

2. Financiamiento político

La corrupción en el financiamiento de la política adquiere varias formas, desde el uso de donaciones para el enriquecimiento personal hasta el abuso de los recursos del Estado. El ensayo de Marcin Walecki analiza la corrupción en el financiamiento de la política y el modo en que degrada el proceso político. También evalúa las regulaciones que gobiernan el financiamiento político alrededor del planeta.

Dos trabajos investigan los accesos diferenciales al sistema político a los que puede llevar la corrupción en el financiamiento de la política: Judith February y Hennie van Vuuten consideran los intentos para equilibrar el terreno político en Sudáfrica y Michael Johnston examina la reforma del dinero sucio en Estados Unidos. El Foro Económico Mundial presenta datos sobre la amplitud de la corrupción política en el mundo.

Transparency International provee una tabla que evalúa los cambios legislativos del año en el manejo de los partidos políticos, sus fondos y su difusión. Para ejemplificar la envergadura de la nueva legislación en América del Sur, Bruno Wilhelm Speck aporta una visión general de la regulación financiera de la política en la región. Finalmente, Musikari Kombo, miembro de la Organización Global de Parlamentarios contra la Corrupción, GOPAC, comparte su perspectiva como político comprometido en la lucha contra la corrupción en Kenya.

Dinero político y corrupción

*Marcin Walecki*¹

El dinero es importante en la democracia porque mucha de su actividad política no podría tener lugar sin él. El mal uso del dinero en política, particularmente cuando refleja prácticas corruptas, genera problemas importantes a las democracias, aunque más no sea porque amenaza a los principios democráticos de justicia equitativa y representación limpia. La opinión pública interpreta las irregularidades de los partidos y las campañas en un contexto más amplio, lo que la lleva a desconfiar de las instituciones y procesos políticos.

El financiamiento político está influido por –e influye– las relaciones entre partidos, políticos, miembros del partido y el electorado. Los problemas del financiamiento político están en el núcleo del debate público sobre la corrupción política. El financiamiento político y la corrupción son nociones separadas; cuando sus valencias se superponen aparece la zona de corrupción política.

La corrupción política en el financiamiento político no suele ser algo claro. En general, el financiamiento político corrupto implica el manejo impro-

pio o ilegal de operaciones financieras (con frecuencia por parte de un candidato o partido) en beneficio de un candidato individual, partido político o grupo de intereses. El cuadro 2.1 provee una tipología de formas corruptas de financiamiento político.

Las definiciones estrechas de la corrupción política, como las de “uso del cargo público para ganancias privadas no autorizadas” no incluyen muchas de las formas de corrupción política vinculadas con el financiamiento. Por ejemplo, una posición importante en un partido político no constituye en muchos países un “cargo público”. Los actores extrapartidarios deben también ser incluidos en cualquier análisis del financiamiento corrupto de la política en la medida en que pueden participar en la competencia política para diseñar las agendas de las políticas públicas, para influir sobre la legislación y para desviar debates y resultados electorales.

Más aún, la injusta ventaja disfrutada por ciertos partidos o candidatos en las democracias electivas no es sólo una cuestión de corrupción dado que puede resultar de la desigual distribución de la riqueza en la población. Un sistema que prohíbe las prácticas corruptas en el financiamiento de los partidos y de las campañas electorales no necesariamente promueve la igualdad política (véase recuadro 2.1. “El desafío de alcanzar la igualdad política en Sudáfrica”, abajo).

Recuadro 2.1. El desafío de alcanzar la igualdad política en Sudáfrica

En su núcleo, la regulación del financiamiento de los partidos es una cuestión de equidad política. Tal vez el único momento en que los ciudadanos sienten la igualdad es cuando emiten su voto en la urna. Un derecho difícilmente ganado en Sudáfrica, este simple acto democrático tiene inmenso valor para muchos y es para la mayoría una manifestación tangible de democracia. Pero la falta de control sobre el financiamiento privado de los partidos políticos puede llevar a los ricos a “comprar” influencias y acceso al poder por medio de donaciones secretas, apagando la voz de los ciudadanos y afectando el principio de un voto de igual valor a cada persona. El dinero privado no regulado en la política hace surgir la real posibilidad de que los ricos tengan una indebida influencia en la dirección o en las opciones políticas del gobierno.

En todas partes del mundo hay pagos corruptos a partidos políticos para asegurarse un beneficio privado, pero alcanzan brutales dimensiones en las democracias afectadas por enormes disparidades en los ingresos, como en los Estados Unidos, Brasil o Sudáfrica. Las disparidades raciales siguen existiendo en Sudáfrica, pero los analistas están comenzando a reconceptualizar qué es lo que se entiende por “las dos naciones sudafricanas”. Una puede caracterizarse como una clase cada vez más multirracial, que comprende a un tercio de la población, y que posee casi todas las propiedades y es socioeconómicamente dominante, mientras que los otros “dos tercios” están situados en una clase que suele vivir al día a pesar de ser una clara mayoría del electorado. Pese a los muchos esfuerzos del gobierno por promover el desarrollo, Sudáfrica representa un microcosmos de los dilemas de la globalización, incluyendo el desafío de asegurar la igualdad política en una sociedad con fuertes fracturas socioeconómicas.

Tras casi 10 años de democracia, no se ha quebrado el secreto que rodea el financiamiento privado de los partidos políticos porque persiste un claro vacío en la legislación sudafricana. No hay ninguna ley que regule el financiamiento privado de los partidos políticos. El financiamiento privado de los partidos políticos permanece como el último camino “legítimo” por el cual el sector privado, los gobiernos extranjeros y hasta los criminales pueden ejercer influencia indirecta sobre los funcionarios públicos.

La ley sobre el financiamiento público de los partidos representados provee una cierta suma de dinero para financiar las actividades de los “partidos” políticos “de modo equitativo y proporcional”. Pero en la segunda elección democrática del país en 1999, los partidos gastaron entre 300 y 500 millones de rands (de 40 a 67 millones de dólares) en la campaña, de los cuales sólo 54 millones de rands (7 millones de dólares) surgieron del erario público.

La brecha en el financiamiento se cubre con recursos privados no buscados proporcionalmente entre la mayoría del electorado –que permanece empobrecido– sino entre las grandes corporaciones, los gobiernos extranjeros y los ricos donantes privados. En realidad, desde la transformación política de Sudáfrica en 1994, las desigualdades en el ingreso se han ampliado más aún. El 20 por ciento de los sudafricanos más ricos recibe el 66, 5 por ciento de los ingresos, mientras que el 20 por ciento más pobre recibe sólo el 2 por ciento.¹

El Parlamento sudafricano tuvo recientemente una oportunidad de reducir la desigualdad política resultante: en 2002, el gobierno sometió al Parlamento una innovadora legislación, el Acta de Prevención de la Corrupción (véase el informe de Sudáfrica, cap. 8, página 331). Sin embargo, el Acta quedó debilitada al no incluir disposiciones acerca del financiamiento político y se sigue esperando que los legisladores afinen la puntería y enmienden la omisión.

Usando lo que les permite la legislación –el Acta de Promoción del Acceso a la Información (PAIA) de 2000– el Institute for Democracy in South Africa (Idasa) ha requerido a todos los partidos políticos representados en la Asamblea Nacional que provean información acerca de la identidad de todos los donantes privados desde 1994, el monto de las donaciones y la fecha en que fueron entregadas. Lo que ocurra después depende de las respuestas de los partidos. El caso es importante no sólo para uso del PAIA sino porque puede brindar a la corte suprema (y finalmente a la corte constitucional) una oportunidad para pronunciarse acerca de si los partidos son cuerpos privados o públicos. Si decide que son cuerpos públicos, se puede abrir un modo de regular el financiamiento privado. El ritmo de la decisión de la corte es crucial dado que 2004 es un año electoral.

