora las siguientes conclusiones y recomendaciones.

I. INTRODUCCIÓN

La política es importante para mejorar las vidas de todos nuestros ciudadanos. Los partidos políticos son un componente fundamental de nuestra política democrática, y necesitan dinero para funcionar. Lamentablemente, la política se ha convertido en una actividad desprestigiada para muchas personas, en gran parte debido a numerosas prácticas incorrectas al financiar campañas y escándalos de corrupción. La confianza en instituciones democráticas está decreciendo. Nosotros tenemos que revertir esta percepción; tenemos que invertir en la capacidad de nuestros partidos políticos para informar y alentar a los ciudadanos, en vez de gastar millones en anuncios de campañas negativas. Debemos alentar la participación de todos los ciudadanos, no sólo de los más ricos o de los que esperan favores especiales. Debemos encontrar formas de restaurar la confianza en las instituciones democráticas al asegurar elecciones y un gobierno competitivos, justos y limpios.

El hemisferio está progresando, pero no al ritmo necesario ni con la energía esperada. Los mandatos de la Reunión Cumbre de las Américas de Québec llevaron a la creación de un Foro Interamericano sobre Partidos Políticos para abordar estos temas y, a través de ese Foro, la OEA ha comenzado una campaña para catalogar la legislación y práctica existentes. Grupos de vigilancia de



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

ciudadanos están supervisando los gastos de campañas con la intención de responsabilizar a sus líderes. Estamos preparados para tratar la próxima etapa de la regularización, monitoreo y cumplimiento de los estándares de financiamiento político para reducir la corrupción, promover la participación de los ciudadanos y mejorar la legitimidad política de nuestras instituciones democráticas.

No existe una fórmula única sobre financiación política que resolverá permanentemente los problemas para todos los países. De hecho, la lucha para mejorar el proceso democrático es continua y requiere la participación activa de toda la sociedad civil. Basados en el trabajo realizado por el Foro Interamericano sobre Partidos Políticos de la OEA, International IDEA, Transparencia Internacional, USAID y otros organismos, nosotros hemos identificado un conjunto de Principios para el Financiamiento político. Instamos a nuestros gobiernos a que adopten estos principios, y a nuestros ciudadanos a que vigilen atentamente para garantizar que estos principios sean implementados.

Recomendamos firmemente el desarrollo de una cultura política democrática, el compromiso moral y normas éticas que brindarán un entorno conducente a la aplicación de estas medidas.

II. PRINCIPIOS PARA EL FINANCIAMIENTO POLÍTICO

Las normas sobre el financiamiento de partidos políticos y campañas diferirán para cada contexto nacional, pero todas ellas deberán alentar los siguientes principios básicos:



Ex-Primer Ministro de St. Lucia John Compton (izquierda) y Ex-Primer Ministro de Barbados Lloyd Erskine Sanford (derecha) comparten experiencias con el Ministro de Seguridad Nacional de Jamaica Peter Phillips.

PRINCIPIOS

◆ Promover partidos políticos más fuertes, responsables y representativos: En sus funciones de representación y participación, los partidos políticos necesitan tener acceso a recursos apropiados para funcionar eficaz y éticamente.

◆ Garantizar una competencia electoral eficaz: Los partidos y candidatos deben tener una oportunidad equitativa de comunicar sus ideas en las campañas; el acceso a los medios de comunicación y recursos adecuados es fundamental. Se deben abordar las ventajas injustas de la titularidad de un cargo público, y se debe prohibir el uso de recursos del estado que no sean puestos a disposición de todos los candidatos en las campañas electorales.

◆ Promover la igualdad política y la participación de los ciudadanos: Los ciudadanos, ricos o pobres, deben tener una igualdad de oportunidades para participar en el proceso político y apoyar a los candidatos o partidos de su elección. Las contribuciones financieras son una forma legítima de respaldo. Se deben compensar las desigualdades vinculadas con el género, raza, origen étnico o



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

poblaciones marginales. El principio de una persona, un voto debe ser preservado.

◆ Preservar la integridad del proceso electoral mediante la transparencia: Se debe dar facultades a los votantes para que tomen decisiones como ciudadanos autónomos e informados, libres de coerción, intimidación o seducción de beneficios

control independientes y un sistema eficaz de sanciones para terminar con la impunidad.

Reconocemos que cada país tiene un punto de partida distinto, pero todos los países se deben mover a un ritmo apropiado para lograr los siguientes objetivos y herramientas, derivados de estos principios.



Al concluir la conferencia, Miembros del Consejo de Presidentes y Primer Ministros de las Américas hacen una conferencia de prensa y publican una declaración de recomendaciones.

económicos, e informados sobre los recursos y apoyo para candidatos y partidos.

◆ Mejorar la responsabilidad y eliminar la corrupción: Los funcionarios públicos elegidos deben representar a sus constituyentes en su conjunto, y no depender financieramente de unos pocos de ellos. No se debe utilizar las donaciones para comprar el acceso a políticos o funcionarios públicos, favores personales (contratos, exenciones impositivas, etc.) ni favores políticos.

Consolidar el estado de derecho y la capacidad de hacer cumplir las normas: Se debe garantizar una justicia oportuna y terminar con la impunidad en los abusos de financiamiento político. El cumplimiento de las leyes y regulaciones financieras políticas requiere la existencia de autoridades de

OBJETIVOS
Y HERRAMIENTAS

◆ Invertir en la naturaleza democrática de los partidos, en vez de campañas largas o negativas. Se deben reducir las presiones de la recolección de fondos mediante el control de los factores que incrementan los costos de las campañas. Las medidas podrían incluir limitar los gastos; hacer campañas más cortas; ofrecer un acceso equi-

tativo a los medios de comunicación, incluso tiempo gratuito en los medios para los candidatos durante las horas pico de audiencia; prohibir o restringir la publicidad política pagada; promover la financiación pública; eliminar anuncios difamatorios, y adoptar y aplicar prohibiciones contra la compra de votos.

◆ Mejorar la transparencia y reducir la influencia del dinero al solicitar la divulgación de las donaciones y gastos. Se debe requerir a los partidos y candidatos que divulguen públicamente las donaciones detalladas que excedan ciertos montos y sus orígenes, incluso las contribuciones en especie, antes y después de las elecciones para que se pueda determinar la influencia indebida del donante. Los partidos y candidatos deben hacer regularmente informes públicos de gastos detallados auditados, incluso gastos en especie, y todos los fondos deben ser canalizados a través de cuentas bancarias identi-



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

ficadas, administradas por individuos especificados que puedan ser hechos responsables. Se debe requerir a los medios de comunicación que divulguen las tarifas publicitarias estándares y que reporten descuentos como donaciones políticas, y que mantengan tarifas publicitarias que no excedan las tarifas comerciales generalmente utilizadas. Se debe prohibir las contribuciones de fuentes extranjeras, salvo para los ciudadanos que viven en el extranjero, si lo permitiera la legislación nacional. Las campañas y candidatos deben rechazar dona-

toral y político. La financiación pública para las actividades continuas del partido y las campañas debe ser asignada por una mezcla de normas proporcionales y subsidios fijos para todos los partidos que alcancen umbrales razonables. Se debe limitar las grandes donaciones de personas; se debe promover las pequeñas donaciones que el ciudadano promedio pueda pagar, quizás ofreciendo créditos fiscales; y se debe crear normas voluntarias para los medios de comunicación para una cobertura equilibrada de los mismos.

- ◆ Las instituciones responsables de hacer cumplir las normas deben brindar tanto incentivos como sanciones. Las entidades de control, ya sean organismos de gestión electoral o judiciales, deben ser independientes, no partidarias, y deben estar provistas de suficientes recursos humanos y financieros y suficiente autoridad para hacer cumplir las leyes del país. De otro modo, ninguna de las otras medidas sugeridas en este documento será eficaz. Se debe crear la capacidad de hacer cumplir las normas para un monitoreo, investigación y



Ex-Presidente de la República Dominicana Leonel Fernández escucha a las presentaciones plenarias con el líder de la sociedad civil peruana Percy Medina.

ciones del crimen organizado o narcotráfico.

- ◆ Promover la equidad, participación y competencia. Se recomiendan sistemas de financiación mixtos con un componente público significativo. Se debe proveer fondos públicos como un sustituto de las donaciones privadas o como un complemento de las mismas en todas las etapas del proceso elec-

enjuiciamiento eficaces, e incluir facultades para hacer citaciones, proteger a informantes y acceder a cuentas bancarias. Las sanciones deben incluir acciones reparadoras, multas, enjuiciamiento penal y denegación de ejercer una función pública y/o el acceso futuro a la financiación pública.



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS



Alonso Lujambio del estimado Instituto Federal Electoral de México (izquierda) comparte las experiencias mexicanas en el cumplimiento de leyes con el experto en encuestas Miguel Basáñez.

III. MEDIDAS DE APOYO

Al mejorar la financiación de las democracias, los grupos de ciudadanos y organizaciones internacionales cumplen un rol importante al ayudar a lograr estos principios. Recomendamos lo siguiente:

Roles de las organizaciones internacionales

◆ El Foro Interamericano sobre Partidos Políticos de la OEA, otras organizaciones internacionales, bancos multilaterales y universidades deben auspiciar la investigación para ayudarnos a comprender mejor los factores contribuyentes de los costos de campañas, la eficacia de herramientas potenciales para controlar estos costos, y el impacto de nueva tecnología como el Internet y la programación de televisión directa. Por ejemplo, existe una información conflictiva con respecto a si los

costos de campañas aumentan con respecto al PBI, y con cuanta rapidez, y cuáles pueden ser las causas: los costos publicitarios de televisión y radio al modernizar las campañas; sistemas de tributación; política de auspicios y compra de votos en las campañas más tradicionales; la democratización interna de los partidos; longitud de la campaña y la naturaleza del sistema electoral.

◆ Los gobiernos del hemisferio deben adoptar los Principios sobre Financiamiento político en la próxima Reunión Cumbre de las Américas, como una medida concreta para implementar el Artículo 5 de la Carta Democrática Interamericana.

◆ Las organizaciones no gubernamentales como el Centro Carter y Transparencia Internacional deben trabajar en colaboración con organizaciones multilaterales como Internacional IDEA para desarrollar un conjunto de estándares y marcos de referencia para evaluar el progreso en la implementación de estos Principios.

◆ La OEA y otras organizaciones activas en la región deben ofrecer asistencia a los estados miembro para que apliquen los Principios adoptados, por ejemplo, en la forma de las mejores prácticas y leyes modelo, y asesoramiento del Relator Especial para la Libertad de expresión de la OEA y otras entidades.

◆ Las fundaciones partidarias internacionales y otras organizaciones deben continuar suministrando capacitación y educación a los miembros de los partidos y trabajadores electorales, pero sólo de modo compatible con las leyes nacionales.

◆ Los gobiernos deben cooperar para contribuir a investigar y determinar el origen del



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

dinero internacional de donaciones políticas ilegales a través de paraísos fiscales costa fuera (off-shore), lavado de dinero y crimen organizado, y cooperar los unos con los otros para llevar a juicio a los infractores. La ayuda internacional para la capacitación y la formación de capacidades para investigar y determinar el origen del dinero ilícito es necesaria. Los gobiernos deben codificar estos tipos de cooperación en acuerdos internacionales. Los gobiernos también deben enmendar la legislación sobre lavado de dinero para que establezca la divulgación de cada transacción en efectivo que exceda un monto específico.

- ◆ Los acuerdos internacionales como la Convención contra el Soborno de OCDE y la Convención Interamericana contra la Corrupción deben incluir corolarios o protocolos adicionales que prohíban el soborno de partidos políticos y candidatos, así como las donaciones extranjeras cuando son ilegales en la legislación nacional.

- ◆ Las misiones de observadores electorales internacionales deben incorporar el financiamiento político como un elemento que deberá ser monitoreado.

- ◆ Las instituciones de préstamo multilaterales deben incluir el financiamiento político como un elemento dentro de sus programas para promover el estado de derecho y contra la corrupción. Las organizaciones bilaterales y multilaterales deben expandir las iniciativas para ayudar a los organismos de gestión electoral, partidos políticos, contribuyentes de campañas y observadores electorales, a cumplir con las leyes de financiación política.

Roles de la sociedad civil y partidos políticos

- ◆ Las empresas deben adoptar voluntariamente códigos de conducta para divulgar donaciones cuando aún no existan leyes que así lo establezcan,

o hacer una divulgación más completa cuando las leyes sólo requieren una divulgación mínima.

- ◆ Los partidos políticos y candidatos deben adoptar voluntariamente códigos de conducta para hacer una divulgación completa de las donaciones y gastos cuando aún no existan leyes que así lo establezcan, o hacer una divulgación más completa cuando las leyes sólo requieren una divulgación mínima. Las organizaciones de la sociedad civil pueden alentar estos códigos.

- ◆ Los medios de comunicación deben adoptar voluntariamente un código de ética y principios que garanticen un tratamiento equitativo a los partidos y candidatos en campañas electorales.

- ◆ Las organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación deben cumplir roles independientes y fundamentales en el monitoreo de normas de financiamiento de campañas y publicitar las infracciones, incluso supervisar los gastos y la cobertura de campañas por los medios de comunicación, generar información y alentar el debate público.

- ◆ Los grupos de vigilancia deben explorar el potencial para utilizar leyes de Acceso a la información para solicitar datos sobre donaciones y gastos de partidos políticos y corporaciones, y garantizar la transparencia en el uso de recursos del estado.

- ◆ Para que los medios de comunicación puedan respaldar el cumplimiento de las leyes, exponer la corrupción y lograr una transparencia, se deben enmendar las leyes de difamación para que observen los principios establecidos en el caso New York Times contra Sullivan, se deben abrogar las leyes sobre desacato, y las agresiones cometidas contra periodistas o el homicidio de los mismos se deben investigar inmediatamente y llevar a juicio en todo el alcance permitido por la ley.



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

Firmado por:

Jimmy Carter
Ex-Presidente de los Estados Unidos

John Compton
Ex-Primer Ministro de St. Lucia

Leonel Fernández
Ex-Presidente de la República Dominicana

Eduardo Frei
Ex-Presidente de Chile

Oswaldo Hurtado
Ex-Presidente de Ecuador

Luis Alberto Lacalle
Ex-Presidente de Uruguay

Andrés Pastrana Arango
Ex-Presidente de Colombia

Carlos Roberto Reina
Ex-Presidente de Honduras

Miguel Ángel Rodríguez
Ex-Presidente de Costa Rica

Lloyd Sandiford
Ex-Primer Ministro de Barbados

Cristiana Chamorro
Representando a Violeta Chamorro
Ex-Presidente de Nicaragua



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

ACTIVIDADES DE SEGUIMIENTO Y DIFUSIÓN

El personal del Centro Carter ha estado activo en la difusión de las conclusiones de la conferencia. Comenzamos de inmediato con una sesión pública en Atlanta, informando sobre la conferencia apenas horas después de concluida como parte de la serie educativa pública Conversaciones en el Centro Carter. El ex presidente Luis Alberto Lacalle del Uruguay, el ex mandatario dominicano Leonel Fernández, y la líder de una fundación de medios, Cristiana Chamorro, en representación de su madre Violeta Barrios de Chamorro, ex presidente de Nicaragua, reflexionaron sobre las conclusiones de la Conferencia en una sesión abierta. Basándose en sus experiencias en el manejo de periódicos, compitiendo en campañas o recabando fondos para sus partidos, estos líderes enfocaron la Realpolitik de las finanzas de campaña. Consideraron cómo los problemas explorados en los grupos de trabajo se manifestaban en sus países y cómo los principios expuestos en la clausura de la conferencia podrían implementarse.

En reuniones académicas de la Asociación de Estudios Latinoamericanos y la Asociación Internacional de Ciencias Políticas, miembros del personal del Programa de las Américas revisaron las conclusiones de la conferencia e instaron a esfuerzos por hacer las investigaciones adicionales pertinentes. Estamos trabajando valiéndonos de las redes de académicos informados en todo el mundo que puedan ayudar a desarrollar los estándares y los criterios para medir hasta qué punto las reglas de financiamiento de partidos y campañas se observan y si son democráticas.

Nuestro personal también visitó Washington para repasar las conclusiones con organizaciones no gubernamentales clave y con embajadores a la

OEA. Visitamos la OEA el 26 de marzo de 2003 para compartir nuestros hallazgos con el Grupo Consultivo del Foro Interamericano sobre Partidos Políticos. El 28 de marzo del 2003, nos unimos a otros grupos de la sociedad civil afiliados a la OEA para ofrecer insumos para la próxima Cumbre de las Américas. Luego pusimos nuestros hallazgos a disposición directamente del Grupo de Revisión de la Implementación de la Cumbre el día 2 de abril, instando a considerar el financiamiento político como un elemento importante del buen gobierno en la cumbre extraordinaria que está programada para el otoño de 2003. En junio, el Centro llevó su mensaje a la Asamblea General de la OEA en Santiago de Chile.

El Consejo de Presidentes y Primeros Ministros de las Américas ayudará a difundir las conclusiones de su conferencia. Muchos de ellos escriben artículos de opinión y ofrecen entrevistas a los medios que proporcionan oportunidades para subrayar estos mensajes. Además, visitan a los gobernantes de turno y otros ex líderes con quienes comparten sus criterios. Los miembros del Consejo presentes en la conferencia acordaron con el Centro Carter, patrocinar una reunión con el propósito específico de desarrollar recomendaciones para el fortalecimiento de la Carta Democrática Interamericana, y las conclusiones de la conferencia referentes al financiamiento a partidos y campañas proveerán un fundamento importante para dicha reunión.

Esperamos que esta conferencia haya hecho una sólida contribución a los esfuerzos regionales para implementar la Carta Democrática, incluyendo iniciativas para fortalecer el carácter democrático de los partidos políticos y reformar el financiamiento de partidos y campañas para que sea transparente y adecuado para una democracia sana.



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

AGENDA

Lunes 17 de marzo de 2003

Bienvenida e introducción

- Presentación del panel de parte de la Dra. Shelley McConnell
- Bienvenida del ex Presidente de EE.UU. Jimmy Carter
- Bienvenida del Secretario General de la OEA César Gaviria
- Introducción al temario de la Conferencia, de parte de la Dra. Jennifer McCoy

Primera plenaria

- Modera el ex Primer Ministro de Barbados, Lloyd Erskine Sandiford
- ◆ *Financiando la Democracia en el Contexto de la Pobreza*, Elena Martínez, PNUD
- ◆ *Fortaleciendo los Partidos Políticos*, Elizabeth Spehar, OEA
- ◆ *Los Principios Básicos del Financiamiento de Campañas: ¿Qué está en juego?*, Burt Neuborne, Universidad de Nueva York
- ◆ *Legislación y Prácticas en el Financiamiento de Campañas en América Latina*, Daniel Zovatto, IDEA



El ex presidente Carter y su esposa Rosalynn saludan al Gobernador del Estado de Georgia, Sonny Perdue, en un cóctel organizado por Atlanta, Georgia—Portón a las Américas.

