

Manual de Financiamiento de la Actividad Política:

UNA GUÍA PARA FOMENTAR LA
TRANSPARENCIA EN LAS DEMOCRACIAS EMERGENTES



FIAPP

OFICINA DE DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD

“...promoviendo la transición de regímenes democráticos y su consolidación en todo el mundo.”

**MANUAL DE FINANCIAMIENTO DE LA ACTIVIDAD POLÍTICA: UNA GUÍA
PARA FOMENTAR LA TRANSPARENCIA EN LAS DEMOCRACIAS EMERGENTES**

Noviembre de 2003

Serie de Publicaciones Técnicas

**Oficina de Democracia y Gobernabilidad
Buró para Democracia, Conflictos y Asistencia Humanitaria
Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
Washington, D.C. 20523-3100**

PARA ORDENAR COPIAS DE ESTE DOCUMENTO CON EL DEVELOPMENT EXPERIENCE CLEARINGHOUSE:

- Sírvase presentar como referencia el título (**MANUAL DE FINANCIAMIENTO DE LA ACTIVIDAD POLÍTICA: UNA GUÍA PARA FOMENTAR LA TRANSPARENCIA EN LAS DEMOCRACIAS EMERGENTES**) y el número de identificación del documento (PN-ADJ-618)
- Los empleados de USAID, sus contratistas en el exterior y las organizaciones extranjeras patrocinadas por USAID pueden ordenar este documento sin cargo.
- Las universidades, centros de investigación, oficinas gubernamentales y demás instituciones localizadas en los países en desarrollo pueden solicitar hasta cinco copias sin cargo.
- Todas las demás instituciones y particulares pueden adquirir los documentos. Por favor, no envíe el pago directamente. Cuando sea necesario los costos de reproducción y envío serán facturados.

Encargos por fax al: (301) 588-7787. **Atención:** USAID Development Experience clearinghouse (DEC)

Encargos por correo electrónico a: decorder@dec.edie.org

SERIE DE PUBLICACIONES TÉCNICAS

La Serie de Publicaciones Técnicas de la Oficina de Democracia y Gobernabilidad de USAID fue lanzada en marzo de 1998. La serie incluye publicaciones destinadas principalmente al personal de USAID; no obstante, todos los interesados en el sector pueden encontrar utilidad en la serie. Los autores de las publicaciones individuales pueden ser funcionarios de USAID y/u otras personas de los sectores público y privado. La Oficina de Democracia y Gobernabilidad se reserva el derecho de examinar y editar el contenido y formato de todas las publicaciones, y todas están sujetas a procesos más amplios de revisión de USAID. Uno de los propósitos de la serie es destacar prácticas óptimas, lecciones aprendidas y otras directrices para consideración de los profesionales que trabajan en temas relacionados con la democracia y la gobernabilidad. La serie también incluye publicaciones destinadas a estimular el debate y la discusión.

La contratapa del documento incluye una lista de otras publicaciones relevantes e información para obtenerlas.

INFORMACIÓN SOBRE LA PRESENTE PUBLICACIÓN

Esta es la primera publicación de USAID acerca del tema del financiamiento de la actividad política en las democracias emergentes. Su propósito es fomentar el entendimiento por parte del personal de campo de USAID, dirigentes políticos de los países anfitriones, organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación acerca de un tema a veces oscuro y delicado. También se propone fomentar el conocimiento en torno a los diversos aspectos y beneficios de un financiamiento transparente y sugiere algunas opciones prácticas de asistencia técnica que estimulan el uso de la divulgación como metodología para fortalecer los procesos políticos y democráticos nacionales.

Comentarios relacionados con esta publicación y preguntas relacionadas con el financiamiento de la actividad política, deben dirigirse a:

Michele Schimpp, Division Chief, Elections and Political Processes

Tel: (202) 712-5039

Fax: (202) 216-3231

Mschimpp@usaid.gov

Gene Ward, Elections and Political Processes

Tel: (202) 712-1079

Fax: (202) 216-3231

Gward@usaid.gov

Oficina de Democracia y Gobernabilidad

Buró para Democracia, Conflictos y Asistencia Humanitaria

Agencia de Desarrollo Internacional de Estados Unidos

Washington, DC 20523-3100

Se puede obtener mayor información y versiones electrónicas de la Serie de Publicaciones Técnicas de la Oficina de Democracia y Gobernabilidad en el sitio Intranet: <http://inside.usaid.gov/G/DG/> y en el sitio Internet de la USAID para la democracia: http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/

LA OFICINA DE DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD

La Oficina de Democracia y Gobernabilidad es el punto focal de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) para programas de democracia y gobernabilidad. La función de la Oficina es ofrecer al personal de USAID y a otros profesionales del desarrollo el liderazgo técnico e intelectual necesario para fomentar la consolidación de la democracia. La Oficina se especializa en las siguientes áreas:

- Estado de derecho
- Procesos políticos y electorales
- Sociedad civil
- Gobernabilidad

AGRADECIMIENTOS

Gene Ward, PhD

El Sr. Gene Ward es asesor principal en temas de financiamiento de la actividad política de la Oficina de Democracia y Gobernabilidad de USAID. Obtuvo su PhD en la Universidad de Hawai como becario profesional del Departamento de Estado de Estados Unidos en el East West Center de Honolulu. Su campo de especialización es el desarrollo político-económico-internacional. Se desempeñó como diputado de la Cámara de Representantes del estado de Hawai de 1990 a 1998, la mitad de este período, como líder de la bancada minoritaria. El Sr. Ward fue candidato al Congreso de los Estados Unidos en el Primer Distrito de Hawai en 1998. Antes de incorporarse a la Oficina de Democracia y Gobernabilidad era coordinador de programas del Proyecto de Autonomía Local del Instituto Republicano Internacional en Indonesia. Antes de dedicarse a la política, el Sr. Ward fue cofundador y director ejecutivo de una organización de desarrollo empresarial sin ánimo de lucro, la primera en Estados Unidos que se concentró en ayudar a empleados a establecer sus propias empresas. Sirvió dos años en Malawi como asesor de la Oficina Internacional del Trabajo de la ONU en Lilongwe. El Sr. Ward es el principal autor de este manual, cuyo componente de investigación fue desarrollado por la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales. Debe dejarse constancia de un agradecimiento y un reconocimiento especial a Michel Schimpp, por las contribuciones de orden orgánico y editorial que permitieron consolidar el presente manual.

Michael Pinto-Duschinsky, PhD

El Sr. Pinto-Duschinsky es una autoridad mundial en materia de financiamiento de la actividad política a nivel internacional. Actualmente, es investigador principal de política en la Universidad de Brunel, Reino Unido, y preside el Comité de Investigación de Financiamiento de la Actividad Política y la Corrupción de la Asociación Internacional de Ciencia Política. El Sr. Pinto-Duschinsky es autor de una serie de libros y artículos sobre financiamiento de la actividad política, incluyendo un proyecto reciente sobre administración y costo de las elecciones. Es miembro del directorio de la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales y ha asesorado a numerosos gobiernos en materia de financiamiento de la actividad política.

Herbert Alexander, PhD

El Sr. Alexander es un distinguido profesor emérito de ciencias políticas y una autoridad de primer nivel en materia de financiamiento de la actividad política en Norteamérica. Recibió su doctorado en ciencias políticas en la Universidad de Yale y se ha especializado en el tema del dinero y la política desde que era becario de investigación en la Escuela de Graduados. El Sr. Alexander ha dictado clases, brindado conferencias y realizado publicaciones sobre el tema en Princeton, Yale y la Universidad de Southern California. También ha prestado servicios a gobiernos en el nivel federal y estatal, entre otros cargos, como director ejecutivo de la Comisión sobre Costos de Campaña del Presidente y más tarde, como consultor del Presidente y del Contralor General de Estados Unidos. El Sr. Alexander ha escrito, es coautor y editor de más de 20 libros y 200 artículos relacionados con el financiamiento de la actividad política, incluyendo *Financing Politics: Money, Elections and Political Reform*, 9ª Edición.

Fundación Internacional para los Sistemas Electorales (IFES)

IFES fue responsable de la recolección de datos para el presente manual. Fundada en 1987, IFES es una organización privada, sin ánimo de lucro, no partidaria, dedicada a brindar asistencia en las áreas de administración electoral y promoción de la democracia. También sirve como centro de información y recursos sobre elecciones para todo el mundo. Desde su sede en Washington y sus oficinas de campo en 25 países de África, las Américas, Asia, Europa y el Oriente Medio, IFES ha respaldado iniciativas democráticas en más de 120 países. En la actualidad cuenta con más de 200 funcionarios multilingües y una vasta experiencia en cada país en materia de administración electoral, gobernabilidad, Estado de derecho, sociedad civil,

resolución de conflictos, investigación aplicada, asuntos de género, tecnología de la información pública, entre otras.

IFES encomendó estudios de caso y contribuciones a los siguientes investigadores: Randhir Jain (sobre la India), Joel Rocamora (sobre las Filipinas), Marcin Walecki (sobre Ucrania), Laura Thornton (sobre Tailandia), Menachem Hofnung (sobre casos judiciales internacionales), Nicole Gordon (sobre aplicación de la ley), y Robert Dahl (sobre una ley modelo de divulgación de información). Eve E. Epstein realizó la edición técnica final.

Foro Interamericano sobre Partidos Políticos (FIAPP)

La traducción al español del presente manual, se realizó en el marco del FIAPP por la Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos (OEA). César Arias (OEA) y Roberto Figueredo (USAID) se encargaron de la edición final del texto publicado en conjunto por las dos instituciones. El FIAPP es el eje de la estrategia de la Organización de los Estados Americanos para la reforma y modernización de los partidos políticos y sistemas partidarios en el hemisferio. Tanto en el nivel hemisférico, como en los ámbitos subregionales y nacionales, el FIAPP ha servido como un mecanismo de encuentro que facilita la construcción de consensos sobre temas de reforma política entre representantes de los partidos políticos, sectores sociales, académicos, autoridades electorales, medios de comunicación e instituciones de la cooperación internacional. Adicionalmente, con el propósito de intercambiar experiencias, el FIAPP organiza reuniones anuales, talleres de trabajo, y distintas actividades en el campo de la capacitación política, la asistencia técnica y la investigación aplicada.

PRÓLOGO

La transparencia representa el pilar fundamental en la reforma del financiamiento político. Cualquier reforma que pretenda crear un ambiente de igualdad en la competencia partidaria y electoral comienza con información completa, precisa y actualizada. Tal como se señala en la introducción del informe: "Si no se logra una mayor divulgación y transparencia en las democracias emergentes, los vínculos entre el dinero y la política permanecerán en las sombras y los electores no tendrán manera de calibrar la influencia del dinero en los funcionarios que eligen." La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) ha producido este manual con el objetivo de examinar la influencia del dinero en la política y plantear diferentes alternativas para hacer este proceso más transparente a través de técnicas de divulgación.

El presente trabajo categoriza los logros obtenidos por 118 países del mundo en materia de divulgación. Los hallazgos son formidables: menos de un tercio de los países cuentan con legislación sobre transparencia, y en muchos de ellos, no se aplica debidamente la normatividad existente. Asimismo, existe cierta reticencia en los actores políticos para brindar información y, cuando se la presenta, no goza del detalle necesario para determinar con precisión la naturaleza de los flujos del dinero. En América Latina y el Caribe la situación es más preocupante si se tiene en cuenta que las dos regiones registran las tasas más bajas de divulgación de ingresos y gastos en las campañas electorales. Aun así, cabe destacar que ha habido avances importantes que podrían servir como pauta para otros países.

El objetivo principal de este trabajo no es realizar un ejercicio meramente académico. El formato del informe permite que los políticos y otros actores que buscan reformar el régimen de financiamiento político lo utilicen como una herramienta práctica y útil, dado que contribuye con datos valiosos acerca del estado del financiamiento político y su grado de transparencia en un número importante de países. Por supuesto, se trata de un tipo de información que necesita ser permanentemente actualizada debido a que el financiamiento político es un tema dinámico. Por esta razón, se espera que el presente manual contribuya a aumentar la conciencia sobre la relevancia del tema y promueva una mayor investigación práctica y sostenida en este campo.

La traducción y divulgación de la versión en español de este manual se ha realizado dentro del marco del Foro Interamericano sobre Partidos Políticos el FIAPP que sirve como un mecanismo de encuentro que facilita la construcción de consensos sobre temas de reforma política entre representantes de los partidos políticos, sectores sociales, académicos, autoridades electorales, medios de comunicación e instituciones de la cooperación internacional. Para la Unidad para la Promoción de la Democracia, es muy grato haber concretado la sociedad entre la OEA y USAID que trajo como resultado la producción de esta versión del libro. Se espera que dicho esfuerzo contribuya a que el análisis sobre la divulgación de la financiación política contenido en el informe tenga más resonancia en la región y complemente los esfuerzos de ambas organizaciones por generar democracias más transparentes en el hemisferio.

**MANUAL DE FINANCIAMIENTO DE LA ACTIVIDAD POLÍTICA: UNA GUÍA
PARA FOMENTAR LA TRANSPARENCIA EN LAS DEMOCRACIAS EMERGENTES**

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	10
I. INTRODUCCIÓN	15
II. FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑAS Y PARTIDOS POLÍTICOS: RIESGOS Y REFORMA	17
A. El dinero en la política: riesgos posibles	17
B. Controlando el dinero en la política: principales criterios de reforma	22
C. Aplicación de las leyes: ejecución de las leyes en la práctica.....	27
III. ANATOMÍA DE LA DIVULGACIÓN DE INFORMACIÓN SOBRE FINANCIAMIENTO DE LA ACTIVIDAD POLÍTICA	30
A. Proceso de divulgación	30
B. ¿Quién necesita divulgar qué y a quién?.....	30
C. Acceso oportuno a los datos declarados.....	34
D. Posibles costos y desventajas de la divulgación de información	34
IV. TENDENCIAS INTERNACIONALES EN LA DIVULGACIÓN DE INFORMACIÓN SOBRE FINANCIAMIENTO DE LA ACTIVIDAD POLÍTICA	37
V. CONTROLANDO EL DINERO EN LA POLÍTICA: LA EXPERIENCIA DE ESTADOS UNIDOS	42
A. Marco legal del financiamiento de las campañas políticas en Estados Unidos	42
B. Aspectos sobresalientes del sistema de financiamiento de la política a nivel nacional en Estados Unidos.....	44
VI. ENTENDIENDO EL PANORAMA GENERAL DEL FINANCIAMIENTO DE LA ACTIVIDAD POLÍTICA	47
A. Definición de la naturaleza y el alcance del problema.....	47
B. Definición de los actores y aliados más importantes	50
C. Identificando el marco legal y sus prácticas.....	53
VII. FOMENTANDO LA DIVULGACIÓN	55
A. Establecer y fortalecer coaliciones y sus miembros	56
B. Evaluación y mejoramiento del marco jurídico para la divulgación de información	57
C. Estimulo a la reforma entre partidos y dirigentes políticos	58
D. Fortaleciendo la aplicación efectiva de la legislación.....	59
E. Vínculos con los programas anticorrupción	60
F. Apoyo a las organizaciones regionales.....	60
G. Cómo avanzar.....	61

- APÉNDICE A: Normas básicas de divulgación en 188 países**
- APÉNDICE B: Ley del congreso para mejorar la divulgación financiera en países extranjeros**
- APÉNDICE C: Bibliografía y referencias en Internet**
- APÉNDICE D: Ejemplos de formularios de divulgación de información financiera**
- APÉNDICE E: Umbrales para la divulgación de información financiera por país**
- APÉNDICE F: Control judicial de las disposiciones sobre divulgación**
- APÉNDICE G: Directrices para la redacción de legislación sobre divulgación de información financiera**
- APÉNDICE H: El control del dinero en la política: principales avances legislativos en Estados Unidos**

RESUMEN EJECUTIVO

Este es un manual básico sobre el tema del dinero en la política, con énfasis en el papel de la divulgación de información. El “dinero en la política” se refiere a los fondos utilizados para financiar campañas electorales o para incidir en los procesos políticos. El “financiamiento de la política” es un término general que se refiere al “financiamiento de los partidos” o al “financiamiento de las campañas.” En los sistemas parlamentarios, generalmente impulsados por los partidos, se utiliza el término financiamiento de los partidos. En los sistemas presidenciales, impulsados más por los candidatos, el término más común es el de financiamiento de las campañas.

El manual ofrece un panorama general de las finanzas de las campañas y los partidos, en él se examina el papel del dinero en la política de un país y se describe cómo los países tratan de regular el flujo de fondos en la contienda política. Su premisa fundamental es que la divulgación de las finanzas de las campañas y los partidos políticos es la base que sustenta todo intento de controlar el dinero en la política. La transparencia es el principio básico de la democracia y el elemento fundamental para la legitimidad de los funcionarios electos de cada país, al igual que de sus procesos políticos y electorales.

*La luz del sol es el mejor
desinfectante.*

Juez Louis Brandeis (Corte Suprema
de Estados Unidos, 1916-1939)

El objetivo del manual es orientar y brindar ideas prácticas para los promotores de la democracia, organizaciones de la sociedad civil, activistas, dirigentes políticos, académicos, autoridades electorales y miembros de la comunidad internacional preocupados por la influencia del dinero en la política. Además de resaltar los riesgos del dinero en la política, resume las estrategias para controlar su flujo, señalando que una mayor divulgación y una aplicación más estricta de la legislación es la piedra angular de todo empeño reformista. También ofrece un contexto para comprender el panorama del financiamiento de la actividad política en los países y ofrece una serie de opciones programáticas.

Este manual contribuye a las publicaciones existentes en el campo emergente del financiamiento de la actividad política y es la primera publicación exclusivamente dedicada al tema de la divulgación de las finanzas de la política. El manual refleja las conclusiones de una revisión rigurosa y sistemática de la legislación sobre divulgación de información en 118 países y examina el estado global de la transparencia.¹ También destaca algunos aspectos de los esfuerzos de Estados Unidos para hacer más justo y transparente el financiamiento de la política.

A. ¿Por qué el dinero es importante en la actividad política?

Sin dinero, las democracias multipartidarias no podrían competir ni sus gobiernos funcionar. Al igual que la libre expresión, el financiamiento de la actividad política está

¹ Véase el Apéndice A, donde se presenta la situación de cada país en materia de divulgación de información financiera: 23% de los países (N=27) pertenecen a África; 20% a la región Asia-Pacífico (N=24); 30% a Europa oriental y occidental (N=35); los países del Caribe y América Latina (N=30) comprenden el 25%, en tanto que Estados Unidos y Canadá representan el 2% de los países analizados. Con el patrocinio de USAID, la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales (IFES) realizó un estudio para determinar la situación de la divulgación en el mundo, recabando información sobre la legislación existente en 118 países. Esta investigación es el ejercicio comparativo más completo realizado hasta la fecha en materia de legislaciones sobre divulgación de información.

estrechamente vinculado a la salud y la fortaleza de la democracia. No obstante, las leyes y reglamentos destinados a controlar el financiamiento de la actividad política corren el riesgo de socavar el derecho básico de los ciudadanos de aportar su contribución al candidato o partido preferido.

Existen por lo menos cuatro riesgos principales vinculados al dinero en la política que exigen empeño para controlarlos:

- **Desigualdad en las reglas del juego** – el riesgo de que las grandes sumas de dinero en la política otorguen una ventaja indebida frente a otros y limiten la competencia
- **Acceso desigual a los cargos políticos** – el riesgo de que ciertos sectores de la población carentes de dinero se vean impedidos de postularse a cargos políticos u obtengan una representación significativa
- **Políticos “influenciables”** – el riesgo de que los donantes controlen a los políticos que financian
- **Corrupción política** – el riesgo de que el dinero ilícito corrompa el sistema y socave el Estado de derecho

Estos riesgos amenazan el desarrollo democrático y económico pero muchas democracias emergentes aún no los han empezado a enfrentar.

B. El papel fundamental de la divulgación de información en el control del financiamiento de la actividad política

En general, existen seis criterios fundamentales para controlar el dinero en la política. Estos son limitar las contribuciones, prohibir las contribuciones, limitar los gastos, limitar los períodos de campaña, la divulgación pública y el financiamiento del Estado. Con frecuencia, se incluye una combinación de estos criterios en las iniciativas de reforma, pero no existe una fórmula única y aceptada sobre cuál es la mejor combinación de criterios.

Lo que resulta claro es que los límites y las prohibiciones al financiamiento de la actividad política sólo pueden funcionar si existen normas adecuadas para la divulgación de información financiera. La divulgación pública es el método más básico para controlar el dinero en la política. Esta exige dos cosas: 1) que los candidatos y los partidos declaren en detalle los ingresos y los gastos, y 2) que los informes de financiamiento de las campañas y los partidos sean oportunamente presentados para el escrutinio público. Basada en la transparencia y la apertura, la divulgación pública permite que la ciudadanía decida qué hacer con la información divulgada. Por esta razón, la divulgación es aceptada en general como una estrategia más neutral. Sin la divulgación, los demás intentos para regular el dinero en la política simplemente no funcionan o no son viables.

Una conclusión importante del estudio de USAID en 118 países es que éstos, en su mayoría, no hacen responsables a sus políticos a través de requisitos de divulgación. Algunas de las conclusiones más sobresalientes del análisis incluyen:

- **Donantes ocultos** – Muy pocos países exigen a los políticos revelar la fuente del financiamiento de las campañas. Sólo el 32% exigen revelar el nombre de los donantes a los partidos políticos. Esto significa que en la mayoría de los países los partidos y las campañas pueden ser financiadas por cualquiera y eludir el escrutinio público.
- **Secreto** – De los países investigados, el 23% no disponen absolutamente de ninguna ley sobre divulgación, lo que priva a la ciudadanía de una base para un debate fundamentado. Otro 17% de los países practican un tipo de divulgación “oculta”, es decir, recaudan cierta información sobre el financiamiento de la actividad política pero no la divulgan públicamente.

- **Divulgación insuficiente** – La mayoría de la información declarada consiste en cifras agregadas. Sin embargo, sin un detalle de las contribuciones o de los gastos, es imposible para las autoridades electorales o la sociedad civil auditar esas declaraciones. En algunos casos, los países que exigen la declaración de los nombres de los donantes a los partidos políticos pueden no exigir una lista de los montos aportados por cada donante. Además, los países que exigen una declaración de gastos pueden no requerir la identificación de los productos o servicios adquiridos. Esto no sólo inhibe el control de auditoría, sino que dificulta la divulgación completa.

C. Entendiendo el panorama general del financiamiento de la actividad política

No es fácil determinar si, y en qué forma, el dinero en la política es un problema para un país en particular. En primer lugar, existe una sospecha de corrupción que los estudios empíricos no pueden refutar que tiende a oscurecer el proceso de análisis. En segundo lugar, muy pocas personas comprenden cómo funciona el financiamiento de la política, es muy difícil obtener información, y hasta el momento, no existe una metodología sistemática para estudiar el tema.