Legisladores y políticos se enfrentan al desafío. Lo que se necesita ahora es la voluntad política para lograr la igualdad de todos los votantes en la democracia sudafricana.

Judith February (Idasa) y
Hennie van Vuuren (Institute for Security Studies, Sudáfrica)

Nota

¹ La desigualdad en los ingresos en Sudáfrica es la octava en magnitud entre 125 países relevados por la PNUD, *Human Development Report 2003 (Informe 2003 sobre desarrollo humano)*, New York, Oxford University Press, 2003.

La corrupción en el financiamiento de la política tampoco se limita al financiamiento político ilegal. El financiamiento político ilegal incluye las contribuciones, o uso, de dinero que contraviene las leyes existentes. Se suele suponer que un acto político es corrupto cuando viola los criterios legales de conducta, pero el alcance de la definición es a la vez muy estrecho y muy amplio: algunos actos ilegales no son necesariamente corruptos (el financiamiento del extranjero a la oposición democrática, como el Sindicato Solidaridad de Polonia en los 1980) y algunos actos corruptos no son necesariamente ilegales (las contribuciones por parte del crimen organizado).

En realidad, el espectro de definiciones del financiamiento político ilegal depende de las regulaciones específicas de cada país, mientras que el financiamiento político “irregular” surge de la brecha existente entre las disposiciones legales de un país y la realidad de sus prácticas. El sistema irregular o informal del financiamiento político se refiere a las contribuciones legales de fuentes cuestionables, o a la aceptación de dinero a cambio de favores.

La ganancia privada como ganancia política

Los escándalos de financiamiento político consisten inicialmente en la conducta criminal de los políticos o que puedan estar abiertamente afectados por corrupción en el financiamiento político. Surge un problema de definición del hecho de que el dinero obtenido corruptamente por los políticos para un uso privado puede en realidad usarse para financiar sus campañas. En cuyo caso es un ejemplo de corrupción en el financiamiento político. Ése fue el caso en Francia donde 37 representantes fueron acusados en 2003 de recibir alrededor de 400 millones de euros (457 millones de dólares) del ex grupo petrolero estatal Elf Aquitaine para su enriquecimiento personal y por favores a fines de los 1980 y principios de los 1990. Los principales ejecutivos de la empresa admitieron más tarde que el dinero era habitualmente usado para financiar a los partidos políticos y candidatos presidenciales franceses³.

La investigación en los países poscomunistas ha revelado el carácter privado de la corrupción política. En Polonia y Ucrania, de un cinco por ciento de comisión, alrededor del 0.5 va a las arcas del partido y el 4,5 restante va a cuentas personales⁴. Éstas pueden volver a canalizarse en la actividades políticas, aumentando el caudal político del beneficiario más que su situación material.

El fragmentado y no institucionalizado sistema de partidos en Europa Central y Oriental estimula grandes negocios para armar círculos de clientes, establecer partidos políticos, formar facciones parlamentarias o convertirse en dueños de los medios. En Ucrania, por ejemplo, los actores políticos informales –grupos financiero-industriales y oligarcas– han dominado el espectro político creando partidos orientados a los negocios. No sólo esos partidos han alcanzado una clara mayoría parlamentaria en los años recientes, sino que también controlan la mayoría de los medios nacionales⁵. En países como Ucrania, la política es una combinación de proyectos comerciales dirigidos

Cuadro 2.1 Principales tipos de financiamiento político vinculado con la corrupción²

Tipo	Actor-grupo vulnerable a la corrupción	Descripción
Gasto ilegal incluyendo compra de votos	Votantes y funcionarios electorales	Un partido político o candidato puede sobornar directa o indirectamente a los votantes y a los funcionarios electorales. Pueden ofrecer alternativamente al electorado diferentes tipos de incentivos (regalos, alimentos, alcohol o incluso empleos de corto plazo). Además de las elecciones, en algunos parlamentos hay un mercado no oficial de votos: parlamentarios o consejeros pueden ser pagados por votos o por integrar diferentes camarillas.
Fondos de fuentes infames	Candidatos y partidos políticos	Un partido político o un candidato puede aceptar dinero del crimen organizado (como traficantes de drogas), grupos terroristas o gobiernos extranjeros.
Venta de nombramientos, obtener honores o acceso a la información	Empleados públicos y candidatos	Los aportantes pueden obtener recompensas en forma de selecciones de empleo, nombramientos (embajadores, ministros o jueces), emblemas o títulos de nobleza. El dinero también puede usarse para comprar un curul en el parlamento o una candidatura.
Abuso de los recursos del Estado	Sector público	Algunos recursos estatales, como dinero e infraestructuras que están a disposición de los funcionarios pueden ser intensivamente usados para las elecciones. Además, el partido político del candidato puede apropiarse de recursos estatales canalizando fondos públicos a través de compañías, organizaciones o individuos.
Enriquecimiento personal	Candidatos y políticos	Se le puede pedir a los candidatos que contribuyan con cifras significativas o incluso que paguen por su campaña individual. La política se convierte entonces en un juego de hombres ricos y los representantes electos acumulan los fondos necesarios para pagar por la próxima elección quedándose

Tipo	Actor-grupo vulnerable a la corrupción	Descripción
Exigir contribuciones de los empleados públicos	Empleados públicos y sector público	<p>con un porcentaje de comisiones secretas o aceptando sobornos.</p> <p>Un partido político o un candidato puede exigir pagos a los funcionarios, tanto públicos como electos. En algunos regímenes, un partido político puede llegar a forzar a los empleados a que se afilien al partido y luego hacer quitas en sus salarios para algunos gastos.</p>
Actividades que se oponen a las regulaciones del financiamiento político	Partidos políticos	<p>Un partido político o un candidato puede aceptar donaciones de fuentes prohibidas o excederse del tope permitido. Las violaciones de las exigencias de divulgación así como la contabilidad inadecuada de los informes, o la ausencia de financiamiento transparente, suelen ser causas de escándalo político.</p>
Contribuciones políticas a cambio de favores, contratos o cambios de política	Sector privado	<p>Uno de los motivos de las contribuciones políticas a un partido o candidato es la posibilidad de ganancias en el diseño de licitaciones y contratos gubernamentales. Las donaciones también pueden efectuarse en función de un cambio político del gobierno o para obtener una legislación favorable para el interés específico de un grupo.</p>
Forzar al sector privado a pagar «dinero por protección»	Sector privado	<p>La extorsión, por ejemplo el uso de impuestos para forzar a los empresarios a entregar parte de sus ganancias a un partido político.</p>
Limitar el acceso a los fondos a los partidos de la oposición	Partidos y candidatos opositores	<p>Los regímenes autoritarios con un sistema económico patrimonial y represión política pueden reducir fuertemente los recursos financieros disponibles para los partidos de la oposición.</p>

por oligarcas que gozan de inmunidad política y por individuos que usan la función pública para adquirir fortuna personal. Por lo tanto, no existe un límite claro entre criminalidad individual y la corrupción sistémica del financiamiento político.

Nuevas democracias, nuevos problemas

Las más avanzadas “democracias consolidadas” y las “autocracias consolidadas” tienen bajos niveles de financiamiento político privado ilegal⁶. En las democracias consolidadas, el progreso en liberalizar la economía, fortalecer la contabilidad burocrática y promover la transparencia contribuyen a disminuir la corrupción en el financiamiento político. Las autocracias consolidadas suelen estar basadas en sistemas fuertemente presidencialistas o de partido único, con un poder económico que deriva del clientelismo político.