Cena

- Discursos de Apertura
- ◆ El Congresista Christopher Shays, R-Connecticut
- ◆ El Ministro José Miguel Insulza, Chile
- ◆ El Vice Presidente de Bolivia, Carlos Mesa

Martes 18 de marzo de 2003

Segunda plenaria

- Modera el ex Presidente de Chile, Eduardo Frei
- ◆ *Cobrando Favores?: Exigencias Post electorales a los Gobiernos por sus Donantes de Campaña*, Larry Noble, Centro para Una Política Responsable, Estados Unidos.
- ◆ *Los Dilemas que Enfrenta el Sector Empresarial*, Alexandra Wrage, Corporación Northrop Grumman International, Estados Unidos
- ◆ *Los Medios: Balanceando Los Roles de Entidad Empresarial y Agente de Interés Público*, Ricardo Claro, TV Megavisión, Chile.
- ◆ *El Papel de la Sociedad Civil en la Medición y Monitoreo de Gastos de Campaña*, Christian Gruenberg, Poder Ciudadano, Argentina.
- ◆ *Lo Que Creemos Saber sobre el Financiamiento de Campañas*, Michael Pinto-Duschinsky, Reino Unido.



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

Grupos de Trabajo: Diagnósticos

Los participantes discutirán los problemas relacionados con cada tema asignado, con base en las directrices para los grupos de trabajo, además de otros temas que consideren relevantes. Para el final de la sesión, el relator tendrá un breve diagnóstico del problema.

- ◆ Grupo de Trabajo #1 - El Papel de los Medios
- ◆ Grupo de Trabajo #2 - Sistemas Públicos, Privados y Mixtos
- ◆ Grupo de Trabajo #3 - Divulgación y Límites
- ◆ Grupo de Trabajo #4 - Cumplimiento de la Ley

Almuerzo

Presentación de panel con Gene Ward, USAID y Ellen Mickiewicz, Universidad de Duke, quienes presentarán publicaciones sobre divulgación y medios en los procesos electorales. Modera el ex Presidente de Costa Rica, Miguel Ángel Rodríguez.

Grupos de Trabajo: Explorando Alternativas

Los participantes se reunirán de nuevo para discutir opciones de política al nivel internacional, de Estado y de la sociedad civil, y suministrarán listas escritas de recomendaciones.

Recepción

El Gobernador del Estado de Georgia, Sonny Perdue, ofrecerá breves palabras en nombre de Atlanta, Georgia –El Portón a las Américas. Estará abierto el Museo Presidencial, presentando una exhibición especial de retratos de todos los presidentes de EE.UU. Estarán abiertos los jardines en flor de primavera.

Miércoles 19 de marzo de 2003

Tercera Plenaria

Relatorías y discusión del borrador de declaración
Preside el ex Presidente de EE.UU. Jimmy Carter

Almuerzo del Consejo

Los miembros del Consejo concluirán la declaración final de la Conferencia.

Conferencia de Prensa

Miembros del Consejo presentarán la declaración final y responderán preguntas.

Difusión Pública

Conversaciones en el Centro Carter, un panel vespertino con el ex Presidente de Uruguay, Luis Alberto Lacalle, el ex Presidente de la República Dominicana, Leonel Fernández, y Cristiana Chamorro en representación de la ex Presidente de Nicaragua, Violeta Barrios de Chamorro. Modera Shelley McConnell.



Ellen Mickiewicz de la Universidad de Duke habla ante los invitados de un almuerzo de trabajo sobre el cambiante rol de los medios en las elecciones, para presentar la edición en español de *Televisión y Elecciones*.



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

LISTA DE PARTICIPANTES

MIEMBROS DEL CONSEJO

Jimmy Carter, el 39º Presidente de los Estados Unidos de América, presidente del Centro Carter y del Consejo

John Compton, ex Primer Ministro de St. Lucía, consejero legal

Leonel Fernández, ex Presidente de la República Dominicana, Fundación Global para la Democracia y el Desarrollo

Eduardo Frei, ex Presidente de Chile

Oswaldo Hurtado, ex Presidente del Ecuador, Corporación de Estudios para el Desarrollo

Luis Alberto Lacalle, ex Presidente del Uruguay, Presidente del Partido Nacional

Andrés Pastrana Arango, ex Presidente de Colombia

Carlos Roberto Reina, ex Presidente de Honduras, Bufete Reina

Miguel Ángel Rodríguez Echeverría, ex Presidente de Costa Rica, Profesor Visitante J.B. y Maurice C. Shapiro de Asuntos Internacionales, Universidad George Washington

Lloyd Erskine Sandiford, ex Primer Ministro de Barbados, Miembro Distinguido del Instituto de Estudios Económicos y Sociales Sir Arthur Lewis de la Universidad de las Indias Occidentales, Campus Cave Hill, Barbados

LÍDERES POLÍTICOS

José Miguel Insulza, Chile, Ministro del Interior

Carlos Mesa, Bolivia, Vice Presidente

Peter Phillips, Jamaica, Ministro de Seguridad Nacional

José Antonio Díaz Toffoli, Brasil, Consejero Legal del Jefe de Gabinete del Presidente de la República



José Antonio Díaz Toffoli, consejero legal del jefe de gabinete del Presidente de la República del Brasil, intercambia ideas con la Directora Adjunta del Programa de las Américas, **Shelley McConnell**.

PARTICIPANTES

María Teresa Almarza, Venezuela, Director de Asuntos Públicos y Comunicaciones, Compañía Coca Cola

Augusto Álvarez-Rodrich, Perú, Director del periódico Perú 21

Jaime Aparicio, Bolivia, Embajador en los Estados Unidos de América, Embajada Boliviana

Miguel Basañez, México, Presidente, Corporación de Investigación de la Calidad Global

Michael Beaulieu, Estados Unidos de América, Asesor Especial del Secretario General, OEA

Gerardo Blyde, Venezuela, Diputado, Primero Justicia



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

Hans-Joerg Brunner, Alemania, Cónsul General, Consulado de Alemania en Atlanta

Liza Cáceres, Puerto Rico, Gerente Regional de Comunicaciones Corporativas, América Latina, Aerolíneas Delta

Edmund Cain, Estados Unidos de América, Director, Iniciativa Global de Desarrollo, El Centro Carter

Rodrigo Calderón, México, Vice Presidente de Asuntos Públicos y Comunicaciones, Compañía Coca Cola

Richard Calland, Sudáfrica, Director Ejecutivo, Centro Abierto de Asesoría para la Democracia

Jorge Canelas-Sáenz, Bolivia, Director, Semanario Pulso

Rosalynn Carter, Estados Unidos de América, ex Primera Dama y Vice Presidente del Centro Carter

Kevin Casas, Costa Rica, Consultor, Fundación Internacional para Sistemas Electorales

Jorge del Castillo, Perú, Secretario General, Partido Aprista Peruano

Cristiana Chamorro, Nicaragua, Consejo Directivo, Fundación Violeta Barrios de Chamorro

Jorge Claissac, Chile, Asesor, Ministerio del Interior

Oliver Clark, Jamaica, Presidente y Director Gerente, La Compañía Gleaner, Ltda.

Ricardo Claro, Chile, Presidente, Megavisión

Jack Correa, Brasil, Director, Asuntos Estratégicos, Compañía Coca Cola

Chuck Costello, Estados Unidos de América, ex Director, Programa para la Democracia, El Centro Carter

Edmundo Cruz, Perú, Co-Editor, La República, periódico

Henry Day, Perú, Director, Repsol YPF Comercial

Hatuey de Camps Jiménez, República Dominicana, Presidente, Partido Revolucionario Dominicano

Humberto de la Calle Lombana, Colombia, consultor

Carlos de León, Guatemala, Fiscal General, Ministerio Público

Pedro Pablo Díaz, Chile, Director, Universidad Jesuita Alberto Hurtado



Periodistas como Miguel Rivadeneira de Radio Quito (izq.) investigan e informan sobre los abusos del financiamiento de campañas.

Stephen Donehoo, Estados Unidos de América, Director Gerente, Kissinger McClarty Asociados

Jorge Fernández, Estados Unidos de América, Director para América Latina, Aerolíneas Delta

Rafael Fernández Quirós, México, Gerente de Comunicaciones, Compañía Coca Cola



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

Carol S. Fuller, Estados Unidos de América, Consejero para Asuntos Económicos y Políticos, Misión de los EE.UU. ante la Organización de Estados Americanos

L. Enrique García, Bolivia, Presidente y Gerente General, Corporación Andina de Fomento

César Gaviria, Colombia, Secretario-General, Organización de Estados Americanos

Bruce Golding, Jamaica, Senador, Partido Laborista Jamaicano

John Graham, Canadá, Presidente, Fundación Canadiense para las Américas

Steven Griner, Estados Unidos de América, Especialista Senior, Organización de Estados Americanos

Christian Gruenberg, Argentina, Director de Relaciones Internacionales, Poder Ciudadano

John Hardman, Estados Unidos de América, Director Ejecutivo, El Centro Carter

Troy Hatch, Estados Unidos de América, Consejero Legal Senior para Operaciones, BellSouth Internacional

Linda Hemby, El Salvador, Coordinadora Regional, Probidad

Matthew Hodes, Estados Unidos de América, Director, Programa de Resolución de Conflictos, El Centro Carter

Edmundo Jarquín, Nicaragua, Jefe de División, Banco Interamericano de Desarrollo

Earl Jarrett, Jamaica, Gerente General, Asociación Jamaicana de Seguridad Privada

Hernán Lanzara, Perú, Gerente de Comunicaciones Globales, Compañía Coca Cola

Gerardo Le Chevallier, El Salvador, Director General de Programas para América Latina y el Caribe, Instituto Nacional Demócrata

Axel Leblois, Francia, Presidente, World Times, Inc.

Christine Leblois, Francia, Gerente, World Times, Inc.

Chuck Lewis, Estados Unidos de América, Director Ejecutivo, Centro para la Integridad Pública

Adam Lioz, Estados Unidos de América, Promotor de Democracia, Grupo Estadounidense de Investigaciones de Interés Público

Alonso Lujambio, México, Consejero Electoral, Instituto Federal Electoral

Ronald MacLean-Abaroa, Bolivia, Presidente, Poder Vecinal

Elena Martínez, Cuba, Director Regional, Buró Latinoamericano y del Caribe, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

Shelley McConnell, Estados Unidos de América, Directora Adjunta, Programa de las Américas, El Centro Carter

Jennifer McCoy, Estados Unidos de América, Directora, Programa de las Américas, El Centro Carter y Profesora de Ciencias Políticas, Universidad Estatal de Georgia

Danny L. McDonald, Estados Unidos de América, Comisionado, Comisión Federal de Elecciones

Thomas McClarty, Estados Unidos de América, Presidente, Kissinger McClarty Asociados

Robin McClay, Canadá, Directora, División para Derechos Humanos, Política Social y Gobernabilidad, Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional

Percy Medina, Perú, Secretario General, Transparencia



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS



Elizabeth Spehar, directora de la Unidad para la Promoción de la Democracia de la OEA, intercambia criterios con el vice presidente boliviano, **Carlos Mesa**.

Ellen Mickiewicz, Estados Unidos de América, Directora, Centro Dewitt Wallace para Comunicaciones y Periodismo, Institute Terry Sanford de Política Pública, Universidad de Duke

Arnauld Miguet, Reino Unido, Profesor de Política Europea, Escuela Londinense de Economía

Trevor Munroe, Jamaica, Senador, Partido Nacional del Pueblo, y Profesor de Gobierno y Política, Universidad de las Indias Occidentales, Mona

Burt Neuborne, Estados Unidos de América, Profesor de Derecho John Norton Pomeroy, Universidad de Nueva York

Laura Neuman, Estados Unidos de América, Directora Asociada de Programas, Programa de las Américas, El Centro Carter

Larry Noble, Estados Unidos de América, Director Ejecutivo y Consejero Legal General, Centro para una Política Responsable

Andrés Oppenheimer, Estados Unidos de América, Corresponsal para América Latina, The Miami Herald

Beatriz Paredes, México, Diputada, Partido Revolucionario Institucional, Cámara de Diputados

Robert A. Pastor, Estados Unidos de América, Vice Presidente para Asuntos Internacionales, La Universidad Americana

Henry Pease García, Perú, Congresista, Congreso de la República

Roxana Pereda, México, Asuntos Públicos y Comunicaciones, Compañía Coca Cola

Teodoro Petkoff, Venezuela, Director, Tal Cual

Silke Pfeiffer, Alemania, Directora Regional, América Latina, Transparencia Internacional

Michael Pinto-Duschinsky, Reino Unido, Investigador Asociado Senior, Universidad de Brunel

Paul S. Reichler, Estados Unidos de América, Socio Gerente, Bufete Foley Hoag

Juan Rial, Uruguay, Consultor, Peithos

Miguel Rivadeneira, Ecuador, Director de Noticias, Ecuadoradio, Radio Quito

Juan José Rodil Peralta, Guatemala, Asesor del Fiscal General, Ministerio Público

Marta Pasos de Sacasa, Nicaragua, Vice Presidente, Telecentro de Nicaragua, S.A., Canal 2

Angelita Sandiford, Barbados, Directora Adjunta, Community College de Barbados

Andrea Sanhueza Echeverría, Chile, Directora Ejecutiva, Corporación PARTICIPA

Michele Schimp, Estados Unidos de América, Asesora Electoral Senior, USAID



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

Christopher Shays, Estados Unidos de América, Congresista, Cámara Estadounidense de Representantes

Adele Simmons, Estados Unidos de América, Vice Presidente, Chicago Metrópolis 2020

Frederick B. Slattery, Canadá, ex Ejecutivo Senior, Elecciones Canadá

Richard Soudriette, Estados Unidos de América, Presidente, Fundación Internacional para Sistemas Electorales

Elizabeth Spehar, Canadá, Coordinadora Ejecutiva, Unidad para la Promoción de la Democracia, Organización de Estados Americanos

Eduardo Stein Barillas, Guatemala, Consultor, Organización Internacional para las Migraciones

Gordon Streeb, Estados Unidos de América, Director Ejecutivo Adjunto, Programas de Paz, El Centro Carter

Luis Verdesoto, Ecuador, Consultor de las Naciones Unidas y de la Universidad Andina Simón Bolívar

George Vickers, Estados Unidos de América, Director Regional, América Latina, Instituto para una Sociedad Abierta

Gene Ward, Estados Unidos de América, Director Asociado Senior para Asuntos de la Democracia, USAID

Alexandra Wrage, Estados Unidos de América, Consejera Legal Senior Internacional, Corporación Northrop Grumman

Michelle Zebich-Knos, Estados Unidos de América, Profesora de Ciencias Políticas, Universidad Estatal Kennesaw

Andreas Zimmer, Cónsul General, Consulado de Alemania en Atlanta

Daniel Zovatto, Argentina, Ejecutivo Senior, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral

Las conferencias del Centro Carter atraen la cobertura noticiosa.





No existe
ningún
sistema
perfecto,
pero se puede
desarrollar
una política
mejor.

DOCUMENTOS PREPARATORIOS



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

FORZANDO LA DIVULGACIÓN DE DONACIONES DE CAMPAÑA A TRAVÉS DE LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN:

La experiencia de Sudáfrica y su relevancia para las Américas

Laura Neuman¹ y Richard Calland², Marzo de 2003

INTRODUCCIÓN

Durante la última década, Sudáfrica se ha reinventado. Desde las tinieblas de la injusticia del apartheid a la iluminación del gobernar democrático de Nelson Mandela, la transición sudafricana ha sido un brillante ejemplo para el continente africano y para el mundo entero. El meollo de este ejemplo es una notable Constitución que consagra una carta de derechos fundamentales y crea un marco para la existencia de un gobierno abierto y responsable ante la población.

En la nueva constitución también está es el mandato de establecer un amplio derecho de acceso a la información, relacionado con pero distinto del derecho de expresión. En el 2000, el Parlamento Sudafricano ratificó una legislación progresista llamada Ley para la Promoción de Acceso a la Información (POATIA por sus siglas en inglés). Este derecho de acceso a la información se ha usado de manera creativa para “cerrar” otras brechas de transparencia, incluyendo la ausencia de leyes amplias sobre financiamiento político y su divulgación. Por ejemplo, el año pasado el Instituto para la Democracia en Sudáfrica (IDASA), la organización más grande y más destacada de promoción de la democracia en el país, solicitó, invocando las cláusulas de la POATIA, los archivos financieros relacionados con donaciones políticas a todos los partidos políticos y a las 13 mayores corporaciones privadas del país.

La lucha sudafricana por promover más transparencia en el financiamiento de la democracia no

es única en el mundo. Otros países, incluyendo los del Hemisferio Occidental, de manera similar buscan ahora perfeccionar sus sistemas y llenar las brechas. Tal como el caso sudafricano, ante la falta de leyes efectivas para la divulgación de información relacionada con contribuciones políticas, nuevas leyes de acceso a la información pueden servir como un canal para mejorar la responsabilidad política y atemperar el potencial



Laura Neuman, Subdirectora del Área de Transparencia en el Programa de las Américas del Centro Carter, es co autora de una ponencia de respaldo sobre el acceso a la información como herramienta para obtener la divulgación de información sobre el financiamiento político.

1 Laura Neuman es Subdirectora del Área de Transparencia en el Programa de las Américas del Centro Carter. Previo a asumir esa posición, litigó como abogada en el Estado de Wisconsin durante seis años, representando a personas pobres y especializándose en leyes relacionadas con discapacidad y fondos de bienestar.

2 Richard Calland es el Director Ejecutivo del Centro Abierto de Asesoría para la Democracia, Ciudad del Cabo, Sudáfrica, y director de programas del Servicio de Información Política y de Monitoreo del Instituto para la Democracia en Sudáfrica. Ejerció la abogacía en Londres durante siete años, con especialización en el derecho público y derechos humanos.

Los autores desean agradecerle a Alex Little su asistencia con el diseño de los diagramas del proceso de divulgación.



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

contaminador de los oscuros modos de financiar la política que imperan en las Américas. Esta ponencia examinará la utilización de leyes modernas de acceso a la información, y derechos de acceso a información constitucionalmente garantizados, para forzar la divulgación de información sobre financiamientos de partidos y campañas en Sudáfrica y su posible aplicabilidad en América Latina y el Caribe.

TRASFONDO HISTÓRICO

Luego de la transición a la democracia en 1994, el gobierno de Sudáfrica ha intentado construir una nueva cultura de responsabilidad política. Como es natural en un régimen autoritario, los gobiernos de la época del apartheid fueron tanto sigilosos como corruptos en un grado endémico, especialmente en los estados “Bantustan” que se crearon en ocho distintos bolsones del territorio sudafricano. Pese a los inevitables vestigios de ese período histórico, el gobierno de la Sudáfrica de hoy ha hecho valientes esfuerzos por desarrollar el marco institucional necesario para controlar la corrupción.

Sin embargo, persiste una gran laguna que ha sido expuesta por una serie de escándalos, los cuales demuestran el efecto potencialmente contaminador de donaciones secretas en la política de los países democráticos.