Con el objeto de facilitar un análisis sobre dichos desafíos, este manual ofrece un marco para una evaluación estratégica. El documento contiene recomendaciones fundamentales como puntos de partida para la recolección de datos y la discusión del proceso con base en tres etapas:

1. **Definiendo la naturaleza y el alcance del problema** – Esta etapa orienta la evaluación del problema dentro del contexto de los cuatro riesgos principales. Ayuda a determinar qué riesgos son los más graves y cómo se interrelacionan los factores de riesgo. La naturaleza y el alcance del problema determinarán los tipos de intervenciones que tienen las mayores posibilidades de éxito.
2. **Identificando los actores y aliados principales** – Esta etapa orienta la evaluación de los protagonistas que son o pueden ser promotores de la reforma al financiamiento de la política. Los posibles actores y aliados son las autoridades electorales, la sociedad civil, los medios de comunicación, así como los partidos y actores políticos con inclinaciones reformistas. Estos grupos funcionan en forma autónoma y combinada. Es fundamental saber quiénes son o pueden ser los promotores, qué pueden o podrían hacer y qué tipo de alianzas estratégicas pueden formar para impulsar la reforma al financiamiento de la actividad política.
3. **Identificando el marco legal y la práctica jurídica** – Esta etapa guía la evaluación, no sólo de las leyes y reglamentos existentes, sino también del cumplimiento y la aplicación de los mismos en la realidad. Adicionalmente, ayuda a identificar el nexo entre la política y la práctica, así como los incentivos y desincentivos que la estructura jurídica crea para los candidatos y los partidos.

Las respuestas a estos interrogantes permitirán que los promotores de la democracia estén en mejores condiciones para determinar si es necesaria una reforma al financiamiento de las campañas y los partidos políticos, con particular atención en la divulgación de información. En caso afirmativo, determinarán si las condiciones son suficientemente favorables para impulsar una reforma a través de la divulgación.

D. Opciones de asistencia para los promotores de la democracia

Hay que tener en cuenta que la situación de cada país es única y que los programas de asistencia al financiamiento de la política aún se encuentran en una etapa de desarrollo. Sin embargo, algunas ONGs, dirigentes políticos, representantes de los medios de comunicación, investigadores y organizaciones regionales e internacionales han implementado una serie de

iniciativas que ofrecen perspectivas favorables. La asistencia externa puede respaldar estas iniciativas en forma autónoma o combinada. Las opciones incluyen:

- **Crear y fortalecer coaliciones y a sus miembros.** Una mayor transparencia en el financiamiento de la política requiere aunar esfuerzos de los interesados en la reforma, entre los que se encuentran organizaciones de la sociedad civil, partidos, políticos, medios de comunicación y autoridades electorales. La asistencia puede fomentar la capacidad de defensa en favor de la divulgación de información, la introducción de técnicas innovadoras de cooperación, la definición de una estructura de liderazgo en las coaliciones, la identificación de mecanismos para incorporar nuevos socios estratégicos a la alianza, la planificación para la gestión de la oposición y otras funciones que respaldan a los miembros de la coalición en forma individual y colectiva.
- **Examen y mejoramiento del marco jurídico.** La investigación realizada para este manual indica que pocos países cuentan con leyes y reglamentos adecuados para la divulgación de información financiera. Los programas de asistencia para examinar las leyes de divulgación de información de cada país y otras disposiciones legales y reglamentarias pertinentes, pueden aportar recomendaciones para su mejoramiento. También pueden ayudar a distintos grupos (legisladores reformistas, miembros de las autoridades electorales, organismos gubernamentales y ONGs) a considerar opciones de enmiendas o nueva legislación y facilitar un esfuerzo común para su redacción.
- **Fomentar iniciativas de reforma entre partidos y dirigentes políticos.** Los partidos y dirigentes políticos pueden ser promotores de la reforma de las finanzas en la política y de la divulgación pública. Existen diversos tipos de asistencia que pueden ofrecerse a los partidos. La identificación de los partidos y los dirigentes políticos con mentalidad favorable para la reforma es un primer paso, complementado con asistencia para establecer una agenda de reforma que resalte los beneficios de la divulgación para los partidos, el público y los candidatos. Asimismo, si existen disposiciones para la divulgación de información, es posible ayudar a los partidos políticos a mejorar sus sistemas a fin de lograr un mayor cumplimiento con la legislación existente.
- **Fortalecer la aplicación de las leyes.** La pronta y efectiva aplicación de las leyes de divulgación es la espina dorsal de los criterios para regular las finanzas en la política. La aplicación de las leyes de divulgación pública se puede fortalecer indirectamente apoyando coaliciones para influir en favor de una mejor aplicación de las leyes y los reglamentos, asistir en el monitoreo de las declaraciones financieras y fortalecer la capacidad de los órganos ejecutores para ejercer sus responsabilidades. La aplicación también puede ser fortalecida a través del mejoramiento del marco jurídico, corrigiendo los obstáculos legales y las fragilidades institucionales de los órganos ejecutores.
- **Víncular con iniciativas contra la corrupción.** Cada vez son más las iniciativas anticorrupción respaldadas por USAID en el mundo. Muchas pueden ampliarse fácilmente para incorporar el tema de la divulgación financiera. Una de las medidas más sencillas, que afecta el financiamiento de la actividad política, es la divulgación de activos por parte de funcionarios electos y designados. Esta última, cada vez se hace más popular en el contexto de las medidas anticorrupción, es aceptada desde el punto de vista político y es relativamente fácil de implementar y comprobar.
- **Apoyar a organizaciones regionales.** La atención a la influencia del dinero en la política es un fenómeno mundial. Muchas organizaciones regionales están cada vez más preocupadas por la influencia del dinero en la política, específicamente por la divulgación, a medida que quienes la estudian aprenden de las experiencias de otros e identifican oportunidades de cooperación. Instituciones como la Asociación de Funcionarios Electorales de Europa Central y Oriental (ACEEEO) y la Organización de los Estados Americanos (OEA), promuevan activamente agendas

de apoyo a la divulgación del financiamiento de las campañas a través de la educación, la investigación y la asistencia técnica.

Los antecedentes políticos de las naciones son bien conocidos, pero la historia del financiamiento de la política está apenas empezando a escribirse a través de estudios sobre el dinero en la política. La situación actual de la divulgación ha demostrado que mucho queda por hacer y aprender para poder dar cuenta de cuánto dinero recaudan y gastan los partidos y candidatos de las democracias emergentes para ganar elecciones. Menos se sabe aún sobre el origen de ese dinero. La divulgación permite que el gobierno y la ciudadanía conozcan los montos, orígenes y destino del dinero en la política. Las declaraciones financieras son para la política lo que los estados de pérdidas y ganancias son para las empresas. Sin ellos, los gobiernos y ciudadanos corren el riesgo de nunca conocer el costo de su democracia, ni la identidad de los principales actores que aportan los fondos bien sean empresas, sindicatos, ciudadanos comunes, grupos de intereses especiales, narcotraficantes u otros agentes criminales.

El financiamiento de la actividad política es una cuestión vital para la democracia, la gobernabilidad y el desarrollo. Al margen de lo imparcial y justas que sean las elecciones en un país, de lo activa que sea su sociedad civil, de lo competitivos que sean sus partidos políticos y lo responsables que sean sus autoridades locales, la incidencia del dinero en la política indudablemente es un factor determinante de la calidad de la democracia y la gobernabilidad. Sólo mediante una mayor transparencia se podrá comprender cabalmente el alcance y la naturaleza de esta influencia.

I. INTRODUCCIÓN

La relación entre el dinero y la política plantea muchas implicaciones para las democracias, incluidas las emergentes. El postulado de este manual es que el dinero en la política afecta el equilibrio de la democracia. Por esta razón, los promotores de la democracia deben comprender la influencia que el dinero ejerce en la política, especialmente en el contexto de los países donde trabajan.

Numerosas democracias están preocupadas con la incidencia del dinero en la compra de políticos y la corrupción de las políticas públicas. Otra preocupación fundamental, es la amenaza del dinero sin restricciones proveniente de intereses comerciales o delictivos. Aunque se necesita dinero para financiar la democracia, el financiamiento no declarado o regulado de las campañas puede pervertir la competencia política y el proceso de gobierno que sigue a la elección. Los políticos no sólo necesitan dinero para ser elegidos a sus cargos y permanecer en ellos, sino que también el aumento en los costos de financiamiento de campañas y partidos ha ejercido una presión creciente para recaudar fondos. En la actualidad se presenta un espiral ascendente en el financiamiento de la política. Como consecuencia, el pago de deudas de las campañas en forma de favores políticos alimenta un tipo de corrupción que es común en todo el mundo.

La transparencia en las finanzas de la política es clave para una mejor gobernabilidad y ésta es fundamental no sólo para la democracia, sino también para el desarrollo en general:

*Un gobierno corrupto, despilfarrador,
abusivo e incompetente es la peor plaga
del desarrollo. Si no mejoramos la
governabilidad, no podremos fomentar
el desarrollo.²*

Si la falta de transparencia en el financiamiento es acompañada de intentos de transgresiones por parte de los políticos, estas prácticas pueden llegar a adquirir proporciones de corrupción generalizada y quebrantar la confianza pública, generando graves consecuencias para el sistema político.

La comprensión de estas dinámicas en los países donde USAID trabaja es fundamental. Sin embargo, dicha comprensión depende de información con la que generalmente no se cuenta. Idealmente, la divulgación del financiamiento de campañas y partidos responde a los interrogantes de quién dona el dinero, cuánto donan, quién recibe el dinero y con qué fines se utiliza. No todos los países practican el principio de una declaración abierta de las finanzas de campañas, partidos y candidatos. De los 118 países estudiados en este manual,³ menos de un tercio cuenta con legislación de divulgación que exige a los partidos políticos revelar la fuente de su financiamiento. Si no se logra una mayor divulgación y transparencia en las democracias emergentes, los vínculos entre el dinero y la política permanecerán en las sombras y los electores no tendrán manera de calibrar la influencia del dinero en los funcionarios que eligen.

² Foreign Aid in the National Interest: Promoting Freedom, Security, and Opportunity, USAID, 2002.

³ Con el patrocinio de USAID, la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales (IFES) realizó una encuesta para determinar la situación de la divulgación de información financiera en el mundo. Se recabó información sobre la legislación en materia de divulgación de las finanzas de la política en 118 países, la cual se incluye en el Apéndice A. Este estudio ofrece el examen comparativo más amplio realizado hasta la fecha sobre las leyes de divulgación. Los 118 países fueron incluidos en la encuesta con base en la disponibilidad de datos existente. 23% de los países (N=27) pertenecen a África; 20% a la región Asia-Pacífico (N=24); 30% a Europa oriental y occidental (N=35); los países del Caribe y América Latina (N=30) comprenden el 25%; en tanto Estados Unidos y Canadá representan el 2% de los países encuestados. Los 118 países de esta encuesta representan el 62% de los 191 Estados Miembros de la ONU; por lo tanto, el presente examen arroja evidencia relevante sobre las tendencias internacionales.

La divulgación mejora la calidad de la información que llega al sistema político e impulsa el objetivo de la primera enmienda de crear un público informado capaz de conducir sus propios asuntos.

Corte Suprema de Estados Unidos (Buckley c. Valeo, 1976)

Casi todos los que debaten el tema reconocen que la divulgación es positiva siempre que no se utilice para intimidar o acosar a los oponentes. Aun los partidarios de ponerle fin a todo límite o regulación a las recaudaciones, concuerdan que la divulgación es fundamental para controlar, mantener y comprender el financiamiento de la política. El desglose financiero es para la política lo que los estados financieros son para las empresas, sin ellos, simplemente no hay manera de hacer un “seguimiento al dinero.”⁴

Este manual mejorará la comprensión de 1) la relación entre el dinero y la política y 2) lo que se puede hacer para hacerla más transparente a través de técnicas de divulgación.⁵ Esta es la primera publicación sobre el tema que se concentra exclusivamente en la cuestión de la divulgación y la transparencia en el financiamiento de la actividad política. Además, es una guía práctica que fomenta el análisis y la acción.

Aunque la mayoría de lo publicado en relación con el financiamiento de la política se centra en Norteamérica y Europa, este manual examina en la medida posible las finanzas de la política desde el punto de vista de los países en desarrollo.⁶ Si alguna lección se puede extraer del análisis comparativo del financiamiento de la política es que ningún país tiene un modelo superior a otro para abordar el tema. Todos los países han tenido su cuota de escándalo. Este manual subraya la necesidad de una mayor transparencia y apertura en el financiamiento de la actividad política; en modo alguno, indica cuál es el sistema nacional de financiamiento que funciona mejor.

Objetivos de este manual

- Orientar a los promotores de la democracia, particularmente funcionarios de USAID para que puedan comprender mejor la función del dinero en la política, identificar sus problemas y diseñar programas eficaces.
- Ofrecer a las organizaciones de la sociedad civil, activistas, medios de comunicación, dirigentes políticos reformistas y académicos de los países, información y posibles criterios para promover coherentemente la divulgación y el control del dinero en la política.
- Respalda la labor de los gobiernos, autoridades electorales, comunidad internacional y los donantes bilaterales, en fomentar el conocimiento de la influencia del dinero en la política y estimular reformas en favor de la divulgación.

⁴ Este “seguimiento del dinero” se transformó en la definición y el lema *de facto* en favor de la transparencia financiera durante el escándalo de Watergate y recaló la necesidad de que se pueda detectar el origen del dinero en el financiamiento de la política.

⁵ La “Ley internacional anticorrupción y buen gobierno de 2000” ha estimulado a USAID para promover la divulgación financiera de campañas y partidos políticos (véase un extracto en el Apéndice B).

⁶ El Apéndice C contiene la bibliografía sobre el dinero en la política y una lista de sitios relevantes en Internet.

II. FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑAS Y PARTIDOS POLÍTICOS: RIESGOS Y REFORMA

Esta sección ofrece un panorama general de los posibles riesgos vinculados a la influencia del dinero en la política.⁷ También describe las estrategias comunes que los países pueden utilizar para controlar esa influencia, en particular la de los grandes contribuyentes en las elecciones. El dinero en la política no es negativo de por sí, pero puede generar una amplia gama de usos indebidos.

El “financiamiento de la política” es un término genérico que abarca el “financiamiento de los partidos” y el “financiamiento de las campañas.” Los sistemas parlamentarios son impulsados por los partidos, en tanto que los sistemas presidenciales (como el de Estados Unidos) son impulsados por los candidatos. En los sistemas parlamentarios, el financiamiento de los partidos es el término de preferencia, mientras que en los sistemas presidenciales, se utiliza más el término financiamiento de campañas. Aun cuando es recaudado y gastado por los candidatos o por los partidos para financiar el proceso político de una democracia, la importancia del dinero en cada sistema es la misma. En este manual, el financiamiento de los partidos refiere a todos los fondos y gastos partidarios, no sólo para las campañas electorales, sino también para financiar las funciones operativas, educativas y normales de relaciones con los votantes. Esta precisión es necesaria debido a la dificultad en establecer una línea que delimite la actividad electoral de las demás funciones, dado que ambas contribuyen al éxito del partido en la pugna electoral. En la figura 1 se explica el flujo del dinero en la política y su posible influencia.

No nos engañemos: la corrupción empieza al más alto nivel.

Presidente de Kenya, Mwai Kibaki⁸

A. El dinero en la política: riesgos posibles

Sin dinero las democracias multipartidistas no podrían funcionar, ni tampoco operar sus gobiernos. Al igual que la libre expresión, el financiamiento de la política está estrechamente vinculado a la salud y fortaleza de la democracia. No obstante, las leyes y reglamentos que lo controlan pueden llegar a socavar el derecho fundamental de los ciudadanos de brindar apoyo financiero al candidato o partido de su preferencia. Por esta razón, ante los diferentes intentos reformistas, existe gran controversia acerca de qué es una reforma justa, equitativa e imparcial. La reforma del financiamiento de campañas y partidos políticos exige en gran medida un intercambio entre distintos intereses que compiten entre sí. Aunque ningún modelo ha podido satisfacer todas las exigencias, algunos criterios, especialmente los que fomentan la transparencia y la divulgación, han logrado mejores resultados que otros. No hay sistemas perfectos o neutrales, sin embargo, en muchos países las preocupaciones por la influencia del dinero en la política fomentan demandas por más y mejores reformas.

⁷ Todas las estadísticas comparativas internacionales de este capítulo fueron extraídas de Michael Pinto-Duschinsky, “Financing Politics: A Global View,” en *Journal of Democracy*, Vol. 13, No. 4, Octubre de 2002.

⁸ Francis Openda, “I’ll be the first to declare wealth, says Kibaki,” *East African Standard*, Jueves 24 de julio de 2003.

1. Disparidad en las reglas de juego

Las disparidades en el financiamiento de la actividad política con frecuencia distorsionan las reglas de juego en las contiendas electorales. Grandes sumas de dinero otorgan a partidos o candidatos una ventaja indebida frente a otros. Aunque no siempre el partido o el candidato con más dinero gana la elección, existe obviamente una correlación. Grandes disparidades en los niveles de financiamiento entre partidos y candidatos restringen las oportunidades de competencia política y tienden a eliminar a los competidores.

Con frecuencia, la desigualdad en las reglas de juego se debe a que los partidos de gobierno usan el aparato gubernamental para su propio beneficio, poniendo en desventaja a sus adversarios. En Zimbabwe, por ejemplo, los partidos de oposición necesitan por lo menos 15 escaños en el Parlamento para poder recibir financiamiento estatal.⁹ Esto dificulta el acceso al financiamiento del Estado, mientras que el partido de gobierno es financiado completamente con el dinero de los contribuyentes.

El acceso del partido de gobierno a otros recursos financieros del Estado puede tornar más desiguales las reglas de juego y elevar los costos de la competencia política. Por ejemplo, en México, los dirigentes del Partido Revolucionario Institucional desviaron US\$ 45 millones de la empresa petrolera estatal¹⁰ para la campaña presidencial de Francisco Labastida en 2000. En todas partes del mundo, las empresas estatales son sospechosas de ser fuentes populares de financiamiento de la política para los partidos en el poder. En algunos países, los funcionarios electos y designados tienen que aportar a su partido político un porcentaje de su sueldo. Los beneficiarios de cargos oficiales tienen acceso a estos “aportes” generados a partir de fondos del Estado, en tanto los competidores no, lo que desequilibra las reglas de juego.

El dinero en la política: riesgos posibles

- Reglas de juego desiguales -----Falta de competencia
- Acceso desigual a cargos políticos-----Exclusión política
- Políticos influenciables-----Mal gobierno
- Corrupción política-----Socavamiento del Estado de derecho

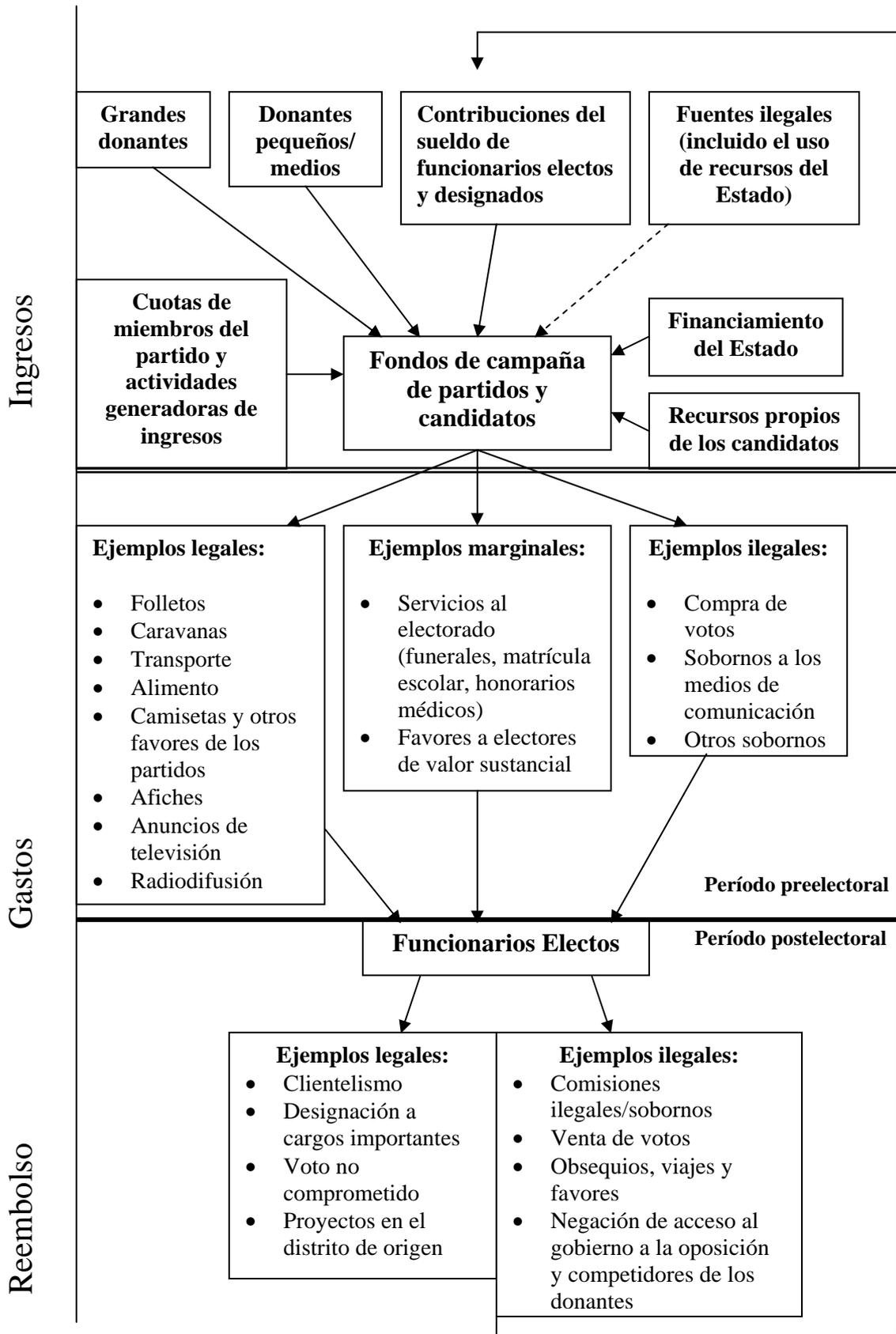
El control gubernamental de los medios de comunicación es otro factor que distorsiona las reglas de juego. En Camboya, el partido minoritario disponía de recursos para contratar anuncios radiales pero se le prohibió hacerlo por ley. Esto obligó al partido a llevar su campaña a las aldeas del país.

Asimismo, el acceso desigual al financiamiento privado puede distorsionar las reglas de juego y restringir aún más la competencia. Por ejemplo, en Hong Kong, donde el parlamento está dominado por legisladores nombrados y financiados por Beijing, al Partido Democrático de Hong Kong (el único partido de oposición) le fue prohibido realizar eventos de gran escala para recaudar fondos. Para sobrevivir, se vio relegado a hacer rifas en las calles de Hong Kong como medio para generar financiamiento para sus campañas.