En las autocracias consolidadas, los principales intereses económicos están fuertemente ligados al presidente y a su círculo íntimo; como resultado, hay escaso interés en apoyar a los partidos de la oposición, que suelen ser débiles. La concentración de los recursos económicos en el poder ejecutivo y la ausencia de inversiones extranjeras restringen los recursos disponibles para los partidos opositores y gradualmente los hace desaparecer, dado que no pueden apoyarse financieramente en sus miembros o en otros grupos de intereses. Al mismo tiempo, se usan los vastos recursos públicos de que disponen los funcionarios para sostener el régimen.

Especialmente en las nuevas democracias, el papel de los grandes donantes, tanto empresarios como individuales, genera preocupación acerca del funcionamiento del gobierno representativo. En un análisis de los países en transición de Europa Central y del Este, el Banco Mundial identificó el “financiamiento político ilegal” como una de las seis dimensiones del fenómeno de “captura del Estado”⁷. Encontró que aproximadamente una quinta parte de todas las firmas encuestadas se consideraban significativamente o muy significativamente afectadas por las donaciones políticas ilegales⁸.

El estudio no brinda un panorama completo del financiamiento político corrupto, dado que no considera otras formas irregulares de financiamiento político, como la apropiación mal habida de fondos públicos (cuando un partido gobernante usa su poder para apoderarse de fondos de compañías estatales, por ejemplo) o el abuso de los recursos del Estado (el uso de empleados estatales, instalaciones y vehículos para la campaña).

Medidas para regular el financiamiento político

El financiamiento político irregular presenta problemas específicos para las democracias liberales modernas, que no logran establecer un marco legal en el cual candidatos y partidos puedan competir en términos equitativos. La

competencia política bajo un financiamiento político irregular, de acuerdo con un reconocido experto, es “como invitar a dos personas a participar de una carrera, en la cual uno de ellos corre en bicicleta y el otro en un auto deportivo”⁹.

En general, las medidas que conciernen al financiamiento político se dividen en regulaciones y subsidios. Éstos incluyen: (1) prohibiciones de ciertos tipos de donaciones, (2) límites a cada contribución, (3) límites para los gastos de los partidos políticos y los candidatos presidenciales, (4) subsidios públicos, (5) subsidios indirectos por fondos públicos y en especies (incluye regulaciones respecto de la aparición en los medios), (6) amplia difusión y regulaciones sobre información, y (7) severas penalidades.

Controles de ingresos y gastos

Muchas democracias restringen el uso de al menos algunas fuentes de donaciones privadas, ya sea estableciendo límites o prohibiéndolas directamente. En todo el mundo, la mitad de los países analizados prohíben ciertas clases de donaciones, siendo las prohibiciones más importantes en Europa Central y del Este y en América Latina (véase cuadro 3.1, página 58).

La regulación de los gastos generalmente implica restricciones a la compra directa de votos, o limitaciones a los gastos de los partidos o de los candidatos individuales. Las restricciones a los gastos partidarios se basan en la presuposición de que el financiamiento político no regulado le niega a la sociedad un terreno equilibrado en la competencia por el poder. Pero ciertos contextos políticos requieren especial cuidado: los regímenes autoritarios imponen estrictos límites a los gastos de campaña que terminan por marginar a la oposición y ayudan al régimen no democrático permitiéndole explotar ciertos recursos, como el de la televisión estatal.

De estar basado claramente en criterios claros y objetivos, el financiamiento político transparente es una opción para combatir el abuso de los recursos del Estado y el financiamiento ilegal que alimenta la corrupción de la política. En los regímenes semiautoritarios, la ausencia de financiamiento público le quita recursos a la oposición, mientras que la existencia de tal financiamiento –incluyendo subsidios indirectos, como tiempo de presencia en los medios regulado por el Estado– limita las oportunidades de los oligarcas de apoderarse de los partidos y de su estrategia política. En todos los países, el financiamiento público directo evita a los partidos la incesante presión por conseguir fondos. El financiamiento público es muy común en Europa occidental, Europa Central y del Este y en América Latina. Pero como demuestran los escándalos a lo largo del mundo, incluso un fuerte financiamiento público no es suficiente para eliminar otras formas de financiamiento político vinculado con la corrupción, como el enriquecimiento personal, los gastos ilegales o la compra de votos.

Recuadro 2.2 “Reforma” del “soft money” en Estados Unidos: ¿ha cambiado algo?

La necesidad de una reforma en el financiamiento de las campañas ha sido un tema central en el enfoque de la corrupción en los Estados Unidos durante muchos años. Las encuestas de opinión indican que una importante mayoría piensa que el sistema estadounidense de financiamiento de las campañas permite demasiada influencia a los grandes contribuyentes. La disminución de votantes y el descenso en la confianza son ambos síntomas de un sistema electoral en conflicto.

Tras ser presentada y debatida en cada congreso desde 1995, se aprobó en marzo de 2002 la Bipartisan Campaign Reform Act (BCRA), también conocida como el Acta McCain-Feingold-Cochran, que entró en vigencia el 6 de noviembre de 2002, el día posterior a las elecciones intermedias para el Congreso.

Sus impulsores consideran que la BCRA es un importante paso para reducir la corrupción en la política poniendo un final al llamado “dinero blando” (“soft money”: donaciones a las arcas locales de un partido político que no contabilizan en las sumas federales) y al restringir el tema de propaganda sobre temas específicos. Sin embargo, estos planteos son cuestionables dado que la legislación se ha enfrentado ya a impugnaciones legales y a otros esfuerzos por eludirla.

El BCRA prohíbe el “dinero blando” –contribuciones *ilimitadas* canalizadas a través de los partidos explícitamente para quedarse con el voto y las actividades de “construcción del partido”– como opuesto al “dinero duro” –dinero donado a comités de campaña registrados con límites más estrechos en los montos y exigencias de información–. Las contribuciones de dinero blando crecieron más rápidamente desde finales de los 1980 en adelante¹. Al ser entregado a nivel federal, el dinero duro donado a los comités del partido estatal está sujeto a menos exámenes.

Una preocupación conexas fue el uso de fondos para “avisos temáticos”, publicidades que escapaban a la regulación porque sostenían puntos de vista sobre temas puntuales, sin mencionar nombres de candidatos. Sin embargo, para el espectador, los avisos temáticos eran poco mejores que ataques a adversarios, pues estaban apenas disimulados.

Las principales cuatro disposiciones de la BCRA se proponían enfrentar esos problemas². Incluían una total prohibición de dinero blando en campañas federales y la exigencia de que toda “comunicación eleccionaria” (en efecto, la mayoría publicidad emitida) fuera pagada dentro de los 60 días de una elección general y en los 30 de una primaria con contribuciones de dinero duro. En efecto, la ley prohíbe los avisos temáticos durante esos períodos críticos.

Los límites de las contribuciones individuales fueron elevados de 1.000 a 2.000 dólares por campaña de elección federal (un candidato que participa en una elección primaria o general se considera campaña). Ese aumento fue un cambio bienvenido dado que la inflación había reducido el valor del máximo por contribución anterior que era de 1.000 dólares, convertido en valores constantes a 316 en 1976, forzando a los candidatos a sostener campañas cada vez más onerosas con contribuciones cada vez más reducidas. También se elevaron los límites para las contribuciones totales a lo largo de un ciclo electoral de dos años, y tanto los límites por campaña como los totales fueron indexados por inflación. Por el contrario, los límites a la contribución al comité de acción política nunca se incrementaron.