En 1999, Sudáfrica firmó el contrato comercial más grande de su historia, en este caso de armas, con cinco distintos suplidores extranjeros. El negocio, que sumó en total unos US\$10 mil millones, desató una enorme controversia además de un serio escrutinio cuando surgieron alegaciones de corrupción, muchas de las cuales se comprobaron después en un informe del equipo de investigación conjunto, publicado en noviembre de 2001. Una de las acusaciones que no se logró comprobar hasta la muerte del ex Ministro de Defensa Joe Modise, fue

que una donación de US\$10 millones de British Aerospace, uno de los exitosos contratistas principales, destinada a un fondo para veteranos del ejército libertador del gobernante Congreso Nacional Africano, de hecho era una donación directa a ese partido. En 2002, otro escándalo derivado de contribuciones a un partido político explotó al trascender la noticia que un fugitivo de la justicia alemana, Jurgen Harksen, quien luchaba por evitar su extradición de Sudáfrica, había hecho varias contribuciones de dinero a la Alianza Democrática (DA), a la sazón miembro de la coalición de gobierno de la provincia del Cabo Occidental (Western Cape). Este año, evidencias adicionales de compra de influencias en la toma de decisiones de gobierno a través de donaciones privadas secretas, han salido a luz con relación a un gran proyecto de desarrollo en la misma provincia. En este caso, el ministro provincial del medio ambiente, David Malatsi, aceptó una gran donación para el Partido Nacional sin pedir autorización para el proyecto, en el que el donante tendría una participación comercial sustancial. A Malatsi se le suspendió de su partido, pendiente de una investigación interna, y en febrero fue arrestado por los Alacranes, la unidad élite de combate a crímenes de envergadura.

Como narran los ejemplos que se acaban de describir, las contribuciones no reguladas y secretas pueden aumentar los riesgos de corrupción y tráfico de influencias en la contratación pública, las concesiones y la toma de decisiones gubernamentales. Lo que es más, a la ciudadanía se le niega el conocimiento necesario sobre las relaciones que existen entre los partidos políticos y sus donantes, limitando así su capacidad de evaluar estas asociaciones y su influencia en la política.

Los países han adoptado una amplia gama de respuestas a las potenciales amenazas de opacidad y corrupción generadas por las donaciones privadas.



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

“En América Latina, al igual que en muchos regímenes políticos europeos, se optó por el financiamiento público para circunvenir o disminuir la influencia de los grupos especiales de interés y de fuerzas de facto en la ejecución de operaciones de los partidos”.³ En otros países, el centro de atención se ha puesto en las limitaciones al financiamiento y en reglas estrictas de divulgación. Desafortunadamente, cualquiera que sea el sistema vigente, existe todavía una diferencia abismal entre las metas de la transparencia y las realidades de las finanzas de partidos y campañas.

Grupos de la sociedad civil han tratado de cerrar esta brecha comparando datos sacados de los formularios oficiales para la divulgación de financiamientos de campaña sometidos por los partidos, con sus propios estimados de gastos, por ejemplo en publicidad y medios, buscando potenciales discrepancias.⁴ Otros, como en el caso sudafricano, han comparado ingresos reportados con reportes de donaciones, es decir, ingresos con ingresos. En todas las circunstancias, las leyes modernas de acceso a la información pueden servir como una herramienta útil para forzar la divulgación o ampliar la difusión de la información.

EL DEBATE SOBRE LA DIVULGACIÓN DE DONACIONES PRIVADAS

Si bien las ventajas de la divulgación de información financiera por parte de los partidos políticos parecen claras, todavía persiste un debate sobre la propiedad de obligar a la divulgación al donante directamente. Aquellos que están a favor de tal divulgación, argumentan que el poder del Estado-nación está declinando, y que los beneficiados de este fluctuante realineamiento de poder son primordialmente las grandes corporaciones. Cada vez más, los servicios gubernamentales están siendo privatizados o concesionados a corporaciones privadas, incluyendo a conglomerados que manejan

cantidades de dinero que exceden el tamaño de algunas economías nacionales. Por ejemplo, en 2000, se creó la firma Glaxo Wellcome SmithKline Beecham mediante una fusión cuyo valor fue estimado en US\$100 mil millones. En contraste, el Producto Interno Bruto (PIB) de Sudáfrica, que cuenta el valor de toda la producción nacional de ese país, asciende a sólo US\$98 mil millones, mientras el PIB del Perú no rebasa los US\$54 mil millones, o la mitad de una sola gigantesca corporación.

Por añadidura, el simple acto de legislar sobre la divulgación de informaciones por parte de los partidos, no asegura que todas las donaciones se cuenten. De modo creciente, los partidos políticos subvierten los requisitos de divulgación mediante:

- ◆ una contabilidad creativa
- ◆ el aprovechamiento de lagunas en las leyes
- ◆ donaciones directas a candidatos
- ◆ donaciones anónimas, u
- ◆ organizaciones de fachada y otras llamadas de beneficiencia

Todos los cuales son mecanismos que pueden ser utilizados para hacer que los dineros regresen a los partidos.⁵

Para incrementar la efectividad de los límites al financiamiento y los requisitos de divulgación, ambos lados, tanto la oferta como la demanda, deben abordarse simultáneamente. La divulgación de parte del donante privado ayudará a cerrar los

3 “Comparative Study of the Legal and Practical Characteristics of the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns in Latin America,” Daniel Zovatto, en *Handbook of the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns*, IDEA, 2000, p.11.

4 Christian Gruenberg, “Políticos Ricos y Riesgos Políticos: Indicadores del Gasto en el Financiamiento de las Campañas Electorales”, ponencia presentada en Participa Debate, agosto de 2002.

5 “Comparative Study of the Legal and Practical Characteristics of the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns in Latin America,” Daniel Zovatto, en *Handbook of the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns*, IDEA, 2000.



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

crecientes resquicios de que los partidos se valen para escaparse de los controles. Así que, en vista de las necesidades de monitoreo y cumplimiento, debería buscarse la divulgación por parte de las corporaciones privadas, sea de manera obligatoria o voluntaria.

Los líderes corporativos, sin embargo, han argumentado que obligar o forzar la divulgación servirá para reducir las contribuciones a los partidos, debilitando aún más el sistema democrático de partidos. Las inquietudes expresadas al respecto varían, desde represalias de parte de los ganadores si uno no ha apoyado su partido, a reacciones negativas de parte de los consumidores y accionistas por haber apoyado la causa de políticos “sucios”. En el contexto de un país específico, estos legítimos argumentos se pueden atenuar, por ejemplo, permitiendo umbrales de divulgación más altos para no disuadir a donantes pequeños y hasta medianos.

EL MARCO LEGAL PARA OBLIGAR LA DIVULGACIÓN

Partidos políticos

Muchas leyes electorales hoy en día requieren la divulgación de los financiamientos otorgados a partidos. En sistemas donde las reformas han establecido límites estrictos a las donaciones privadas y han legislado requisitos de reporte, la difusión de esa información es poco compleja. La instancia nacional electoral puede publicar y disseminar los informes obligados, y donde existe una ley de acceso a la información, los ciudadanos pueden solicitar los documentos a la entidad encargada.

En México, por ejemplo, directrices electorales recientes estipulan porcentajes máximos para las contribuciones privadas a partidos políticos, el suministro de informes financieros y reportes adicionales en años electorales. Dichos informes se proporcionan a la comisión electoral nacional, llamado Instituto Federal Electoral (IFE). Al igual que

Jamaica y el Perú, México aprobó recientemente una fuerte ley de acceso a la información, la que autoriza expresamente a los ciudadanos a solicitar los documentos en poder del IFE.⁶ Por tanto, en México el ciudadano tiene un acceso más fácil a la información sobre el financiamiento de los partidos, lo cual le permite hacer responsables de sus acciones a los partidos y sus miembros.

Desafortunadamente, esta situación no es la norma. En Sudáfrica, el financiamiento *privado* de partidos políticos transcurre sin regulación alguna: no hay requerimientos para divulgar información, no hay límites a las donaciones y tampoco hay topes a los gastos de campaña. En esencia, se trata de la supervivencia del más fuerte. A pesar de la justificada euforia que despertó la elección fundadora de 1994, las elecciones subsiguientes en Sudáfrica se han vuelto más batallas entre carteras que batallas de ideas. Las inequidades de esta situación son agravadas por el hecho que existe un financiamiento *público* de los partidos políticos. De conformidad con la sección 236 de la Constitución, en 1998 se aprobó una ley que establece un financiamiento público para aquellos partidos que tienen representación en una legislatura provincial o en la nacional. La disposición constitucional afirma que el financiamiento debe basarse en dos principios: la proporcionalidad y la equidad, en función de un principio más fundamental que es la democracia multipartidista. Después de la aprobación de la Ley de Financiamiento Público de los Partidos Políticos Representados, el parlamento emitió un reglamento que determina la distribución del dinero bajo el nuevo esquema: se otorga el 90% a los partidos en función de la proporcionalidad, y el 10% con base

⁶ Aunque muchos países de América Latina y el Caribe carecen todavía de leyes específicas y regulaciones sobre el acceso a información, la mayoría de ellos tienen un derecho constitucional a la información, el cual podría ser utilizado para obligar la divulgación de información sobre el financiamiento de los partidos políticos.



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

en la equidad. En otras palabras, la gran mayoría de los fondos se gastan de una manera que refuerza el statu quo en cuanto al multipartidismo.

La Ley de 1998 no menciona el tema del financiamiento privado. Al momento de su aprobación, el entonces ministro de asuntos constitucionales prometió que se promulgaría en seguida una segunda ley. No sucedió nada de eso. Pese a las vagas indicaciones que el gobierno emitía de vez en cuando, no ha habido, sino hasta una fecha muy reciente, movimiento hacia una reforma regulatoria. De hecho, varios comentaristas han concluido que el *status quo* les conviene bastante bien a los partidos más grandes; éstos pueden recabar donaciones privadas en secreto sin límite ni circunscripción alguna.

Para los muchos países que carecen de sistemas regulados de financiamiento de partidos y requisitos de reporte, las leyes de acceso a la información son de importancia aún más crítica para llenar la brecha y asegurar la divulgación.

En cuanto al derecho a la información, la asamblea constitucional de Sudáfrica, un amalgama de sus dos cámaras legislativas que escribió la Constitución final del país en los dos años que siguieron a la primera elección democrática de abril de 1994, decidió que la apertura debía ser una piedra angular de la nueva democracia. Tal como aseveró la magistrada Kate O'Regan, miembro de la Corte Constitucional sudafricana y anteriormente una académica experta, "el derecho de acceso a información no debe ser visto como una ocurrencia tardía o como una opción extra de nuestras disposiciones constitucionales. Es parte integral de nuestra concepción de la democracia adoptada en nuestra Constitución —una concepción que aliente la participación, que aborrezca el secreto y que busque asegurar que no se abusará el poder público".⁷

La primera sección de la Constitución Sudafricana, sus disposiciones fundacionales, refle-

ja este énfasis al afirmar que los valores fundacionales incluyen "...un sistema multipartidista de gobierno democrático que asegure la responsabilidad política del gobierno hacia los electores y la apertura". La Sección 32 de la Constitución final consagró el derecho de acceso a la información y estipuló que dentro de tres años la legislatura tendría que aprobar una ley para dar efecto a este derecho. En concordancia, se aprobó POATIA, una ley que ha sido descrita por Tom Blanton del Archivo de Seguridad Nacional en Washington, D.C., uno de los más destacados expertos en el tema del acceso a la información, como "probablemente la más fuerte del mundo".⁸

Aunque en Sudáfrica los partidos políticos no sienten la obligación de divulgar sus finanzas, durante el último año IDASA ha encabezado una nueva iniciativa de la sociedad civil a favor de la transparencia en el financiamiento privado de los partidos políticos. En 2002, IDASA hizo solicitudes formales bajo las disposiciones de POATIA a los 13 partidos políticos representados en el parlamento sudafricano, para acceder a los archivos de todas las donaciones superiores a R20,000 (aproximadamente US\$2,000) que cada partido había recibido desde 1994. Al hacer estas solicitudes, IDASA argumentaba que a virtud de sus funciones legislativas y al desempeñar funciones asociadas con la recepción de financiamientos públicos, los partidos son entidades públicas en el sentido que define la ley de acceso a la información.⁹ Al competir en una elección o representar a la ciudadanía en las instituciones públicas que son las legislaturas nacionales y provinciales, un partido político está

7 K. O'Regan (2000), "Democracy and access to information in the South African Constitution: Some reflections," in The Constitutional Right of Access to Information, Informe de Seminario No. 5, 2001, 15 Johannesburg: Fundación Konrad Adenauer.

8 Blanton, T. (2002), "The World's Right to Know," Foreign Policy 53, julio/agosto.



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

FIGURA A



*AI = Acceso a Información

desempeñando una función pública. Tal argumento se encuentra reforzado, como se menciona arriba, por el hecho que hoy en día los fondos públicos se gastan en fortalecer la capacidad de los partidos para que ejerzan estas funciones.

La definición de entidad “pública” en POATIA es tal que implica, para que este argumento tenga éxito, que será necesario demostrar que el partido político está desempeñando una función pública en los términos que definen la Constitución y las leyes. Las elecciones en Sudáfrica se rigen, por supuesto, por una Ley Electoral que estipula las reglas para las elecciones y los requisitos para participar en la contienda electoral. Se les provee financiamiento público a los partidos políticos de modo que puedan competir en las elecciones y mantener estructuras organizadas entre una elección y otra. Si cualquiera de estos dos conjuntos de acciones constituye el desempeño de una función pública “en los términos definidos en cualquier ley”, es un asunto que los tribunales tendrán que decidir.¹⁰ Pero el argu-

mento, en esencia, es que si bien algunos aspectos de las actividades de un partido político son privados, cuando entra en el terreno de competir en una elección y luego representa a los ciudadanos en una legislatura, está desempeñando una función pública vinculada de manera inherente con el tejido institucional de un Estado democrático. (Ver Figura A.)

Aun en el caso que los partidos políticos no sean “entidades públicas”, todavía hay una posibilidad de forzar la divulgación de sus finanzas. **POATIA se destaca por cubrir no sólo la infor-**

9 La Sección Primera de POATIA define de manera amplia las entidades públicas:

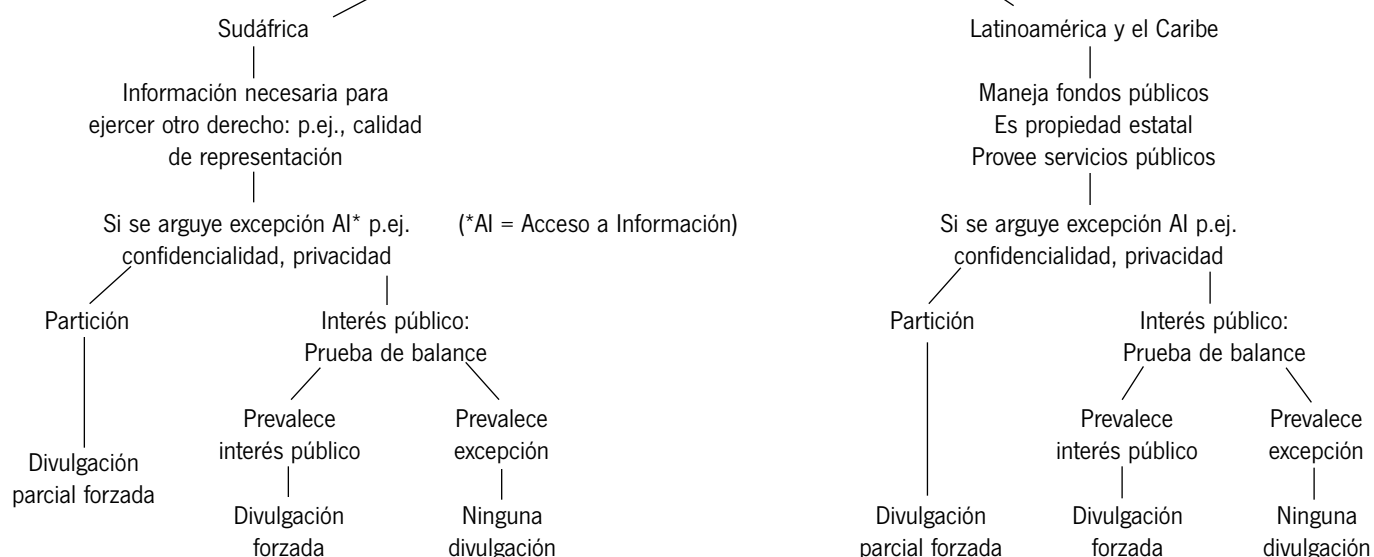
- (a) Todo departamento de Estado o administración en las esferas nacional o provincial de gobierno o todo municipio en la esfera local de gobierno; o
- (b) Cualquier otro funcionario o institución cuando—
 - (i) ejerce un poder o desempeña un deber en los términos de la Constitución; o
 - (ii) ejerce un poder público o desempeña una función pública en los términos de cualquier legislación.

10 Es probable que el tribunal falle basado en la creciente jurisprudencia que existe sobre leyes administrativas y justicia, en la que otras jurisdicciones han tenido que fallar sobre lo que constituye o no una entidad pública para fines de revisión judicial.



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

FIGURA B
Divulgación por Donantes Privados
(Corporaciones) via Derecho a la Información



mación poseída por entidades públicas, sino también la información privada. La Sección 32(1)(b) afirma que “*toda persona tiene el derecho de acceder a cualquier información que sea necesaria para proteger o ejercer otro derecho*” (se agrega el énfasis). A este derecho “horizontal” —es decir, entre un ciudadano y otro o entre el ciudadano y una entidad privada, en contraste con la relación “vertical” entre el ciudadano y el Estado— se le da efectividad práctica en las disposiciones detalladas en la parte tercera de la Ley. Las razones que fundamentan esta forma sin precedentes de abordar la materia, son de interés destacar.

El gobierno sudafricano de Nelson Mandela estaba bien consciente del poder del sector privado, tanto el nacional como el internacional. Como describe la literatura sobre el poder del Estado y sus cambios estructurales durante los últimos 20 años, muchas de las funciones que antes fueron desempeñadas por el Estado, bajo propiedad o control estatal, ahora son ejercidas por el sector privado.

Los indicios más obvios de este proceso son las privatizaciones y la contratación pública, pero el mismo influye también en los derechos individuales. La agenda de derechos humanos ha tenido que actualizarse para alcanzar estos profundos ajustes estructurales en la organización y administración de los servicios públicos. El tema de quién es responsable ante quién y de qué ha despertado un debate vigoroso sobre cómo se puedan utilizar los derechos humanos para inducir más responsabilidad en el sector corporativo. A final de cuentas, poco le importa al ciudadano común si la escuela, la recolección de la basura, la administración de los pagos de bienestar social o el servicio del ferrocarril, son propiedad del sector público. Lo que le interesa es un servicio de calidad que responda a las necesidades de su comunidad a un precio accesible. Teniendo presentes estos factores, fue que los redactores de la Constitución Sudafricana crearon su singular derecho horizontal a la información.



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

Por lo tanto, aun en el caso que se considere a los partidos políticos como entidades privadas, la ley sudafricana de acceso a la información los cubre, con tal que la parte que solicita información, pueda superar la primera barrera de poder demostrar que la información que pide es necesaria para proteger o ejercer otro derecho. Habría que demostrar, por ejemplo, que el derecho del individuo a la igualdad política (Sección 19 de la Constitución Sudafricana) se infringe si falta transparencia en la sollicitación y gasto de donaciones privadas.