⁹ La ley de Financiamiento de Partidos Políticos de 1992 estipulaba que sólo los partidos que hubieran obtenido previamente por lo menos 15 escaños en el Parlamento, podrían recibir financiamiento del Estado. En 1998, en *United Parties c. Minister of Justice, Legal and Parliamentary Affairs and Others*, la Corte Constitucional de Zimbabwe derogó la Sección (33) de la ley que había establecido el elevado umbral de 15 escaños porque significaba que sólo el partido de gobierno podría obtener financiamiento del Estado.

¹⁰ Mary C. Turck, en *Connection to the Americas*, 19 de marzo de 2003. En 2003, el Instituto Electoral Federal aplicó una multa de US\$ 92 millones al Partido Revolucionario Institucional por este uso indebido de las finanzas del Estado durante la campaña presidencial de 2000. Véase también “Drilling Strikes at Mexico’s Heart – Sight of Foreign Gas Rigs Stirs Nationalist Ire,” por Mary Jordan, *Washington Post*, Viernes 25 de enero de 2002.

Figura 1
CÓMO INCIDE EL DINERO EN LA POLÍTICA



2. Acceso desigual a los cargos políticos

En gran medida, los funcionarios electos son simplemente un reflejo de la sociedad que representan. Sin embargo, los requerimientos financieros para entrar a la competencia política parecen ser cada vez mayores, creando exclusión política para quienes no pueden financiar los altos costos. En los países que usan listas partidarias, algunos candidatos pagan fuertes sumas de dinero para ser incorporados en las listas. En Estados Unidos, el sistema de financiamiento de campañas se ha tornado cada vez más costoso. Como consecuencia, una preocupación de los promotores de la reforma, es que ciertos sectores de la población que carecen de recursos se verán impedidos de presentarse como candidatos a cargos políticos o de obtener una representación significativa. En Estados Unidos, por ejemplo, Associated Press informó que “casi el 43% de los nuevos miembros (al Congreso en 2003) eran millonarios, en comparación con el 1% de la ciudadanía estadounidense.”¹¹

El autofinanciamiento se está volviendo cada vez más común en Estados Unidos. Si bien las leyes de financiamiento de campañas limitan el monto de contribuciones de terceros a las campañas legislativas, las mismas permiten un gasto ilimitado del dinero propio. En una democracia, no se considera que el dinero sea la condición principal para ocupar un cargo político, sin embargo, en Estados Unidos los crecientes costos de las elecciones están poniendo a prueba esta afirmación y el ideal de que cualquier ciudadano puede llegar a ser presidente.

3. Políticos influenciables

Una tercera preocupación es que los funcionarios electos tengan que rendir más cuentas a quienes financian sus campañas que a sus electores. Debido a los crecientes costos de la campaña política, algunos candidatos pueden dejar de un lado sus principios, dedicando el resto de su mandato a devolver los favores recibidos durante la campaña. Los funcionarios electos también se ven tentados a “vender acceso” o dedicar tiempo preferencial a los grandes contribuyentes. Escuchar sólo una opinión privilegiada aleja aún más a los gobernantes de sus electores y tiende a empobrecer la calidad del gobierno.

Un temor común es que los grandes donantes, empresas o individuos que financian a los partidos y candidatos dominen las decisiones políticas. En ocasiones la influencia en el proceso político es proporcional al monto de dinero que aporta el donante. Sólo cerca del 8% de los países han establecido prohibiciones totales a las donaciones de las empresas.¹² Esto significa que las empresas tienen una influencia política considerable en la mayoría de los países.

4. Corrupción política

Una cuarta preocupación es que la corrupción penetre la política y socave el Estado de derecho. La corrupción ocurre cuando los políticos aceptan dinero de fuentes ilegales. El uso de fondos ilícitos ha causado numerosos escándalos políticos en todo el mundo. Con frecuencia los escándalos involucran a organizaciones delictivas y narcotraficantes que financian las campañas, inclusive en algunos países, el dinero ilícito se ha hecho común en el proceso electoral. El dinero sucio puede influenciar a los dirigentes políticos en favor de los intereses (ilícitos o políticos) de quienes pagaron sus gastos electorales y no de la ciudadanía. Las organizaciones delictivas pueden contribuir a las campañas de los políticos que creen que los protegerán contra un procesamiento si son atrapados. En los países con inmunidad para los parlamentarios, algunos delincuentes ingresan a la política para obtener inmunidad contra un posible procesamiento.

¹¹ *Washington Post*, 26 de diciembre de 2002.

¹² Michael Pinto-Duschinsky, “Financing Politics: A Global View,” en *Journal of Democracy*, Vol. 13, No. 4, octubre de 2002.

La corrupción también se deriva de un sistema más general de clientelismo político. En algunos países, funcionarios elegidos y designados pagan al partido político por un lugar en la lista electoral o por un nombramiento político. El pago de este favor empieza el día siguiente de la elección o del nombramiento. De acuerdo con Larry Diamond, “en un contexto de gobierno corrupto, las personas procuran cargos de gobierno para obtener beneficios y acumular riqueza personal –para transformar los recursos del Estado en bienes privados.”¹³ Los principales beneficiarios de este sistema son los partidos políticos y en forma desproporcionada, los partidos de gobierno. En cualquiera de las situaciones, cuando los partidos políticos, los candidatos y aquellos que ocupan cargos por designación política usan recursos ilegales para llegar al poder, se ve gravemente socavado el Estado de derecho.

CUADRO 1: Criterios de reforma para controlar el dinero en la política

Criterio	Implementación	Resultado esperado	Posibles riesgos
1. Límites a las contribuciones	Tope legal a las contribuciones	Menos financiamiento	Más ingresos disimulados
2. Prohibición de contribuciones	Leyes que excluyan a ciertos contribuyentes	No hay contribuciones ilegales	Nuevas organizaciones o “testaferros” para eludir prohibición
3. Límite a los gastos	Tope legal al gasto	Campañas menos costosas	Gasto excesivo y disimulado
4. Límite a los períodos para campañas electorales	Límite legal al período de campaña	Necesidad de menos dinero	Campañas clandestinas y fuera de los períodos permitidos
5. Divulgación pública	Leyes que exijan declaraciones financieras oportunas	Declaración honesta y rendición de cuentas pública	Declaración deshonestas e información inoportuna
6. Financiamiento público	Varios	Menos corrupción y costos electorales más bajos.	Escaso efecto en la recaudación de fondos privados o dependencia de recursos de grandes donantes
a) Dinero a los partidos	Desembolso basado en el porcentaje de votos o escaños obtenidos en la última elección	Restricción del financiamiento privado	Continúa búsqueda de financiamiento privado
b) Dinero a candidatos	Desembolso basado en el porcentaje de votos o escaños obtenidos en la última elección	Restricción del financiamiento privado	Continúa búsqueda de financiamiento privado
c) Incentivos tributarios	Deducciones y créditos al contribuyente	Más donantes pequeños	Escaso interés del público
d) Difusión gratuita o con descuento en medios	Suministrado por el Estado o privados a bajo costo	Igualdad de tiempo en la radiodifusión	Mayor ventaja de los titulares de los cargos
e) Otros subsidios	Productos y servicios en especie	Campañas menos costosas	Mayor ventaja de los titulares de los cargos

¹³ Larry Diamond, “Moving Out of Poverty: What Does Democracy Have to Do With It?”, trabajo presentado al Seminario del Banco Mundial, “Moving out of Poverty: Growth and Freedom from the Bottom Up,” Washington, DC, 15-16 de julio de 2003.

B. Controlando el dinero en la política: principales criterios de reforma

Las publicaciones sobre el financiamiento de campañas y partidos están repletas de ejemplos de gobiernos y reformadores que tratan de promulgar leyes que regulan el flujo del dinero en la política. En general, existen seis criterios principales para controlar el dinero en la política. Con frecuencia, en una iniciativa de reforma se incluye una combinación de criterios, sin embargo, no existe una fórmula convenida sobre lo que constituye la mejor combinación. Lo que sí resulta evidente es que la eficacia de todos los criterios depende de una aplicación estricta y congruente de las reglas. En el cuadro 1 se resumen los seis principales criterios de reforma y los resultados previstos y reales.

1. Límites a las contribuciones

Es popular en muchos países, alrededor del 28 % de éstos cuentan con algún tipo de ley que limita las contribuciones financieras a las campañas y los partidos. Este criterio pone un tope legal al volumen de contribuciones por donante. Se supone que es el mecanismo más sencillo para evitar la influencia de personas o grupos en las elecciones y para reducir el costo de las campañas políticas. Los límites a las contribuciones habitualmente son superiores para las empresas y demás organizaciones y menores para los donantes individuales. El problema con los límites es que pueden ser eludidos desglosando las donaciones en montos más pequeños o efectuando donaciones en nombre de otros. El límite a las contribuciones también pueda promover que los candidatos más ricos financien sus propias campañas.

2. Prohibición de contribuciones

Este criterio prohíbe donaciones de ciertos grupos e individuos, habitualmente extranjeros, empresas y sindicatos. Alrededor de la mitad de los países del mundo prohíben parcial o totalmente las contribuciones de extranjeros. En Estados Unidos, por ejemplo, los residentes extranjeros (con excepción de aquellos con residencia permanente) tienen prohibido efectuar contribuciones a las campañas políticas federales o locales. Sin embargo, algunos donantes u organizaciones de Estados Unidos actúan como sustitutos a donantes extranjeros, logrando eludir esta prohibición. Un ejemplo reciente fue la canalización de dinero de extranjeros en la elección presidencial de Estados Unidos de 1996.¹⁴

Sólo el 16% de los países prohíben parcial o totalmente las contribuciones de empresas, y en muchos países las contribuciones de las empresas son una fuente importante para el financiamiento de la actividad política. Por ejemplo, India permite a las empresas donar hasta el 5% de sus ganancias a los partidos políticos. Los esfuerzos para regular la influencia de las empresas privadas en la política es una tarea a largo plazo. El Apéndice H describe las experiencias de Estados Unidos controlando la influencia de las contribuciones de las empresas privadas y los sindicatos, que empezó en 1907 y se sigue debatiendo en la actualidad.

3. Límites al gasto

Estos son más populares que los límites a las contribuciones y están impuestos en el 41% de los países. La mayoría imponen topes al monto bruto de gastos de cada candidato o partido, o alternativamente, al gasto del candidato o el partido por elector. El objetivo es restringir el costo de las campañas políticas y establecer reglas de juego equitativas que limiten la influencia de un partido o un candidato. Al limitar los altos costos de las campañas se espera

¹⁴ De acuerdo con el Departamento de Justicia de Estados Unidos (publicación del 9 de abril de 2002), un ciudadano indonesio pagó la suma sin precedentes de US\$ 8,6 millones por multas en enero de 2001, y se declaró culpable de una acusación de conspiración contra Estados Unidos por haber reembolsado ilegalmente a donantes de la campaña, fondos de empresas extranjeras en violación de la ley electoral federal.

reducir la influencia de donantes poderosos. Este enfoque no ha correspondido con las expectativas porque con frecuencia los límites al gasto se fijan a niveles irrazonablemente bajos, lo que tiende a promover incumplimiento, abuso o declaraciones falsas. Por ejemplo, antes de la aprobación de una nueva ley en Rusia en 2001, el límite legal al gasto era de apenas unos miles de dólares por candidato al parlamento de Rusia o Duma, pero los analistas estiman que los candidatos tienen que gastar más de US\$ 1 millón para obtener un escaño.¹⁵ Estableciendo límites al gasto irrazonablemente bajos puede darle ventajas a los partidos de gobierno debido a que ellos pueden utilizar los recursos del Estado (por ejemplo, las oficinas gubernamentales, teléfonos, faxes, copiadoras, correo, etc.), no incluidos dentro del límite.

4. Límites a los períodos de campañas

Este criterio limita el período de la campaña electoral. La hipótesis es que, cuanto más corto es el período, más bajo es el monto de dinero necesario. En contraste con los Estados Unidos, donde no existe un límite legal y las campañas presidenciales habitualmente empiezan uno o dos años antes de la elección, otros países limitan los períodos de campañas a apenas dos semanas (por ejemplo, Japón y Malasia). Algunos países también limitan la cantidad de anuncios de televisión o radio que se pueden difundir dentro de un período determinado.

La dificultad ha sido que muchos partidos y candidatos políticos disfrazan sus apariciones preelectorales como “no políticas”, cuando en realidad lo son. Si un país impone límites al gasto y al período de campaña, ambas restricciones pueden ser eludidas de esta manera. Legalmente, el dinero gastado fuera del período de la campaña no se contabiliza contra ningún límite de gasto, de modo que se puede producir un gasto ilimitado fuera del período establecido. En algunos países, esto hace una burla de la campaña electoral dado que los candidatos tienen que fingir que no están haciendo campaña. Un miembro de la Dieta japonesa, por ejemplo, declaró que disponía sólo de dos semanas de campaña para calcular su gasto contra los topes legales. Aunque en realidad había hecho campaña durante los seis meses anteriores, los gastos previos al período de campaña de dos semanas no se contabilizaron contra el límite al gasto.¹⁶ Los límites temporales artificiales o las leyes deficientes que permiten esta práctica, en realidad fomentan un mayor gasto en lugar de reducirlo.

5. Divulgación pública

Los límites y las prohibiciones al financiamiento de la política sólo pueden funcionar si existen normas adecuadas sobre divulgación. Por tanto, la divulgación pública es un criterio básico para controlar el financiamiento de la actividad política; sin ella la mayor parte de los demás criterios fracasarán.¹⁷ Si los partidos y candidatos no divulgan los gastos, los límites al gasto no pueden ser controlados ni aplicados, y sin los nombres de los proveedores costeados con fondos de la campaña, los costos no pueden ser auditados o verificados.

¹⁵ “Veshnyakov says election campaign spending limits up sixfold,” *The Russian Journal*, 28 de agosto de 2003.

¹⁶ El miembro de la Dieta japonesa declaró esta información como participante en el foro denominado “International Conference of Democracy Forum on Political Finance and Democracy in East Asia: The Use and Abuse of Money in Campaigns and Elections,” Renaissance Seoul Hotel, Seúl, Corea, 28-30 de junio de 2001.

¹⁷ Véanse los posibles costos y desventajas de la divulgación en la Sección III.

Ley modelo de divulgación

La ley sobre divulgación debe ser redactada en términos claros e inequívocos que

- fijen el ámbito de la ley y definan los términos
- definan los procedimientos, formatos y umbrales, incluyendo las contribuciones en especie y los préstamos para el financiamiento de la actividad política
- garanticen la rendición de cuentas designando quién es específicamente responsable del cumplimiento de la ley sobre divulgación
- establezcan directrices claras para su aplicación y sanciones por incumplimiento
- permitan que el público inspeccione la información divulgada sobre el financiamiento de la actividad política.

(Véanse detalles en el Apéndice G)

La divulgación pública efectiva exige dos condiciones: 1) que los candidatos y los partidos declaren en detalle los ingresos y gastos y 2) que las declaraciones sobre el financiamiento de campañas y partidos se suministren al público en forma oportuna. Una divulgación efectiva ofrece dos beneficios. En primer lugar, un electorado más instruido e informado está mejor preparado para ejercer sus derechos en la democracia. En segundo lugar, los medios de comunicación y la sociedad civil quedan mejor habilitados para dar seguimiento al dinero, estableciendo un control sobre los políticos. La lógica es que la apertura es el antídoto para la influencia de los económicamente poderosos y para el encubrimiento que permite el financiamiento ilícito o las donaciones inescrupulosas.

El saber que las contribuciones serán divulgadas públicamente es una de las presiones que la divulgación impone sobre los donantes. Esto es especialmente importante para combatir las contribuciones ilegales dado que la divulgación envía una advertencia a los donantes ilegales de que pueden ser controlados. Aunque no es una garantía suficiente contra las contribuciones ilegales, la divulgación pública sirve para desalentarlas y complicarlas porque obliga a crear nombres u organizaciones ficticias para eludir las leyes sobre divulgación.

Los préstamos y las contribuciones en especie deben estar sujetas a divulgación. Las contribuciones en especie como vehículos, computadoras, carteles, pasacalles, regalos a los electores y refrescos, pueden llegar a montos elevados y pasar fácilmente inadvertidas. Los servicios voluntarios profesionales constituyen otro tipo de contribuciones en especie que con frecuencia la ley no detecta. Las contribuciones en especie pueden dar una ventaja considerable en las campañas, si no son difundidas, los ciudadanos no se enterarán de esta ventaja. De igual manera, si los préstamos no son divulgados, éstos pueden disfrazarse como contribuciones a las campañas sin intención alguna de reembolso. El número de países que exigen la divulgación de préstamos y contribuciones en especie es muy reducido.

Los requisitos de divulgación vigentes en la actualidad son frágiles. Muy pocos países exigen los nombres de los donantes, los montos de las contribuciones y el uso de las contribuciones, en detalle suficiente para auditar y verificar la información. Las leyes de divulgación de numerosos países permiten que la información se presente en forma agregada, esto oculta la identidad y el monto de las donaciones, la identidad y el detalle de los pagos a proveedores, limitando el impacto de la ley. Por lo anterior, para aplicar los límites al gasto o a las contribuciones, es indispensable hacer el seguimiento del dinero en la política tanto al

donante como al proveedor. Un ejemplo de Hawai ilustra por qué es importante exigir la información detallada. Un candidato obtuvo una factura falsa de una imprenta y la pasó a un amigo rico que ya había aportado el máximo que permite la ley. El amigo pagó la factura al proveedor y éste pasó el dinero al candidato, ocultando así una contribución ilegal. Cuando se auditó la transacción, se descubrió que no se habían recibido bienes o servicios. El candidato fue sentenciado a un año en la cárcel federal por fraude al usar contribuciones de la campaña para fines personales. Si no se hubiera sabido el nombre del proveedor, esta transacción ilícita habría pasado desapercibida, lo que ilustra el valor de divulgar el nombre de los proveedores.

Otra dificultad común para la divulgación, especialmente en los países en desarrollo, es que el control de los recursos del Estado, como los de impresión, radiodifusión y la capacidad de otorgar empleos, es mucho más importante que el dinero realmente declarado en los informes de divulgación financiera. La mayor parte de las leyes de divulgación no exigen declarar el uso de estos recursos porque usualmente es ilegal usar bienes del Estado o empleados públicos para fines políticos. Sin embargo, la práctica es generalizada.

La última dificultad con la divulgación es que la información puede ser indebidamente utilizada. Si la declaración se emplea para acosar u hostigar a opositores políticos, invadir la privacidad o intimidar a los contribuyentes, la divulgación no es aconsejable hasta que cambien las circunstancias políticas.

6. Financiamiento público

Este enfoque procura contrarrestar la dependencia de los candidatos de grandes donantes y nivelar las reglas de juego, haciendo disponible financiamiento del Estado para las campañas políticas. El nivel de financiamiento varía de cantidades sustanciales a parciales. Una hipótesis es que los fondos del Estado ayudan a garantizar que los candidatos, especialmente los que entran a competir con quienes ocupan el poder, cuentan con recursos suficientes para realizar campañas viables sin depender de los grandes donantes. Otra, es que los fondos del Estado fomentan la divulgación. Es de presumir que los dineros del Estado exijan una rendición de cuentas en que se declare cómo se han gastado. El financiamiento estatal de campañas y partidos políticos es hoy un criterio mucho más popular. Para el año 2001, la amplia mayoría de las democracias ya disponían de alguna forma de financiamiento directo del Estado a los partidos y las elecciones.

Tipos de financiamiento público

- Dinero a los partidos
- Dinero a los candidatos
- Incentivos tributarios
- Divulgación gratuita o con descuento en los medios de difusión
- Otros subsidios

a. Dinero a los partidos

Los fondos estatales son transferidos a partidos políticos que llenan ciertos criterios, generalmente en proporción al número de votos o escaños obtenidos en la última elección. En la mayoría de los países, el umbral para obtener fondos del Estado es alrededor del 5% de los votos emitidos o escaños obtenidos en la última elección, sin embargo en algunos casos puede llegar hasta el 15%. La hipótesis es que los fondos estatales mantendrán a los partidos políticos aislados de los donantes poderosos.

b. Dinero a los candidatos

Los fondos estatales van directamente a los candidatos que cumplen con ciertos criterios, como el haber respetado los límites en los gastos de campaña. Al igual que con los fondos para los partidos, la hipótesis es que los fondos estatales también mantendrán a los candidatos aislados de los donantes poderosos.

c. Incentivos tributarios

Algunos gobiernos otorgan incentivos tributarios a donantes por las contribuciones realizadas a las campañas. Se calcula que el 18% de los países, especialmente los desarrollados, ofrecen alguna forma de incentivo tributario por las donaciones otorgadas a un partido o candidato dentro de los límites establecidos para el financiamiento de las campañas. La lógica es que los incentivos tributarios estimulan a los contribuyentes a respaldar directamente a los candidatos o partidos de su preferencia.

d. Difusión gratuita o con descuento en los medios de comunicación

Algunos países han intentado utilizar el acceso a los medios de comunicación para nivelar las reglas de juego entre partidos y candidatos y así reducir la dependencia de los donantes poderosos. Por ejemplo, en Japón los candidatos no pueden comprar tiempo en la televisión o radio privada, aunque se les permite anunciar en forma gratuita durante la campaña en la Empresa de Radiodifusión de Japón, o por cuenta del Gobierno, en la radio o televisión privada. Asimismo, en Canadá se exige que las redes de radiodifusión y televisión den espacio gratuito a los partidos inscritos.

Los medios de comunicación, especialmente la televisión, se han convertido en elementos críticos para las campañas políticas nacionales y el acceso a ellos es un factor determinante para los resultados electorales. Entre el 40% y el 70% de los gastos de campaña se destinan a los medios (impreso y transmisión) Esto sugiere que los anuncios gratuitos o con descuentos en los medios son un mecanismo importante para reducir la influencia del dinero en la política. Se estima que el 79% de los países ofrecen alguna forma de anuncios políticos gratuitos. Cuando los medios de comunicación no son gratuitos o de propiedad del Estado, algunos países imponen descuentos en los medios privados para los partidos políticos o los candidatos. Por ejemplo, Estados Unidos exige que las estaciones de radio y televisión ofrezcan las tarifas más bajas para la publicidad política, lo que es aceptado a regañadientes por la industria al significar una reducción en sus niveles de ingreso.

e. Otros subsidios

Otros ejemplos incluyen subsidios en especie tales como franquicias postales para los candidatos, alquiler gratuito de oficinas, lugares gratuitos para colocar anuncios y publicidad sin costo en periódicos. Algunos países también ofrecen subsidios que podrían ser considerados como desarrollo de la administración electoral o contribuciones en especie el día de las elecciones. Ejemplos de estos incluyen transporte gratuito a electores con dificultades para ir a votar (ancianos y enfermos) y las campañas publicitarias del Estado para estimular el voto que no respalda a ningún partido o candidato en particular. En otros países, incluido Estados Unidos, el ofrecimiento de transporte el día de las elecciones es una forma de hacer campaña pero no es subsidiada por el Estado.