Finalmente, una disposición “adversarios millonarios” se aplica a los candida-

tos al senado y a la presidencia cuyos opositores gastan enormes sumas de sus propios fondos personales, gastos que siguen estando ilimitados. Se han aumentado los techos a las contribuciones individuales para aquellos que se enfrentan a tales oponentes y los límites a los gastos a favor de esos candidatos fueron removidos en la medida en que los gastos de los fondos personales de los opositores exceden varios umbrales.

La BCRA fue saludada como un primer e importante paso hacia una política más limpia. Otros son más escépticos, esperando a ver si la prohibición del dinero blando resultará efectiva a nivel federal o si simplemente proveerá nuevos incentivos para desviarlos a través de los comités estatales y locales. Ya han aparecido fundaciones privadas y *think tanks* aliados estrechamente –pero legalmente separados– a los partidos políticos y a los comités de campaña para elevar y gastar los fondos de campaña sin ninguna otra forma de difusión requerida.

Típico de la complejidad de toda reforma es la preocupación de que todo régimen basado en el dinero duro, de cumplirse, puede inclinarse a favor del oficialismo, que encuentra más fácil conseguir dinero legal (vía modestas contribuciones directamente a un fondo de campaña) que la oposición. La restricción de avisos temáticos –ya tema de varios conflictos sobre sus implicaciones para el derecho constitucional de libertad de expresión– es considerada también como una ventaja para los oficialistas, dado que los avisos temáticos suelen estar dirigidos contra ellos. La disposición sobre los adversarios millonarios, que pretende resolver un evidente desequilibrio, puede también interpretarse como a favor del oficialismo en la medida en que es más probable que los opositores gasten sumas mayores de sus recursos personales que los oficialistas, quienes –una vez más– encuentran fácil hacerse de dinero duro.

La reelección del oficialismo no es necesariamente algo malo. Sin embargo, desde 1980 hasta 2000, el porcentaje de oficialistas cuyos intentos de reelección fueron exitosos va del 90,5 al 98,8 por ciento, mientras que la proporción de los que ganaron con al menos el 60 por ciento de los votos va desde el 65,2 al 88,0 por ciento³. Las tasas de reelección son un poco más bajas para el senado⁴. Casi un cuarto de los beneficiarios de la Casa Blanca que participaron en 2000 enfrentaron sólo una oposición formal o ninguna⁵. Hay muchas razones para esta alta tasa de reelección, pero si efectivamente la BCRA termina por hacer más difícil la situación para los opositores, habrá de empañar la vida política y complicar la lucha contra la corrupción en las elecciones.

El futuro de varias disposiciones de la BCRA quedará en duda hasta que se resuelvan en la Corte. Un contradictorio manejo de reglas por una corte federal especial de tres jueces sólo estableció en mayo de 2003 la base para la real batalla legal ante la Corte Suprema de los Estados Unidos, que se reunió para una rara sesión especial de día entero en septiembre de 2003. Afuera, diez grupos de manifestantes protestaban contra los poderosos sostenedores del acta.

Sus opositores sostenían que el dinero sucio y las disposiciones sobre avisos temáticos de la BCRA son una completa violación de la Constitución. Los sostenedores plantean que un urgente interés público en limitar la corrupción justificaba las restricciones al dinero sucio y que la prohibición de los avisos temáticos habrá de reducir el papel del dinero en las campañas electorales. La eventual decisión de la corte es difícil de predecir, a pesar de que un grupo de la Suprema Corte considera

al dinero político como “una forma de discurso” a ser protegida por la Constitución al igual que cualquier otra. Sin dudas les resultará difícil desenmarañar los temas planteados por la BCRA, abriendo la posibilidad de que las campañas de las elecciones federales de 2004 se realicen en un contexto legal incierto.

Michael Johnston (Colgate University, Estados Unidos)

Notas

¹ En el ciclo electoral de 1996, los comités nacionales de los partidos consiguieron y gastaron más de 250 millones de dinero suco exentos de límites a las contribuciones federales. Comité para el Desarrollo Económico (CED), *Investing in the People's Business* (Invirtiendo en los negocios del pueblo) New York, CED, 1999.

² Hay un excelente resumen del Campaign Finance Institute en www.clinst.org/eguide/update/bcra.html.

³ Norman J. Orsetien, Thomas E. Mann y Michael Malbin, *Vital Statistics on Congress 2001-2002* (Washington D.C., American Enterprise Institute, 2002). Sumarios y comentarios disponibles online en www.clinst.org/studies/vital/3.3.html.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

Divulgación

Como medida anticorrupción, la divulgación requiere informes sistemáticos, auditoría y acceso público a la información. El propósito de exponer las finanzas políticas es aumentar los incentivos a la honestidad haciendo públicas las cuentas de los partidos y de los políticos, promoviendo así su libre debate (véase “El papel de la divulgación en el combate contra la corrupción en el financiamiento político”, Cap. 3, página 57).

Las organizaciones de la sociedad civil están cada vez más activas en promover una mejor divulgación y transparencia, trabajando por reformas en los partidos y en el financiamiento de las campañas. La presión de las ONGs y de los medios masivos es vital para la creación de una atmósfera que promueva las iniciativas anticorrupción, y ambos grupos pueden servir como confiables guardianes del financiamiento de los partidos y las campañas.

Aplicación de normas

Una crítica debilidad que afecta la implementación de una efectiva regulación del financiamiento político es la falta de mecanismos independientes de aplicación. La aplicación efectiva requiere que la ley imponga penalidades que sirvan como disuasión para los delincuentes, pero el proporcionar sanciones no debe limitarse siempre a la ley criminal. Recientes evidencias de Europa Central indican que la aplicación más efectiva resulta de sanciones administrativas y la posibilidad de perder fondos públicos a través de cortes en los

reembolsos de los gastos electorales o de los subsidios estatales directos más que de severas penas criminales. De hecho, algunos afirman que cuando las penalidades son demasiado severas, desalientan su aplicación¹⁰. Sin embargo, lo más alarmante es cuando se usan selectivamente las sanciones criminales contra el financiamiento ilegal de los partidos.

La aplicación efectiva del financiamiento político requiere que los partidos introduzcan mecanismos internos de control bajo la forma de agentes y gerentes financieros, códigos de conducta, procedimientos contables, chequeos y balances contables, además de comités de ética para controlar el gerenciamiento y las actividades de adquisición de fondos. Se debe requerir a los partidos que mantengan una teneduría profesional de libros y que manejen la mayoría de sus operaciones financieras a través de cuentas bancarias. Una auditoría independiente y profesional debe revisar los informes financieros de la campaña y de los partidos (véase “Aplicación: cómo se cumple en la práctica la regulación del financiamiento de los partidos políticos”, Cap. 3, página 75).

Encontrar la fórmula correcta

El marco legal del financiamiento político debe ser comprensivo (incluyendo disposiciones sobre fuentes de financiamiento, gastos permitidos, divulgación, información, aplicación y sanciones), debe estar expresado en un lenguaje claro y sin ambigüedades, debe ser objetivo y estar basado en un consenso político.

Sin embargo, se debe garantizar la neutralidad política de las empresas estatales y otros organismos públicos. Se debe prohibir a las entidades legales que provean bienes o servicios a cualquier administración pública y a las compañías estatales que realicen donaciones a cualquier partido político. Se deben adoptar medidas accesorias para evitar que estas prohibiciones sean eludidas.