Corporaciones privadas

Además de solicitar la divulgación de las finanzas de los partidos políticos, IDASA ha hecho peticiones bajo la ley de acceso a la información a las 13 compañías que encabezan el listado de la Bolsa de Valores de Johannesburgo. Tal como se describe arriba, para que la Ley cubra a una entidad privada, IDASA tiene que justificar cuál otro derecho busca ejercer o proteger y que requiera la divulgación de los archivos. Esta barrera será difícil de saltar. En su solicitud, IDASA cita la Sección 19 de la Constitución —el derecho a la igualdad política— y probablemente argumentará que los ciudadanos no deberían ser perjudicados por el hecho de que al contrario de los donantes ricos, no están en capacidad para “comprar” influencia secreta sobre los partidos políticos.

Hasta la fecha, ningún partido político en Sudáfrica ha presentado la información solicitada, sin embargo tres de las 13 corporaciones han suministrado cuentas aparentemente cabales de sus donaciones. Siete de las empresas contestaron afirmando no

hacer contribuciones políticas del todo, mientras dos más se negaron a responder la solicitud. La compañía número trece arguyó que no tiene ninguna obligación legal de proporcionar los archivos requeridos. Esta empresa, SABMiller, la cuarta cor-

poración más grande del mundo en el ramo de las bebidas, adelantó tres razones principales para denegar la solicitud de información. Primero, afirmó que la solicitud no establecía cuál otro derecho IDASA buscaba proteger o ejercer (el umbral primario para peticiones de información). Segundo, argumentó que la divulgación obligada de su historial de donaciones políticas infringiría el derecho de la compañía a la privacidad. Por ende, proclamó un “derecho de la compañía de asociarse con quién desee y en la forma que considere deseable”. Prosiguió SABMiller a aseverar que en las cuatro elecciones desde 1994 (dos de ellas nacionales y dos locales), había hecho donaciones a un “abanico de partidos políticos”, pero no suministró mayores detalles en cuanto a la identidad de los partidos o los montos donados.

A todas las partes que se han rehusado a divulgar, IDASA les ha recordado que la ley de acceso a la información incluye el principio de partición —es decir, cuando una exención se aplica solamente a una parte de un archivo, se debe divulgar el resto de éste. Basado en esta consideración, IDASA argumenta por ejemplo que si bien la identidad del donante o del receptor está cubierta por la protección que ofrece la exención de confidencialidad o el derecho de asociación, no están cubiertos ni la fecha, ni el número ni los montos de las donaciones. (Ver Figura B)

En los países del Hemisferio Occidental que hayan aprobado leyes de acceso a la información en épocas recientes, existen circunstancias delimitadas en las que ciertas empresas privadas deben sujetarse a las disposiciones de las leyes. La Ley peruana de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobada en agosto de 2002 y enmendada en febrero de 2003, estipula que entidades que proveyan servicios públicos o ejerzan funciones administrativas en virtud de concesiones, delegación u autorización del Estado, deben adherirse a



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

los requisitos de la misma.¹¹ De manera similar en México, la ley determina que las entidades que manejen o utilicen recursos federales están cubiertas por sus disposiciones.¹² Bajo un esquema de esta naturaleza, uno podría argumentar que la ley de acceso a la información debería cubrir a las compañías privadas que hayan recibido contratos públicos para suministrar, por ejemplo, electricidad, agua o el servicio de recolección de la basura, o los casos en que haya habido una privatización plena de los servicios. En todo caso, esto implica poder pedir los archivos que mantienen las corporaciones sobre sus donaciones a los partidos políticos.

La Ley Jamaicana de Acceso a la Información es más limitada en su cobertura de los actores privados. La legislación jamaicana define la “autoridad pública” de manera amplia, como una empresa totalmente de propiedad estatal o en la que el gobierno tiene por lo menos el 50% de las acciones, o “cualquier entidad u organización que provea servicios de carácter público que sean esenciales al bienestar de la sociedad jamaicana”.¹³ Sin embargo, a diferencia de la cobertura automática otorgada por las leyes peruana y mexicana, en Jamaica un ministro de Estado debe declarar si la ley se aplica a una de estas entidades.

Las leyes de acceso a la información generalmente poseen cláusulas de excepción, las cuales permiten que ciertas informaciones sean negadas a la ciudadanía. En Sudáfrica, por ejemplo, todos los partidos políticos y compañías privadas que han respondido afirmando que no se les requiere divulgar información, han citado la exención de confidencialidad —que hay que proteger la confidencialidad de la otra parte puesto que la donación

se hizo con el supuesto de que no se daría a conocer. Los tribunales tendrán que determinar si, en el balance, la confidencialidad del donante pesa más que el interés de los ciudadanos en la transparencia y la responsabilidad política, y si a través de un proceso de redacción alguna parte de los archivos se puede divulgar.

Así que, tanto en Sudáfrica como en las Américas, leyes modernas de acceso a la información han ofrecido argumentos plausibles a favor de obligar a la divulgación de contribuciones a partidos y campañas por parte de corporaciones privadas. Esto permite luego hacer una comparación informada entre los ingresos declarados por los partidos y las donaciones suministradas por el sector privado.

Otro efecto positivo de las solicitudes que han buscado forzar la divulgación, ha sido el de poner el tema en el centro de la atención del poder ejecutivo. Por ejemplo, en una conferencia en noviembre de 2002, el partido gobernante Congreso Nacional Africano (ANC por sus siglas en inglés) junto con los partidos minoritarios, afirmaron estar todos comprometidos en principio con una reforma del financiamiento de partidos políticos y campañas. Por otra parte, las solicitudes han suscitado mucha atención en los medios, estimulando el llamado a la reforma y atrayendo el interés y el apoyo de la ciudadanía. Finalmente, han motivado a algunas empresas a revisar de manera voluntaria su modo de abordar el tema. Por ejemplo, el AngloGold, una enorme compañía minera sudafricana, ha preparado, después de pedir asistencia a IDASA, un código para regir sus futuras donaciones, el cual contiene criterios y un compromiso con la transparencia. Tales códigos voluntarios podrían incluir:

◆ Criterios para la distribución de los fondos, tales como dar mayor ponderación a la hora de determinar la contribución, a los principios de equidad y diversidad en un partido, que a su

11 Artículo 2, Entidades de la Administración Pública: Ley Número 2744, Ley de Procedimiento Administrativo General, Artículo 1 (8).

12 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Capítulo I, XI.

13 Ley de Acceso a la Información, 2002, Parte I 3(a); 5(3).



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

desempeño en elecciones anteriores.

◆ Prerrequisitos de elegibilidad para financiar a los partidos políticos, los cuales podrían variar entre ostentar una filosofía política que promueva los derechos humanos y la capacidad de asegurar la responsabilidad política e impulsar debates políticos de fondo.

◆ Requisitos detallados de divulgación, por ejemplo, que la compañía dará a conocer automáticamente sus donaciones y la política que se sigue para otorgarlas.

LOS PRÓXIMOS PASOS

En aras de asegurar que las donaciones privadas no puedan influenciar la política de manera indebida o indeseable, se debería aprobar y hacer cumplir leyes más rigurosas que exijan la total divulgación desde el lado de la demanda —los partidos políticos y los candidatos— además del lado de la oferta que son las corporaciones.

En Sudáfrica, IDASA continuará litigando para obtener información sobre las finanzas de los partidos a través de la excepcional ley de acceso a información de su país, y ayudar a las corporaciones interesadas a redactar códigos voluntarios para registrar sus donaciones políticas.

Adicionalmente, IDASA ha sometido al parlamento sudafricano un proyecto de ley que exigiría la divulgación de donaciones de más de R20 mil (aproximadamente US\$2,400) además de crear un techo de R100 mil (US\$12,000) para cualquier donación individualmente considerada.

En las Américas, existe todavía una imperante necesidad de aprobar leyes de financiamiento de partidos políticos y campañas que exijan el reporte y la divulgación junto con el efectivo cumplimiento de estas disposiciones. Por otra parte, aunque hay legislaciones pendientes en varios países, solamente unos cuantos han aprobado leyes modernas de acceso a la información. Para posibilitar que los ciudadanos evalúen a sus políticos y asegurar flujos

y una distribución más democráticos de la información, se deben promulgar leyes de acceso a la información de tipo integral.

Por ende, acuerdos internacionales vigentes, tales como la Convención de la Organización de Estados Americanos contra la Corrupción, y las leyes nacionales deben ampliarse para abarcar no sólo a los funcionarios electos sino también a los partidos políticos. En septiembre de 2002, la Unión Africana elaboró una disposición sobre el financiamiento de partidos políticos para ser incorporada en su Convención sobre la Prevención y Combate a la Corrupción, la cual podría servir como un modelo para las Américas.¹⁴ Códigos de conducta para representantes y parlamentarios deberían ampliarse a los partidos políticos y sus candidatos, y la instancia electoral o defensor de derechos humanos debe estar encargado de la tarea de monitorear la observancia de estas disposiciones éticas y legales, y equipado junto con la participación de la sociedad civil para hacerlas cumplir.

CONCLUSIÓN

El caso sudafricano destaca las nuevas alternativas que existen para lograr la transparencia en el financiamiento de la política. Un enfoque más agudo al lado de la oferta y la divulgación a través de derechos de acceso a la información, complementarán otros esfuerzos destinados a incrementar la apertura y la responsabilidad política. En un régimen donde coexiste una ley de acceso a información o un derecho constitucional a la información con leyes que exigen reportes a los partidos políticos, la entidad electoral nacional puede, o divulgar tales reportes de forma automática o responder a solicitudes específicas de los ciu-

14 Artículo 10, Financiamiento de los Partidos Políticos. Todo Estado parte adoptará medidas legislativas y otras para:

- (a) Prohibir el uso de fondos adquiridos mediante prácticas ilegales y corruptas para financiar los partidos políticos; y
- (b) Incorporar el principio de la transparencia en el financiamiento de los partidos políticos.



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

dadanos. Donde no hay regulaciones que requieran que los partidos divulguen información, se puede inducir la entrega de la información con el argumento que el partido cumple con la definición de una “entidad pública”, tal como está detallada en la relevante ley de acceso a información, o como “entidad privada” cuando tales organismos además están cubiertos. Utilizando leyes modernas de acceso a la información, asimismo se puede exigir que ciertas corporaciones privadas donantes de fondos divulguen información sobre éstos. Las leyes de acceso a información se aplicarán principalmente a aquellas corporaciones que proveen “servicios públicos” o, como en Sudáfrica, cuando se necesita la información para ejercer algún otro derecho. Finalmente, nuevos instrumentos tales como códigos voluntarios de financiamiento y divulgación, leyes nacionales y convenciones internacionales,

pueden fortalecer los actuales mecanismos para obligar la entrega de información.

La búsqueda de lo que se ha descrito como la “política real”, requiere que, para reconstruir la confianza en los partidos políticos y las instituciones representativas, deba darse una nueva apertura en el suministro y control de la información, incluyendo la transparencia en la relación entre la política y el dinero.¹⁵ Como demuestra el caso sudafricano, la ausencia de regulación permite que donaciones secretas corroan el proceso político e intensifica el sentido de desconfianza en la ciudadanía. Sin embargo, donde los ciudadanos tienen derechos, tales como el derecho de acceso a la información, simples solicitudes de entrega se pueden usar para empujar reformas y promover la transparencia en el uso tanto del poder público como el poder privado.

15 Jacobs, S., Power, G., y Calland, R. (2001), *Real Politics: The Wicked Issues*. El Consejo Británico: Londres; IDASA: Ciudad del Cabo.



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

ACCESO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN¹*Juan Rial*

INTRODUCCIÓN

En los medios de comunicación se juega gran parte de la acción política de nuestro tiempo. Los medios condicionan las formas de llevar adelante la movilización del electorado frente a un comicio, los ritmos y temas de una campaña, influyen en el conocimiento de los candidatos y en la transmisión sus mensajes. Los medios fijan la agenda de discusión política para un gobierno y la oposición y en sus espacios donde suele ganarse o perderse la legitimidad para tomar decisiones.

La agenda política que conforman los integrantes de la clase política, las instituciones de la sociedad, las organizaciones no gubernamentales y los propios medios a través de sus posiciones editoriales es retroalimentada por el estudio de la opinión pública a través de encuestas, cuyo resultado pasa a ser parte de la agenda pública al ser difundidos por los medios.

Pero los medios, no son empresas puramente políticas. Los medios son, a la vez:

◆ **estructuras culturales** que informan, entretienen, educan, manipulan y forman la opinión de la población. Esto refiere a tanto a las actividades que tienen incidencia política práctica inmediata, como las que sólo tienen influencias políticas indirectas o aquellas que la ignora.

◆ **empresas comerciales** de servicios. Como tales buscan un lucro a través de la realización de sus actividades corrientes, con cierta independencia de los avatares políticos.

◆ **actores políticos.** Como tales los medios expresan o articulan intereses de diversos sectores económicos y sociales ligados a los mismos.

La representación institucional vía los partidos y los órganos previstos por las Constituciones y los parlamentos, aunque sigue siendo uno de los escenarios principales de la toma de decisiones legales, son propios de una sociedad, una economía y un estadio tecnológico ya superado. Hoy la gran batalla política en los regímenes democráticos se disputa en los medios de comunicación y muy especialmente en los tiempos electorales, en donde importa dominar esas escenas mediáticas.

En este tiempo el político exitoso debe ser un comunicador, alguien con capacidad de enamorar a la cámara de tv y encantar los micrófonos. Debe influir para lograr que el "priming", esa imprimación que los medios imponen a la opinión pública, creando una agenda pública de discusión, corra en su favor.

Nos estamos refiriendo al político y no al partido. Este pasa a un segundo plano, pues se trata del tiempo de la política personalizada en el que el líder está sobre la colectividad. El desajuste entre la institucionalidad y los cambios que se producen en la sociedad es notorio.

Hoy el político debe alcanzar a diversos sectores que cada vez más difieren en sus intereses y formas de vida. Los medios son un gran homogeneizador, pero también un segmentador. Los programas tienden a acercar a un sector social, de edad o de género más específico. Con los programas se busca alcanzar a los diversos sectores sociales, quienes están bajo el impacto de diferentes efectos de demostración diversos que apuntan a crear opiniones, actitudes, especialmente hacia el consumo. Entre ese consumo también está el de ideas o sim-

¹ Documento preliminar presentado en la Segunda Reunión del Foro Interamericano sobre Partidos Políticos en diciembre de 2002, en Vancouver, Canadá, como parte del Análisis Comparativo sobre Financiamiento de Campañas y Partidos Políticos que conducen la Unidad para la Promoción de la Democracia de la OEA e Internacional IDEA.



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

patías hacia partidos, o más específicamente hacia los dirigentes de los mismos.

El político no sólo debe negociar con los medios por un espacio sino que debe aprender diversos géneros para poder comunicarse. Así, algunos intervienen en programas cómicos populares y participan en el show, en otros casos cantan o bailan. El político se ve sometido a la necesidad de interpretar un personaje más en la industria del info-entretenimiento. Debe aceptar un cambio en la conformación de los símbolos políticos. Los antiguos, referidos a identificación con colectivos, tales como clases, han perdido trascendencia y hoy hay que hablar de lo cotidiano. El dirigente partidario debe "representar" al ciudadano medio, a esa mayoría que quiere expresar su voz, aunque sea "oblicuamente" a través de un "alguién como uno".

La representación institucional y simbólica se han divorciado y hoy la tarea del político y de las organizaciones partidarias es tratar de llegar a un arreglo, a un pacto con quienes manejan primordialmente la segunda. Los medios son los grandes protagonistas. Hasta el presente los arreglos entre los dos sectores distan de ser satisfactorios.

LOS PRINCIPALES PROBLEMAS. ESTADO DE LA CUESTIÓN.

El relacionamiento entre medios y partidos políticos supone la confrontación de principios básicos, entre los cuales el más relevante es la libertad de expresión, frente a la necesidad de mantener la equidad en la competencia política. Obviamente el reclamo de equidad no equivale al de igualdad. La equidad presupone igualdad de oportunidades y no la mera equivalencia de todos los actores haciendo abstracción de las capacidades que cada uno tiene y las diferencias del otro. Asimismo se plantea la confrontación entre el principio de la libertad de empresa y la responsabilidad social de medios con gran capacidad de manipulación de la opinión pública.

En tercer término se plantean los problemas entre los intereses del medio en tanto empresa y los de sus trabajadores, los periodistas. Estos implican nuevamente, en otro nivel, la confrontación de los principios de libertad de expresión, frente a los de libertad de empresa.

Con la aparición de los medios electromagnéticos, la cuestión del acceso a los medios cambió de sentido, dado que el espacio radial y televisivo es un espectro finito, manejado por los Estados, quienes se pueden reservar la totalidad de las ondas existentes. Este modelo, que asumieron varios países democráticos hasta tiempos recientes, suponía la introducción de salvaguardias para evitar que se repitiese el esquema vigente en sociedades totalitarias donde obviamente sólo se difunde el punto de vista oficial, gubernamental.

Las medidas regulatorias implicaban la creación de organismos ad hoc para el gerenciamiento y/o supervisión de los medios y para asegurar la neutralidad estatal o atenuar el predominio gubernativo en los medios electromagnéticos.

La responsabilidad política y social de los medios es un tema constante de discusión. Los medios han pasado a ser un componente esencial de la acción política, al punto que han aprecido palabras como "mediacracia" y "videopolítica", para señalar la importancia sustancial que han asumido. En ese marco se insiste constantemente en la necesidad de regulación y autoregulación. Los medios se constituyen a su vez en un Jano de dos caras. Con una propenden el aumento de los gastos en la política, dado que se recurre cada vez más a ellos para realizar propaganda. Con otra presentan denuncias por abusos y corrupción, entre ellos por el gasto excesivo en las campañas electorales.

MODELOS DE RELACIONAMIENTO MEDIOS Y PARTIDOS POLÍTICOS.

El punto sustancial está en el uso de los medios en las campañas electorales, especialmente en lo



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

referido a la publicidad partidaria y la que reciben los candidatos. El modelo exclusivo de mercado ha predominado hasta hace poco tiempo. En el mismo, el acceso se hace pura y exclusivamente de acuerdo a la capacidad de pago que tienen los partidos o candidatos. Al no existir regulaciones el acceso no es igualitario, además si se tiene en cuenta que intervienen los intereses de los medios en tanto actores económicos y sociopolíticos, esta situación lleva a discriminación en el acceso y al uso del tiempo en favor de ciertas tendencias, pero en detrimento de otras. Si bien esta situación no siempre asegura el triunfo electoral a los favorecidos por los medios, las desventajas para los competidores menores o para los que no están en la misma orientación dominante es significativa.

Por lo anterior se ha venido imponiendo otro modelo, que supone la regulación del acceso a los medios. Puede darse con varias modalidades, pero normalmente supone la implantación de las llamadas “franjas electorales”, espacios dedicados a la propaganda de los partidos y candidatos. En algunos casos también se otorgan franjas en los períodos interelectorales para expresar el pensamiento del partido frente a la cotidianidad de la vida política.