Pese a su popularidad, el financiamiento público tiene fallas y requiere mayor investigación para determinar su impacto en la reducción del gasto y la dependencia de donantes privados. Con frecuencia, el financiamiento público es estructurado para beneficiar al partido de gobierno. Por ejemplo, los requisitos para recibir financiamiento público pueden impedir que los partidos de oposición reciban fondos si no tienen escaños. Como fue señalado,

Zimbabwe exigía que los partidos de oposición tuvieran 15 escaños en el Parlamento para poder recibir financiamiento del Estado. Esto eliminó su acceso a los fondos mientras que el partido de gobierno era financiado con el dinero del Estado. Otra preocupación es que el financiamiento público pueda dar lugar a la multiplicación de partidos pequeños y frágiles, con un efecto negativo para el desarrollo de un sistema competitivo de partidos políticos. Para prevenir esta posibilidad, en Canadá, los fondos no son otorgados a los candidatos hasta que ellos no hayan gastado sus propios recursos. Los candidatos son reembolsados hasta el 50% de sus gastos electorales y los partidos inscritos pueden ser reembolsados hasta el 22,5% de sus gastos electorales.

C. Aplicación de las leyes: ejecución de las leyes en práctica

Aun las leyes mejor redactadas para reformar el financiamiento de la actividad política dependen de una aplicación efectiva para tener impacto. Si la divulgación hace público el financiamiento de la actividad política, la aplicación de la ley es la que controla el flujo de dinero. La falta de aplicación o la aplicación parcial equivale a no tener leyes. Aunque todos los esfuerzos de reforma dependen de la aplicación de la ley, existen numerosas razones por las cuales la aplicación de la ley no alcanza su cometido.

Por qué puede la ley no aplicarse en la práctica

- Falta de voluntad
- Obstáculos legales y normativos
- Falta de recursos
- Fragilidad de las instituciones ejecutoras

1. Falta de voluntad

La voluntad de partidarios y opositores, así como la opinión de los que toman decisiones en el país, determina qué leyes se reforman y cuáles son aplicadas efectivamente. Con frecuencia la voluntad no existe o es muy escasa. Una firme participación de la sociedad civil puede fortalecer la voluntad política.

2. Obstáculos jurídicos y normativos reglamentarios

La aplicación de la ley no puede efectuarse sin una reglamentación clara que defina los requisitos de divulgación y las entidades responsables de la aplicación de la ley. Las ambigüedades o las contradicciones crean lagunas y no comunican con precisión lo que se espera de los candidatos y partidos y la manera como serán controlados por estas normas. Por ejemplo, los partidos y candidatos no siempre están sujetos a las mismas normas. En Japón, las empresas no pueden contribuir directamente a los candidatos pero pueden hacer aportes a los partidos, los que a su vez canalizan este dinero a los candidatos. En teoría, el partido actúa como intermediario para eliminar la influencia directa de las empresas en el candidato, pero en práctica, la influencia de las empresas es ejercida sobre el candidato a través del partido. Además, ambigüedades en torno a las facultades ejecutoras pueden inhibir o paralizar al órgano ejecutor, permitiendo que candidatos y partidos eludan la ley con impunidad.

3. Falta de recursos

Se requieren suficientes recursos del Estado para controlar el financiamiento de la actividad política. Los recursos, especialmente en algunas democracias emergentes, son insuficientes. Por ejemplo, en Indonesia la ley¹⁸ exige que cerca de 55.000 funcionarios electos y altos funcionarios del gobierno presenten una declaración de activos ante una oficina del

¹⁸ Leyes de Indonesia, Ley N° 28 (19 de mayo de 1999) “Implementación de un gobierno limpio, libre de corrupción, colusión y nepotismo”, Artículo 5, Punto 3.

Estado dentro de un plazo prescrito. Si la oficina no cuenta con fondos suficientes para efectuar el seguimiento por correo o teléfono, sólo cerca del 50% de los que están obligados a presentar la declaración lo hacen. Inclusive cuando el financiamiento es adecuado y el personal es suficiente, puede existir falta de preparación e inexperiencia entre los funcionarios para tratar estos temas. En suma, las autoridades de control no pueden cumplir su tarea si no tienen los conocimientos y las técnicas apropiadas.

4. Fragilidad de las instituciones ejecutoras

Algunos países ni siquiera designan una institución responsable de la aplicación de las leyes, mientras que otros no habilitan a la institución con la autoridad adecuada. Una efectiva aplicación de la ley exige un órgano del Estado independiente o políticamente equilibrado, o una organización autónoma creada y financiada por el Estado. Usualmente, estas instituciones se relacionan aunque sea de forma parcial con el ejecutivo o la rama judicial del país y no pueden funcionar sin un mandato claro –la facultad de investigar denuncias, emitir órdenes judiciales, recabar información, auditar informes e imponer sanciones, penas y multas-. También deben tener autoridad para sancionar a los infractores, esto implica facultades para denegar o revocar la certificación de un candidato o partido, imponer sanciones monetarias e inclusive penitenciarias por incumplimiento. Las disposiciones deben incluir el nivel de precisión requerido y los plazos exactos para la presentación de las declaraciones. No obstante, el castigo debe estar de acuerdo con el delito y la aplicación de las leyes no debe servir para excluir a los candidatos opositores de competir contra el partido de gobierno.

Equilibrio político y ejecución de la ley

La Comisión Electoral Federal de Estados Unidos está integrada por tres miembros republicanos y tres demócratas para garantizar una representación equitativa independientemente de qué partido ocupe la Casa Blanca. La presidencia de la Comisión rota entre los dos partidos en forma anual. Aunque todos los miembros de la Comisión son designados por el Presidente, es necesario contar con el consentimiento del Senado. Se requiere el voto a favor de cuatro miembros para investigar a un partido político o candidato a un cargo federal. Si la investigación confirma una violación de la ley, la Comisión trata de resolverla mediante un acuerdo de conciliación con los demandados. De lo contrario, el caso pasa a la jurisdicción de la corte federal.

Si la Comisión estuviera políticamente desequilibrada, carecería de credibilidad, pero el equilibrio político tiene riesgos como la inoperancia.

Por ejemplo, en 1999, uno de los principales partidos liberales de Rusia fue descalificado por la Comisión Electoral Central (y posteriormente restituido por un Tribunal) porque el líder del partido omitió declarar la posesión de un vehículo por parte de un familiar.

Inclusive si se designa una institución para controlar e investigar el cumplimiento de la normativa, deben existir tribunales accesibles y preparados para dictaminar en torno a las leyes y reglamentos sobre financiamiento de campañas y partidos. Algunos países como México cuentan con tribunales designados exclusivamente para recibir denuncias relacionadas con el

financiamiento de las elecciones y la actividad política. El Apéndice F indica cómo la justicia está participando cada vez más en la tarea de hacer cumplir los requisitos sobre divulgación.

En conclusión, las demandas para reformar los sistemas de financiamiento de la actividad política y las campañas electorales, están impulsadas por la preocupación de que la influencia del dinero socave la competencia política, excluya a los que carecen de fondos, comprometa a los funcionarios públicos y/o subvierta el Estado de derecho. En la práctica se aplican distintas combinaciones de seis criterios para controlar el dinero en la política, aunque ningún criterio ofrece la solución perfecta; sin divulgación, todos los demás enfoques fracasan. Por tal razón, la divulgación de información es el principal objetivo de este manual, aspecto que se explora con mayor detalle en la sección siguiente.

III. ANATOMÍA DE LA DIVULGACIÓN DE INFORMACIÓN SOBRE FINANCIAMIENTO DE LA ACTIVIDAD POLÍTICA

Este capítulo introduce y discute la piedra angular del financiamiento de las campañas y los partidos --el proceso transparente de divulgación de información del dinero en la política. En esta sección se presentan los elementos que hacen la divulgación efectiva y subraya la importancia de la divulgación pública.

La divulgación significa la declaración precisa de los montos, orígenes y destinos del dinero en la política, al igual que la forma como se hacen disponibles las declaraciones al público en general. Un sistema de divulgación totalmente transparente requiere que los partidos políticos y los candidatos detallen los ingresos y gastos en declaraciones accesibles al público --incluyendo los nombres de contribuyentes y proveedores, detallando los montos de las contribuciones y los tipos y niveles de bienes o servicios adquiridos con los fondos--. La transparencia permite a la ciudadanía enterarse quién contribuye, el nivel de la contribución, los beneficiarios, en qué y cómo se gastan los recursos. Presumiblemente, este es el antídoto contra la influencia de los económicamente poderosos y contra el secreto que habilita el financiamiento ilícito. Adicionalmente, la divulgación brinda información a los ciudadanos para que éstos puedan decidir por sí mismos su significado.

La divulgación permite que los electores ubiquen a cada candidato en la contienda política con más precisión de lo que es posible solamente con base en los lemas partidarios y los discursos de las campañas. Las fuentes de apoyo financiero de los candidatos (o los partidos) también alertan al elector acerca de los intereses que el candidato (o el partido) está más inclinado en apoyar y facilitan pronosticar su desempeño futuro en el cargo

Corte Suprema de Estados Unidos (Buckley c. Valeo) 1976

A. Proceso de divulgación

La Figura 2 ilustra el proceso de divulgación. Las normas que rigen el proceso deben especificar la información que debe ser divulgada y prever un acceso oportuno a los datos. Para maximizar la eficacia, el proceso de divulgación nacional debe ser completo y ejecutable, y en lo posible debe evitar complejidades que desalienten a los partidos y candidatos. (Véanse las directrices para la redacción de una ley de divulgación en el Apéndice G)

B. ¿Quién necesita divulgar qué y a quién?

1. ¿Quién divulga la información?

Los partidos políticos y candidatos deben tener la responsabilidad de divulgar informes financieros. En los sistemas parlamentarios los partidos políticos son los beneficiarios de los fondos, mientras que en los sistemas presidenciales, los candidatos individuales son los principales receptores de recursos. Las leyes más completas sobre divulgación exigen que tanto los partidos como los candidatos presenten declaraciones financieras.

2. *¿Qué se divulga?*

Es necesario declarar dos tipos de información: las contribuciones (monetarias y en especie) y los gastos.

a. Contribuciones

Los requisitos de divulgación de las contribuciones monetarias deben incluir el nombre del donante, la fecha y el monto recibido. La identidad del donante es importante porque revela las posibles influencias sobre los funcionarios electos. En la investigación realizada para este manual, sólo el 32% de los 118 países estudiados cuentan con leyes que exigen que los partidos políticos declaren el nombre de sus donantes al público. Además, la mayor parte de los que exigen la divulgación pública de las donaciones individuales, exigen relativamente pocos detalles de los contribuyentes. (Véanse los ejemplos en el Apéndice A)

Los préstamos son también contribuciones monetarias, por tanto deben ser declaradas incluyendo el nombre del prestamista, monto y fecha de recibo. Cuando los acreedores no esperan que el candidato o partido pague las deudas contraídas, los préstamos equivalen a contribuciones simuladas y/o gastos no declarados. En Australia, por ejemplo, los préstamos no eran considerados contribuciones; el país hace poco corrigió este vacío legal.

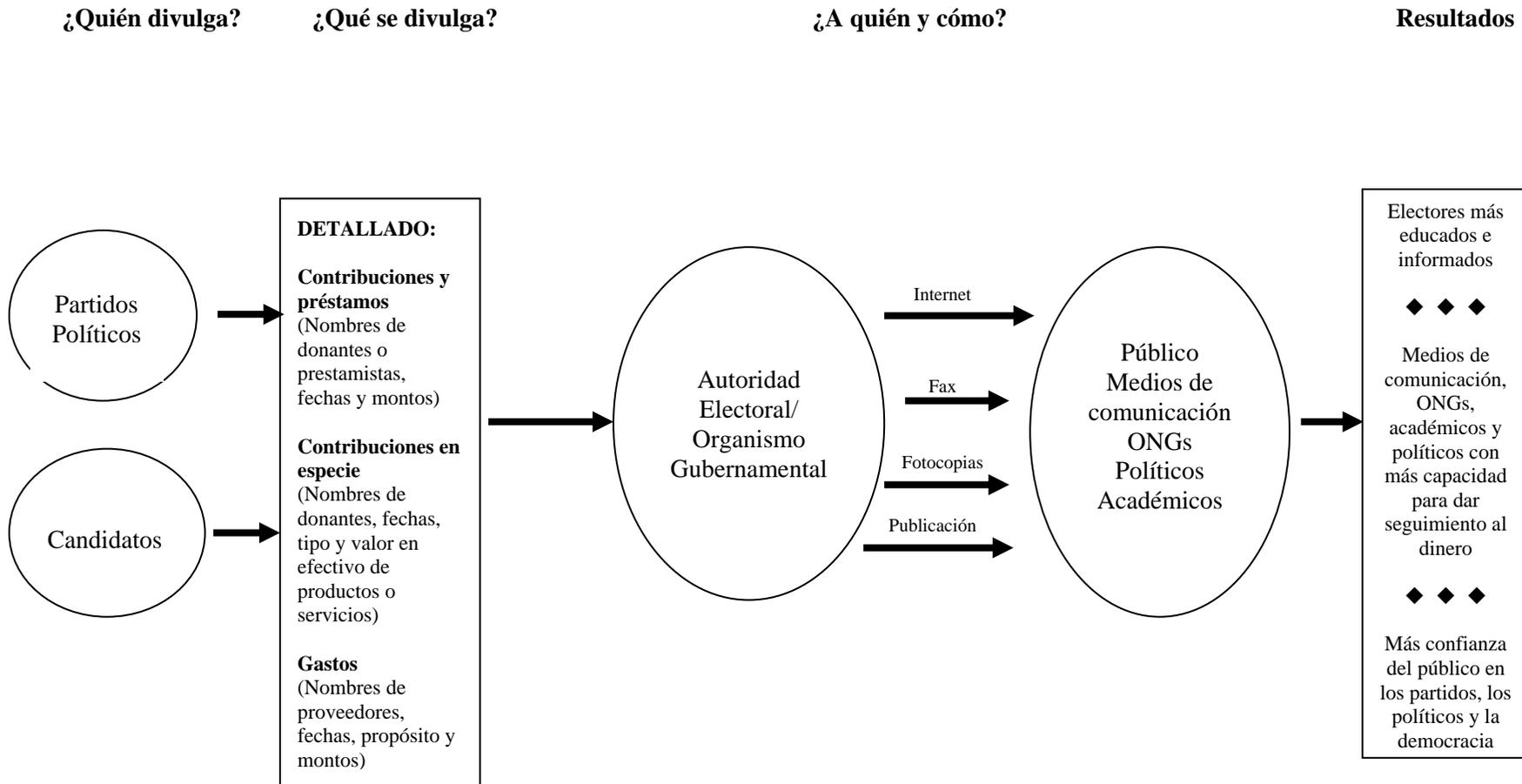
Las contribuciones en especie pueden y deben ser incluidas en los requisitos de declaración, asignándoles un valor monetario. Éstas incluyen artículos donados o el uso de equipos, vehículos, imprentas y servicios voluntarios profesionales (por ejemplo, artistas gráficos que diseñan folletos, abogados que redactan opiniones jurídicas), entre otros. Los servicios de voluntarios profesionales a las campañas que tienen un valor monetario, constituyen una contribución en especie que con frecuencia pasa desapercibida. Canadá recientemente abordó este problema estableciendo una distinción entre el trabajo que involucra tareas políticas y los servicios profesionales normales de un voluntario. Por ejemplo, si un abogado ayuda a distribuir panfletos a un candidato, esto se califica como actividad voluntaria sin valor financiero. Pero si el mismo abogado ofrece una opinión jurídica u otros servicios legales gratuitos al candidato o al partido, deben declararse los costos normales de estas actividades como contribución política. Las reglamentaciones de Estados Unidos y el Reino Unido son similares, ambas exigen la declaración de los servicios profesionales gratuitos al valor de mercado.

Las leyes sobre divulgación también deben establecer umbrales a las contribuciones, es decir, niveles en los que la contribución deberá empezar a ser declarada. La hipótesis es que entre más alta sea la contribución, más probable es que el donante espere algo a cambio. El establecimiento de un nivel mínimo razonable es esencial. La divulgación complicada de contribuciones muy pequeñas puede dar lugar a que los partidos y candidatos no declaren ninguna donación. Sin embargo, si los mínimos establecidos son muy altos, estos pueden permitir que no se reporten una serie de donaciones de gran volumen. (Véanse los umbrales de divulgación por país en el Apéndice E)

b. Gastos

Saber quién recibe los fondos gastados, los servicios y los productos ofrecidos, permite verificar las facturas. Sin conocer qué proveedor recibió qué fondos y para qué fin, no es posible aplicar los límites a los gastos de las campañas.

FIGURA 2: MODELO DEL PROCESO DE DIVULGACIÓN



El estudio realizado para este manual revela que los datos sobre gastos son divulgados frecuente y rápidamente pero en forma tan agregada que pierden prácticamente todo su significado. Los gastos son declarados habitualmente en cifras brutas y rara vez se revela la identidad del proveedor. Si la divulgación exige sólo gastos resumidos y no una lista detallada, no es posible validar la exactitud de la información.²⁰ Esto entorpece los procesos de auditoría y genera otro tipo de consecuencias, por ejemplo, en países donde se ofrece financiamiento público, los partidos y las campañas electorales pueden eludir rendición de cuentas. Sin un desglose de los gastos, los fondos de los contribuyentes destinados al partido o a la campaña pueden terminar siendo usados por los familiares o en una casa nueva.

En otros países, gastos cuantiosos dedicados a la compra de votos o el ofrecimiento de “regalos” a los electores como incentivos para que voten por cierto candidato o partido, pasan desapercibidos para la mayor parte de leyes de divulgación y los órganos ejecutores. Estos gastos pueden ser sustanciales. En Micronesia por ejemplo, los aldeanos esperan que los candidatos que buscan reelección les ofrezcan hermosos cerdos para las bodas y los funerales. En Ucrania, un candidato al Parlamento distribuyó más de US\$ 100.000 en pequeños cerditos a granjeros en su región para obtener su voto. El rastreo y control de estas transacciones es difícil pero constituye un paso muy importante en la contabilización de todos los gastos de las campañas y partidos.²¹

3. ¿A quién y cómo?

Los informes de los partidos y candidatos son presentados ante la autoridad electoral o el órgano estatal legalmente designado con esta responsabilidad. Dicho organismo es el primero en examinarlos y en muchos casos la información permanece en poder del gobierno.

Sin embargo, la divulgación no es completa a menos que sea difundida públicamente. Aunque la mayor parte de los electores no tienen tiempo ni un interés específico en examinar los voluminosos informes de gastos de las campañas, los medios de comunicación, académicos, las ONGs y otras organizaciones de la sociedad civil pueden analizar esta información y distribuir sus conclusiones. De esta manera, el público estará en mejores condiciones de digerir la información y actuar en consecuencia.

Con frecuencia se restringe el acceso del público a las declaraciones. Los datos recabados para este manual revelan que las leyes de muy pocos países permiten alguna forma de acceso público a los informes sobre el financiamiento de campañas y partidos políticos.

Por ejemplo, en Estonia la ley no permite fotocopiar el registro especial en que se asientan las donaciones políticas que se efectúan entre las campañas electorales. Aunque los registros están disponibles al público, los detalles deben ser copiados a mano. En un país de Asia, una ONG asumió este desafío movilizando a voluntarios que pasaron cerca de 70 días/hombre copiando el material a mano dado que la ley prohibía fotocopiar las listas de donantes.

²⁰ Grupos como Transparencia Internacional han monitoreado los avisos de televisión, radio y prensa escrita de partidos y candidatos, proyectando los costos con base en tarifas de mercado y comparándolas con las declaraciones para detectar discrepancias.

²¹ Un integrante de una ONG ucraniana brindó esta información en el seminario sobre “Análisis de las finanzas de las campañas - La realidad del financiamiento de la política ucraniana”, que se celebró en la Academia Nacional de Ciencias de Kiev, Ucrania, el 29 de abril de 2002. Dicho evento fue organizado por Europe XXI Foundation, patrocinado por la International Renaissance Foundation y financiado por USAID.

Internet está haciendo cada vez más irrelevantes los problemas de acceso.²² Las horas de funcionamiento de las oficinas gubernamentales locales y los costos de fotocopiar las cuentas pierden su importancia si la información es accesible a través de Internet. Por ejemplo, durante las campañas electorales Estonia publica las listas de donaciones en Internet. Letonia y Bosnia Herzegovina publican las declaraciones financieras de las campañas en Internet y la Comisión Electoral de Lituania publica todos los detalles de las donaciones políticas en su sitio electrónico. En Bulgaria, el único acceso público a la información es a través de los informes de una comisión cuyos miembros son designados por el parlamento. Internet no eliminará la necesidad ocasional de consultar los informes originales, pero sí hará menos indispensable el acceso a la documentación original.

Es preciso encontrar un equilibrio en las leyes de divulgación entre la protección de la privacidad y la identidad de los donantes y prestamistas. La legislación estadounidense contiene disposiciones que logran ese equilibrio. Donantes a las campañas nacionales son identificados por nombre, domicilio completo y ocupación ante la Comisión Electoral Federal; sin embargo, existen dos salvaguardias para mantener privada esta información principal. En primer lugar, la Comisión Electoral Federal tacha los domicilios cuando divulga los informes financieros. En segundo lugar, otros políticos o empresas tienen prohibido utilizar las listas de donantes con fines comerciales o políticos. Para detectar a los infractores, las listas divulgadas incluyen nombres falsos. Las empresas o los políticos que contactan estos donantes inexistentes pueden ser procesados. El Apéndice D contiene ejemplos de los formularios de divulgación de Estados Unidos.

C. Acceso oportuno a los datos declarados

La información declarada debe estar disponible al público en forma oportuna y las normas sobre divulgación de información deben especificar claramente los plazos (Ver directrices para redactar la ley de divulgación en el Apéndice G) En general, la divulgación pública debe producirse antes de las elecciones. El conocer quiénes dan el respaldo financiero puede incidir en las opiniones y el voto. Sólo unas pocas naciones estudiadas cumplen este criterio.

Pese a los claros argumentos en favor de una oportuna divulgación de las donaciones, el cumplimiento con las normas puede ser difícil. En el Reino Unido, los partidos tienen que publicar las donaciones en forma trimestral, pero se exige la divulgación semanal durante los períodos electorales. Los partidos tienen que divulgar todas las donaciones por encima de US\$ 7.500. Esto exige recabar información de cientos de dependencias locales, con el fin de garantizar que los donantes no superen este monto mediante pequeñas contribuciones a distintas dependencias partidarias. Algunas de las dependencias son pequeñas y son operadas por voluntarios. Es una tarea compleja procesar la información a nivel central y declararla cada siete días durante el período electoral. Afortunadamente, el surgimiento de Internet y las computadoras personales a precio razonable, está facilitando la divulgación de información en la mayoría de los países.