Recuadro 2.3: Una selección de la legislación del año en manejo de los partidos, financiamiento y divulgación

Avances positivos:

Brasil: La legislación aprobada en febrero de 2002 exige que los candidatos presenten por vía electrónica las donaciones a sus campañas y los montos de sus gastos. Previamente, esas declaraciones sólo se presentaban por escrito, haciendo virtualmente imposible organizar y analizar los datos y que fueran accesibles a un público más amplio.

Canadá: Las enmiendas al Acta Canadiense sobre Elecciones aprobadas en junio de 2003 incorporaron estrechos límites para las donaciones políticas. Para compensar la pérdida de financiamiento privado, los partidos recibirán financiamiento público en proporción a los votos alcanzados.

Costa Rica: La corte constitucional estableció en mayo de 2003 que los privilegios del secreto bancario no rigen para los dineros de los partidos políticos. Toda cuenta mantenida por partidos políticos en bancos estatales o privados, o en alguna entidad no bancaria, debe ahora estar disponible al público en general.

Estados Unidos: Se aprobó en marzo de 2002 el Acta Bipartidaria de Reforma de la Campaña (BCRA), conocida también como la McCain-Feingold-Cochran Bill. Sus proponentes la consideran un paso importante para reducir la corrupción en la política norteamericana poniendo término al “dinero blando” y restringiendo la publicidad de “temas” específicos de un candidato. Sin embargo, la legislación tiene poco alcance y ya ha quedado sujeta a impugnaciones legales y esfuerzos por evitarla.

Avances mixtos:

Kenya: El Acta de Ética del Funcionario Público de mayo de 2003 exige a todos los funcionarios oficiales, incluyendo a los parlamentarios, que declaren sus bienes. Sin embargo, no prevé el acceso público a la información y tampoco establece un marco legal para inspeccionar las declaraciones.

Uganda: El lado positivo es que el Código de Liderazgo 2002 exige a los políticos electos y a los funcionarios públicos importantes que declaren sus ingresos o bienes o si no que enfrenten una sanción, además de establecer que sus declaraciones se hagan públicas. Sin embargo, el Acta de Partidos y Organizaciones Políticas 2002 obstruye las campañas de los partidos, limita su libertad para desarrollar reuniones públicas y les impide operar fuera de la capital. La constitucionalidad de la ley está siendo impugnada.

Avances negativos:

Azerbaiján: Adoptada por referéndum en agosto de 2002, una enmienda constitucional permite a las cortes ordinarias clausurar partidos políticos. Antes, sólo las cortes de mayor nivel podían prohibir un partido. Una segunda enmienda aumenta el plazo de la confirmación oficial de los resultados electorales de 7 a catorce días desde el acto eleccionario, lo que da al oficialismo mejores oportunidades de falsificar los resultados.

Kazakhstan: La ley de julio de 2002 sobre partidos políticos controla las donaciones, pero también aumenta el número de miembros requeridos para fundar un partido de 3.000 a 50.000 personas. Como resultado, el número de partidos existentes se redujo de 19 a siete, de los cuales uno solo es de oposición.

Zambia: En marzo de 2003, el presidente se rehusó a dar su asentimiento al Acta de Financiamiento de los Partidos Políticos del parlamento, que habría financiado a los partidos en función de su número de miembros en el Parlamento.

Un mayor control público del dinero en la política requiere de un sistema comprensivo de financiamiento político basado en tres pilares: 1) completa divulgación, 2) un organismo independiente de aplicación, y 3) un financiamiento público razonable.

La divulgación estimula la transparencia en adquisición de fondos y en los gastos. La efectiva aplicación requiere de un organismo independiente dotado

de los poderes necesarios para supervisar, verificar, investigar y, de ser necesario, realizar procedimientos legales. Asumiendo que el financiamiento privado seguirá siendo una constante, el financiamiento regular y adecuado de los partidos por parte del Estado provee una garantía de una diversificación de los recursos financieros de los partidos y reduce la posibilidad de cooptación del Estado.



“He mudado mis cuarteles de campaña a Nevis,
así puedo mantener mi financiamiento en secreto.”
Harley Schwadron, Estados Unidos, www.cartoonstock.com

Notas

- ¹ Marcin Walecki es asesor en financiamiento político en la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales, IFES.
- ² Esta tipología está tomada de Michael Pinto-Duschinsky, “Financing Politics: A Global View” (Financiamiento de la política: una visión global), *Journal of Democracy*, vol. 13, N° 4, octubre de 2002.
- ³ *BBC News* (Gran Bretaña), 18 de junio de 2001; *Financial Times* (Gran Bretaña), 15 de abril de 2003).
- ⁴ Donatella della Porta y Alberto Vannucci, *Corrupt Exchanges: Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption* (Intercambios corruptos: Recursos y mecanismos de la corrupción política), New York, Aldine de Gruyter, 1999.
- ⁵ Entrevistas del autor con políticos de alto rango, Varsovia y Kiev, 2001.
- ⁶ Basado en las categorías de Freedom House, que clasifica a los países en “democracias consolidadas”, “gobiernos transicionales” y “autocracias consolidadas”. Véase www.freedomhouse.org/research/nitransit/2001/index.htm.
- ⁷ La captura del Estado es definida por Joel S. Hellman, Geraint Jones y Daniel Kaufmann como “diseñar la formación de las reglas básicas del juego (por ejemplo, leyes, reglas, decretos y regulaciones) a través de pagos privados ilícitos y no transparentes a los funcionarios públicos”. Véase www.econ.worldbank.org/docs/1199.pdf.
- ⁸ Los datos provienen de Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS) (Estudio del contexto empresarial y desempeño de las compañías). Véase www.worldbank.org.
- ⁹ Keith D. Ewing, *Money, Politics and Law: A Study of Electoral Campaign Finance Reform in Canada* (Dinero, política y ley: un estudio sobre la reforma al financiamiento de campañas electorales en Canadá), Oxford, Oxford University Press, 1992.
- ¹⁰ Entrevista del autor con representantes del ministerio polaco de Justicia y de la comisión electoral nacional, Varsovia, junio de 2002.