Las modalidades en que se implementan son varias. En algunos casos la franja se otorga exclusivamente en los medios operados por el Estado, mientras que en aquellos que operan concesionarios privados prima el modelo de mercado. En otros casos las regulaciones alcanzan también a los medios privados. Pero también hay diversas formas de conceder franjas. Pueden ser exclusivas, implicando que la única publicidad se dará en esos espacios regulados, o puede darse un sistema mixto, donde aparte de la franja regulada hay espacios que están regidos por normas de mercado.

Pero aún hay un problema importante por resolver, que es la producción de los espacios.

Obviamente quienes disponen de dinero o de las facilidades para hacerlo, pueden hacer mejores piezas publicitarias que quienes no lo tienen. Por ello las regulaciones más recientes también tienden a otorgar apoyo gratuito para la producción de espacios.

Los criterios de acceso varían. Los partidos pequeños y los candidatos minoritarios siempre plantean que el mismo sea equitativo, igual para toda fuerza política. Los partidos dominantes y candidatos mayoritarios señalan que importa tener en cuenta el caudal electoral. En general, se parte de una base igualitaria mínima y luego se conceden espacios de acuerdo a la fuerza electoral expresada en el comicio anterior, sea en número de votos o de bancas obtenidas.

En cuanto a la información indirecta, muchas veces la más relevante, se confía en los códigos de ética y acuerdos consensuados entre concesionarios de medios, periodistas, autoridades electorales, los candidatos y los partidos. La publicidad de los tiempos dedicados a la información indirecta y su carácter (positivo, negativo y neutro) es una de las claves y poco a poco se abre camino en la práctica. En algunos países también se regulan los debates entre los candidatos principales, llegando a determinarse en algunos casos que deben ser obligatorios. También las regulaciones alcanzan a la difusión de encuestas de intención de voto, buscando que su calidad técnica esté asegurada, así como la información referida a quienes son los que pagan los estudios.

ALCANCES DE LA INTERVENCIÓN DE LA AUTORIDAD ELECTORAL

Normalmente los organismos electorales son los encargados de controlar la ejecución de normas de regulación, tales como la imposición de franjas electorales y límites a los gastos en publicidad. En América Latina estos organismos no tienen una



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

conformación que les permita lidiar con el tema del manejo de la propaganda política y la comunicación social. Por lo general la integración de los organismos, especialmente cuando la mayoría de sus miembros superiores son juristas no favorece la comprensión del tema.

En algunos casos el tema se resuelve por la creación de organismos ad hoc, sea en el seno del organismo electoral u organismos especializados. Un buen ejemplo se dio en Africa del Sur donde se creó un Consejo de Medios de carácter independiente, un cuerpo temporal que debía regular la acción de los medios durante el período electoral. Ese cuerpo debía monitorear todas las piezas publicitarias de acuerdo con la ley y referir a la Comisión Electoral los casos controversiales. En América Latina los organismos con fuerte estructura gerencial, como el Instituto Federal de Elecciones mexicano se encuentran en mejor situación para enfrentar el tema.

CONCLUSIONES

Dos son los caminos apropiados para mantener equidad y libertad en el área. Por un lado la autorregulación que ejerza cada actor del proceso: dueños o concesionarios de medios, periodistas, agentes publicitarios, encuestadores, analistas y comentaristas, asesores y políticos de modo que entre todos apunten a una campaña limpia. Tomemos un ejemplo: si bien es deseable no recurrir a las campañas negativas es un hecho que son parte del arsenal de lucha política. En este caso debe admitirse el derecho de réplica. Dependerá de los grados de cultura política y los grados en que se acepte o no la propaganda negativa o que se incurriera en ámbitos que no tienen incidencia directa en la vida política, por ejemplo la vida privada de los candidatos.

Por otro está la posibilidad de consensuar legislativamente controles o disponer medidas que aseguren la equidad en un marco de libertad. Entre ellas están las normas que facultan a los organismos electorales a controlar los tonos de las campañas permitiéndolo imponer sanciones a quienes salgan del marco aceptado, hasta normas que favorezcan el acceso gratuito a los medios de comunicación electrónicos.

Todavía no hay estudios claros que indiquen que el acceso gratuito o la limitación de tiempos posibles de uso de los mismos o la prohibición de la publicidad pagada tengan una incidencia sustancial y cambien el resultado electoral. Pero sí parece claro que tomar esas medidas no sólo ha favorecido la convivencia entre partidos y medios sino que también ha contribuido a mejorar la deteriorada imagen de los partidos.

La limitación del costo de la política es una necesidad. Para ello hay que limitar la entrada de fondos a los partidos, así como los egresos y los gastos. Dentro de estos el dinero utilizado en los medios de comunicación es la parte sustancial de todas las campañas. Por tal razón es muy recomendable llegar a regulaciones que limiten dicho gasto. Lo más adecuado es implantar franjas electorales gratuitas y exclusivas, de modo que no haya gasto extra en este campo. Al mismo tiempo con ello se limita la posibilidad de que se ejerzan luego influencias indebidas, para pagar los favores recibidos por difundir propaganda partidaria. Asimismo importa monitorear el uso de los medios en la publicidad indirecta.



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

EL RÉGIMEN LEGAL RESPECTO AL USO DE LOS MEDIOS
EN LAS CAPAÑAS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA

A los efectos comparativos incluimos a continuación una revisión somera de algunas de las situaciones en países de América Latina.

Brasil. La publicidad paga en los medios televisivos y radiales está prohibida. En cambio se provee por parte del Estado espacios gratuitos para las diversas fuerzas políticas. El horario gratuito durante el período de campaña electoral va de las 19:30 a las 22 horas. Hay dos modelos posibles para el uso. Una es el uso de la cadena nacional y las cadenas estatales hasta un máximo de 20 minutos. La segunda consiste en poner spots de 30 segundos, hasta un máximo de 10, o cinco de un minuto en ese mismo horario. El espacio total disponible por cada partido es proporcional al número de bancas que dispone en el parlamento. Lo mismo se refiere a los candidatos presidenciales. En el caso de candidatos a la presidencia que se presentan por primera vez sin respaldo de partidos con bancas en el Congreso estos disponen de un mínimo de un minuto. Se puede divulgar programas partidarios, eventos, comentar la tarea que se lleva adelante en el Congreso para cumplir con el programa partidario. No se autoriza la propaganda negativa. Cuando se estableció la normativa, para la elección de 1988 todavía no se había difundido la TV cable que quedó fuera de la reglamentación y no estaba obligada a pasar esa publicidad. Los órganos electorales han considerado que no pueden recibir publicidad paga y luego consideraron que debían seguir la norma general. Ahora se plantea el problema con la TV satelital a la que no es posible incluir en el régimen. En cuanto al rating de la TV en tiempos de electorales, cuando hay un período largo de uso de las cadenas el mismo baja notoriamente. En los sectores medios y altos que disponen de videocaseteras, DVDs o TV satelital es notorio la

falta de atención a la publicidad. También hay que tener en cuenta la calidad de la publicidad que se difunde. En el caso de candidaturas independientes o de grupos de escasos recursos la apelación suele ser poco atractiva, contrastando con el fuerte nivel que tiene la TV brasileña en el aspecto publicitario, especialmente en los aspectos técnicos. Los grandes partidos y candidaturas recurren a agencias de publicidad para poder producir piezas de mejor calidad dentro del espacio asignado. No hay normas referidas a encuestas y su manejo.

Chile. Desde 1965 hay leyes que disponen el uso gratuito de la televisión, norma mantenida en 1988. Los tiempos son otorgados en forma proporcional al número de electores registrado en la elección anterior, dándose el mismo tiempo que la fuerza política de menor nivel a quienes participan por primera vez en una elección, sea con el respaldo de un partido o como independientes. En total se dispone de 40 minutos semanales para todos los partidos cuando la elección es general, destinándose 20 a las candidaturas presidenciales y 20 a las que aspiran al Congreso. Cuando son sólo de un carácter se baja a 20 minutos. Los programas partidarios son de 5 a 15 minutos de duración. La distribución del tiempo es responsabilidad del Consejo Nacional de Televisión (un organismo nombrado por el Senado a propuesta del Presidente) que tiene una integración partidaria pluralista. No hay posibilidad de poner publicidad paga partidaria en TV, pero sí en radio.

Colombia. El Consejo Nacional Electoral junto a la Comisión Nacional de Televisión (un organismo estatal de carácter no gubernamental) dispone de espacios en la televisión y radios públicas (hasta mediados de los 90s la única televisión abierta disponible era la estatal) para los partidos políticos.



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

El 60% del tiempo se destina de acuerdo a la fuerza que dispone cada organización en el parlamento. La ley no indica como usar el 40% restante, pero la práctica reciente muestra que se distribuye igualmente entre todos los que participan del comicio. En total ese tiempo se utiliza tres meses antes de la elección. Se puede, además realizar publicidad paga en todos los medios.

Guatemala. El Tribunal Supremo Electoral adjudica 30 minutos semanales a cada partido o coalición de partidos en la TV y radio del país, sin perjuicio de la compra privada de espacios.

México. La Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos y la Comisión de Radiodifusión del Instituto Federal Electoral [IFE] son las instituciones encargadas de organizar los programas de radio y TV de los partidos políticos. La Comisión de Radiodifusión citada está presidida por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y cada partido político puede acreditar un representante con facultades de decisión acerca de los contenidos del programa a difundir. Los partidos deben presentar los guiones técnicos para su aprobación. Se puede difundir principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales. Se ha asegurado el acceso de los partidos a la radio y la TV. Cada partido dispone de 15 minutos mensualmente y dos veces al mes pueden participar en una transmisión conjunta que organiza la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos. También es posible difundir programas regionales, por la mitad del tiempo adjudicado a cada partido, adicionándose al total disponible a nivel nacional. El IFE debe asegurar que los concesionarios de los servicios de televisión coloquen los programas en horarios de mayor audiencia. En el proceso electoral para elegir presidente el tiempo total de transmisión para todos los partidos alcanza a 250 horas en radio y 200 en televisión. Para la elección de parlamentarios el tiempo disponible es la mitad del

anteriormente señalado. Además, durante los períodos de campaña electoral el IFE adquiere hasta 10.000 cuñas de radio de 30 segundos y 400 spots de TV de 20 segundos mensuales, para distribuir entre todos los partidos. El 70% se distribuye de acuerdo a su fuerza parlamentaria y el resto igualmente entre todas las fuerzas. En el caso de partidos sin representación pueden tener hasta un 4% del tiempo total disponible. Además los partidos pueden contratar espacios en forma privada con los medios de comunicación. El Comité de Radiodifusión del IFE monitorea a través de muestras el cumplimiento de las normas. También el IFE debe velar para que no haya campañas negativas y que los candidatos respondan a sus partidos, estando prohibido que hagan propaganda en favor de otros. (evitar la figura del candidato o partido "de alquiler")

Nicaragua. Las normas indican que los partidos pueden disponer de 30 minutos diarios en la TV estatal y de 45 minutos diarios en cada una de las tres radioemisoras estatales. La distribución es igualitaria.

Paraguay. Este país ofrece un sistema de control por la negativa, estableciendo límites. No hay espacios gratuitos, sino que se establecen límites, para evitar que una organización partidaria tenga una presencia masiva en la publicidad y la propaganda. Se establece que el tiempo para llevar adelante campañas será de 60 días para las elecciones nacionales y 30 para las internas de cada partido o alianza. Los límites que se establecen son de no más de cinco minutos de publicidad en cada radio o televisora por partido cada día y no más de 1/2 página de periódico o centímetros equivalentes de columna en la prensa escrita.

Perú. La radio y la televisión estatal otorgan espacios diarios de 30 minutos, entre las 19 y 21 horas, para el total de los partidos, durante el mes previo a las elecciones.



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

NATURALEZA DEL FINANCIAMIENTO:
PÚBLICO, PRIVADO Y MIXTO¹

Por Humberto de la Calle

INTRODUCCIÓN

El documento contiene una visión comparativa de las variables “Financiación Pública/Financiación Privada” en la región. Se excluyen los Estados insulares del Caribe, cuyo estudio se acometerá en fase posterior. Este trabajo no pretende ser una pieza académica que agote la cuestión, sino un instrumento práctico, bastante resumido, dirigido a los operadores de la política, para sintonizar la discusión en un punto de partida común.

Aunque existen avances en el desarrollo de la democracia representativa, la financiación de partidos y campañas sigue siendo un tema problemático y complejo que afecta gravemente la solvencia del sistema político. Un análisis de la realidad, la legislación y el comportamiento de las instituciones, muestra serias insuficiencias. La eficacia de las soluciones propuestas es puesta a prueba permanentemente en todo el Hemisferio.

CONCEPTOS BÁSICOS. DESCRIPCIÓN DE LOS PROBLEMAS

No es posible concebir en la actualidad el ejercicio de la política sin dinero. La relación entre dinero y política, es pues, una relación de necesidad que podría ser neutra y escapar a

consideraciones valorativas, si no fuera porque algunas circunstancias han generado serias preocupaciones. Entre ellas se pueden mencionar las siguientes:

a. **Incrementos de costos:** La casi unanimidad de los analistas considera que los costos de la política han aumentado considerablemente. A ello han contribuido la fragmentación de los partidos, la excesiva personalización del liderazgo, el debilitamiento de los grandes patrones ideológicos y la incidencia de los medios electrónicos de comunicación.²

b. **Concentración de donantes:** Unos pocos magnates aportan un altísimo porcentaje de los ingresos de candidatos y partidos. Esta circunstancia afecta la transparencia en la toma de decisiones.

c. **Concentración de donatarios:** Lo cual puede vulnerar la equidad en la contienda democrática.

d. **Dineros oscuros y aportes ilegales:** Las denuncias sobre financiación ilegal no respetan fronteras. En algunos casos, el dinero proviene de actividades ilegales, lavado de activos, corrupción y narcotráfico. Parte de la financiación informal, o no reconocida, se deriva de la utilización indebida de recursos y servicios públicos a través de redes clientelistas.

Algunas conductas que se enmarcan dentro del concepto de clientelismo podrían ser entre otras: Desvío de servicios (empleados que en lugar de sus funciones específicas se dedican a trabajos partidarios) y creación de empleos inexistentes, compra de votos, recepción de dinero a cambio de favores y tráfico de influencias.

Debilidad institucional. Muchas veces los controles fracasan. En varios casos, la capacidad estatal

1 Documento preliminar presentado en la Segunda Reunión Anual del Foro Interamericano sobre Partidos Políticos en diciembre de 2002, en Vancouver, Canadá, como parte del Análisis Comparativo sobre Financiamiento de Campañas y Partidos Políticos que conducen la Unidad para la Promoción de la Democracia de la OEA e Internacional IDEA en los 34 países del Hemisferio.

2 En contra, Pinto-Duschinsky, Michael en *Comparative Analysis on the Financing of Electoral Campaigns and political parties*. San José, Octubre de 2002. No publicado. También Sorauf, J. Frank. *Inside Campaign Finance*. Yale University Press, 1992.



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

para hacer cumplir la ley es insuficiente. Hay un entorno de impunidad.

Estado del arte. Modelos existentes

La reacción más común frente a estos problemas ha sido la de agregar financiación de origen público (en proporción variable) a la financiación privada, así como disponer de controles tales como topes máximos, rendición de cuentas y publicidad de las finanzas.

Una ojeada sobre el panorama actual en cuanto a las características formales del régimen de financiamiento arroja lo siguiente:

a. En relación con el tipo de sistema de financiamiento, predomina en toda la región (salvo en Venezuela) el sistema de financiamiento mixto, es decir en el que los partidos políticos reciben tanto fondos públicos como privados para financiar sus campañas electorales y/o sufragar los gastos de funcionamiento ordinario de dichas fuerzas.

b. La mayoría de los países cuenta dentro de su financiamiento público con subvenciones directas (en dinero o bonos) o indirectas (servicios, beneficios tributarios, capacitación, etc.)

c. Los métodos de distribución del financiamiento público directo en la región son de cuatro tipos fundamentalmente: equitativo (por partes iguales), proporcional a la fuerza electoral; un método combinado en el que una parte se distribuye equitativamente entre todos los partidos y la otra parte de acuerdo a la fuerza electoral; y otro método combinado en el que una parte se distribuye proporcional a la fuerza electoral y otra de acuerdo a la representación parlamentaria; sin embargo, predomina la fórmula por fuerza electoral, seguida por la fórmula híbrida que combina la fuerza electoral y la distribución por partes iguales.

d. En la mayor parte de los países se prevé

algún tipo de barrera legal para tener acceso al financiamiento público. Estas refieren específicamente a que los elegibles para el subsidio mencionado obtengan un porcentaje mínimo de votos y cuenten con representación parlamentaria.

e. En cuanto al desembolso del financiamiento público no existe un patrón homogéneo, pues en algunos países éste se realiza después de las elecciones (reembolso), en otros en la etapa previa a las elecciones, y en un tercer grupo de países el desembolso se divide en un monto anterior y otro posterior a los comicios.

f. La mayor parte de los países establece prohibiciones a algún tipo de contribución privada, predominando las prohibiciones a donaciones de gobiernos, instituciones o individuos extranjeros; a algún tipo de contribución no-individual y a las contribuciones anónimas.

g. En algunos de los países se establecen límites al monto de las contribuciones privadas.

h. En la mayoría de los países se otorga a los partidos políticos acceso gratuito a los medios de comunicación estatales, privados o a ambos, predominando el acceso gratuito a los medios de comunicación del Estado durante la vigencia de la campaña electoral.

i. En casi todos los países existe algún órgano encargado del control y la fiscalización de los partidos, tarea que ha sido asignada en la mayoría de los casos a los organismos electorales.

j. Finalmente, en la mayor parte de los países se prevé un régimen de sanciones dirigido a castigar la inobservancia de la legislación sobre el financiamiento de los partidos y las campañas electorales. Entre éstas prevalecen, por un lado, las penas pecuniarias y, por el otro (aunque en menor medida) las que conllevan la eliminación del registro partidario o bien reducción o suspensión de los fondos estatales para los partidos que han violado la ley.³



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

Valores subyacentes y objetivos.

Hay una trilogía básica: **Equidad**, a fin de evitar que el monto de recursos utilizados genere ventajas injustas a favor de algunos de los contendientes.

Fomento de la participación,⁴ para que la falta de dinero no sea un obstáculo insalvable en el ejercicio de la actividad política o que impida la difusión apropiada del mensaje. Y **transparencia** a fin de aumentar la confianza pública y asegurar la mayor **legitimidad política**.

Se optó por el financiamiento público parcial como una manera de disminuir la incidencia de intereses particulares en la acción política. Se parte de la base de que el papel de los partidos es determinante en los sistemas democráticos a los cuales suele concebirseles como asociaciones privadas que cumplen funciones públicas o de interés general.

Como desarrollo de los mencionados valores, los regímenes de financiación de la política buscan uno o varios de estos objetivos:

- a. Promover condiciones de igualdad política.
- b. Luchar contra la corrupción.
- c. Reducir los costos de las campañas.

Establecer períodos más breves de duración.

- d. Preservar la integridad del sistema político.
- e. Fortalecer los partidos.

f. Brindar mayor y más equilibrada información al público sobre las plataformas de los partidos y candidatos.

g. Propiciar un mejor uso del dinero gastado en la política invirtiéndolo en actividades más productivas y no sólo en el alimento fugaz de las insaciables maquinarias electorales.

h. Fortalecer la legislación y las instituciones, particularmente los organismos de control.