D. Posibles costos y desventajas de la divulgación de información

La divulgación y la transparencia tienen costos y desventajas secundarias bajo ciertas condiciones. Aunque en la mayoría de los países los inconvenientes están compensados con

²² USAID, a través de su contraparte IFES, está trabajando con la Asociación de Funcionarios Electorales de Europa central y oriental, para crear un programa de software que permita a los países miembros desarrollar una base de datos de las finanzas partidarias de su país y publicarla en Internet. Los datos podrán ser descargados por los medios de comunicación, las ONG y demás sectores interesados en su análisis.

creces por las ventajas y los beneficios que ofrecen, un análisis objetivo de la divulgación debe señalar los posibles riesgos.

1. Intimidación y acoso

En un medio político hostil la divulgación puede dar lugar a la intimidación, el acoso y hasta poner en riesgo la vida. En Estados Unidos, por ejemplo, el Partido Socialista de los Trabajadores para proteger sus donantes contra acoso pidió y obtuvo un dictamen favorable de la Corte Suprema de Estados Unidos en 1982, que lo eximió de presentar declaraciones financieras.²³ En Egipto, las donaciones a los partidos que superan el límite establecido deben ser declaradas en los periódicos. La disposición ha sido criticada como instrumento para limitar contribuciones a los partidos de oposición. De acuerdo con los opositores, este mecanismo impone un costo adicional a los partidos que reciben contribuciones políticas e inhibe a posibles donantes, renuentes a que se divulgue su apoyo activo a los partidos antigubernamentales.²⁴ Durante las elecciones presidenciales de 1999 en Ucrania se reportó que el Presidente Kuchma habría utilizado a la policía y la inspección tributaria para acosar a los candidatos opositores.²⁵

Aunque deben examinarse las posibilidades a largo plazo, en los casos en que los partidos de oposición son penalizados o se utiliza la intimidación como arma política, la divulgación no es recomendada. Aunque esta puede eliminar la competencia y poner en peligro a los dirigentes políticos, es necesario evaluar las posibilidades en el largo plazo.

2. Violación de la privacidad

Con frecuencia la divulgación es criticada bajo el argumento que viola el principio del voto secreto, considerado esencial para las democracias al aislar las decisiones de los votantes de la presión que patronos, elites sociales y familiares pueden ejercer sobre los ciudadanos. Cuando las contribuciones son públicas, se puede ejercer presión para contribuir o no a determinados candidatos o partidos. Por ejemplo, la Corte Suprema de Suecia dictaminó que los partidos suecos no tenían que divulgar los nombres de sus contribuyentes privados porque su divulgación equivaldría a la violación del secreto del voto.

Finlandia, Suecia y Suiza comparten una filosofía común acerca de la privacidad de la información del financiamiento de la política. Sin embargo, vale la pena señalar que Suecia practica una forma de divulgación voluntaria conforme a la cual los partidos políticos comparten entre ellos sus informes financieros.

3. Posibilidad de reducir las donaciones

Uno de los mayores temores infundados que los políticos tienen es que la divulgación les puede costar mucho dinero a través de la pérdida de donaciones. Algunos piensan que atemoriza a los donantes o que desalienta a aquellos que prefieren el anonimato. Los donantes

²³ En el caso de 1982 de *Brown c. el Partido Socialista de los Trabajadores*, la Corte Suprema de Estados Unidos dictaminó que, si existiera una probabilidad razonable de que la divulgación de los donantes puede dar lugar a amenazas, acoso o represalias, la campaña podría quedar exceptuada de las leyes sobre divulgación.

²⁴ En la legislación de Egipto, la Ley No. 40/1977 sobre el sistema de partidos políticos establece en su artículo 11, que los partidos deben publicar los nombres de los donantes por lo menos en un periódico, si el monto de la donación supera las 1.000 libras egipcias (US\$ 164) en el año. Véase también “*Parties and Candidates: Access to Disclosed Information*,” Ace Project; en <http://www.aceproject.org/main/english/pc/pcd04c04.htm>

²⁵ Véase “Application to the Central Electoral Commission to Eliminate Errors in the Personal Electoral Account Funds of Presidential Candidate O. Moroz,” publicado en “Tovarysh #33”, agosto de 1999, citado en Marcin Walecki, “The Dangers of Halfway Disclosure-Campaign Finance in Ukraine,” Estudio de caso de IFES, octubre de 2001.

que desean ocultar sus contribuciones sólo aportarán montos por debajo del tope permitido, no efectuarán contribución alguna o posiblemente se escudarán en alguna estrategia ilegal. Si un país enfrenta el problema poco común de que exista escaso financiamiento político, el costo de la divulgación no es justificable. Sin embargo, no hay evidencia que sugiera que las leyes de divulgación han disminuido el flujo de financiamiento legítimo para la política. Al contrario, lo más probable es que la divulgación contribuye a prevenir las donaciones ilegales.

IV. TENDENCIAS INTERNACIONALES EN LA DIVULGACIÓN DE INFORMACIÓN SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE LA ACTIVIDAD POLÍTICA

En esta sección se analizan las conclusiones de un estudio de la legislación sobre divulgación de información en 118 países²⁶ realizado por la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales (IFES) y auspiciado por USAID. El propósito del estudio fue fomentar el entendimiento de los regímenes sobre divulgación de información financiera en distintos países y regiones. Este ejercicio representa uno de los estudios más completos de la legislación de divulgación del financiamiento de la política efectuado hasta la fecha.

El estudio se concentra en países en desarrollo con distintos grados de democratización. El sistema electoral predominante fue la representación proporcional (51%), el 35% resultó de carácter mayoritario y el 14% utilizan sistemas compuestos, es decir, distintas combinaciones de los dos anteriores. En el Cuadro 2 se ilustran los países que cuentan con leyes sobre divulgación distribuidos por región.

Fuera de Norteamérica la legislación sobre divulgación prevalece sobre todo en los países de Europa oriental y occidental. Todos los países analizados de la antigua Unión Soviética cuentan con leyes sobre divulgación. En Europa oriental, el 89% requiere alguna forma de declaración pública de las finanzas de campañas y partidos. Este es un logro significativo de los últimos diez años, atribuido en parte a que la mayoría de estos países han redactado recientemente nuevas constituciones, leyes electorales y de partidos políticos. A pesar de estos logros existe una marcada diferencia entre tener un marco jurídico para la divulgación y la aplicación práctica de la ley. Por ejemplo, pese a las numerosas leyes las naciones de la antigua Unión Soviética y los países de Europa oriental carecen de un sistema ejecutor efectivo.

Las personas corruptas temen a la información. Lo que sepa el gobierno, debe saberlo el pueblo.

Primer Ministro de Tailandia, Su Excelencia el Dr. Tahksin Shinawatra

CUADRO 2: Existencia de leyes de divulgación pública

Región	No. de países estudiados (N=118)	Porcentaje de países que exigen declaraciones públicas
África	27	44%
Asia	15	67%
Europa		
Occidental	17	82%
Oriental	18	89%
Pacífico/Oceanía	9	44%
Las Américas		
Estados Unidos/Canadá	2	100%
Caribe	13	27%
Centroamérica/México/Panamá	7	43%
Suramérica	10	70%

²⁶ Los 118 países fueron incluidos con base en la disponibilidad de su legislación sobre divulgación. Los 118 países son primordialmente democracias electorales (84%). En la encuesta fueron incluidos el 81% de los países categorizados como democracias electorales por Freedom House en 2003. El Apéndice A contiene los países estudiados y más detalles acerca de la metodología.

CUADRO 3: Existencia de requisitos sobre divulgación pública

Región	Ingresos y/o gastos de los candidatos	Ingresos y/o gastos de los partidos	Nombres de los donantes a los partidos
África (n=27)	11%	33%	3%
Asia (n=15)	53%	47%	27%
Europa			
Occidental (n=17)	41%	71%	53%
Oriental (n=18)	39%	83%	67%
Pacífico/Oceanía (n=9)	33%	33%	33%
Las Américas			
Estados Unidos/Canadá (n=2)	100%	100%	100%
Caribe (n=13)	23%	0%	0%
Centroamérica/México/Panamá (n=7)	0%	14%	29%
Suramérica (n=10)	10%	70%	30%

El Cuadro 3 ilustra por región, en qué medida la legislación sobre divulgación de los países estudiados incorporan los tres tipos de declaración: 1) candidatos divulgando detalles de ingresos y/o gastos, 2) partidos políticos divulgando detalles de ingresos y/o gastos, y 3) partidos políticos divulgando los nombres de los donantes.²⁷ La incidencia de la divulgación en las regiones es calculada con base en el porcentaje de países de la región que poseen estas leyes.

Con respecto a la divulgación de *ingresos y/o gastos de los candidatos*, América Latina registra las tasas más bajas. El porcentaje también es muy bajo en los países de África y el Caribe. En realidad, la tasa no es sustancialmente elevada en ninguna región fuera de Norteamérica.

Con respecto a la divulgación de *los ingresos y/o gastos de los partidos*, los países del Caribe y Centroamérica sobresalen por no tener requisitos de divulgación, mientras que en África y Asia, menos de la mitad de los países exigen la declaración de estas cifras.

Aunque los países pueden preferir sistemas normativos de divulgación afines con sus sistemas electorales –los sistemas mayoritarios se enfocan en el financiamiento de candidatos y los sistemas de representación proporcional en el financiamiento de los partidos- podrían existir serias deficiencias si no se emplean los dos tipos de divulgación.²⁸ En Argentina, por ejemplo, las leyes sólo exigen que los partidos políticos (y no los candidatos) declaren las finanzas de la campaña (véase Apéndice A). Los candidatos aprovechan esta situación obteniendo directamente la mayor parte de las contribuciones para la campaña sin tener que divulgar los dineros recaudados. Existen vacíos jurídicos similares en muchos países en que la legislación de divulgación regula a los partidos políticos pero exime de todo requisito a los candidatos. Esto significa que un monto considerable de recursos de la política orientados a los candidatos y sus gastos permanece oculto.

²⁷ Por limitaciones de tiempo y recursos, en esta investigación no se recabó información sobre si las leyes de divulgación exigen que los candidatos revelen los nombres de los donantes.

²⁸ Los sistemas electorales mayoritarios o basados en candidatos que operan en el Caribe, Norteamérica y algunos países de Europa, en general cuentan con más requisitos de divulgación para los candidatos que para los partidos políticos. Lo opuesto rige para los sistemas electorales de representación proporcional que se basan en partidos y exigen menos declaraciones a los candidatos que a los partidos (esto ocurre en regiones como Centroamérica, Suramérica, y en muchas partes de África y Asia). No obstante, la maximización de la transparencia en las finanzas de la política debe exigir requisitos de divulgación tanto a partidos como a candidatos.

Con respecto a requerir la divulgación de los nombres de los donantes a los partidos, los países del Caribe y África prácticamente no disponen de legislación en este sentido; sólo un grupo de países en Centroamérica y Suramérica tienen este tipo de disposiciones. Estas cuatro regiones parecen ser las menos transparentes en cuanto al origen de las donaciones y sus sistemas de financiamiento de la política. Si bien varios países de América Latina exigen la divulgación de los ingresos y/o los gastos de los partidos, muchos de ellos no exigen la divulgación de los nombres de los donantes y es muy raro que existan disposiciones sobre la divulgación de los ingresos y/o gastos de los candidatos.

El Cuadro 4 clasifica en cinco categorías de divulgación a los países evaluados: alta, media, baja, sin divulgación pública y sin divulgación. Esta clasificación fue determinada con base en la evaluación de las leyes de cada país.

Niveles de transparencia en los 118 países estudiados

- **Alta** – 13% (15 países)
- **Media** – 22% (26 países)
- **Baja** – 25% (30 países)
- **Sin divulgación pública** – 17% (20 países)
- **Sin divulgación** – 23% (27 países)

Tres tipos de divulgación son deseables: 1) la divulgación por parte de los candidatos; 2) la divulgación por parte de los partidos políticos, y 3) la divulgación de los nombres de los donantes a los partidos políticos. Los países con leyes que requieren los tres tipos de divulgación se calificaron con “alta” transparencia; los que requieren dos tipos de divulgación con “media”; y los que requieren un tipo de divulgación con “baja”.²⁹ Los países clasificados “sin divulgación pública” exigen algún tipo de declaración que debe presentarse al gobierno, pero el público no tiene acceso a esta información. El 23% de los países carecen absolutamente de requisitos sobre divulgación. Es interesante señalar que el público no tiene acceso a la información financiera en el 40% de los países, sea porque no existen requisitos de declaración (“sin divulgación”) o porque los informes están reservados a los órganos oficiales. El Apéndice A ilustra la situación de cada país con respecto a estos requisitos.

Divulgación pública alta (13%)

Los países en esta categoría tienen leyes que requieren que los partidos y los candidatos divulguen las cuentas de sus ingresos y/o gastos, y que los partidos divulguen los nombres de los donantes. Toda la información divulgada es distribuida al público. Estos países exigen los nombres y/o domicilios de los donantes a los partidos, pero no siempre requieren el monto de donación. Algunos casos sólo requieren el total de las donaciones. Análogamente, los informes sobre gastos pueden ser agregados y no requerir los nombres y domicilios de los proveedores que suministran productos y servicios a candidatos o partidos. Aunque el Cuadro 4 clasifica a los países evaluados, es importante distinguir entre la “alta divulgación” en este Cuadro y la “divulgación total” descrita en la sección III. La divulgación total exige información más detallada que los criterios utilizados en el presente análisis.

²⁹ El Apéndice A ilustra la situación de cada país estudiado con respecto a estos requisitos.

CUADRO 4: Transparencia en el financiamiento de la actividad política

Nivel de divulgación pública	Países
Alta	Armenia, Australia, Brasil, Canadá, Dinamarca, Grecia, Japón, Lituania, Nueva Zelanda, Filipinas, Rusia, Tailandia, Ucrania, Reino Unido, Estados Unidos (N=15)
Media	Argentina, Azerbaiyán, Bélgica, Benin, Bosnia y Herzegovina, Colombia, República Checa, Francia, Alemania, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lesotho, Macedonia, Moldavia, Países Bajos, Noruega, Papua Nueva Guinea, Polonia, Portugal, Rumania, Singapur, Eslovaquia, Corea del Sur, Tanzania (N=26)
Baja	Austria*, Bangladesh, Barbados, Belarús, Bolivia, Botswana, Bulgaria, Chile, Costa Rica*, Ecuador*, Gambia, Ghana, India*, Indonesia*, Israel*, Jamaica, Kenya, Malí*, Malta, Mauricio, México*, Marruecos*, Namibia, Nicaragua*, Nigeria, Perú, España, Taiwán, Tonga, Trinidad y Tobago (N=30)
Sin divulgación pública	Argelia, República Centroafricana, República Dominicana, Finlandia, Gabón, Guatemala, Guyana, Honduras, Líbano, Malasia, Maldivas, Níger, Panamá, Paraguay, Senegal, Seychelles, Togo, Túnez, Turquía, Venezuela (N=20)
Sin divulgación	Albania, Angola, Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Croacia, Dominica, El Salvador, Fiji, Granada, Kiribati, Madagascar, Malawi, Mozambique, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Samoa, Sudáfrica, Sri Lanka, Suecia, Suiza, Tuvalu, Uganda, Uruguay, Vanuata, Zambia (N=27)

* Acceso público a algunas de las declaraciones financieras presentadas pero no a todas.

Divulgación pública media (22%)

Las leyes de los países en esta categoría incluyen provisiones que dan acceso al público, lo que da lugar a una divulgación parcial. La mayoría de estos países exigen la declaración de los ingresos y/o gastos de los partidos, en ocasiones también exigen los nombres de sus donantes, pero en menor medida, exigen la declaración de los ingresos y/o gastos de los candidatos. Comparados con los países con divulgación pública “alta”, los países con divulgación pública “media” reducen los tipos de información disponible al público, lo que hace más difícil dar seguimiento al financiamiento de la actividad política.

Divulgación pública baja (25 %)

Las leyes de los países en esta categoría exigen sólo un tipo de divulgación –los ingresos y/o gastos de los partidos o los ingresos y/o gastos de los candidatos, pero nunca ambos. Muy pocos requieren los nombres de los donantes y algunos de estos países sólo publican parte de la información declarada. Estos países han iniciado el trayecto hacia la transparencia, pero aún tienen mucho margen para incrementar la apertura en el futuro.

Sin divulgación pública (17%)

Las leyes de los países en esta categoría exigen que los candidatos y/o partidos políticos presenten declaraciones financieras, pero sólo los miembros de los órganos gubernamentales tienen acceso a la información. Las leyes no exigen compartir los datos con el público. Esta categoría incluye países donde los donantes pueden ser víctimas de acoso si sus nombres son revelados. Un peligro vinculado a la falta de divulgación pública, es que con el acceso a los registros por parte de allegados al gobierno o al partido de gobierno, se pueda usar la información para intimidar a los que contribuyen con la oposición.

Sin divulgación (23%)

Los países en esta categoría no cuentan con leyes que requieran la divulgación del financiamiento de la actividad política. Algunos son países insulares pequeños, con poblaciones de menos de un millón de habitantes. Al no contar con leyes sobre el financiamiento de campañas y partidos, estos países son vulnerables a los intereses de empresas u organizaciones delictivas. Otros países en esta categoría comparten un pasado autoritario y aún no gozan de libertades democráticas. Sin embargo, como lo demuestran los países de Europa oriental y de la antigua Unión Soviética, el pasado del país no parece ser un disuasivo para divulgar el financiamiento de campañas y partidos políticos. Otros países en esta categoría están o emergen de guerras civiles o conflictos armados. Por último, esta categoría incluye también a países como Finlandia, Suecia y Suiza, cuyas leyes equiparan el carácter secreto del voto con la privacidad en el financiamiento de la actividad política. Sin embargo, como se señaló antes, Suecia practica una “divulgación voluntaria” conforme a la cual los partidos políticos intercambian informes sobre su financiamiento.

V. CONTROLANDO EL DINERO EN LA POLÍTICA: LA EXPERIENCIA DE ESTADOS UNIDOS

Este capítulo ofrece un breve panorama de la experiencia estadounidense abordando el tema del dinero en la política -esfuerzo que continúa en proceso hasta el presente. Se ilustran los retos encontrados en la evolución de un modelo aceptable para todos y destaca componentes esenciales del sistema, resultado de un complejo y prolongado proceso de reforma al financiamiento de las campañas políticas. Los promotores de la democracia familiarizados con la experiencia estadounidense podrán entender a fondo los problemas que enfrentan las democracias emergentes y las opciones disponibles para reformar un sistema de financiamiento de la política.

A. Marco legal del financiamiento de las campañas políticas en Estados Unidos

La historia del financiamiento de las campañas políticas en Estados Unidos es un intento de eliminar los obstáculos a la transparencia y la influencia de los intereses económicos poderosos. Empieza con una batalla contra la coerción y las contribuciones forzadas que se refleja en leyes destinadas a limitar el monto de las contribuciones, el encubrimiento del financiamiento de las campañas, el monto de los gastos y a fortalecer la aplicación de la ley. A continuación se señalan algunas etapas claves:³⁰

1. *Eliminando la coerción*

Las primeras leyes sobre el financiamiento de las campañas prohibían a los políticos, particularmente aquellos con cargos de gobierno, a obligar a los estibadores (1867) y posteriormente a los funcionarios federales (1883) a contribuir a las campañas políticas. Estas fueron las únicas leyes sobre el financiamiento de campañas en Estados Unidos hasta 1907.

2. *Prohibiendo ciertas contribuciones grandes*

La Ley Tillman de 1907 fue el primer intento de limitar el flujo de dinero de los grandes intereses económicos a la política estadounidense. En esta época, las corporaciones privadas financiaban las elecciones en Estados Unidos. La Ley Tillman prohibió a las corporaciones privadas y bancos nacionales hacer contribuciones financieras directas a los candidatos federales, no obstante la ley contaba con mecanismos de ejecución muy frágiles. La Ley Smith-Connally de 1943 extendió a los sindicatos la prohibición de contribuir a las campañas federales. Posteriormente, la Ley Taft-Hartley de 1947 amplió la prohibición a las elecciones primarias federales. En 2002, la Ley Bipartidista de Reforma a las Campañas (BCRA por sus siglas en inglés) o “Ley McCain-Feingold”, restringió el uso de dinero no federal, comúnmente denominado “blando”. El dinero blando son fondos provenientes de corporaciones, sindicatos y personas adineradas no regulados por la Ley de Campañas Electorales Federales (FECA), pero que están sujetos a las prohibiciones de origen y a los límites a las contribuciones impuestos por las autoridades estatales y locales. El dinero blando no puede ser usado para apoyar directamente a los candidatos federales pero sí puede ser usado por los partidos políticos para financiar actividades electorales estatales y locales o actividades electorales genéricas, tales como la educación del elector, el desarrollo de los partidos y la promoción del sufragio.

El dinero “duro” --contribuciones de corporaciones, sindicatos e individuos-- debe utilizarse directamente para las elecciones federales y está sujeto a las leyes que rigen el financiamiento de las campañas federales (de acuerdo con FECA), incluidas prohibiciones de origen y límites a las contribuciones. Desde fines de los años 80 y comienzos de los 90, se incrementó la preocupación por el hecho que el dinero blando recaudado por los candidatos

³⁰ Véase una lista más detallada en el Apéndice H.

federales y los partidos políticos nacionales era utilizado con frecuencia para financiar campañas electorales federales. Esto dio origen al BCRA que prohíbe a los comités partidarios nacionales, a los titulares de cargos electos federales y a los candidatos a recaudar y gastar el dinero blando que estaba regulado en el nivel estatal. Asimismo, agrega nuevas restricciones federales al uso del dinero blando por parte de los comités partidarios estatales y locales. El carácter constitucional de esta ley ha sido impugnado. Un dictamen de la corte federal en mayo de 2003 derogó algunas de las disposiciones de la ley, sin embargo el fallo de la corte fue apelado ante la Corte Suprema de Estados Unidos, que dictaminó en última instancia en favor del contenido y la constitucionalidad del BCRA.

No conozco otro depositario del poder de la sociedad que el propio pueblo; y si pensamos que no es lo suficientemente ilustrado como para ejercer su control con total discreción, la solución no es quitarle ese poder, sino informarlo para que aplique su discreción con fundamento.