Cuadro 2.2 *

	1. Pagos irregulares en las decisiones políticas del gobierno	2. Frecuencia de donaciones políticas ilegales	3. Consecuencias de las donaciones políticas legales
Baja corrupción Política (resultado: mayor o igual a 5)	27% de los países: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Botswana, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Hong Kong, Países Bajos, Islandia, Israel, Jordania, Luxemburgo, Malasia, Malta, Noruega, Nueva Zelanda, Portugal, Reino Unido, Singapur, Suecia, Suiza, Taiwán, Túnez.	18% de los países: Australia, Austria, China, Dinamarca, Finlandia, Francia, Hong Kong, Países Bajos, Islandia, Jordania, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Reino Unido, Singapur, Suecia, Suiza, Túnez, Vietnam.	11% de los países: Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Hong Kong, Países Bajos, Islandia, Jordania, Luxemburgo, Nueva Zelanda, Singapur, Suecia, Túnez.
Corrupción política media (resultado entre 3 y 5)	56% de los países (Argelia, Brasil, Bulgaria, Camerún, Chile, China, Colombia, Corea, Costa Rica, Croacia, República Checa, Egipto, El Salvador, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Etiopía, Gambia, Ghana, Grecia, Hungría, India, Indonesia, Irlanda, Italia, Jamaica, Japón, Kenya, Letonia, Lituania, Macedonia, Malawi, Marruecos, Mauricio, México, Mozambique, Namibia, Nicaragua, Pakistán, Perú, Polonia, Federación rusa, Senegal, Serbia, Sri Lanka, Sudáfrica, Tailandia, Tanzania, Trinidad y Tobago, Turquía, Ucrania, Uganda, Uruguay, Venezuela, Vietnam, Zambia, Zimbabwe).	41% de los países: (Alemania, Argelia, Bélgica, Botswana, Canadá, Corea, Egipto, El Salvador, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Etiopía, Francia, Gambia, Grecia, Hungría, Indonesia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Malasia, Malawi, Malí, Malta, Marruecos, Mozambique, Namibia, Pakistán, Polonia, Portugal, Senegal, Serbia, Sudáfrica, Tailandia, Taiwán, Tanzania, Trinidad y Tobago, Uganda, Uruguay).	69% de los países: (Alemania, Argelia, Angola, Australia, Austria, Bangladesh, Bélgica, Botswana, Brasil, Camerún, Canadá, Chile, China, Corea, Costa Rica, Croacia, República Checa, República Dominicana, Egipto, El Salvador, Eslovenia, Estonia, Etiopía, Francia, Gambia, , Grecia, Haití, Hungría, India, Indonesia, Irlanda, Israel, Italia, Jamaica, Japón, Kenya, Letonia, Lituania, Macedonia, Malawi, Malí, Malta, Marruecos, Mauricio, México, Mozambique, Namibia, Nigeria, Noruega, Pakistán, Polonia, Portugal, Reino Unido, Senegal, Serbia, Sri Lanka, Suiza, Tailandia, Tanzania, Turquía, Uganda, Uruguay, Vietnam, Zambia, Zimbabwe).
Alta corrupción política (resultado menor a 3)	17% de los países: (Angola, Argentina, Bangladesh, Bolivia, Chad, República Dominicana, Ecuador, Filipinas, Guatemala, Haití, Honduras, Madagascar, Malí, Nigeria, Panamá, Paraguay, Rumania).	41% de los países: (Angola, Argentina, Bangladesh, Bolivia, Brasil, Bulgaria, Camerún, Colombia, Costa Rica, Croacia, Chad, República Checa, Chile, República Dominicana, Ecuador, Eslovaquia, Filipinas, Ghana, Guatemala, Haití, Honduras, India, Jamaica, Kenya, Macedonia, Madagascar, Mauricio, México, Nicaragua, Nigeria, Panamá, Paraguay, Perú, Rumania, Federación Rusa, Sri Lanka, Trinidad y Tobago, Turquía, Ucrania, Venezuela, Zambia, Zimbabwe).	21% de los países: (Argentina, Bolivia, Bulgaria, Colombia, Ecuador, Eslovaquia, Estados Unidos, Filipinas, Guatemala, Honduras, Madagascar, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Rumania, Federación Rusa, Serbia, Trinidad y Tobago, Ucrania, Venezuela).
Resultado promedio	4,1	3,25	3,8

* En cada caso, se pidió a los consultados que calificaran la amplitud o impacto de una práctica corrupta dada en una escala de 1 a 7, donde 1 indica si la práctica es común o muy influyente, y 7 si la práctica es rara o no influye. El cuadro coloca a los países en tres grupos para cada pregunta: los países que puntúan 5 o más (“baja corrupción política”), entre 3 y 5 (“corrupción política media”) y 3 o menos (“alta corrupción política”).

Recuadro 2.4: Corrupción política: una comparación global

Nuevos datos reunidos por el Foro Económico Mundial (FEM) llaman la atención sobre la amplitud de la corrupción política a lo largo del mundo. En octubre de 2003, el FEM publicó los resultados de su Análisis de la Opinión de los Ejecutivos 2003 en el *Informe de competitividad mundial*. El estudio, que procura obtener información acerca del contexto económico en el que operan las empresas, le preguntó a líderes empresarios en 102 países acerca de cómo comparaban a sus propios países con los estándares internacionales, considerando las dimensiones económicas, tecnológicas e institucionales. Fueron analizadas 7.741 empresas en todo el mundo.

De las más de cien preguntas del estudio de 2003, tres estaban destinadas a establecer la frecuencia de diferentes formas de corrupción política (véase cuadro 2.2).

La primera pregunta le pedía a los empresarios que estimaran la frecuencia con que las empresas de su ramo hacían pagos extras indocumentados o incurrían en *sobornos para influenciar la línea política del gobierno*. Sólo en 27 países los líderes empresarios afirmaron que tales pagos ocurren raramente o nunca en su industria, mientras que en 17 por ciento de los países plantearon que tales pagos eran habituales o bastante comunes.

La segunda pregunta a los empresarios fue que explicaran cuán comunes eran las *donaciones ilegales a los partidos políticos* en sus países. Las respuestas a estas preguntas son aún más negativas; en sólo el 18 por ciento de los países los empresarios afirman que las donaciones ilegales son inexistentes o poco habituales, y esos países incluyen algunos –como China y Vietnam– donde la apreciación puede llegar a reflejar no tanto la extensión de la corrupción como la naturaleza de los partidos políticos. Los líderes empresarios del 41 por ciento de los países consideran a las donaciones ilegales como habituales o bastante comunes.

La tercera pregunta planteada a los líderes empresarios fue que estimaran la amplitud de la *influencia directa de las donaciones políticas legales en los resultados políticos* en su país. En el 89 por ciento de los países, los empresarios consideran el impacto como moderado o alto. La cuestión muestra que los empresarios no se apartan de la ley a pesar de embarcarse en lo que llamaríamos prácticas corruptas. Los líderes empresarios estadounidenses hacen una afirmación sorprendente. Mientras que los pagos irregulares (resultado 5.1 en una escala de 1 a 7, donde 7 indica baja corrupción política) y las donaciones ilegales (resultado, 4.8) son considerados menos habituales en los Estados Unidos que en el promedio de los 102 países, se percibe que las donaciones legales tienen un impacto notablemente mayor en las decisiones políticas (resultado: 3.0) que el promedio.

Aunque cada pregunta apunta a un tipo específico de práctica, tomarlas en conjunto puede permitir una comparación de la amplitud de la corrupción política en el mundo. Once países están claramente en la categoría de “baja corrupción política”, y tres de ellos alcanzan un puntaje de 6,0 o más para las tres preguntas: Dinamarca, Finlandia y Singapur. Por el contrario, la categoría “alta corrupción política” incluye claramente diez países, de los cuales tres se hallan en América Central (Guatemala, Honduras y Panamá), cuatro en Sudamérica (Argentina, Bolivia, Ecuador y Paraguay) y tres en otras zonas (Madagascar, Filipinas y Rumania).

La puntuación atraviesa la línea divisoria entre el mundo desarrollado y el mundo

en vías de desarrollo. Dos países en vías de desarrollo tienen una puntuación promedio arriba de 5,0 en las tres preguntas: Jordania y Túnez. Por otra parte, entre aquellos países con una puntuación promedio menor a 4,0, tres son miembros de la Unión Europea: Grecia, Irlanda e Italia.

World Economic Forum (www.weforum.org/gcr)

Campaña de reforma del financiamiento: ¿está América Latina en el camino hacia la transparencia?

*Bruno Wilhelm Speck*¹

La mayoría de los países latinoamericanos han incorporado alguna legislación acerca del financiamiento de los partidos o las campañas en la última década (para una visión general, véase cuadro 2.3, página 54)². Aunque algunos comenzaron con altas exigencias, la mayoría se enfrentó a la tarea de equilibrar la integridad y la equidad con la legítima demanda de recursos para financiar la competencia política.