³ En este y en otros apartes, se ha tomado en consideración el documento no publicado *Dinero y Política en América latina: una visión comparada*. Daniel Zovatto. San José. Octubre 2002

⁴ No hay prueba de que la utilización de fondos públicos haya aumentado la participación de los electores.

i. Combatir la impunidad.

Desde la perspectiva del deber ser, podría formularse la quintaesencia de los valores sobre los cuales hay alto grado de consenso, mediante una especie de *decálogo de la financiación política*, en los siguientes términos:

1. Habrá transparencia en los ingresos y gastos de las campañas y los partidos. Las cuentas de los partidos serán públicas.
2. La ayuda estatal será aplicada de manera que cree mayor equidad en la contienda política.
3. Se buscará evitar la influencia de grupos privilegiados sobre los gobiernos elegidos. El triunfador no debe tomar posesión del gobierno como si fuera un botín.
4. No habrá aportes extranjeros.
5. No habrá aportes anónimos.
6. No habrá aportes de fuentes vinculadas al crimen o a otras actividades dudosas.
7. Las regulaciones tratarán de impedir al máximo que se vulnere la libertad de expresión política.
8. Las regulaciones deben buscar que se requiera menos dinero y no más dinero en la contienda política.
9. Habrá organismos dedicados a aplicar estos preceptos.
10. Se castigará a los infractores.

*Tendencias y opciones; ventajas y desventajas.***Financiación pública, privada o mixta?**

Son ya pocos los que defienden la financiación puramente privada. En la región, con excepción de Venezuela como se dijo, ningún Estado ha optado por un esquema de financiación exclusivamente privado. Hay financiación mixta en todos los demás, con una incidencia variable de los aportes privados. Aunque casi nadie defiende una financiación exclusivamente pública, dos países merecen mención especial.



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

En México, a consecuencia de modificaciones importantes en el sistema político, se ha ampliado la financiación pública hasta cifras ubicadas alrededor del 90% de la financiación total. Algunos⁵ piensan que se trata de un esfuerzo puntual dirigido a buscar una mayor equidad.

Colombia discute en la actualidad una reforma constitucional para prohibir la financiación privada. Hay un ambiente al parecer favorable a este tipo de solución.

Chile y Perú sólo cuentan con financiamiento público indirecto y bastante reducido.

Hay que examinar si la propuesta de acoger un método de financiación pública integral y excluyente no solo no corrige los vicios que pretende solucionar, sino que los agrava.

Quienes acuden a la financiación ilegal no van a dejar de hacerlo simplemente porque su conducta sea prohibida. En tales condiciones, es posible que la financiación enteramente estatal simplemente aumente el dinero gastado, en vez de sustituirlo. La prohibición puede acrecentar el monto del dinero no registrado formalmente. Asimismo, algunos creen que este tipo de solución tiende a burocratizar los partidos y a desconectarlos de la sociedad. Es preciso también tomar en consideración los efectos fiscales de una decisión de esta naturaleza. En general, el financiamiento público debería basarse en un sistema que permita modular su monto en relación con variables económico-financieras como sucede en Costa Rica.

Un régimen mixto (con un buen balance entre dineros públicos y privados) y con la aplicación de controles es seguramente el mejor camino.

Criterios para la distribución de bienes públicos.

En los extremos tenemos a quienes creen que una distribución verdaderamente democrática debe servirse de un solo criterio: proporcionalidad respecto de los resultados electorales. Al otro lado hay quienes arguyen que si uno de los valores

esenciales en esta arquitectura institucional es la equidad el único criterio es el de la igualdad. Las tendencias mayoritarias van hacia una combinación: una especie de piso mínimo igualitario y de allí en adelante, una aplicación proporcional a los votos o a los escaños obtenidos. Una subespecie se refiere a los matching funds: entrega de fondos públicos en función de las donaciones privadas recibidas.

En todo caso, toda evaluación de opciones debe tomar en cuenta que la financiación no es un elemento aislado. Influye y a la vez se ve influido por el régimen de partidos y el sistema político general, tomado en su integralidad, es decir, tanto los elementos formales como los reales.

Límites a las donaciones individuales y a los gastos de campaña?

Aquí también puede decirse que mayoritariamente se abre paso una respuesta positiva al anterior interrogante, aunque en los Estados Unidos existe la idea de que tales prohibiciones pueden violar la libertad de expresión.⁶ No hay una tendencia generalizada. Algunos países establecen limitaciones, bien sea por origen o por monto de los recursos. Colombia sólo tiene límites a la inversión global en cada campaña. El Salvador, Guatemala, Panamá, Perú y Uruguay carecen de límites.

Rendición de cuentas.

Este es uno de los elementos clave.⁷ La tendencia generalizada es que los partidos deben rendir

5 Molinar Horcasitas, Juan. Las elecciones federales de 1997 en México: Evaluación del Sistema de Partidos y la reforma electoral en materia de regulación financiera. Internet www.trife.gob.mx

6 Para Herbert Alexander "Encontrar la forma de proteger la integridad del proceso electoral y al mismo tiempo respetar el derecho a la libre expresión, es el problema fundamental que deben encarar quienes quieren reformar el financiamiento de las campañas electorales (USIA. Temas de Democracia, Publicaciones Electrónicas de USIS, Vol .1, No. 13, septiembre de 1996. Página 1).

7 Habrá estudio separado de este tema durante el seminario.



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

cuentas. También los candidatos en Brasil, Colombia, Paraguay y Venezuela. También en algunos, se debe identificar al donante. Las cuentas son públicas en Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, México, Nicaragua y Perú.

Barreras para el acceso al financiamiento?

Como es natural, países como Perú y Chile que sólo poseen una débil financiación pública (indirecta), carecen de barreras legales. Tampoco la tienen El Salvador, Honduras y Paraguay. Venezuela está por fuera dado que no tiene financiación pública. En los demás, existen ciertos requisitos o barreras, generalmente calculados sobre un porcentaje de las votaciones.

Órganos de control.

Salvo Uruguay, hay órganos de control en todos los países latinoamericanos. Existen generalizadamente órganos especializados (Consejos Electorales, etc.). En algunos casos hay jueces especializados. En otros, se combina la acción de éstos con la de otros cuerpos estatales, tales como las contralorías generales.

Quién recibe los aportes?

Dependiendo de la dispersión del régimen de partidos, algunos países permiten que tanto los partidos, como los candidatos y organizaciones de apoyo reciban aportes. Esto dificulta la tarea de control.

GRADO DE CONSENSO: UNA MATRIZ DINÁMICA.

Existe consenso entre los partidos acerca de la necesidad de contar con mecanismos legales para garantizar la transparencia sobre el origen, manejo y aplicación de los recursos financieros? Un obstáculo es el del doble lenguaje utilizado. En general, las cúpulas de los partidos, sujetas por definición a un mayor escrutinio ciudadano y de los medios de comunicación, aparecen más inclinadas a aceptar

diversos mecanismos. Los políticos de base, en cambio, son reticentes a los distintos avances, cuando no violan francamente las normas. Mirando otro aspecto de la cuestión, podría hacerse una especie de tabla de variables, que muestre la actitud dinámica de cada partido en función de sus características y la respuesta esperada en cada caso. Una esquema preliminar podría formularse así:

- a. mayor crisis (esto es, a mayor vulnerabilidad de los Partidos), mayor deseo de aumentar la financiación pública.
- b. mayor disgregación de los partidos, mayor énfasis en que la financiación vaya a los candidatos.
- c. mayor tamaño del partido, mayor interés en adoptar mecanismos de distribución con alta incidencia del volumen electoral. A menor tamaño, mayor defensa de mecanismos neutrales.
- d. mientras más nuevo y menos votado el partido, mayor interés en la distribución anticipada.
- e. más clientelismo, menos aceptación de mecanismos de control.
- f. mientras mayor sea el peso de la opinión en la votación obtenida por un partido, menos resistencia a organismos de control independientes.
- g. mientras más cerrada y protegida esté la economía, mayor tendencia de los grupos económicos a incidir de manera determinante en la financiación de la contienda electoral.⁸
- h. mayor arraigo y tradición de un partido, mayor resistencia a la prohibición de las donaciones de personas jurídicas.

Los postulados anteriores deberán ser sometidos a un mayor escrutinio empírico. Se sugiere emprender investigaciones en relación con estos puntos.

⁸ Sobre este tema, se refiera a Fernando Carrillo (internet)



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

Un buen sistema de financiación: el mejor negocio.

La credibilidad de los operadores de la política, y el sistema democrático representativo, atraviesan por una crisis de confianza. Esto es particularmente cierto en Latinoamérica.⁹ No hay mejor negocio para todos, pero principalmente para aquéllos, que mejorar el grado de legitimidad y confianza en las instituciones. Poner en marcha un sistema equitativo y transparente de financiación es una buena manera de comenzar a lograr ese objetivo.

⁹ Ver *Democracies in Development*, Payne, Zovatto, Carrillo, Allamand, IDB, 2002, particularmente el Capítulo 2, *Gauging Public Support for Democracy*.



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

REQUISITOS DE DIVULGACIÓN EN EL FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS Y CAMPAÑAS ELECTORALES¹

Gene Ward, Ph.D., Democracy Fellow, USAID

INTRODUCCIÓN

Actualmente, tanto los expertos en desarrollo como los practicantes de la democracia se están dando cuenta que la política es tan importante como la economía para lograr el éxito en el desarrollo.² La cuestión de cómo promover el crecimiento de una buena gobernabilidad ahora ha alcanzado paridad con la pregunta tradicional de cómo mejor promover el desarrollo económico sustentable. De acuerdo con el Banco Mundial³, “un buen gobierno conduce a mayor inversión y prosperidad, y la “responsabilidad política” es una de las variables identificadas en la ecuación de gobernabilidad. Responsabilidad política se define en parte tanto como “transparencia en el financiamiento de partidos” y también como “divulgación de activos”.

Muchos investigadores en el campo de dinero y política alegan que demasiado dinero queda oculto, o no se reporta, o proviene de fuentes ilícitas y América Latina no es ni la excepción a la regla, ni tampoco es la única que enfrenta este reto. El dinero secreto y la corrupción perjudican la economía y la política de una nación además de tener una influencia perversa en el comportamiento de los políticos; por lo tanto, su resultado es que sufre el desarrollo y se evapora la confianza de los ciudadanos en la democracia. Muchos de los países en la región todavía no revelan abiertamente las fuentes y origen de los fondos que reciben sus partidos y campañas electorales. Se podría decir que en todos los 34 países miembros de la OEA esto es particularmente cierto cuando se trata de fuentes de financiamiento privadas, donde las sumas e

identidades de estos fondos no se saben a ciencia cierta.⁴

Esta ponencia plantea a grandes rasgos la anatomía y la condición de la divulgación y de la transparencia en América Latina y considera ciertos



Durante el almuerzo de la conferencia, Gene Ward presenta el anticipado reporte de USAID sobre la divulgación.

1 Documento preliminar presentado en la Segunda Reunión del Foro Interamericano sobre Partidos Políticos en diciembre de 2002, en Vancouver, Canadá, como parte del Análisis Comparativo sobre Financiamiento de Campañas y Partidos Políticos que conducen la Unidad para la Promoción de la Democracia de la OEA e Internacional IDEA.

2 Informe sobre desarrollos humanos Naciones Unidas Reporte 2002, Prólogo, Mark Malloch Brown, Administrador del PNUD.

3 Informe Desarrollo Mundial, 1997.

4 Zovatto, Daniel, “Internal Processes and Financing of Political Parties,” en Democracies in Development, Banco Interamericano de Desarrollo, 2002.



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

de los beneficios que conlleva la publicación de las finanzas políticas. Plantea las siguientes interrogantes:

- ◆ ¿Porqué es importante la divulgación en América Latina?
- ◆ ¿Qué significa transparencia en la recaudación de fondos políticos en América Latina?
- ◆ ¿Qué aspecto tiene la divulgación de fondos en política en América Latina?
- ◆ ¿Cómo se compara América Latina con el resto del mundo?
- ◆ ¿Qué se puede hacer sobre la situación, si es que se puede hacer algo?

¿PORQUÉ ES IMPORTANTE LA DIVULGACIÓN EN AMÉRICA LATINA?

Hay tres razones principales que resaltan los beneficios que pueden derivar los países de América Latina de un mayor énfasis en la transparencia:

- ◆ Mayor legitimidad y confianza del electorado: Los fondos ilícitos o ilegales encuentran su nicho en la ecuación de gobernabilidad con demasiada facilidad y contaminan todo el proceso. Sin transparencia, sumas no identificadas de dinero pueden proceder de cualquier lugar en el mundo. Dado que el dinero suele determinar quien resulta vencedor en una contienda electoral, es indispensable que el origen y utilización de los fondos sean transparentes.
- ◆ Todos los reglamentos de financiamiento político comienzan con divulgación: si no hay divulgación quiere decir que no se puede exigir su aplicación: Si no hay normas establecidas para declarar las contribuciones, no hay forma de exigir que se respeten los límites de los fondos de las campañas electorales. Si no se hacen públicos los desembolsos, tampoco se puede exigir que se cumplan los límites de desembolsos. Si no se divulga la identidad del donante y su ciudadanía, no hay forma de hacer que se cumplan las prohibiciones

sobre las contribuciones del extranjero.

Consecuentemente, los países que tienen un mecanismo débil para exigir que se cumplan las normas de financiamiento político, son los con mayor probabilidad de tener reglamentos débiles o inexistentes sobre la divulgación.

- ◆ La transparencia fomenta la confianza en el proceso democrático: En una democracia, el principio subyacente detrás de toda divulgación es que entre más sea la transparencia y candidez de una nación en reportar sus finanzas públicas y políticas, mayor será la confianza que inspire el gobierno a sus ciudadanos, ya que lo considerarán más legítimo y confiable. La transparencia incrementa la confianza y el grado de comodidad que la ciudadanía de un país tienen con su propio gobierno y dirigentes políticos cuando saben lo que sus dirigentes están haciendo con las finanzas públicas y políticas.

¿QUÉ SIGNIFICA LA TRANSPARENCIA EN AMÉRICA LATINA?

La divulgación o publicación de información financiera es solamente una de las muchas maneras en que las naciones tratan de controlar el flujo de dinero en la política. (Vea el Anexo 1 para una síntesis de los límites de desembolsos, prohibiciones, etc.). Sin embargo, 'divulgación' significa diferentes cosas para diferentes personas. Desde la perspectiva de las ONG y las organizaciones de la sociedad civil, la divulgación es tener la facultad de ver de donde se origina y a donde fluye el dinero político y cómo puede influenciar el comportamiento del legislador.

Por otro lado, desde el punto de vista de un candidato o de un partido político, divulgación significa sacrificar a cierta privacidad aunque ganan credibilidad mediante el rendimiento de cuentas. Y desde el punto de vista de los medios de comunicación, divulgación es revelar un escándalo que involucra los fondos políticos y una figura pública.



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

Todas estas perspectivas comparten una meta común: requieren una actitud más abierta en cuanto a las finanzas políticas.

Sin embargo, la necesidad de codificar más leyes que regulen la divulgación, no asume que hay dinero fraudulento en un sistema político. Podría significar que los partidos simplemente necesitan ser más francos acerca del dinero adquirido por medios lícitos y permitir cierta transparencia. En una democracia, los reportes de divulgación son para la política, lo que los estados financieros son para los negocios. Ambos son “sistemas de contabilidad”; uno para constatar la veracidad de las utilidades, y el otro, para asentar el nivel del “rendimiento de cuentas” de los líderes electos al público y a sus miembros.

LA DEFINICIÓN DE TRANSPARENCIA

Para que las leyes de divulgación de financiamiento político tengan credibilidad y al mismo tiempo se puedan implementar, deben incorporar dos componentes estructurales principales:

- ◆ Primero, una ley de divulgación debe contener, en lenguaje claro, una disposición que especifique que el dinero y “cualquier cosa de valor” (incluyendo aportes de bienes y servicios tales como préstamos o equipamiento, etc.) deben ser reportados en forma exacta y oportuna al gobierno o a la comisión o agencia designada.
- ◆ En segundo lugar, una ley de divulgación debe contener una disposición que estipule que el gobierno facilitará al público dichos informes para su revisión y análisis tan pronto como sea práctico.

No obstante, aún si la legislación de un país contiene estos dos componentes, podría fracasar en su intento de ser verdaderamente una ley que regule la divulgación para promover transparencia y candor en finanzas políticas si no pasa la “prueba de transparencia” indicada a continuación en forma de las siguientes cinco preguntas:

- ◆ ¿Quién fue el donante? (La cuestión de la

identidad del donante.)

- ◆ ¿Cuánto? (El monto pormenorizado sumado al nombre del donante.)
- ◆ ¿Cuándo? (La fecha de la donación.)
- ◆ ¿A quién? (El nombre del partido o candidato que recibe el dinero o “cualquier cosa de valor”.)
- ◆ ¿Para qué? (El nombre del vendedor o persona que recibe el dinero identificado por nombre y categoría del egreso.)

Una proporción considerable de aquellos involucrados en vida política en este hemisferio y, de hecho, en el mundo entero, tratan de mantener sus actividades de recaudación de fondos en un plano confidencial o simplemente ignoran las leyes de divulgación; o, por otro lado, pueden buscar avenidas legales para eludir las reglas encontrando lagunas en las disposiciones.

Esto no quiere decir que las directrices de divulgación son de aplicación inmediata a todos los países. Amenazas de intimidación o de acoso suelen acompañar la divulgación de fondos político en países tales como Ucrania y Egipto. Aún y todo, a medida que la democracia va madurando, estos incidentes disminuyen y los principios de transparencia se van arraigando. El paso crítico final es llegar a codificar la transparencia en ley.

¿QUÉ ASPECTO TIENE LA DIVULGACIÓN EN EL MUNDO?

Una encuesta de 118 naciones realizada por USAID⁵ indicó que un 23% de los países participantes no tienen leyes de divulgación. Otro 17% tienen “transparencia oculta” donde las finanzas

5 “Guía de Dinero y Política: Una guía para aumentar la transparencia en las democracias emergentes.” Publicación preliminar de USAID, Washington, DC, Octubre 2002. A pesar que 118 países constituye una muestra considerable para demostrar las leyes de divulgación, no es una muestra aleatoria científicamente seleccionada de las 191 naciones oficiales en el mundo; por lo tanto, cualquier generalización que se haga tiene que ser tentativa. El número de países latinoamericanos en la encuesta de 118 naciones fue 30. Vea el Anexo 2 para mayores detalles.



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

son reportadas solamente al gobierno, y al público no le está permitido ver los informes. Otro 25% de los países participantes en la encuesta sometieron informes tan breves que su valor fue prácticamente nulo, particularmente en lo que se refiere a informar al público sobre las finanzas políticas de sus líderes.

Cuando se toman todos los países en total, un 87% de los participantes tenían divulgación oculta, parcial o ninguna, y apenas el 13% restante de los países examinados por USAID actualmente someten reportes abiertos y plenos al gobierno y a sus ciudadanos.

¿QUÉ ASPECTO TIENE LA DIVULGACIÓN EN AMÉRICA LATINA?