Thomas Jefferson

3. Fomentando la transparencia y limitando los gastos

En 1910, la Ley federal de prácticas corruptas ordenó la divulgación de los nombres de los donantes que aportaran más de US\$ 100 a los candidatos a la cámara de representantes de Estados Unidos. El año siguiente, este requisito fue extendido a los candidatos al senado y se establecieron límites al gasto de las campañas de congresistas y senadores. Esta ley, fue enmendada en 1925 y sirvió para regular el financiamiento de las campañas federales durante más de 45 años, hasta que fue reemplazada por la FECA en 1971. FECA creó el marco legal para regular el financiamiento de las campañas federales. Tres años después, debido al escándalo de Watergate, FECA fue enmendada exigiendo una divulgación más detallada, imponiendo nuevos límites a las contribuciones y estableciendo la Comisión Electoral Federal (FEC). En 1976, como respuesta al dictamen del caso *Buckley c. Valeo* en que se impugnaban las restricciones de la FECA como violaciones inconstitucionales de la libre expresión, la Corte Suprema mantuvo algunas de las disposiciones como los requisitos de divulgación y los límites a las contribuciones individuales. También derogó otras como los límites a los gastos de los candidatos (a menos que el candidato recibiera financiamiento del Estado) y los límites a las contribuciones de candidatos y familiares para su propia campaña. En lo relacionado al autofinanciamiento, en el caso *Buckley* se dictaminó que los candidatos podían gastar montos ilimitados de su propio dinero, pero los familiares de los candidatos estaban sujetos a los límites en las contribuciones como cualquier otro particular. FECA fue enmendada en 1976 para dar cumplimiento a la decisión judicial. En 1979 fue enmendada de nuevo para abordar una serie de cuestiones que incluyen el incremento del umbral para las declaraciones y el establecimiento de límites al valor de las contribuciones en especie.

4. Aplicando la ley

La Ley sobre prácticas corruptas de 1910 impuso requerimientos de divulgación y asignó al Secretario de la cámara de representantes la responsabilidad de ejecutar estos requisitos. Durante casi 60 años los Secretarios rehusaron asumir su responsabilidad porque nadie en el Congreso la tomó en serio. Así, la ley fue ejecutada esencialmente de forma voluntaria. Sólo hasta 1967 un Secretario de la Cámara intentó hacer cumplir la ley con escasos resultados. Después del escándalo de Watergate, la creación de la Comisión Federal Electoral fue el primer paso firme para aplicar la ley. La Comisión Federal Electoral hace cumplir las disposiciones de toda la legislación sobre financiamiento de campañas nacionales, incluyendo la divulgación.

B. Aspectos sobresalientes del sistema de financiamiento de la política de Estados Unidos a nivel nacional³¹

El sistema estadounidense de financiamiento de la política es muy complejo y sofisticado. A continuación se señalan algunos aspectos principales:

1. Beneficiarios del dinero

La mayor parte de los fondos se canalizan a los candidatos. Los partidos políticos representan el segundo grupo de beneficiarios, reciben un porcentaje importante pero menor. Aunque Estados Unidos tiene un sistema bipartidario (republicanos y demócratas), los terceros partidos proliferan a nivel nacional y estatal. Los Comités de Acción Política (PAC) reciben el menor porcentaje del financiamiento. Los PAC representan intereses especiales como los de los empleados de grandes empresas, sindicatos o sectores económicos como la cinematografía, los combustibles o las pequeñas empresas. Otros grupos de intereses especiales, concentrados en asuntos como la protección del consumidor o el medio ambiente, forman PACs como brazos políticos de sus organizaciones para influenciar los resultados electorales.

2. Fuentes del dinero para candidatos, partidos y PACs

Los ciudadanos son la principal fuente de los fondos.³² Otros recursos provienen de algunos PACs y del Estado. El monto del financiamiento público (disponible sólo para los candidatos presidenciales) es muy limitado.

3. Requisitos de divulgación

Estados Unidos exige divulgación total. A partir de un umbral de US\$ 200, los partidos políticos y los candidatos deben declarar el nombre y domicilio de los contribuyentes, montos de donaciones, préstamos y donaciones en especie (definidas como “todo lo que tenga valor”), fecha de recepción, dónde se depositaron los fondos y cómo se gastaron. Los candidatos y partidos políticos están obligados a preguntar a los donantes su ocupación y/o su negocio, al igual que a declarar la información si es recibida. El conocimiento de la ocupación permite un análisis detallado de los intereses representados por una donación o conjunto de donaciones.

Cada transacción debe ser detallada por donante y gasto (nombre del proveedor, dirección y servicio o producto suministrado). Los candidatos nacionales deben presentar sus declaraciones ante la Comisión Federal Electoral periódicamente, antes del día de las elecciones y horas antes de las elecciones si el monto de los fondos recaudados supera los US\$ 1.000. A partir de las elecciones nacionales de 2002, todas las declaraciones financieras de la cámara de representantes son presentadas en forma electrónica y publicadas en Internet.³³ Los PAC también deben presentar declaraciones financieras.

4. Límites a las contribuciones

Estados Unidos limita el monto de las contribuciones políticas en dinero “duro”. Estos límites incluyen las contribuciones en especie y varían según su fuente. Un ciudadano puede aportar hasta US\$ 4.000 a un candidato por ciclo electoral, US\$ 2.000 para las elecciones primarias y US\$ 2.000 para las elecciones generales. Si contribuyen a más de un candidato, el límite es US\$ 37.500 por ciclo electoral bianual para todos los candidatos. El límite de las

³¹ El financiamiento de la política a nivel subnacional está regido por leyes estatales y locales que varían de un estado a otro.

³² Los ciudadanos particulares, en general, aportan la mayor parte de los fondos para las elecciones nacionales y locales. Su proporción disminuye ligeramente en las competencias presidenciales y parlamentarias nacionales, en las cuales los PACs desempeñan un papel importante.

³³ Casi 40 estados disponen también de informes financieros de las campañas políticas en Internet.

contribuciones a los partidos nacionales y a los PACs es US\$ 57.500 por ciclo bianual pero sólo US\$ 25.000 por año para los partidos nacionales, es decir, hasta US\$ 50.000 del límite de US\$ 57.500. Las contribuciones generales de un ciudadano están entonces limitadas a US\$ 95.000 por un período de dos años.

5. *Financiamiento público para las campañas*

Existe financiamiento público para las campañas presidenciales, pero no para los candidatos al senado y a la cámara de representantes.³⁴ Los candidatos tienen que cumplir con ciertas condiciones para recibir financiamiento público, especialmente en relación con la cantidad de dinero privado que pueden recaudar y el monto total que pueden gastar en la campaña. De los cerca de US\$ 3.000 millones gastados en las elecciones para la cámara, el senado y la presidencia en 2000, solo cerca del 8% eran fondos públicos.³⁵ Sólo los candidatos, no los partidos políticos, reciben financiamiento público en Estados Unidos.

6. *Límites a los gastos de los candidatos*

Los límites a los gastos en Estados Unidos son aplicables sólo en las elecciones presidenciales y sólo a aquellos candidatos que deciden aceptar financiamiento público. En las elecciones primarias, si un candidato acepta financiamiento público, debe limitar la recaudación privada a un monto no mayor que el financiamiento público. El Estado aporta una contrapartida igual por cada contribución de US\$ 250 que el candidato recibe pero sólo hasta el nivel del subsidio del Estado. En las elecciones generales, si el candidato acepta financiamiento público no puede aceptar fondos privados. Desde la promulgación de estos límites en 1974 la mayoría de los candidatos presidenciales aceptaron financiamiento público en las elecciones generales y en algunas de las elecciones primarias. Por ejemplo, en la elección de 2000 el presidente Bush rechazó fondos públicos para las primarias pero los aceptó (US\$ 68 millones) para las elecciones generales. En las elecciones generales, el financiamiento público tiene como objetivo establecer igualdad desde el punto de vista financiero, entre los dos candidatos de los dos partidos principales.

7. *Costos de la campaña*

Una campaña para la presidencia cuesta entre US\$ 100 y US\$ 200 millones. Por ejemplo, en las elecciones de 2000, Albert Gore gastó US\$ 132 millones y George Bush gastó US\$ 193 millones. En las elecciones de 2002 el gasto promedio de los candidatos al senado fue de US\$ 2.2 millones y los ganadores gastaron un promedio de US\$ 4.8 millones. Por tanto, una campaña al Senado de Estados Unidos cuesta entre US\$ 2 millones y US\$ 5 millones. En 2002, el candidato promedio al senado gastó US\$ 2,2 millones y los ganadores un promedio de US\$ 4,8 millones. Así, el costo de una campaña electoral para la cámara de representantes oscila entre US\$ 500.000 y US\$ 1 millón. En 2002, el candidato medio a diputado gastó US\$ 468.000 y los ganadores gastaron un promedio de US\$ 900.000.³⁶

³⁴ La legislación estatal de elecciones ofrece más oportunidades de financiamiento público a los candidatos, condicionada a un acuerdo con el candidato para respetar los límites de gastos en las campañas.

³⁵ Makinson, Larry y otros, 2001. *The Big Picture: The Money Behind the 2000 Elections*. Washington, DC: Center for Responsive Politics as quoted in Rogan Kersh, "Influencing the State: U.S. Campaign Finance and Its Discontents," *Critical Review* Vol. 15, Nos. 1-2, pág. 2.

³⁶ El costo de la campaña presidencial del año 2000 y de las campañas para el congreso de 2002 se basan en cifras suministradas por el Center for Responsive Politics, Washington, D.C. Los costos de las campañas legislativas estatales son considerablemente más bajos, dependiendo del Estado. Por ejemplo, en Hawaii (con una población de 1,3 millones) el costo de las campañas para representante, donde cada escaño representa unos 22.000 habitantes, es de aproximadamente US\$35.000, mientras que la cifra correspondiente para el senado es de US\$70.000 a US\$100.000.

8. Prohibiciones a las contribuciones

Estados Unidos prohíbe las contribuciones en efectivo y en especie de ciudadanos de otros países (excepto que sean extranjeros con residencia permanente), las empresas y los sindicatos (con excepción del dinero blando que se canaliza a los partidos nacionales), los bancos nacionales y los contratistas del Estado a nivel federal. También prohíbe los sustitutos o las contribuciones efectuadas en nombre de terceros (lo que daría un carácter anónimo al donante real).

9. Restricciones al uso de bienes del Estado para recaudar fondos durante las campañas

Estados Unidos prohíbe el proselitismo político en todos los edificios públicos federales, en el Congreso y en las oficinas locales del Congreso. Además de ser prohibido usar los teléfonos federales y del congreso para solicitar contribuciones, los candidatos, mientras estén en esos edificios, no pueden usar teléfonos celulares particulares, máquinas de fax o comunicaciones de Internet con estos propósitos. Ni los bienes del Estado ni los empleados públicos pueden ser utilizados para recaudar fondos o hacer proselitismo.

La experiencia de Estados Unidos es interesante pero está lejos de ser completa. Ésta demuestra lo difícil y trabajoso que puede resultar la reforma del financiamiento de la actividad política. Se ha avanzado considerablemente en los últimos 30 años y el sistema estadounidense del financiamiento de la política quizás sea ahora el más transparente del mundo. Rige un sistema completo de divulgación para la mayor parte de los fondos recaudados y gastados, sujeto al escrutinio y la impugnación de la ciudadanía. Teniendo en cuenta la prioridad de los problemas, los recursos disponibles y las tradiciones políticas, varios componentes y métodos pueden ser aplicables en otros países.

La experiencia de Estados Unidos puede tener gran relevancia en las iniciativas contra la corrupción. Los escándalos en Estados Unidos habitualmente no se producen por ocultar el dinero o la identidad del donante; en realidad, se derivan de la propia identidad del donante. Un ejemplo es el de la corporación Enron. Después de su derrumbe financiero, los resultados de la investigación revelaron al público que la compañía, sus subsidiarias y sus ejecutivos contribuyeron millones de dólares en “dinero blando y dinero duro” para campañas y candidatos nacionales y locales. Esto impulsó una nueva reforma al financiamiento de las campañas en 2002 y demuestra el impacto que la divulgación puede tener para la democracia y la gobernabilidad. La capacidad de darle seguimiento al dinero es la primera defensa contra las irregularidades del sistema dado que es la mejor iniciativa para detectarlas.

Otra lección de la experiencia de Estados Unidos es que la lucha contra la corrupción en el financiamiento de la política es un proceso de reforma, evasión, detección de vacíos legales, complementada con más reformas, seguidas de evasiones, detecciones de vacíos jurídicos y aún más reformas. Al igual que en la mayoría de los esfuerzos contra la corrupción, el control del financiamiento de la política exige supervisión constante y no es apta para aquellos que se desalientan fácilmente.

VI. ENTENDIENDO EL PANORAMA GENERAL DEL FINANCIAMIENTO DE LA ACTIVIDAD POLÍTICA

En muchos países, en particular en las democracias emergentes, es muy poco lo que se conoce acerca de la incidencia del dinero en la política –si es un problema, si existe apoyo de los electores para promover la reforma y si existe un ambiente favorable para abordar esta cuestión dentro del contexto de la democracia y la gobernabilidad. La evidencia anecdótica no es suficiente. El presente capítulo ofrece a los promotores de la democracia criterios para optimizar su comprensión de la incidencia del dinero en la política y para adoptar decisiones estratégicas que puedan conducir a la implementación de reformas.

Aunque enfatizando la divulgación, este capítulo reconoce la necesidad de analizar el sistema de las finanzas de la política en su totalidad y los elementos que influyen en las opciones de reforma. Con este fin, primero se plantean algunas preguntas básicas para identificar el problema y luego se sugiere un contexto para analizar su naturaleza y alcance, identificando los actores y posibles aliados. Por último, esta sección define el marco legal y las prácticas más comunes en la actualidad. El resultado es una evaluación estratégica del problema, de los recursos que se pueden movilizar y los principales obstáculos para las reformas.

Sólo se conoce el costo de la corrupción cuando se huele la hediondez de sus consecuencias.

Hon. Sam Rainsy, Camboya

A. Definiendo la naturaleza y el alcance del problema

En la Sección II se describen cuatro riesgos posibles vinculados al dinero en la política. Estos riesgos ofrecen el marco básico para identificar los problemas del dinero en la política y su gravedad. En la mayoría de los países el problema es multifacético.

Planteando algunas preguntas fundamentales vinculadas a estos riesgos, ayudará a determinar cuáles son las amenazas más graves y a revelar las interrelaciones que se tejen entre los factores de riesgo. Adicionalmente, el entender estas complejidades facilitará definir las áreas de acción con mayores posibilidades de impacto y aquellas que podrían tener efectos inesperados -positivos o negativos- en otras partes del sistema político.

Posibles riesgos

- Reglas de juego desiguales
- Acceso desigual a los cargos políticos
- Políticos influenciados
- Políticas viciadas

1. Desigualdad en las reglas de juego

El dinero es uno de los factores que más influye las reglas de juego en la competencia política. Es vital determinar si la falta de competencia es un problema, y de ser así, si el dinero en la política es la causa principal. Las interrogantes básicas son las siguientes:

- ¿Fueron los partidos o candidatos que gastaron más dinero los ganadores de la última elección?

- De acuerdo con la información disponible sobre los niveles de financiamiento de la política ¿hubo una diferencia grande entre el partido o candidato ganador y los dos o tres partidos o candidatos que le siguieron en votos?
- ¿Tuvieron los partidos de gobierno y candidatos que ocupaban cargos públicos un acceso exclusivo o desequilibrado a los recursos del Estado para financiar sus campañas?
- ¿Exige el partido de gobierno que los funcionarios electos o designados reembolsen un porcentaje de sus ingresos como forma de canalizar recursos del Estado hacia el partido?
- ¿Ofrecieron las empresas y/o sindicatos apoyo financiero sustancial a los partidos y candidatos? En caso afirmativo ¿el apoyo ofrecido a los competidores fue equilibrado o desequilibrado?
- ¿Se ven amenazados o perjudicados por opositores políticos los donantes a un partido o candidato?
- ¿Sufrieron los miembros de los partidos minoritarios o de oposición hostigamiento, auditorías u otros abusos por parte del gobierno antes, durante o después de las elecciones?

En los países en que la competencia es limitada debido a la represión, la divulgación de las finanzas de la política puede poner a los donantes en una posición vulnerable. Sin embargo, si la competencia es afectada sólo por el acceso a los recursos, la divulgación puede ayudar a determinar la desigualdad en las reglas de juego y a revelar cómo se puede corregir con seguridad y efectividad el desequilibrio. Es imposible resolver muchas de estas interrogantes sin la divulgación, pero un esfuerzo por responder a estas preguntas con base en las percepciones del público, puede revelar si esta es una preocupación suficiente para generar una reforma.

2. Acceso desigual a los cargos políticos

La disparidad en el poder es un hecho común en muchas democracias. Sin embargo, si algunas personas o grupos ven sistemáticamente negada su posibilidad de competir a un cargo político u obtener la representación por falta de recursos financieros, la incidencia del dinero en la política podría requerir una reforma. Las siguientes son las preguntas a plantearse:

- ¿Existe algún requisito financiero para nominarse como candidato a un cargo político? Por ejemplo, ¿tienen los candidatos que pagar para ser incluidos en la lista del partido? En caso afirmativo ¿hay segmentos de la población no representados o subrepresentados entre los funcionarios elegidos por falta de dinero?
- Si los funcionarios designados tienen que pagar importantes sumas de dinero por sus nombramientos ¿existen segmentos de la población excluidos de los altos cargos políticos por falta de recursos?
- ¿Existen zonas geográficas que son afectadas por no generar contribuciones políticas?
- ¿Existen segmentos de la población que son excluidos porque no contribuyen a los partidos?
- ¿Son ciertos segmentos marginados de la población los principales seguidores de partidos antisistema o antidemocráticos?

La divulgación de por sí no puede corregir la exclusión política. Sin embargo, la divulgación ofrece la base para comprender el alcance de las desigualdades y la exclusión. También es útil para defender y aplicar otros controles para contrarrestar las desigualdades (por ejemplo, límites a las contribuciones, a los gastos y subsidios)

3. *Políticos influenciables*

El financiamiento de la política tiene ramificaciones que influyen la calidad del gobierno. Por esta razón, es fundamental determinar cómo y en qué medida el financiamiento de la política afecta la lealtad y el desempeño de los funcionarios electos. Las principales preguntas son las siguientes:

- ¿Hay evidencias de que los funcionarios elegidos o designados actúan en favor de los grandes contribuyentes (familias ricas, empresas, sindicatos, entre otros) y en contra de los intereses de sus electores?
- ¿Existen evidencias de que los funcionarios elegidos y designados abusan de los recursos del Estado para pagar los gastos de su partido o campaña?
- ¿Ha sufrido el gobierno porque los funcionarios elegidos ofrecen cargos públicos a donantes como contraprestación por sus deudas de campaña?

En los casos en que existe este tipo de problemas, una divulgación plena y transparente es enormemente eficaz para informar al público acerca de qué intereses particulares están asociados con qué candidatos o partidos, y acerca del uso y abuso de los recursos del Estado. Los datos detallados por rubros, permiten al público dar seguimiento al cumplimiento con las leyes que prohíben el financiamiento de cierto origen, limitan el total de contribuciones y gastos y prohíben el uso de los recursos del Estado con fines electorales.

4. *Contaminación de la política*

El dinero ilícito en la política es una amenaza clara para el Estado de derecho y una fuente importante de corrupción en el gobierno. Existen firmes sospechas en este sentido, pero en realidad poco se sabe sobre el tema -dónde, cuánto y de quién-. No obstante, de acuerdo con una reciente encuesta de Transparencia Internacional realizada en 47 países, la percepción es que la corrupción en los partidos políticos está generalizada y es más seria que la corrupción en los sistemas judiciales y policiales.³⁷ Estas son las principales interrogantes para examinar este flagelo:

- ¿Son los fondos ilegales fuente común de financiamiento para candidatos o partidos?
- ¿Existen pruebas de que los funcionarios elegidos utilizan sus cargos en beneficio de intereses delictivos?
- ¿Desvían los funcionarios públicos ingresos de las empresas del Estado para beneficio personal o de su partido político?
- ¿Utilizan los funcionarios públicos prácticas corruptas para recuperar lo que han gastado en su elección o designación?
- ¿Aspiran las personas a cargos políticos como forma de obtener inmunidad contra la justicia?
- ¿Se exige a funcionarios públicos de menor nivel que se incorporen al partido político de gobierno o que contribuyan con parte de su sueldo?³⁷

³⁷ Véase Transparencia Internacional, “*Global Corruption Barometer*” (Julio de 2003), encuesta realizada a más de 40.000 personas en 47 países. Una conclusión importante es que quienes respondieron a la encuesta citaban a los partidos políticos como la institución en la que más quisieran eliminar la corrupción (29,7% de quienes respondieron el cuestionario), en comparación con otras 11 instituciones (en orden descendiente, el poder judicial, la policía, los servicios médicos, el sistema de educación, el otorgamiento de licencias a las empresas, la recaudación de impuestos, las aduanas, los servicios públicos, inmigración y pasaportes, el sector privado, entre otros) Para más detalle véase http://www.transparency.org/pressreleases_archive/2003/2003.07.03.global_corr_barometer.en.html.

³⁷ Por ejemplo, en algunos países de Europa oriental y Suramérica existe una forma de “chantaje” a los empleados públicos que no están protegidos por el servicio civil o que sirven a discreción de un funcionario electo; se les impone una cuota mensual como contribución a determinado partido o campaña

La divulgación nunca impedirá el uso de fondos ilícitos dado que estos están ocultos. No obstante, la divulgación puede disuadir a los políticos de aceptar fondos ilícitos porque el rastreo de las contribuciones y los gastos políticos legales, puede revelar diferencias entre ambos y así descubrir lo que está oculto. Las auditorías e investigaciones son fundamentales para la efectiva aplicación de la legislación del financiamiento político.

B. Definición de los actores y aliados más importantes

Las reformas al financiamiento de la política exigen un amplio apoyo. Como es ilustrado en este manual, las normas y prácticas existentes usualmente favorecen a quienes ocupan cargos políticos y a los partidos de gobierno. Si bien hay algunos dentro del sistema que están más inclinados al cambio, con frecuencia se requiere de la presión adicional de terceros, a menudo actuando en coaliciones, para crear conciencia acerca del financiamiento de la política y lograr una reforma significativa. Asimismo, al evaluar el entorno político y las opciones para intervenir, es vital tomar en consideración quién defiende o puede defender el cambio, qué pueden hacer y qué tipo de alianzas estratégicas se pueden formar para impulsar los esfuerzos en favor de la reforma.