Las severas limitaciones de los presupuestos públicos de la región, con su impacto directo en el bienestar de la población, han hecho que los latinoamericanos no estén muy dispuestos a garantizar mayores recursos a la competencia política, sin tener en cuenta la evidencia de que cierto financiamiento público tiende a limpiar la política. A pesar de que los recursos del Estado juegan ya un papel importante en algunos países, coexisten con límites apenas moderados sobre las fuentes privadas de financiamiento.

Vetos y límites

A pesar de una ola de reformas de la legislación sobre partidos y elecciones a partir de los 1990, sólo recientemente se adoptaron límites y prohibiciones en algunos países latinoamericanos. La mitad de los países no han establecido ningún límite sobre el monto del financiamiento privado para las campañas electorales. En aquellos países en los que se han establecido límites al financiamiento, quedan todavía dudas sobre la capacidad de los respectivos organismos de control para implementarlos.

Sin embargo, la mayoría de los países ha prohibido totalmente los aportes extranjeros, excepto Colombia, Perú y Uruguay, donde las leyes siguen permitiendo contribuciones de cualquier origen. En Paraguay, la legislación que prohíbe tales financiamientos cubre expresamente los aportes de las compañías multinacionales y las actividades de las fundaciones internacionales de los partidos políticos.

Varios países prohíben el financiamiento de compañías que hacen negocios con el gobierno, pero el sentido real de lo que esto significa varía a lo largo de la región. En la Argentina y Ecuador, la ley excluye a los proveedores de bienes y servicios públicos de las donaciones mientras que Brasil y Paraguay permiten aportes de ese origen, pero excluyen a las compañías que dependen de licencias públicas (como las compañías de radio y televisión). En el pasado, la legislación de ciertos países prohibía las donaciones de cualquier entidad legal sobre la base de que la democracia sirve a los ciudadanos y no a las compañías. En Brasil, se abandonó en 1993 una prohibición de donaciones empresariales luego de las investigaciones que culminaron en la destitución del presidente Fernando Collor. Los reformadores reconocieron que el financiamiento de las campañas por parte de las compañías privadas era una realidad innegable y concluyeron que la ley debía modificarse para ser aplicable.

La legislación habitual en Sudamérica también prohíbe el financiamiento por parte de ciertos grupos sociales, como iglesias, sindicatos, asociaciones empresariales y profesionales. La ley boliviana sobre partidos políticos no permite contribuciones de ninguna organización no gubernamental o grupos religiosos. Semejantes prohibiciones se hallan en vigencia en la Argentina, Brasil y Paraguay. Bolivia también prohíbe específicamente dinero proveniente de actividades ilícitas o de fuentes criminales.

La Argentina posee el modelo más completo de limitaciones, con restricciones en el monto de las donaciones individuales y la cantidad total de las contribuciones privadas. Éstas se definen en relación con el volumen total de fondos conseguidos por el candidato o partido. Mientras la Argentina estipula que los donantes individuales pueden contribuir hasta el 1 por ciento de la cifra total conseguida por un partido, el límite en Bolivia y Ecuador es del 10 por ciento, mostrando así la dificultad para definir una línea que separe a las donaciones deseables de las problemáticas. La particular solución de Brasil fue establecer topes de donación para las entidades legales y los individuos, basados en la riqueza personal o empresarial, respectivamente. Aparentemente los topes fueron impuestos para proteger a los empresarios de los candidatos, no a los candidatos de los donantes.

Se encuentra una heterogeneidad similar en los montos definidos por los topes a las donaciones individuales. Mientras algunos países establecen montos absolutamente bajos, en otras partes alcanzan un volumen considerable. En Paraguay el límite absoluto es seis veces el salario mensual mínimo; en Costa Rica, 45 veces.

La Argentina, Colombia y Ecuador han desarrollado recientemente reglas para limitar los gastos.

Subsidios públicos

El financiamiento público tiene una larga tradición en América Latina. Candidatos o partidos de la mayoría de los países reciben algún apoyo público directo o indirecto. Pero los subsidios varían enormemente en forma e importancia. Por un largo tiempo, el apoyo estatal se limitó a servicios públicos gratuitos, la exención de impuestos para las actividades partidarias y otros beneficios de un impacto económico menor. El apoyo simbólico existe casi en todos los países. Las contribuciones en efectivo fueron incorporadas en Costa Rica tan temprano como 1956, pero los subsidios significativos en dinero sólo aparecieron en algunas partes tras la redemocratización a finales de los 1970 (Ecuador, 1975; Argentina, 1985; Colombia, 1986; Brasil, 1995). Las contribuciones varían tremendamente desde unos pocos centavos a varios dólares por cada votante. Venezuela es el único país latinoamericano que ha revocado el financiamiento público de los partidos. El presidente Hugo Chávez anuló el financiamiento en 1995 para terminar con lo que consideraba los privilegios de una corrupta clase política.

Los partidos políticos reciben espacios gratuitos en estaciones públicas y privadas pero les está prohibido comprar tiempo adicional. Otros países han incorporado leyes menos comprensivas respecto del acceso a los medios: limitando el tiempo gratuito en radio y televisión a la campaña electoral (Paraguay) o brindando acceso gratuito a los partidos y candidatos sólo por radio (Argentina) o exclusivamente en los medios de propiedad estatal (Bolivia). Complementando este esfuerzo por brindar acceso gratuito a los medios para todos los candidatos, Brasil y Chile también han desarrollado leyes que limitan el tiempo de publicidad en los medios privados (véase recuadro 3.2, “Descuentos en los medios para la política: ejemplos de América Latina, página 70).

Transparencia y control

La realidad de la información del financiamiento difiere a lo largo de los países. En Perú y Uruguay, no se exige que los partidos informen sus ingresos bajo ninguna forma. En otros países, simplemente se exige a los partidos y candidatos que conserven registros contables por determinado período pero no están sometidos a las cortes electorales o ningún otro organismo regulatorio (véase “El papel de la divulgación en el combate contra la corrupción en el financiamiento político”, Capítulo 3, página 57).

Hay numerosos modos en que los partidos y candidatos pueden evitar identificar a sus contribuyentes y los montos aportados. Las fuentes pueden camuflarse a través de colectas masivas, como en la Argentina, o no revelando el nombre de los donantes por un cierto período de tiempo. La legislación argentina –una de las más permisivas en el pasado– es ahora ejemplar, pues exige un informe provisorio antes de que tenga lugar la elección, al igual que

cuentas completas una vez transcurrida. Es el único país de Sudamérica que pide alguna forma de informe contable preelectoral.

Perú es un ejemplo de permanente negligencia. El intento de la justicia electoral por incorporar más exigencias de informes en 2002 fue rechazado por los legisladores, quienes respondieron con una ley contraria que exime a candidatos y partidos de toda obligación de difundir sus actividades de financiamiento.

Cuando la información contable es sometida a las cortes electorales, no es fácilmente accesible al público en general. Brasil es el único país en la región en colocar esa información en Internet. En otras partes, los investigadores deben recorrer la prensa oficial o hacer un pedido individual a las cortes electorales. En muchos casos, no está previsto en la legislación un acceso más amplio a la ciudadanía; en otros, las leyes existentes sobre acceso a la información son simplemente ignoradas. Sigue siendo problemático que las cortes electorales y otras organizaciones de control mantengan el monopolio de la información sobre las campañas y la responsabilidad de regularla.