¿Cuán abierto es el financiamiento político en América Latina comparado con el resto del mundo? En general, parecería que requerir la divulgación de donantes y vendedores en una forma detallada no es una costumbre usual en América Latina.

Tienen la obligación de divulgar la información: Comparación de niveles de divulgación

	En el mundo	América Latina
Candidatos presidenciales	29%	6%
Parlamentarios	29%	14%
Identidad de donantes	31%	16%
Partidos políticos	49%	40%

De acuerdo con la tabla anterior, los candidatos presidenciales son los menos dispuestos a reportar sus finanzas en América Latina, en comparación con el promedio mundial. Los candidatos a la legislatura en América Latina también tienen menos probabilidad de reportar el origen y las sumas de dinero recibido. Por otro lado, reportar el financiamiento de partidos políticos está más o menos al nivel del resto de las naciones participantes en la encuesta, aunque es un poco más bajo en América Latina.

En términos generales, en lo que se refiere a las normas de reportar el financiamiento con transparencia y candidez requeridas por las leyes existentes, América Latina es una región que tiene menos transparencia que Europa y las naciones miembros de la antigua Unión Soviética, pero mucho más que Asia y África, el continente con menos divulgación que cualquier otro. Si se considera únicamente rendir cuentas de los fondos privados, entonces es posible que América Latina quedaría en un lugar aún más bajo comparado con el resto del mundo.

COMPARACIÓN DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y DEL CARIBE:

Dentro de la región de América Latina; sin embargo, surge una imagen aún más compleja de la transparencia (ver la tabla a continuación) con Brasil siendo el país más “abierto” y casi la mitad de la región siendo totalmente “cerrada” sin leyes de transparencia. No obstante, es de notar que la mayoría de estas naciones cerradas se encuentran en el Caribe y cuentan con poblaciones de menos de 1 millón de habitantes.

Es de notar asimismo que la tabla a continuación representa solamente las leyes de divulgación que han sido promulgadas, pero no considera si dichas leyes se implementan o no, o si existen lagunas en dichas leyes. Por ejemplo, en la tabla, Argentina se encuentra a un nivel bastante alto en cuanto a divulgación y transparencia. De acuerdo con Transparencia Internacional de Argentina, sin embargo, solamente los fondos de partidos políticos, que comprenden alrededor de un 10% de los ingresos gastados en campañas electorales están cubiertos por las leyes de divulgación de Argentina. Otro 90% de los fondos de campañas es recaudado por los candidatos argentinos mismos mediante el establecimiento de sus propias organizaciones privadas sin fines de lucro y escapan totalmente la obligación de tener que reportar al



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

gobierno o al público. El punto aquí es que existe cierta distancia entre la existencia de la ley y la práctica de la ley. “

¿Qué se puede hacer sobre la divulgación en América Latina? En términos generales, la divulgación y la transparencia tienden a ser no planeadas. Los escándalos revelados por los medios de comunicación son probablemente el impulsor mayor de reformas y demandas por más transparencia.

Sin embargo, ciertos países desde un principio han optado por establecer el marco legal para la divulgación. Por ejemplo, en la mayor parte de los países de la antigua Unión Soviética se presentan reportes financieros al gobierno con copias disponibles al público. Por otro lado, ciertos países optan por abordar la cuestión en una forma más gradual y lenta, implementando la “divulgación de activos personales” como un primer paso que más tarde candidatos y partidos adopten la práctica de

reportar comprensivamente los fondos políticos.

No importa cuál sea la ruta que se elija, usualmente está acorde con lo que es la realidad política en ese momento. Si un partido o sus dirigentes sienten que todavía no están listos para divulgar sus fuentes de financiamiento, bien pueden ser vulnerables a vergüenza pública si se implementa la divulgación. Cada país avanza a un paso diferente. En los Estados Unidos, por ejemplo, tomó casi 40 años desde que se promulgaron las leyes de divulgación hasta que se aplicaron.

Por esta razón, la divulgación en sí es un *continuum* en el que los países pueden caer entre tener una política totalmente abierta con participación pública a ninguna divulgación de los fondos políticos y el compromiso público. Cada país tiene que trabajar desde el punto de ventaja de su propia situación. Lo que es claro, sin embargo, es que la transparencia ofrece más beneficios a las democra-

NIVELES DE DIVULGACIÓN PÚBLICA

PAÍSES QUE EXHIBEN NIVELES DE DIVULGACIÓN PÚBLICA (N=30)

Alto nivel de divulgación pública N=1 (3%)	Brasil
Nivel medio de divulgación pública N=2 (6%)	Argentina, Colombia
Bajo nivel de divulgación pública N=10 (33%)	Barbados, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Nicaragua, Perú, Trinidad y Tobago
Divulgación pública oculta N=7 (25%)	Guatemala, Guyana, Honduras, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Venezuela
No divulgación pública N=10 (33%)	Antigua y Barbuda, Bahamas, Belize, Dominica, El Salvador, Granada, St. Kitts y Nevis, St. Lucia, St. Vincent y las Granadinas, Uruguay



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

cias de América Latina que el sigilo.

El compromiso de USAID de trabajar en el campo de financiamiento político comenzó con la publicación de una guía sobre dinero en política y ahora está pasando a proporcionar asistencia técnica a los partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, comisiones electorales, y los medios de comunicación, respecto a la divulgación en apoyo a los países de América Latina que están iniciando reformas. Por ejemplo, se extiende una

invitación a todos los países latinoamericanos interesados en poner en Internet sus partidos políticos e informes de financiamiento de campañas electorales, a ver la presentación de IFES (International Foundation for Election Systems) MAP (Dinero y Política) 'Transparencia mediante el Programa Internet' patrocinado por USAID en la conferencia de la OEA a ser celebrada en Vancouver, el 5 y 6 de diciembre, 2002.



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

ANEXO 1

DINERO Y POLÍTICA: ESTRATEGIAS PARA LIMITAR EL DINERO EN LA POLÍTICA

Estrategia	Cómo se implementa	Resultado anticipado	Riesgos
1. Límites de contribuciones	Ley que limita los montos	Disminución de financiamiento	Ingresos disimulados
2. Prohibiciones de contribuciones	Ley que excluye ciertos contribuyentes	Evade las contribuciones ilegales	La creación de nuevas organizaciones para evadir las prohibiciones
3. Límites en gastos	Ley que limita los gastos	Campañas menos costosas	Gastos en exceso están disimulados
4. Límite de la temporada electoral	Límite legal a la duración de campaña	Se necesita menos dinero	Campañas clandestinas y “fuera de temporada”
5. Divulgación al público	Ley mande reportes financieros accesibles al público oportunamente	Reportes confiables y responsabilidad pública	Reportes fraudulentos o retrasados
6. Financiamiento público	Varias maneras	Menos corrupción y elecciones menos costosas	Poca influencia en la recaudación de fondos privados, o/y la dependencia en donantes importantes
a. Dinero para partidos	Desembolso basado en el porcentaje de votos o escaños ganados en la elección previa	Reducción de los fondos privados	Recaudación de fondos privados sigue
b. Dinero para candidatos	Desembolso basado en el porcentaje de votos o escaños ganados en la elección previa	Reducción de los fondos privados	Recaudación de fondos privados sigue
c. Incentivos impositivos	Deducciones y créditos para contribuyentes	Atrae pequeños donantes	Poco interés por parte del público
d. Medios gratuitos u ofrecidos con descuentos	Proporcionado por el gobierno o a un costo bajo por los medios privados	Igual tiempo de difusión en los medios	Ventaja del funcionario titular
e. Otras subvenciones	Servicios y contribuciones en especie	Campañas menos costosas	Ventaja del funcionario titular



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

ANEXO 2

REGLAS BÁSICAS DE DIVULGACIÓN EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA

COLUMNA NÚMERO	REG. DIVULGACIÓN DE CUALQUIER ÍNDOLE	POR PARTIDO Cuentas de ingresos y egresos	Lista de donantes	POR CANDIDATO	
	1	2	3	Presidencial	Parlamentario
Antigua y Barbuda	no	no	no	no procede	no
Argentina	SÍ	SÍ	SÍ	no	no
Bahamas	no	no	no	no procede	no
Barbados	SÍ	no	no	no procede	SÍ
Belice	no	no	no	no procede	no
Bolivia	SÍ	SÍ	no	no	no
Brasil	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Chile	SÍ	SÍ	no	no	no
Colombia	SÍ	SÍ	SÍ	no	no
Costa Rica	SÍ	Pres.	SÍ	no	no
Dominica	no	no	no	no procede	no
Ecuador	SÍ	SÍ	Pres.	no	no
El Salvador	no	no	no	no	no
Granada	no	no	no	no procede	no
Guatemala	no	Pres.	no	no	no
Guyana	no	Pres.	no	no procede	no
Honduras	no	Pres.	no	no	no
Jamaica	SÍ	no	no	no procede	SÍ
México	SÍ	SÍ	Pres.	no	no
Nicaragua	SÍ	Pres.	SÍ	no	no
Panamá	no	Pres.	no	no	no
Paraguay	no	Pres.	Pres.	no	no
Perú	SÍ	SÍ	no	no	no
República Dominicana	no	Pres.	no	no	no
St Kitts y Nevis	no	no	no	no procede	no
St Lucia	no	no	no	no procede	no
St Vincent & las Grenadinas	no	no	no	no procede	no
Trinidad y Tobago	SÍ	no	no	no procede	SÍ
Uruguay	no	no	no	no	no
Venezuela	no	Pres.	no	no	no



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

UMBRAL PARA DONANTE ÍNDICE DE DIVULGACIÓN DE DONACIONES (por partidos, candidatos, o por donantes, en Dólares) DIVULGACIÓN

6	7	8
no	no procede	1
no	ninguno	3
no	no procede	1
no	no procede	2
no	no procede	1
SÍ	ninguno	3
SÍ	581	4
no	no procede	2
SÍ	ninguno	3
no	ninguno	2
no	no procede	1
no	no procede	2
no	no procede	1
no	no procede	1
no	no procede	1
no	no procede	1
no	no procede	2
no	no procede	2
no	no procede	2
no	no procede	1
no	no procede	1
no	no procede	2
no	no procede	1
no	no procede	1
no	no procede	1
no	no procede	2
no	no procede	1
no	no procede	1

NOTAS: La información anterior fue preparada por Michael Pinto-Duschinsky, miembro del consejo de administración de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales, con la asistencia de Violaine Autheman y Jeffrey Carlson. Daniel Zovatto de IDEA también contribuyó durante la fase de recolección de datos de esta matriz. La matriz indica las leyes y reglamentos vigentes en ciertos países al 1° de enero 2000 y en otros, al 1° de septiembre 2001. Las leyes no siempre son claras y la asignación de categorías en ciertos casos fue hecha discrecionalmente. A pesar de que se ha hecho todo esfuerzo posible en la preparación de la matriz para evitar inexactitudes, siempre hay una posibilidad de error. Se agradece de antemano cualquier corrección o comentario sobre la interpretación de categoría enviada a [info@ifes.org].

Col. 1. Mide la existencia o ausencia de leyes de divulgación de financiamiento de partidos y campañas electorales.

Col. 2. 'SÍ' significa que se deben rendir cuentas de los ingresos Y/O de los gastos a la autoridad pública y que se ponen a la disposición del escrutinio público. "PRES." significa que las cuentas de ingresos Y/O de gastos deben presentarse a la autoridad pública pero no necesitan ponerse a la disposición del escrutinio público.

Col. 3. SÍ' significa que el partido debe divulgar la identidad de los donantes. Donde es necesario divulgar las donaciones solamente si superan cierto umbral, esto aparece en la Columna 7.

Col. 4. 'SÍ' significa las cuentas de los ingresos Y/O gastos del candidato deben divulgarse aparte de aquellas del partido del candidato. 'No procede' significa que no hay elección para la posición de dirigente ejecutivo en el país en particular. Panamá, salvo por candidatos independientes.

Col 5. 'SÍ' significa las cuentas de ingresos Y/O gastos que el candidato debe divulgar independientemente de aquellas que son las cuentas del partido del candidato. Brasil, senadores solamente, Colombia, Panamá, salvo por candidatos independientes.

Col. 6. 'SÍ' significa que los donantes mismos deben divulgar sus donaciones. Donde es necesario divulgar donaciones solamente cuando exceden cierto umbral, esto aparece en la Columna 7. Bolivia, Colombia: por corporaciones.

Col. 7. 'Ninguno' significa que no hay ningún umbral establecido para la divulgación y que todas las donaciones relevantes deben ser divulgadas o sometidas. Bolivia: todas las donaciones de empresas privadas deben ser divulgadas.

Col. 8. Esta columna es un Índice de Divulgación que indica cuántos tipos de leyes de divulgación existen en un país. Los tres tipos de leyes son: divulgación por los partidos políticos de las cuentas de ingresos y/o egresos por candidatos para oficina pública o legislativa y divulgación de la identidad de donantes específicos. La codificación es: 4 =países con tres tipos de leyes de divulgación, 3= países con dos tipos de leyes de divulgación, 2= países con un tipo de leyes de divulgación; 1= países sin ninguna ley de divulgación.



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

MECANISMOS PARA EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS QUE GOBIERNAN EL FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS¹

Miriam Lapp, Senior Policy and Research Officer, Elections Canada

La facultad de exigir el cumplimiento de las normas es un componente clave de cualquier régimen financiero político. Además de estar basado en una política administrativa sólida y práctica, a fin de ser efectivo, el cumplimiento debe depender también de un sistema de controles y balances que incentiven el respeto por la ley. La cultura política es parte de los cimientos en que se arraiga el sistema. Un régimen de aplicación efectivo es uno que posee legitimidad en los ojos de los partidos, los candidatos y, especialmente, el electorado.

MARCO CONCEPTUAL, RELEVANCIA Y VALORES

El cumplimiento es esencial en cualquier sistema reglamentario, incluyendo los que gobiernan las finanzas políticas. La razón es muy sencilla: si no existe un mecanismo que obligue al cumplimiento, las leyes —no importa cuán bien intencionadas sean— tienen poco valor. Este hecho ha sido reconocido por los legisladores y los eruditos. Para citar uno de ellos: “El cumplimiento demanda una autoridad fuerte investida con suficientes facultades legales para supervisar, verificar, investigar y, si fuere necesario, entablar procesos legales. Cualquier cosa que sea menos es una fórmula para el fracaso.”² Sin un cumplimiento adecuado, entonces, los reglamentos que gobiernan las finanzas políticas —sea que establezcan límites, prohibiciones o simplemente requisitos de publicación— tienen poco significado y poca probabilidad de ser acatados.

El cumplimiento comprende varios elementos. A lo mínimo, necesita que las ofensas y sanciones estén claramente identificadas en la ley. No se puede dejar que la aplicación de la ley dependa de circunstancias fortuitas o de arreglos puramente informales. Los legisladores deben anticipar que los partidos y los candidatos van a buscar la forma de cómo evadir los requisitos de límites y de divulgación. Por lo tanto, las leyes deben estipular claramente las sanciones al respecto —y dichas deben ser apropiadas a la infracción en particular.

En segundo lugar, la aplicación obligatoria de las reglas implica que existe una autoridad investida con la facultad de vigilar su cumplimiento, investigar las presuntas infracciones y, cuando es necesario, aplicar las sanciones correspondientes. Es preciso contar con rigurosos procedimientos de fiscalización para una vigilancia efectiva. También es necesario tener suficientes recursos —en la forma de capacitación y de personal— para poder hacer investigaciones oportunas y efectivas.

Finalmente, los mecanismos de cumplimiento deben ser neutrales o independientes del gobierno. Sin tal independencia, un régimen de finanzas políticas carecerá de legitimidad, tanto entre las enti-

1 Documento preliminar presentado en la Segunda Reunión del Foro Interamericano sobre Partidos Políticos en diciembre de 2002, en Vancouver, Canadá, como parte del Análisis Comparativo sobre Financiamiento de Campañas y Partidos Políticos que conducen la Unidad para la Promoción de la Democracia de la OEA e Internacional IDEA en los 34 países del hemisferio.

2 Khayyam Zev Paltiel, *Party, Candidate and Election Finance: A Background Report*. Ottawa: Royal Commission on Corporate Concentration, 1976; disponible de Supply and Services Canada.



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

dades que están siendo reguladas como dentro del público en general. La confianza pública es clave en cualquier régimen efectivo de cumplimiento.

RELEVANCIA DEL CONCEPTO

Hay por lo menos tres razones que nos indican que la aplicación de la ley es central a cualquier estudio de financiamiento político. Primero, porque si no se insiste en que se cumplan las normas, el sistema reglamentario de financiamiento político queda en duda, y lo que se arriesga es la integridad del proceso. Y de la misma forma que la aplicación de la ley es la clave para mantener la legitimidad de las reglamentaciones de finanzas políticas, también éstas últimas son una parte integral del proceso democrático. En la opinión de un observador, “Los límites que no se exigen son peores que no tener límites del todo, porque algún día se va a producir un escándalo que va a erosionar la confianza de la ciudadanía en la democracia como una forma de gobierno y en los dirigentes democráticamente electos que no viven de acuerdo con sus propias leyes.”³

En segundo lugar, cuando uno examina la situación que existe en la mayoría de los países hoy día, rápidamente se hace obvio que “Hay... demasiadas leyes y muy poco cumplimiento.”⁴ Por lo tanto, cualquier estudio que tenga por objeto proporcionar herramientas y soluciones prácticas a los encargados de formular las políticas, debe enfocar su atención a la centralidad y necesidad de los mecanismos de cumplimiento.

Finalmente, el estado de conocimientos en cuanto a los mecanismos de cumplimiento que ya existen, es muy limitado. Se ha escrito muy poco sobre el cumplimiento desde un punto de vista práctico. Todavía no se ha realizado un estudio sistemático de los mecanismos de cumplimiento por los diferentes países. Esto es particularmente evidente respecto a los estados miembros de la OEA.

COMPLEJIDAD

Una de las razones por la relativa falta de estudio sobre el cumplimiento bien pudiera ser la complejidad del tema mismo. Un análisis reciente al respecto resalta la base y el contenido de las reglas mismas —incluyendo la importante cuestión de identificar tanto cuáles actores están sujetos a las reglamentaciones de financiamiento político; como la aplicación de las reglas— lo que incluye la promoción y vigilancia de cumplimiento, conducir investigaciones y aplicar sanciones.⁵ Las investigaciones llevadas a cabo hasta la fecha indican que existen grandes diferencias de nación a nación en cada una de estas cuestiones.

Aunque es cierto que los eruditos y los practicantes están de acuerdo en que el cumplimiento es esencial para que las leyes sobre financiamiento político tengan significado; por lo general sostienen diferentes opiniones sobre los mejores medios para ponerlo en práctica. Si la exigencia de cumplir con las reglas de financiamiento político es mínima, las reglas pierden su importancia; pero si es demasiada, puede paralizar el sistema porque lo dota de una rigidez excesiva. Requisitos que demandan un número excesivo de informes también pueden actuar como un factor disuasivo a la participación política al aumentar el nivel de intrusión en la vida personal de los candidatos y elevando los costos de postular candidaturas para cargos públicos más allá de los medios de los ciudadanos particulares. El desafío entonces es lograr un equilibrio entre exigir cumplimiento de forma que las reglas de financiamiento político tengan significado sin que se

3 Karl-Heinz Nassmacher, “Monitoring, Control and Enforcement of Political Finance Regulation”, en *Handbook on Funding of Parties and Election Campaigns*, Estocolmo: International IDEA (a celebrarse próximamente).