Principales actores y aliados

- Autoridades electorales
- Sociedad civil
- Medios de comunicación
- Políticos y partidos reformistas

1. Autoridades electorales

El órgano electoral es la primera entidad sujeta al cambio institucionalizado en las finanzas de las campañas y los partidos. Dichas entidades son responsables de controlar el cumplimiento de los partidos y candidatos con las normas que rigen la financiación política. Aunque su operatividad varía de un país a otro, la primera pregunta que se debe formular es si esa institución existe. En caso afirmativo, las interrogantes principales son las siguientes:

- ¿Tiene un mandato claro?
- ¿Ejerce la autoridad efectivamente las responsabilidades definidas en su mandato, por ejemplo, hacer cumplir las normas que gobiernan el financiamiento de campañas y partidos políticos? En caso negativo ¿por qué?
- ¿Es el órgano electoral la última autoridad o existen tribunales de apelaciones y casación?
- ¿Cuenta con los recursos necesarios para cumplir con todas las funciones asignadas?
- ¿Existen influencias externas que inhiben a la autoridad electoral ejercer su autoridad?
- ¿Está la autoridad realmente interesada o empeñada en reformar el financiamiento de campañas y partidos políticos?

La autoridad electoral es un órgano ejecutor crítico que puede convertirse en el motor de la reforma y es un actor necesario en la implementación de ésta. Por tanto, es importante determinar qué probabilidades tiene de convertirse en un importante aliado estratégico.

política. Para mayor información sobre esta forma de “chantaje”, véase *Ace Project, Parties and Candidates: Other Illegal Donations* en www.aceproject.org/main/english/pc/pcd03b.htm.

2. *Sociedad civil*

Las ONGs, otras organizaciones de la sociedad civil, activistas, universitarios, investigadores y el público en general, están cada vez más preocupados con la reforma del financiamiento de la política. Muchos de ellos se encuentran en buena posición para identificar los problemas, compilar y analizar información, presentar al público los riesgos del dinero en la política e impulsar el cambio. Los académicos e investigadores aportan credibilidad a las conclusiones y análisis. Con frecuencia, la sociedad civil trabaja en equipo con otros actores como los medios de comunicación y los políticos reformistas. Por ejemplo, investigadores y académicos ponen en relieve los problemas del financiamiento de la política, investigando antecedentes electorales o elaborando perfiles de candidatos. Esto impulsa actividades de reforma emprendidas por los medios, las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil.

Promoción exitosa de la divulgación de información

Poder Ciudadano, una filial de Transparencia Internacional en Argentina, atrajo la atención de los medios de comunicación y fomentó la conciencia del público acerca de la necesidad de divulgar públicamente las fuentes del financiamiento de la política. Habiendo empezado a nivel municipal, en una etapa posterior, el esfuerzo llevó a la divulgación pública de activos y donantes de los candidatos presidenciales.

Muchas otras redes y filiales se suman a los esfuerzos reformistas por razones de principios y/o porque pueden beneficiarse con la reforma. Ejemplo de éstas son asociaciones de pequeñas empresas, sindicatos y distintas organizaciones profesionales. Si bien el dinero en la política puede estar fuera de los principales temarios de dichos grupos especializados, estos actores son aliados valiosos para ejercer presión en favor de la reforma, especialmente, de la divulgación. Las principales preguntas son las siguientes:

- ¿Qué ONGs y organizaciones de la sociedad civil están apoyando la reforma del financiamiento de la política?
- ¿Qué ONGs y organizaciones de la sociedad civil tienen temarios afines que podrían fácilmente ampliarse para incluir la reforma del financiamiento en la política?
- ¿Está la reforma del financiamiento de la política nacional o local en la agenda de las universidades y otras instituciones? En caso afirmativo ¿quiénes son los principales expertos en el campo y cuáles son sus intereses específicos?
- ¿Existe alguna coalición de la sociedad civil ya formada, para defender la reforma del financiamiento de la política? En caso negativo ¿existen oportunidades para formar una coalición?
- ¿Existe alguna organización o coalición de control que ya esté en funcionamiento?
- ¿Actúan estos grupos de defensa y control independientemente o forman parte de otras coaliciones?
- ¿Qué haría aumentar el interés y apoyo de otros sectores?

3. *Medios de comunicación*

En muchos países, los medios de comunicación independientes (de propiedad no gubernamental) pueden desempeñar un papel crítico en la investigación y divulgación de la corrupción, incluyendo el financiamiento de la política. Los medios pueden ser una fuente dinámica e independiente de apoyo e información, a la vez que un instrumento de educación pública. Al divulgar datos fundamentales, los medios también pueden servir de apoyo a actividades de análisis y seguimiento de la sociedad civil. Sin embargo, los intereses de los

medios de comunicación no siempre son favorables a la reforma. Por ejemplo, el confidente y asesor de seguridad nacional del depuesto presidente de Perú Alberto Fujimori se encuentra, al momento de redactarse este manual, sometido a juicio por cargos que incluyen el soborno a los medios de comunicación. Hay una larga historia de políticos corruptos que sobornan a los medios para controlarlos. Por tanto, se requiere una cuidadosa evaluación de las oportunidades que existen en los medios de comunicación. Las principales preguntas son las siguientes:

- ¿Son los medios de comunicación libres e independientes del gobierno?
- ¿Qué instituciones de comunicación, periodistas y comunicadores han demostrado interés en el financiamiento de la política? ¿Cómo?
- ¿Qué instituciones de comunicación, periodistas y comunicadores han demostrado interés en asuntos afines? ¿Cómo?
- ¿Alguna vez los medios de comunicación se han incorporado a coaliciones en favor de las reformas políticas?
- ¿Qué grado de interés han demostrado los medios de comunicación en las investigaciones periodísticas sobre el financiamiento de campañas y partidos políticos?
- ¿Alguna vez los medios de comunicación han publicado escándalos sobre el financiamiento de la política?
- ¿Qué probabilidades existen de que los medios de comunicación activos en la reforma de las finanzas de la política sufran acosos por parte del gobierno?

Con frecuencia los escándalos son los que logran los titulares. Por tal razón, cuando surge un escándalo en el financiamiento de la política, el papel de los medios de comunicación al denunciar las infracciones y generar una cobertura informada de las opciones de reforma, son esenciales para catalizar el apoyo del público.

4. *Políticos y partidos reformistas*

No todos los políticos se encuadran en el estereotipo de corrupción, deshonestidad y egoísmo. Por varias razones, muchos pueden estar interesados en la reforma del financiamiento de la política. Los dirigentes recientemente elegidos que son jóvenes e instruidos pueden verse atrapados en el sistema financiero político existente. Los partidos de oposición, o aquellos marginados y desaventajados en la competencia política por las normas y prácticas vigentes, también pueden ser aliados para la reforma. Las preguntas principales son las siguientes:

- ¿Qué políticos o partidos defienden la reforma de las finanzas de la política y cuáles otros pueden estar inclinados a hacerlo?
- ¿Cuáles son los incentivos que esos políticos o partidos ven en la reforma? ¿Más votos? ¿Más popularidad? ¿Un mayor equilibrio del poder?
- ¿Existen vínculos entre los partidos pro reforma y otros dirigentes electos en favor de este tipo de iniciativas?
- ¿Cuán antirreformistas son los partidos de gobierno y los dirigentes electos?
- ¿Es probable que los políticos o partidos que apoyan la reforma sean objeto de algún tipo de abuso o acoso?

Es difícil dar respuesta a estas interrogantes. En muchos países, quienes son partidarios de la reforma no lo manifiestan abiertamente y existe escasa documentación. En ocasiones, la información disponible puede ser sólo de carácter oral o testimonial, sin embargo, es importante determinar si existen facciones pro reforma dentro del sistema y si son o podrían ser miembros de coaliciones más amplias.

C. Identificando el marco legal y sus prácticas

El marco legal que rige las finanzas de la política es una cosa; la práctica real –el cumplimiento y la aplicación de ese marco- es otra. La información recabada acerca de los actores y aliados revelará si existe o no un órgano ejecutor, y en caso afirmativo, si el mismo cumple cabalmente su responsabilidad ejecutora. Para configurar el marco legal y normativo será necesario inventariar las leyes y prácticas vinculadas a las estrategias fundamentales de reforma que se describen en la Sección II. Existen preguntas comunes y específicas para analizar cada uno de los elementos de las prácticas y marcos normativos:

Límites a las contribuciones

- ¿Existen límites legales?
- ¿Difieren por tipo de contribuyente?
- ¿Incluye la ley las contribuciones en especie?

Prohibición a las contribuciones

- ¿Prohíbe la ley que ciertos individuos u organizaciones efectúen contribuciones? Por ejemplo, extranjeros, sindicatos y empresas.
- ¿Prohíbe la ley las contribuciones en nombre de terceros?

Límites a los gastos

- ¿Existen límites legales?
- ¿Cómo se define el límite? Por ejemplo ¿en forma agregada o de acuerdo al número de electores?

Límites temporales

- ¿Limita la ley el período de campaña?

Divulgación pública

- ¿Exige la ley que los partidos y candidatos presenten informes financieros?
- ¿Exige la ley que se divulguen las contribuciones y los gastos incurridos en la actividad política?
- ¿Exige la ley el desglose de las contribuciones en efectivo por donante, incluyendo el domicilio y el monto?
- ¿Exige la ley el desglose de préstamos por nombre de prestamista, su domicilio y monto?
- ¿Exige la ley la desagregación de las contribuciones en especie por donante con nombre, domicilio, tipo de contribución y valor en efectivo?
- ¿Exige la ley el desglose de gastos por proveedor con nombre, domicilio, monto y producto o servicio adquirido?
- ¿Exige la ley la divulgación ante órganos del gobierno solamente y no al público?
- Si se divulga al público ¿exige la ley la divulgación pública dentro de un plazo, por ejemplo, antes de las elecciones?
- ¿Tiene el público fácil acceso a la información? Por ejemplo, vía fax, fotocopia o Internet.

Financiamiento público

- ¿Cómo se distribuye el financiamiento público? ¿A los partidos? ¿A los candidatos? ¿A ambos?
- ¿Cuáles son los prerequisites de elegibilidad para recibir el financiamiento o el subsidio que otorga el Estado?
- ¿Qué condiciones deben cumplir los beneficiarios para recibir financiamiento o subsidio público?
- ¿Los candidatos o partidos elegibles reciben el financiamiento o subsidio estatal? En caso negativo ¿por qué?
- ¿Permiten los requisitos de elegibilidad el financiamiento de partidos nuevos o minoritarios?
- ¿Existe protección contra fraudes?

Saber lo que es y lo que debe ser ayudará a los promotores de la democracia a identificar el nexo entre las disposiciones y la práctica, así como la relación entre incentivos y desincentivos que el marco normativo establece para que los partidos y candidatos divulguen sus informes financieros. Los marcos legales no funcionan por sí solos y pueden ser engañosos. En cambio, la divulgación permite una aplicación más rigurosa de las disposiciones, al brindar la información necesaria a los órganos pertinentes para hacer cumplir los límites y las prohibiciones, al igual que para responder ante preguntas que ayuden a comprender la influencia del dinero en la política.

Estrategias de reforma

- Límites a las contribuciones
- Prohibición de ciertas contribuciones
- Límites a los gastos
- Límites de tiempo
- Divulgación pública
- Financiamiento público

VII. FOMENTANDO LA DIVULGACIÓN

El financiamiento oculto y no controlado de campañas y partidos, amenaza la salud de la democracia, compromete la búsqueda del buen gobierno y disminuye la confianza de los ciudadanos en los funcionarios electos y los partidos políticos. El propósito de este capítulo es ofrecer algunas directrices programáticas para impulsar la transparencia en el financiamiento de la actividad política.

Los programas de promoción a la democracia que ignoran la influencia del dinero en la política como un factor determinante de la gobernabilidad, no podrán alcanzar sus objetivos o llegar al núcleo de la reforma política. Por ejemplo, la asistencia electoral sólo podría servir para garantizar que quienes tienen dinero sean elegidos y reelegidos. Los programas de fortalecimiento legislativo y de apoyo a gobiernos locales enfrentarían dificultades convenciendo a los políticos de la necesidad de rendir cuentas ante sus electores. Los programas de fortalecimiento a los partidos políticos podrían no entender cómo las leyes que rigen el financiamiento de las campañas electorales impulsan las actividades partidarias y sus estrategias para recaudar fondos. El fomento al monitoreo y la defensa por parte de la sociedad civil podrían ser limitados si su influencia se ejerce solamente en el plano del financiamiento de partidos y candidatos. Los programas anticorrupción con enfoque exclusivo en el dinero y los individuos, y no en el poder y los partidos políticos, pueden no llegar a la raíz de los problemas.

La influencia del dinero en la política es el desafío más importante que enfrentan las democracias modernas

Herbert Alexander

Pese a que se trata de un campo nuevo, los retos intrínsecos del dinero en la actividad política, existe cierta experiencia para apoyar el diseño de los programas de divulgación. No hay un criterio ideal ni una fórmula perfecta. Debido a que el tema es tan delicado y que con frecuencia se conoce tan poco, el diseño del programa debe ser innovador y adaptable a las circunstancias específicas de cada caso. Sin embargo, la experiencia recogida aporta algunos elementos que los promotores de la democracia pueden aprovechar para buscar la mejor manera de abordar los problemas planteados por el dinero en la política en los diferentes ámbitos.

En muchos aspectos, las opciones programáticas que se describen a continuación están interrelacionadas –las mejoras legislativas pueden favorecer la aplicación de las leyes; los medios de comunicación competentes pueden estimular la defensa por parte de la sociedad civil y fomentar una aplicación más rigurosa de la ley; una mayor concientización pública puede obligar a imponer reformas en los partidos políticos y cambios en el marco legal; y la vinculación entre organizaciones nacionales y regionales pueden fortalecer sus capacidades y las de las redes que promueven la reforma del financiamiento de campañas. Habitualmente, la asistencia estratégica consiste en un conjunto de servicios y modelos seleccionados y adaptados a las condiciones particulares de cada país.

Opciones para el diseño de programas

- Establecer y fortalecer coaliciones y a sus miembros
- Evaluar y mejorar el marco jurídico para la divulgación
- Fomentar iniciativas de reforma entre líderes y partidos políticos
- Fortalecer la aplicación efectiva de las leyes
- Víncular los esfuerzos con iniciativas anticorrupción
- Apoyar organizaciones regionales

A. Establecer y fortalecer coaliciones y a sus miembros

Una mayor transparencia en las finanzas de la política exige unir las fuerzas de los interesados en la reforma. Esto puede incluir a organizaciones de la sociedad civil, partidos, líderes políticos, medios de comunicación y miembros de las autoridades electorales. En los casos en que existen coaliciones interesadas en el tema, los programas de asistencia pueden facilitar su labor y destacar la importancia de la divulgación. En los casos en que coaliciones no existen y los posibles reformadores de las finanzas de la política permanecen aislados entre sí, la asistencia puede concentrarse en fortalecer los elementos de una coalición emergente. El apoyo también puede incluir técnicas de defensa para la divulgación de información, mecanismos innovadores para formar alianzas, estructuras de liderazgo en las coaliciones, mecanismos para atraer miembros estratégicos a las alianzas y planificación para el manejo de la oposición, entre otras funciones. A continuación se presentan algunos criterios ilustrativos.

1. Apoyo a las ONGs y otras organizaciones de la sociedad civil

Muchas ONGs y otras organizaciones de la sociedad civil han adoptado una función de supervisión de las finanzas de la política. Entienden el valor de la divulgación pública y trabajan en su defensa. Por ejemplo, Poder Ciudadano en Argentina controló la manera en que diferentes candidatos hacían publicidad política en los medios de comunicación, registrando todos los anuncios, calculando los costos con base en la lista de precios de la televisión y la radio, comparando estas cifras con las declaraciones financieras de los políticos y comunicando las disparidades a los medios de comunicación. Al igual que Poder Ciudadano, filiales de Transparencia Internacional en Kenya y Letonia están desarrollando y aplicando estrategias de supervisión que hacen uso de la divulgación pública.

Los programas de asistencia a la sociedad civil pueden incluir apoyo directo para mantener o ampliar las funciones de supervisión. Esto puede incluir el fortalecimiento de la capacidad para verificar el cumplimiento de las leyes y disposiciones del financiamiento de campañas, el análisis de la información de campañas, la compilación de esta información para su divulgación efectiva al público, la creación de alianzas estratégicas y la participación en la redacción de cambios legislativos. Otra opción es asistir a las ONGs y a las organizaciones de la sociedad civil a diseñar e implementar campañas de promoción e información pública. La capacitación a grupos de cómo analizar los informes de gastos de campañas también puede ser de utilidad. En Estados Unidos, el estado de Hawai diseñó un modelo de control para la Comisión de Gastos de Campaña de Hawai (<http://www.state.hi.us/campaign>) y otro para la ONG “The Hawaii Pro-Democracy Initiative”, el cual instruye a los ciudadanos sobre cómo interpretar los informes de financiamiento de campañas (<http://www.newhawaii.org/>)

2. Campañas de concientización

El primer paso para habilitar a los reformistas es superar el tabú vinculado a la transparencia en el financiamiento de la política. Sin embargo, los mejores programas no quedan sólo en el fomento de la conciencia; por el contrario, ayudan a los participantes a

identificar oportunidades concretas para poner en práctica esa concientización. Dicho esfuerzo sienta las bases para el establecimiento de redes y la ampliación del círculo para formar coaliciones. Las iniciativas de concientización masiva del público complementan estos programas. Asimismo, la presión del público en favor de la reforma de las finanzas de la política estimula y apoya a un amplio conjunto de aliados y protagonistas.

3. Capacitando a los medios de comunicación

Dado que los medios de comunicación frecuentemente son miembros claves de la coalición reformista, e inclusive un elemento que la estimula el desarrollo de una mayor capacidad para entender la divulgación pública y cómo usar la información en los medios ofrecen un comienzo estratégico. Los aspectos fundamentales de esa capacitación pueden incluir los derechos y responsabilidades de los medios de comunicación y el uso de información proveniente de fuentes como el gobierno, ONGs, partidos políticos y candidatos. En los casos en que los medios de comunicación están en poder del gobierno o bajo su estricto control, la capacitación debe de incluir los riesgos que los representantes de los medios pueden enfrentar cuando promueven la divulgación de las finanzas de la política.

4. Apoyo a la investigación y al análisis de datos

La investigación puede incluir análisis de políticas que sirvan para convencer a los encargados de tomar decisiones, de la importancia de la divulgación. Por ejemplo, una ONG de Sudáfrica, IDASA, analiza datos y ofrece opciones de política a los parlamentarios sobre la divulgación del financiamiento privado de los partidos políticos. Por su parte, los programas que apoyan la investigación y la publicación de análisis acerca del tema pueden alentar el interés y fomentar una mayor conciencia del valor de la transparencia.

B. Evaluación y mejoramiento del marco jurídico para la divulgación de información

Como se ilustra en este manual, algunos países cuentan con las leyes y disposiciones adecuadas para la divulgación de información financiera, pero la mera existencia de un marco jurídico no implica que su aplicación sea efectiva. Los programas de asistencia pueden aportar idoneidad en el análisis de las leyes y disposiciones reglamentarias sobre la divulgación y ofrecer recomendaciones detalladas para introducir mejoras. También pueden ayudar a varios grupos de electores (por ejemplo, legisladores partidarios de la reforma, comisionados, agencias del gobierno y ONGs) a considerar opciones de leyes y regulaciones, enmendar las existentes y facilitar esfuerzos conjuntos para su redacción.

Las leyes y reglamentaciones complejas y confusas, o la inexistencia de éstas, obstaculizan la capacidad de los órganos ejecutores para desempeñar sus tareas, incluyendo la aplicación de sanciones por incumplimiento. Como consecuencia, los programas de asistencia pueden incluir el análisis detallado de dos áreas. La primera, si la ley y los reglamentos contribuyen en la generación de condiciones para los órganos ejecutores tales como clara orientación, independencia, autonomía, autoridad y recursos necesarios. La segunda, si las leyes y los reglamentos establecen claramente qué órganos son responsables de qué funciones, las facultades de cada uno, el perfil profesional de sus miembros y el alcance de su autonomía presupuestaria.

Uno de los motivos de frustración es que la mayoría de los países buscan una solución única para establecer “el mejor” sistema de control del financiamiento de las campañas y los partidos. No existe una fórmula mágica ni un sistema perfecto, cada reforma legal debe considerarse como un escalón en un proceso de reforma progresivo y no como un fin. El Apéndice G de este manual se preparó con miras a sugerir algunas opciones y ejemplos que los países pueden considerar para redactar una ley de divulgación de información para partidos y candidatos.

C. Fomentar iniciativas de reforma entre partidos y dirigentes políticos

Los partidos y dirigentes políticos pueden ser impulsores de la reforma de las finanzas en la política y defensores de la divulgación pública. Algunas veces lo hacen formando parte de coaliciones. A continuación se describen una serie de programas de asistencia para los partidos, ya sea que actúen individualmente o en conjunto con otros:

1. Apoyo a partidos y dirigentes políticos reformistas

Los programas de asistencia pueden apoyar plataformas de diálogo entre reformistas que optan por enfrentar los problemas internos de sus propias organizaciones. Por ejemplo, en un seminario celebrado en Bangkok a comienzos de 2002, 28 representantes de partidos políticos asiáticos discutieron estrategias para prevenir la corrupción dentro de sus propios partidos y sociedades.³⁸

Este evento fue un primer paso en la región para discutir abiertamente el tema de la corrupción en los partidos políticos. Uno de los resultados sobresalientes del seminario fue un acuerdo para divulgar las contribuciones a partidos y candidatos, aunque algunos partidos de la oposición temían que esto podría promover cierta retaliación contra ellos mismos o sus contribuyentes. Con el fin de ampliar su ámbito de acción, la próxima reunión incluirá a miembros de las ONGs y la comunidad universitaria. Más adelante, cuando se desarrolle una agenda para la reforma de las finanzas en la política, cada país planea invitar a la prensa para participar en su divulgación. Esto es un ejemplo de cómo el apoyo a la reforma interna de las organizaciones políticas puede dar lugar a alianzas para abordar el problema del dinero en la política.

2. Facilitando el desarrollo de agendas de reforma

Los partidos que no están en el poder, por lo general están en mejores condiciones para beneficiarse de las reformas y pueden aportar el mayor número de políticos reformistas. Por ejemplo, el *Millennium Democratic Party* de Corea del Sur y el *Democratic Progressive Party* de Taiwán que eran partidos de la oposición cuando emprendieron las reformas políticas, ahora son partidos de gobierno en sus respectivos países. Esto ha demostrado que la reforma no es sólo buena política sino que ayuda a ganar elecciones. Sus esfuerzos produjeron efectos positivos, incluyendo que otros partidos han empezado a reformarse.

Los promotores de la democracia pueden asistir a los partidos para que la divulgación sea parte de su agenda reforma y plataforma partidaria. Una vez que un partido suscribe un acuerdo o compromiso ético de divulgar sus activos, los demás partidos tienden a seguirlo o se sienten presionados a seguir el mismo camino. La clave es identificar a los primeros adeptos y luego atraer a los demás, una vez que la reforma ha adquirido impulso.

Los promotores de la democracia también pueden apoyar a encuestadores y grupos de expertos con el fin de informar a los partidos políticos cuando el estado de la opinión pública pueda influenciar los planes de reforma de la divulgación de información financiera.