Notas

- ¹ Bruno Wilhelm Speck enseña ciencias políticas en la Universidad Estatal de Campinas, Brasil, y es director de investigaciones de Transparencia Brasil.
- ² Este estudio sobre la regulación del financiamiento político en América Latina se basa en investigaciones coordinadas por el autor para Transparency International, América Latina y Caribe. Los informes preparados por los capítulos nacionales de TI deben ser complementados por investigación adicional. El estudio central se focaliza en nueve países de Sudamérica (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela). Los ejemplos adicionales están tomados de Costa Rica, Panamá y Uruguay. Para más sobre este proyecto de investigación, véase www.transparency.org/tilac/trabajo_en-red/financiamiento/diagnostico-comperativo.html.

Cuadro 2.3: Recientes reformas respecto de la transparencia de las cuentas de partidos y candidatos en Sudamérica

	Informes sobre cuentas	Identificación de donantes	Acceso
Argentina:	Desde 1985, prestación de cuentas dentro de los 60 días del final de año fiscal y después de las campañas. Además, durante las campañas, informaciones completas diez días antes y 60 días después del pleito.	Desde 1985, la legislación sigue disponiendo colectas populares y la no divulgación de los donadores. Desde 2002, la identificación de las donaciones resulta obligatoria.	Desde 1985, publicación de los informes de cuentas de partidos y campañas en el diario oficial. Desde 2002, se ha exigido su colocación en Internet. La ley garantiza acceso a la información para cualquier ciudadano.
Bolivia:	Desde 1999, se exige a los partidos que informen anualmente sus cuentas detallando fuentes y el propósito de los fondos.	Identificación individual de donaciones.	La información es pública.
Brasil:	Desde 1995, balance sobre las cuentas partidarias dentro de los 120 días posteriores al año fiscal. Desde 1993, prestación de las cuentas dentro de los 30 días posteriores a la elección.	Se debe identificar individualmente el origen de la fuente y el valor de las donaciones.	Datos sobre partidos son publicados anualmente en los diarios oficiales. Desde 2002, acceso en Internet a la información sobre financiamiento de campañas.
Chile:	Desde julio de 2003, se exige a los partidos que informen mensualmente a la autoridad electoral sobre donaciones importantes recibidas, y deben presentar las cuentas 30 días después de las elecciones.	Desde julio de 2003, las donaciones superiores a 500 dólares deben ser identificadas. Las donaciones menores sólo deben ser identificadas si exceden el 20 por ciento de las donaciones totales.	Desde julio de 2003, la información sobre financiamiento de campañas debe estar disponible para quien lo requiera.
Colombia:	Desde 1994, prestación anual de las cuentas de los partidos y separadamente en las elecciones.	Desde 1994, las donaciones deben ser identificadas individualmente.	La información es publicada.
Ecuador:	La legislación para partidos exige desde 1978 contabilidad, pero fiscalización se refiere sólo a recursos públicos. Desde 2000, rendición de cuentas en un plazo de 90 días.	Desde 2002, información completa de donaciones individuales.	En la práctica los datos no son accesibles, a pesar de que la ley exige que esté disponible al público.
Paraguay:	Desde 1990 balance completo, tanto del partido como de las elecciones.	Desde 1996, inclusión de la fuente de las donaciones.	No se publica información.
Perú:	Los partidos no prestan cuentas. Sobre elecciones los candidatos deben dar previsión 60 días antes y prestar cuentas 60 días después de la elección.	El intento por parte de la corte electoral de incorporar la identificación individual de las donaciones fue rechazado por la legislatura en 2002.	No se publica información.
Venezuela:	Desde 1964, los partidos deben mantener informes de cuentas con ingresos y gastos.	No hay identificación individual de los donantes.	No se publica información.

Recuadro 2.5: Parlamentarios se unen a la lucha contra la corrupción

La Organización Global de Parlamentarios contra la Corrupción (GOPAC) es una red internacional de parlamentarios que luchan por generar integridad y promover un efectivo control. GOPAC está organizada en redes regionales y capítulos nacionales. Su red regional en África –la Red Africana de Parlamentarios contra la Corrupción (APNAC) –nació en 1999 en Kampala, Uganda.



La lucha contra la corrupción debe fundar las convicciones personales de los líderes electos. Mi convicción personal y la de otros políticos kenyanos llevó en 2001 a la fundación del capítulo de la APNAC en Kenya. Es una asociación de miembros del Parlamento que están decididos a eliminar la corrupción del Congreso y a extender esa lucha a todas las esferas de la vida de las que participamos.

De los 21 miembros originales, 12 fueron reelectos en las elecciones generales de diciembre de 2002, y el capítulo Kenya de la APNAC está decidido a ampliar sus miembros. De aquellos que fueron reelectos, ocho están en el gabinete, luego del cambio de gobierno. Dado que ahora soy ministro de gobierno, estoy bien al tanto de que el gobierno de la National Rainbow Coalition fue elegido por su plataforma anticorrupción. El propio presidente Kibaki lo sostiene al afirmar que su gobierno pretende luchar contra la corrupción “desde arriba”. No puedo estar más de acuerdo.

Antes de la reciente elección, serví como director del primer comité parlamentario de Kenya sobre corrupción. El comité llegó a alcanzar sus objetivos, a pesar de las dificultades que encontró por el camino. Preparó una “lista de la vergüenza” que identificaba circunstancias específicas de corrupción oficial y a los individuos culpables, pero el legislativo votó para borrar sus nombres del informe del comité. La obra del comité ayudó también para restablecer la Autoridad Anticorrupción de Kenya, encabezada por un político y un empresario y más tarde por un respetado juez de la Corte Suprema. Sin embargo, como ocurre en muchas partes del mundo, la Autoridad Anticorrupción fue frustrada por intrigas políticas armadas por funcionarios políticos que buscaron escudarse de posibles acciones legales en su contra.

Pese a eso, no nos detenemos. El original proyecto contra la corrupción, que fue redactada por el comité especial, tuvo varias redacciones antes de ser adoptada en mayo de 2003 como Acta de Anticorrupción y Crímenes Económicos, junto con el Acta de Ética de los Funcionarios Públicos. El momento de establecer esas dos piezas legislativas fue sostenido por el gran compromiso personal de los miembros del capítulo Kenya de la APNAC.

Ahora tenemos una enorme oportunidad en Kenya para extirpar de raíz la corrupción. Es un desafío que hemos aceptado. Es una lucha que tenemos toda la intención de ganar.

Musikari Kombo (ministro de desarrollo regional, y ex presidente del comité parlamentario especial sobre corrupción, Kenya)

Recuadro 2.6: Anna Hazare: ganador del Premio de Integridad de TI 2003



Anna Hazare (como se conoce en todas partes a Kisan Babu Rao) es un renombrado militante contra la corrupción en el estado indio de Maharashtra. Ha militado por más de 20 años para terminar con la corrupción del gobierno local y en la industria de la silvicultura de su estado natal.

Como resultado de los esfuerzos de Hazare, dos ministros del partido gobernante renunciaron por corrupción y el gobierno inició acciones legales contra los funcionarios corruptos del departamento de silvicultura. Hazare y un equipo de abogados se ocupan ahora de los casos de corrupción traídos hasta ellos por los ciudadanos y ha sometido más de 700 al gobierno.

Hazare ha sufrido personalmente en su lucha contra la corrupción. Fue sentenciado a tres meses de prisión en 1998 por difamación en un caso de corrupción contra un ex ministro de Estado. Fue liberado después de que más de 125.000 personas viajaran hasta su aldea en protesta.

Hazare amenazó con "ayunar hasta morir" desde el 9 de agosto de 2003 hasta que se tomaran las acciones apropiadas para investigar a los políticos y funcionarios corruptos, incluyendo a cuatro ministros. Nueve días después de comenzada su huelga de hambre, el gobierno aceptó finalmente la mayoría de sus demandas.