4 Michael Pinto-Duschinsky, “Financing Politics: A Global View”, *Journal of Democracy*, 13.4 (Octubre 2002), p. 80.

5 Nassmacher, “Monitoring...”.



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

conviertan en obstáculos que impidan la plena participación de los ciudadanos.

ENFOQUES ACTUALES Y MODELOS DE CUMPLIMIENTO

1. ¿Qué sanciones existen?

En cuanto a las sanciones, es importante que correspondan a ofensas o infracciones específicas. La severidad de las sanciones debe variar conforme a la seriedad de la ofensa (administrativa o criminal) y de acuerdo con el grado de voluntad exhibido por el infractor.

De acuerdo con una encuesta, los tipos de sanciones más comunes son:

- ◆ encarcelamiento
- ◆ pérdida de derechos civiles para aquellos que se encuentran culpables de delitos (esto puede incluir la pérdida del derecho al voto por un cierto período de tiempo, y la pérdida del derecho de ser candidato a cargo público);
- ◆ perder un escaño en la legislatura
- ◆ perder temporalmente el derecho de ser miembro y de votar en la legislatura;
- ◆ pérdida total o parcial del derecho a recibir fondos públicos por un partido político;
- ◆ pérdida de contribuciones obtenidas en contravención de leyes o reglamentos;
- ◆ multas (cuya severidad puede variar considerablemente).⁶

Además de las sanciones anteriores, algunas jurisdicciones también tienen alternativas cuya índole es más correctiva que punitiva. En Canadá, por ejemplo, el Comisionado de Elecciones Canadá (el funcionario responsable por hacer que se cumpla la Ley de Elecciones de Canadá), tiene la autoridad de celebrar convenios de cumplimiento con infractores o posibles infractores bajo la ley. Un convenio de cumplimiento es un convenio voluntario con el Comisionado bajo el cual la parte contratante acuerda cumplir con los requisitos de la Ley y satisfacer los términos y condiciones acorda-

dos para satisfacer las exigencias de cumplimiento. Las partes contratantes evitan prosecución solamente si cumplen totalmente con los términos del convenio de cumplimiento; de otra forma, el Comisionado puede encausar un juicio basándose en la infracción original. Los convenios de cumplimiento deben hacerse públicos.

2. ¿Cuáles son las agencias de implementación que existen?

En el Anexo A se plantea una lista parcial de las agencias de implementación que existen en los países miembros de la OEA. Esta información preliminar muestra que la tendencia es que las entidades responsables por exigir el cumplimiento de los reglamentos son los cuerpos administrativos electorales. Es necesario llevar a cabo una investigación adicional para completar la tabla para los otros estados miembros.

3. Evaluación de los métodos de implementación

Existen varias maneras de iniciar el proceso demandando el cumplimiento de las reglas. El método que requiere menos recursos de parte de la autoridad de ejecución es depender de denuncias —de otras partes, candidatos o actores políticos en el proceso, o de un miembro del público. Las funciones de vigilancia e investigación bajo este modelo no son automáticas, sino más bien, son reactivas. Otro enfoque es asignar la responsabilidad por la vigilancia del cumplimiento a la autoridad de cumplimiento misma. Esto se puede hacer sistemáticamente o en base de auditorías aleatorias. Es obvio que tales enfoques requieren que la autoridad de cumplimiento o aplicación de ley cuente con más recursos que en el modelo basado en denuncias. Un enfoque comprensivo dependería de una combinación de estos modelos.

La selección del modelo dependerá no sola-

⁶ Michael Pinto-Duschinsky, "Breaches and penalties". www.aceproject.org/main/english/pc/pcf.html (12/17/2001).



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

mente del nivel de recursos disponibles a la autoridad de cumplimiento, sino también —y en gran parte— de la política cultural existente. Por ejemplo, un modelo basado en denuncias probablemente no funcionará muy bien donde exista “...una cultura de hacer caso omiso de la ley entre los partidos políticos y candidatos contrincantes.”⁷ Donde existan ‘pactos informales de no-agresión’ entre rivales políticos, no se puede depender de un sistema de denuncias para poner al descubierto los casos de incumplimiento.⁸ En estos casos, es necesario conferir a las autoridades de implementación, el mandato y los recursos para una vigilancia sistemática y que no tengan que depender de las entidades reguladas para asegurar cumplimiento.

Aún cuando la cultura política no sea un factor, un modelo basado exclusivamente en denuncias puede resultar inefectivo por otra razón: “... cuando los retos legales se dejan en manos de los individuos o de las partes perjudicadas (por ejemplo, los candidatos que piensan que han sido derrotados injustamente), los costos de iniciar tal acción pueden ser prohibitivos.”⁹ Por lo tanto, los reguladores no pueden asumir que un régimen basado en denuncias va a capturar todas las violaciones —ni tan siquiera todas las violaciones más serias. La verdad del caso es que para exigir el cumplimiento de las normas de una forma efectiva, es preciso contar con los recursos adecuados, no importa quién sea el responsable por iniciar el proceso.

El financiamiento político, por su misma naturaleza, es un asunto complejo y la tendencia de los legisladores es hacerlo aún más complejo agregando más y más reglamentos tratando de cerrar las lagunas existentes. Como resultado, “las infracciones a las reglas... pueden ser sutiles y difíciles de detectar. Sin una ‘fuerza de detectives’ calificada y debidamente capacitada las autoridades frecuentemente no toman ninguna acción, a menos que se presente una denuncia. Ellos simplemente responden, pero

no inician las investigaciones.”¹⁰

La cultura política y el nivel de recursos no son los únicos factores que hay que considerar. La naturaleza de los reglamentos de financiamiento político —sea que se encuentren en una sola ley o en muchas— y la naturaleza de la autoridad de ejecución misma también son importantes. De acuerdo con Nassmacher, “la implementación efectiva de la legislación para el financiamiento político se dificulta aún más cuando existen diferentes leyes que tratan con distintos aspectos del mismo tema. Por lo tanto es apropiado distinguir entre los países que tienen:

- ◆ Una sola ley que regula el dinero en política y una sola agencia para implementarla;
- ◆ Varias leyes o agencias para diferentes aspectos del financiamiento político; y
- ◆ Ninguna agencia para implementar el régimen de financiamiento político.

La evidencia en las democracias establecidas indica que solamente la primera alternativa tiene posibilidades de dar buenos resultados.”¹¹

Respecto a las agencias de cumplimiento, es importante asegurar que tienen la capacidad de trabajar independientemente, libres de influencias proselitistas o del gobierno. Esto se puede lograr de varias maneras, incluyendo:

- ◆ expectativas públicas o una larga tradición de

7 Ibid.

8 Por ejemplo, a fines del siglo diecinueve en Canadá, los partidos políticos se involucraron en el uso de “saw-offs” —literalmente, partes cortadas que eran acuerdos amistosos para retirar un número igual de peticiones electorales protestadas antes de apelar a los tribunales. El resultado de esta práctica fue disminuir el número de denuncias, dando la ilusión que las prácticas fraudulentas se estaban reduciendo cuando, en efecto, no lo estaban. Consultar: *A history of the Vote in Canada* (Ottawa: Ministerio de Obras Públicas y Servicios Gubernamentales Canadá, 1997), p. 44.

9 Pinto-Duschinsky, “Breaches and Penalties”.

10 Ibid.

11 Nassmacher, “Monitoring, Control...”.



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

independencia;

- ◆ el estatus de un juez de la corte suprema, auditor, o ombudsman;
- ◆ incluir miembros de dos o más partidos en la comisión, exigiendo que los miembros deben incluir la minoría o la oposición;
- ◆ evitar el renombramiento de los comisionados (nombramientos vitalicios o por un plazo solamente);
- ◆ ausencia de obligaciones presupuestarias (en una agencia que se ha convertido en difícil de manejar para el gobierno); y
- ◆ ausencia de presiones políticas, o intervención del gobierno o del partido en el nombramiento del personal.¹²

Es necesario sin embargo, emprender un estudio más a fondo de esta cuestión para determinar hasta que grado van a ser efectivas estas medidas en asegurar la independencia de las agencias de cumplimiento. Al igual que sucede con la cuestión de monitoreo de cumplimiento, parecería que una combinación de medidas probablemente sea la ruta más efectiva para asegurar la independencia de la agencia.

TENDENCIAS

Las observaciones preliminares sugieren que mientras que antes se consideraba que el cumplimiento era una cuestión secundaria, hoy día se reconoce cada vez más que es una parte importante de un régimen que efectivamente gobierne los límites o la divulgación. Este reconocimiento no es universal por ningún punto: un estudio reciente realizado por la Agencia para Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID) demostró que aunque muchos países tienen marcos legales bien desarrollados en cuanto a la divulgación, todavía carecen de la voluntad política para hacer cumplir las leyes; y el resultado es que, en esos países, las leyes tienen que considerarse que solamente son *de facto*.¹³

Los regímenes de aplicación tienden a evolucionar con el pasar del tiempo, ya que responden a los cambios en el contexto social y cultura política. Por ejemplo, con respecto a las sanciones, algunos países están inclinándose a proveer alternativas que son menos punitivas y más correctivas. Como se indicó anteriormente, éste ha sido el caso en Canadá donde, desde el 2000, los convenios de cumplimiento están disponibles como una alternativa a la prosecución. Como un dispositivo de aplicación, los convenios de cumplimiento son menos costosos y consumen menos tiempo que las otras alternativas, y sirven para “decriminalizar” los delitos menores que no son de índole criminal en primer lugar. Además, tienen el beneficio adicional que son aplicables fuera del sistema de tribunales, por tanto, liberan recursos limitados.

Es generalmente reconocido que una aplicación efectiva se debe basar en una variedad de mecanismos. Se podría visualizar como una red intrincada de controles y balances que incitan el respeto a la ley. Disposiciones estatutarias que claramente indiquen lo que se necesita, quien es responsable y que sanciones existen son una parte de esta red, pero también lo son sus elementos menos tangibles, tal como la pericia y la legitimidad de la agencia y, más fundamentalmente, la confianza del público en el sistema reglamentario en general. Se considera que la sociedad civil juega un papel muy útil en esta ecuación ya que ayuda a asegurar que se va a aplicar la ley efectivamente, particularmente con respecto a la función de vigilancia.

OPCIONES POLÍTICAS

Aunque parece que existe un consenso sobre la necesidad general del cumplimiento de la ley, con

12 Ibid.

13 U.S. Agency for International Development –Office for Democracy and Governance, “Money and Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies”, Serie de Publicaciones Técnicas (Septiembre 2002).



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

respecto a sus elementos particulares, todavía no existe tal consenso. Específicamente, existen varias opciones de política en cuanto a:

- ◆ asignar responsabilidad por usar y reportar los fondos políticos (por ej., el requisito que exige a los agentes oficiales de aceptar y gastar fondos políticos a nombre de los partidos y candidatos);

- ◆ identificar la agencia responsable por implementar los reglamentos de financiamiento político (una sola agencia o varias agencias; relaciones con el gobierno; recursos; legitimidad);

- ◆ procedimientos de vigilancia (sistemáticos, muestras aleatorias, o basado en denuncias. Si el procedimiento es basado en denuncias, ¿hace provisión el sistema por la oportuna divulgación al público de los informes financieros relevantes? ¿Existe un requisito de que los informes financieros sean auditados?);

- ◆ procedimientos para incentivar el cumplimiento voluntario (capacitación de trabajadores de campaña; asistencia; prestar apoyo material; subsidios para servicios de auditoría; educación al público);

- ◆ sanciones (¿correctivas o punitivas? ¿sanciones administrativas o prosecución criminal? ¿Distinción entre corrupción o prácticas ilegales? ¿Varían las sanciones de acuerdo a la severidad de la infracción?)

En conclusión, es evidente que ningún mecanismo ni solución por si sola es adecuada para asegurar un cumplimiento efectivo. Esos regímenes de financiamiento político cuya efectividad es reconocida generalmente dependen de una combinación de factoras —una red de controles y balances — para asegurar que el sistema funciona bien. Al mismo tiempo, se debe reconocer que ningún sistema es lapidario, no importa cuán bien diseñado sea o con cuantos recursos cuente. Es necesario hacer ajustes periódicamente para asegurar que el sistema responde a los cambios en el entorno de financiamiento político, la ley misma, y las expectativas y valores del público. Sobre todo, un régimen político efectivo es uno que mantiene la confianza de los partidos, de los candidatos, de los activistas y, lo que es más importante, del electorado.



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

ANEXO A: AGENCIAS DE IMPLEMENTACIÓN EN PAÍSES SELECCIONADOS MIEMBROS DE LA OEA

Argentina	Jueces federales con jurisdicción electoral
Bolivia	Entidad administrativa electoral
Brazil	Entidad administrativa electoral
Canada	Entidad administrativa electoral (específicamente, el Comisionado de Elecciones Canadá, designado por el Jefe Electoral)
Chile	Entidad administrativa electoral
Colombia	Entidad administrativa electoral
Costa Rica	Entidad administrativa electoral/Oficina del Contralor General
Dominican Rep.	Entidad administrativa electoral
Ecuador	Entidad administrativa electoral
El Salvador	Oficina del Contralor General
Guatemala	Entidad administrativa electoral
Honduras	Entidad administrativa electoral
Mexicó	Entidad administrativa electoral
Nicaragua	Oficina del Contralor General, Entidad administrativa electoral y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Panama	Entidad administrativa electoral
Paraguay	Entidad administrativa electoral
Peru	Entidad administrativa electoral
United States	Entidad administrativa electoral
Uruguay	—
Venezuela	Entidad administrativa electoral

Fuentes: Los datos para los países latinoamericanos fueron provistos por Daniel Zovatto. Los datos para Canadá se tomaron de www.elections.ca y los de Estados Unidos de www.fec.gov/index.html



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

EL PROGRAMA DE LAS AMÉRICAS

El Centro Carter estableció el Programa de las Américas en 1986, cuando el Hemisferio Occidental experimentaba cambios políticos dramáticos y se esforzaba por conquistar la democracia y abrir sus economías. El programa, pionero en la observación de elecciones, hizo importantes aportes a estos profundos cambios en la región.

Hoy día el Programa ayuda a profundizar las relaciones interamericanas mediante conferencias de política de alto nivel que enfocan temas hemisféricos. El énfasis inicial en la promoción de la democracia a través de las elecciones ha evolucionado hacia proyectos de segunda generación que aseguran que las nuevas democracias tienen significación en la vida cotidiana de las personas. Esforzándose por hacer más responsables a los gobiernos, el Programa ayuda a que ciudadanos y gobiernos luchen en contra de la corrupción, desarrollen métodos para transparentar el financiamiento político, e involucren a los grupos cívicos en diálogos públicos con los gobiernos sobre cruciales temas y leyes nacionales.

El Consejo de Presidentes y Primeros Ministros de las Américas es clave para estos esfuerzos. Basado en el Programa de las Américas, el Consejo incluye a más de 35 líderes actuales y pasados del Hemisferio Occidental encabezado por el ex presidente de EE.UU. Jimmy Carter. El Consejo utiliza su voz y su experiencia para dar visibilidad a temas urgentes, buscar soluciones cooperativas a problemas, reunificar a países divididos, y promover la reforma de políticas y acciones concretas de parte de organizaciones multilaterales, gobiernos, el sector privado, y organizaciones no gubernamentales.

LAS RELACIONES INTERAMERICANAS

Los países alrededor de nuestro hemisferio lidian con un conjunto interrelacionado de temas que incluye la deuda, las drogas, la deforestación y las democracias débiles. Muchos de estos temas tienen componentes tanto internos como internacionales, y sólo pueden solucionarse a través de enfoques cooperativos que abarcan a varios países a la vez. Basándose en los hallazgos de conferencias orientadas para la acción, el Programa de las Américas ha ayudado a formar coaliciones para apoyar una protección más fuerte de la democracia en la región junto con la implementación del tratado hemisférico contra la corrupción.

LA RESPONSABILIDAD DEMOCRÁTICA

El Programa de las Américas ayuda a fomentar la democracia y a construir la responsabilidad política al promover comunicación e interacciones abiertas y transparentes entre los ciudadanos y sus líderes gubernamentales, así como por el fortalecimiento de sistemas de control dentro y entre agencias gubernamentales.

El Programa fortalece la voz del ciudadano promoviendo elecciones libres y justas, ampliando el acceso a la información para que los ciudadanos puedan monitorear el desempeño de sus gobiernos, fomentando la discusión pública de proyectos de legislación, y alentando la publicación rutinaria de documentos gubernamentales—un elemento crucial del “derecho de saber” del pueblo en una democracia.



EL FINANCIAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

UN VISTAZO AL CENTRO CARTER

Sinopsis: El Centro Carter fue fundado en 1982 por el ex presidente estadounidense Jimmy Carter y su esposa Rosalynn en sociedad con la universidad de Emory, para promover la paz y la salud en todo el mundo. El Centro, organización no gubernamental sin fines de lucro, ha ayudado a mejorar la vida de millones de personas en más de 65 países resolviendo conflictos, promoviendo la paz, los derechos humanos y la oportunidad económica; previniendo las enfermedades; mejorando los servicios de salud mental; y enseñando a los agricultores a aumentar la producción de sus cultivos.

Logros: El Centro ha observado 45 elecciones en 23 países; ha ayudado a los agricultores en 15 países africanos a duplicar o triplicar la producción de granos; ha mediado o trabajado para evitar conflictos civiles e internacionales alrededor del mundo; ha intervenido para prevenir enfermedades evitables en América Latina y África, incluyendo la casi erradicación de la enfermedad del gusano de

Guinea; y se ha esforzado por disminuir el estigma de las enfermedades mentales.

Presupuesto: El presupuesto operativo fue de \$33.9m en 2001-2002.

Donaciones: El Centro Carter es una organización benéfica 501 (c)(3), financiada por donaciones privadas de individuos, fundaciones, corporaciones y agencias internacionales de asistencia al desarrollo. Las contribuciones hechas por ciudadanos y compañías estadounidenses son por ley deducibles de sus impuestos.

Facilidades: La capilla ecuménica Cecil B. Day y otras facilidades están disponibles para bodas, reuniones y retiros corporativos, y otros eventos especiales. Para más información, (404) 420-5112.

Pasantías: El programa de pasantías del Centro Carter ha sido evaluado por la Princeton Review como uno de los mejores en los EE.UU.

Ubicación: En un parque de 14 hectáreas a una distancia de 2.4 kilómetros al este del centro de Atlanta. La Biblioteca y Museo Jimmy Carter,

adjuntos al Centro, son propiedad de la Administración Nacional de Archivos y Registros del gobierno federal de EE.UU, que los opera, y están abiertos al público. (404) 331-3942.

Personal: 150 empleados, con sede principalmente en Atlanta.



MARTIN FRANK

THE
CARTER CENTER



ONE COPENHILL
453 FREEDOM PARKWAY
ATLANTA, GA 30307

(404) 420-5100 ♦ FAX (404) 420-5145

WWW.CARTERCENTER.ORG