³⁸ La investigación y la conferencia fueron organizadas por el *National Democratic Institute for International Affairs* (NDI) y patrocinadas por el *National Endowment for Democracy*.

3. Fomentando la rendición de cuentas y mejorando la divulgación

En algunos de los casos donde los partidos políticos hacen declaraciones financieras, existen sospechas acerca de la precisión de estos informes. Si bien en algunos casos la falla puede ser deliberada, en otros los partidos simplemente carecen de la capacidad y los recursos necesarios para cumplir con los requisitos de los informes. Fortaleciendo la voluntad y capacidad de los partidos y candidatos se puede incrementar el cumplimiento y reducir la carga para los órganos ejecutores. Los programas de apoyo pueden incluir asistencia a los partidos y candidatos para elaborar códigos de conducta, normas éticas y otras iniciativas propias que demuestren su voluntad de cumplir. También pueden incluir capacitación para cumplir con las declaraciones y asistencia técnica para diseñar e implementar sistemas contables que cumplan con las leyes y normas locales para la divulgación de la información financiera. USAID está patrocinando un programa implementado por IFES para ayudar a las autoridades electorales a poner a disposición del público a través de Internet los informes del financiamiento de la política. Este programa facilitará a los partidos y candidatos enviar por vía electrónica a las autoridades electorales los informes del financiamiento de las campañas. Esta nueva tecnología diseñada para simplificar y acelerar el proceso de presentación de informes, está siendo usada como proyecto piloto en Bolivia, Bosnia, Letonia, Lituania y Rumania.

D. Fortaleciendo la aplicación efectiva de la legislación

Muchos sostienen que la aplicación de los requisitos de la divulgación es tan importante como su marco jurídico y que la divulgación pública efectivamente aplicada es la espina dorsal de los esfuerzos para controlar la incidencia del dinero en la política. La aplicación de la divulgación pública se puede fortalecer indirectamente apoyando coaliciones que aboguen en favor de la divulgación pública, la transparencia, el control de los informes financieros y que estimulen la voluntad de los órganos ejecutores para cumplir con sus responsabilidades. La aplicación de la divulgación puede también fortalecerse mejorando los marcos jurídicos y corrigiendo los obstáculos legales que impiden una divulgación pública efectiva y, atenuando las debilidades institucionales de los órganos encargados de hacer cumplir esa normativa.

Igualmente, la aplicación de las leyes puede verse fortalecida mediante el desarrollo de técnicas y sistemas dentro de las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley. Si el personal carece de la capacidad técnica para aplicar los controles financieros o de los recursos para cumplir con sus responsabilidades, los programas de asistencia se pueden concentrar en aumentar la capacidad de estos órganos para abogar por su autosuficiencia y obtener mayor independencia, autonomía, recursos y autoridad. Los programas de asistencia también pueden brindar capacitación y asistencia técnica en funciones ejecutivas fundamentales como la supervisión. Además, pueden ayudar a los encargados de hacer cumplir la ley a elevar su perfil para que logren controlar las actividades de los partidos, auditar sus finanzas e investigar los casos de fraude financiero en las campañas y los partidos. De igual manera, el mejoramiento de los sistemas y las normas pueden reducir la resistencia y fomentar el cumplimiento con las normas. IFES está desarrollando un nuevo programa para mejorar la ejecución de la ley. El Programa T.I.D.E. (*Training in Investigation, Detection, and Enforcement*) asiste a los organismos encargados de regular las finanzas en la política (específicamente, la legislación sobre financiamiento de campañas) en el diagnóstico y preparación de módulos de capacitación para la aplicación de la ley en entes públicos y organizaciones de la sociedad civil. Lo anterior con el propósito de elevar el nivel de cumplimiento de las normas que rigen el financiamiento de las campañas políticas.

Otros programas pueden incluir asistencia técnica a los órganos ejecutores para adoptar sistemas sencillos de divulgación de fácil presentación, así como para la capacitación en el uso de sistemas electrónicos de presentación de informes como los programas pilotos de Internet mencionados anteriormente en Bolivia, Letonia, Lituania y Rumania.

Otro ejemplo del uso de innovaciones electrónicas para mejorar el cumplimiento de las normas, es un proyecto de USAID que se implementa en Tailandia. El proyecto apoyó a una organización local de Bangkok para instalar un sistema de divulgación de activos similar al de la Administración de Rentas Internas de Estados Unidos. Éste vincula vía electrónica los informes financieros de los oficiales designados y elegidos con los bancos, el departamento de tierras y otros organismos gubernamentales, con el fin de comprobar su veracidad. El sistema tiene capacidad suficiente para procesar los miles de informes de divulgación de activos que la nueva constitución tailandesa exige anualmente y puede alertar automáticamente cuando los informes están en contradicción con la información oficial. Los ahorros en salarios que se pueden lograr con este nuevo sistema son considerables y se espera que brinde una gran ayuda a los órganos encargados de hacer cumplir los requisitos sobre divulgación de activos.

E. Vínculos con los programas anticorrupción

Cada vez son más las iniciativas anticorrupción que apoya USAID en el mundo. Muchas pueden ampliarse fácilmente para incorporar aspectos de la divulgación de las finanzas de la política. Esto obvia la necesidad de una iniciativa independiente sobre este aspecto y puede maximizar el impacto del programa anticorrupción. Dado que la divulgación de activos es relativamente aceptable y fácil de verificar, se ha convertido en una herramienta cada vez más popular para combatir la corrupción.

El Presidente de México Vicente Fox divulgó sus finanzas personales en Internet como ejemplo a los 150.000 empleados federales que tienen que declarar sus activos de acuerdo con la nueva legislación. En Tailandia, la falta de presentación de información sobre sus activos por parte del Primer Ministro casi da lugar a su renuncia (véase Apéndice F). En Estados Unidos, los candidatos y los funcionarios electos y designados deben presentar una declaración anual de activos que en lugar de indicar el valor real del activo, sólo exige un valor aproximado. Por ejemplo, si uno posee una casa avaluada en US\$ 170.000, ésta se reporta en la categoría de activos entre US\$ 150.000 y US\$250.000.³⁹ El propósito de exigir que los funcionarios públicos divulguen sus activos es múltiple. El registro de los activos del funcionario facilita a la autoridad de control detectar conflictos de intereses que puedan surgir en su desempeño o cuestionar una acumulación indebida de activos a lo largo del tiempo. También permite comparar activos declarados con los activos reales para determinar si los informes presentados son válidos. La hipótesis es que si un dirigente político no dice la verdad en un informe sencillo, probablemente habrá mayor desconfianza en asuntos de más trascendencia como la tesorería del Estado. Por tanto, la introducción de reformas sencillas y de alcance limitado para la divulgación de activos dentro del marco general de un programa anticorrupción, pueden establecer la base para desarrollar programas más amplios en el futuro.

F. Apoyo a las organizaciones regionales

A medida que las personas que abordan el tema ganan experiencia e identifican oportunidades para cooperar, muchas organizaciones regionales se sienten cada vez más preocupadas con los problemas del dinero en la política, especialmente, los relacionados con la divulgación de información. Estas organizaciones son vehículos adecuados para fomentar la comprensión de las opciones para reformar el financiamiento de las campañas. Dado que algunas instituciones realizan actividades de diseño e implementación de reformas, una inversión adicional de USAID puede generar valor agregado. Los programas podrían incluir asistencia técnica para analizar la legislación electoral, promover la reforma de la divulgación de información financiera de campañas y partidos, y la organización de seminarios sobre el tema. En Europa oriental, la Asociación de Funcionarios Electos de Europa central y oriental

³⁹ Para más detalles sobre cómo se escalonan estas categorías o cómo diseñar un formulario sobre divulgación de activos, véase el folleto instructivo *House Ethics Financial Disclosure Instruction Booklet*, en www.house.gov/ethics/Fdannouncement.html.

impulsa activamente una agenda para la divulgación del financiamiento de las campañas y está colaborando con IFES en un proyecto de USAID para lograr que los países miembros divulguen en Internet los informes de financiamiento de las campañas políticas.

En América Latina, el Instituto Federal de Elecciones de México ha organizado una serie de conferencias sobre financiamiento político y actúa intensamente en la aplicación de las leyes de divulgación. En Asia, el Democracy Forum ha convocado una serie de reuniones sobre financiamiento de la política. Igualmente, el Consejo Británico ha iniciado una serie de seminarios sobre anticorrupción enfocados en el tema del financiamiento de la política en las democracias emergentes.

G. Cómo avanzar

Cada país requiere una estrategia adaptada a sus propias circunstancias con base en la voluntad que exista para abordar el tema y los recursos disponibles para emprender esta tarea. A partir de allí, los promotores de la democracia pueden elegir la intervención o combinación de intervenciones necesarias para lograr el mayor impacto posible.

Pese a la novedad de la disciplina de las finanzas de la política en las democracias emergentes, numerosas organizaciones cuentan con experiencia que puede ser útil a los promotores de la democracia. Además del creciente portafolio de USAID con iniciativas que apoyan la reforma de campañas y partidos, el Foro Interamericano sobre Partidos Políticos de la OEA lanzó una iniciativa para investigar la influencia del dinero en la política y ha patrocinado varias conferencias regionales. Otro ejemplo es el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, que lanzó un temario de investigación multianual sobre el dinero y la política en África, incorporando un territorio inexplorado en el tema y países con escasos datos. Además, es importante destacar el creciente diálogo sobre el financiamiento de partidos en las iniciativas anticorrupción emprendidas por el Banco Mundial, las Naciones Unidas, Transparencia Internacional, la Fundación Soros y el Movimiento Mundial por la Democracia, que con cientos de organizaciones de la sociedad civil en todo el mundo, también tiene un interés serio en el tema. Por último, el *Manual sobre el financiamiento de partidos y campañas electorales* de Internacional IDEA ofrece información mundial acerca de las leyes que rigen el financiamiento de la actividad política.

Con base en un mejor entendimiento de las finanzas de la política y el papel crítico de la divulgación discutido en este manual, los promotores de la democracia pueden empezar el proceso de evaluar las oportunidades y opciones que existen en los países en que se desempeñan. La consulta con otras organizaciones e individuos que trabajan en este campo (véase los sitios Internet y las organizaciones enumeradas en el Apéndice C) ayudarán a abrir una ventana hacia lo que hasta ahora ha sido ilusorio y acelerará la transferencia de las mejores prácticas. Asimismo, redes más amplias, experiencias exitosas y una mayor conciencia sobre este tema, ayudarán a llenar los vacíos que aún se ignoran y validarán la relevancia que el dinero tiene en la política, la democracia, la gobernabilidad y el Estado de derecho.

La divulgación no es la única ni la última palabra en materia de financiamiento de campañas y partidos políticos, sin embargo es la primera palabra a tenerse en cuenta para aumentar la transparencia en las democracias emergentes.

APÉNDICE A: Normas básicas de divulgación de información en 118 países

Nombre del país	Normas de divulgación pública	Por partido		Por candidato	No. de requisitos de divulgación satisfechos
		Cuentas de ingresos y/o gastos	Lista de donantes		
Albania	No	No	No	No	0
Alemania	Sí	Sí	Sí	No	2
Argelia	No	Presentación	Presentación	Presentación	0
Angola	No	No	No	No	0
Antigua y Barbuda	No	No	No	No	0
Argentina	Sí	Sí	Sí	No	2
Armenia	Sí	Sí	Sí	Sí	3
Australia	Sí	Sí	Sí	Sí	3
Austria	Sí	Sí	Presentación	No	1
Azerbaiyán	Sí	Sí	No	Sí	2
Bahamas	No	No	No	No	0
Bangladesh	Sí	No	No	Sí	1
Barbados	Sí	No	No	Sí	1
Belarús	Sí	No	No	Sí	1
Bélgica	Sí	Sí	No	Sí	2
Belice	No	No	No	No	0
Benin	Sí	Sí	Presentación	Sí	2
Bolivia	Sí	Sí	No	No	1
Bosnia Herzegovina	Sí	Sí	Sí	No	2
Botswana	Sí	No	No	Sí	1
Brasil	Sí	Sí	Sí	Sí	3
Bulgaria	Sí	Sí	No	No	1
Canadá	Sí	Sí	Sí	Sí	3
Chile	Sí	Sí	No	No	1
Colombia	Sí	Sí	Sí	No	2
Corea del Sur	Sí	Sí	No	Sí	2
Costa Rica	Sí	Presentación	Sí	No	1
Croacia	No	No	No	No	0
Dinamarca	Sí	Sí	Sí	Sí	3
Dominica	No	No	No	No	0
Ecuador	Sí	Sí	Presentación	No	1
El Salvador	No	No	No	No	0
Eslovenia	Sí	Sí	Sí	No	2
España	Sí	Sí	No	No	1
Estados Unidos	Sí	Sí	Sí	Sí	3
Filipinas	Sí	Sí	Sí	Sí	3
Finlandia	No	Presentación	No	No	0
Francia	Sí	Sí	Presentación	Sí	2
Islas Fiji	No	No	No	No	0
Gabón	No	Presentación	Presentación	No	0
Gambia	Sí	Sí	No	No	1
Ghana	Sí	Sí	No	No	1
Grecia	Sí	Sí	Sí	Sí	3
Granada	No	No	No	No	0

Guatemala	No	Presentación	No	No	0
Guyana	No	Presentación	No	No	0
Honduras	No	Presentación	No	No	0
Hungría	Sí	Sí	Sí	No	2
India	Sí	Presentación	No	Sí	1
Indonesia	Sí	Sí	Presentación	No	1
Irlanda	Sí	No	Sí	Sí	2
Israel	Sí	Sí	Presentación	No	1
Italia	Sí	Sí	Sí	No	2
Jamaica	Sí	No	No	Sí	1
Japón	Sí	Sí	Sí	Sí	3
Kenya	Sí	Sí	No	No	1
Kiribati	No	No	No	No	0
Letonia	Sí	Sí	Sí	No	2
Líbano	No	Presentación	No	No	0
Lesotho	Sí	Sí	Sí	No	2
Lituania	Sí	Sí	Sí	Sí	3
Macedonia	Sí	Sí	No	Sí	2
Madagascar	No	No	No	No	0
Malawi	No	No	No	No	0
Malasia	No	No	No	Presentación	0
Maldivas	No	No	No	Presentación	0
Malí	Sí	Sí	Presentación	No	1
Malta	Sí	No	No	Sí	1
Mauricio	Sí	No	No	Sí	1
México	Sí	Sí	Presentación	No	1
Moldavia	Sí	Sí	Sí	No	2
Marruecos	Sí	Sí	No	Presentación	1
Mozambique	No	No	No	No	0
Namibia	Sí	Sí	No	No	1
Nueva Zelanda	Sí	Sí	Sí	Sí	3
Nicaragua	Sí	Presentación	Sí	No	1
Níger	No	Presentación	Presentación	No	0
Nigeria	Sí	Sí	No	No	1
Noruega	Sí	Sí	Sí	No	2
Países Bajos	Sí	Sí	Sí	No	2
Panamá	No	Presentación	No	No	0
Papua Nueva Guinea	Sí	Sí	Sí	No	2
Paraguay	No	Presentación	Presentación	No	0
Perú	Sí	Sí	No	No	1
Polonia	Sí	Sí	Sí	No	2
Portugal	Sí	Sí	Sí	No	3
Reino Unido	Sí	Sí	Sí	Sí	3
Rep. Centroafricana	No	Presentación	Presentación	No	0
República Checa	Sí	Sí	Sí	No	2
Rep. Dominicana	No	Presentación	No	No	0
Rumania	Sí	Sí	Sí	No	2
Rusia	Sí	Sí	Sí	Sí	3
Saint Kitts y Nevis	No	No	No	No	0
Santa Lucía	No	No	No	No	0
San Vicente y las Granadinas	No	No	No	No	0
Samoa	No	No	No	No	0

Senegal	No	Presentación	No	No	0
Seychelles	No	Presentación	No	No	0
Singapur	Sí	No	Sí	Sí	2
Sudáfrica	No	No	No	No	0
Sri Lanka	No	No	No	No	0
Suecia	No	No	No	No	0
Suiza	No	No	No	No	0
Taiwán	Sí	No	No	Sí	1
Tanzania	Sí	Sí	Sí	No	2
Tailandia	Sí	Sí	Sí	Sí	3
Togo	No	Presentación	No	Presentación	0
Tonga	Sí	No	No	Sí	1
Trinidad y Tobago	Sí	No	No	Sí	1
Túnez	No	Presentación	Presentación	No	0
Turquía	No	Presentación	Presentación	No	0
Tuvalu	No	No	No	No	0
Uganda	No	N/d	N/d	No	0
Ucrania	Sí	Sí	Sí	Sí	3
Uruguay	No	No	No	No	0
Vanuatu	No	No	No	No	0
Venezuela	No	Presentación	No	No	0
Zambia	No	No	No	No	0

FUENTE: La información ha sido preparada por Michael Pinto-Duschinsky, integrante del Directorio de la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales (IFES), con la asistencia de Violaine Autheman y Jeffrey Carlson. Los datos de los países de América Latina fueron extraídos de los trabajos publicados por Daniel Zovatto y otros, particularmente Kevin Casas. La matriz incluye leyes y reglamentaciones vigentes en algunos países al 1 de enero de 2000, y en el caso de otros, al 1 de septiembre de 2001. Las leyes no siempre son claras y su clasificación es discrecional. Aunque la matriz se ha preparado con cuidado, siempre existe la posibilidad de errores. Por tanto, se agradecerá a los lectores que envíen sus correcciones y comentarios sobre las clasificaciones a: info@ifes.org.

NOTAS:

Columna 2. Requerimientos para la divulgación pública: “Sí” significa que las leyes del país exigen al candidato y/o partido presentar informes de ingresos o gastos a una autoridad pública y su divulgación pública. “No” significa que se exige la presentación a una autoridad pública de los informes de ingresos y/o gastos pero no su divulgación pública, o simplemente que no se exigen estos informes.

Columna 3. Cuentas de ingresos y/o gastos: “Sí” significa que se exige a los partidos políticos presentar informes de ingresos y/o gastos a una autoridad pública y su divulgación pública. “Presentar” significa que los informes de ingresos y/o gastos deben ser presentados a una autoridad pública pero no se exige su divulgación pública. Guyana: sólo los gastos; Kenia: teóricamente los partidos políticos están obligados a divulgar sus cuentas según los términos de la Ley de Sociedades; Líbano: los partidos políticos están sujetos a leyes que regulan a las organizaciones no gubernamentales pero en la práctica no se aplican por lo menos en lo que respecta a la presentación de las cuentas de los partidos; Lesotho: las cuentas serán publicadas de acuerdo con las disposiciones de legislación recientemente introducida. Maldivas, Tonga, Tuvalu: los partidos políticos no existen en la práctica. Uganda: al 1 de enero de 2000 no se permitían los partidos políticos.

Columna 4. Divulgación de nombres de donantes: “Sí” significa que los partidos deben divulgar la identidad de los donantes. En los casos en que las contribuciones tienen que ser divulgadas si superan cierto monto, véase Apéndice E.

Columna 5. Divulgación por candidatos: “Sí” significa que las cuentas de ingresos y/o gastos de los candidatos deben ser divulgadas aparte de las del partido del candidato. Brasil: sólo senadores; Bulgaria, Colombia, Panamá, Papua Nueva Guinea y Polonia: excepto para candidatos independientes; Tailandia: se aplica a todos los candidatos a cargos electivos.

Columna 6. N° de Requisitos de divulgación satisfechos: Esta columna indica cuántos de los tres tipos de informes deben ser divulgados de acuerdo con la ley; divulgación por partidos políticos de las cuentas de ingreso y/o gastos; divulgación de la identidad de los donantes a los partidos políticos; y divulgación por los candidatos de las cuentas de ingresos y/o gastos. Un “3” significa los tres tipos de divulgación de información son requeridos; un “2” significa que dos tipos de divulgación de información son requeridos; y un “1” significa que sólo un tipo de divulgación de información es requerido. Un “0” indica que los países no tienen requisitos para la divulgación o declaración de las finanzas de las campañas o los partidos.

APÉNDICE B: Ley del congreso para mejorar la divulgación financiera en países extranjeros: “Ley internacional anticorrupción y buen gobierno de 2002” (HR 1143 – Título II)

(Algunas referencias a los requisitos de divulgación fueron extraídas)

SEC. 201. TÍTULO BREVE

Este título puede ser citado como: “Ley internacional anticorrupción y buen gobierno de 2000”.

SEC. 202. CONCLUSIONES Y PROPÓSITOS

(a) conclusiones – El Congreso llega a las siguientes conclusiones:

(12) Estados Unidos debe tratar de mejorar la transparencia pública en los países extranjeros, inclusive mediante –

- (A) fomentando la transparencia en la rendición de cuentas a través del apoyo a los medios de comunicación independientes, promoviendo la divulgación financiera de funcionarios públicos, partidos políticos y candidatos a cargos públicos, apertura de los procesos presupuestarios, sistemas de control interno efectivos, sistemas de gestión financiera adecuados, declaración financiera y cumplimiento de las disposiciones;
- (B) apoyando el establecimiento de oficinas de auditoría, oficinas de inspectores generales, control por terceros de los trámites de compras del Estado y organismos anticorrupción;
- (C) fomentando parlamentos/legislaturas que sean transparentes y responsables, que garanticen la supervisión legislativa y la protección de los denunciantes;
- (D) promoviendo reformas judiciales que penalicen la corrupción y fomenten la aplicación de la ley para el procesamiento de casos de corrupción;
- (E) apoyando prácticas empresariales que promuevan un comportamiento transparente, ético y competitivo en el sector privado, a través de la elaboración de un marco legal efectivo para el comercio que incluya legislación antisoborno, códigos comerciales que incorporen normas internacionales de práctica empresarial y protección de los derechos de propiedad intelectual, y;
- (F) fomentando elecciones libres e imparciales a nivel nacional, estatal y local.

(b) PROPÓSITO – El propósito de este título es garantizar que los programas de asistencia de Estados Unidos fomenten el buen gobierno a través de la asistencia a otros países en el combate de la corrupción, así como mejorar la transparencia y rendición de cuentas a todos los niveles del gobierno y el sector privado.

SEC.205. AUTORIZACIÓN DE PROGRAMAS PARA EL BUEN GOBIERNO

(a) EN GENERAL – Capítulo 1 de la parte I de la Ley de Asistencia Exterior de 1961 (22 U.S.C. 2151 y siguientes), enmendadas por las secciones 105 y 107 y nuevamente enmendadas mediante el agregado del siguiente texto:

SEC. 133. PROGRAMAS DE PARA FOMENTAR EL BUEN GOBIERNO

(a) ESTABLECIMIENTO DE PROGRAMAS –

(b) PROYECTOS Y ACTIVIDADES ESPECÍFICAS –Los programas establecidos de conformidad con la subsección (a) incluirán, en la medida de lo posible, proyectos y actividades que:

- (1) apoyen a medios de comunicación responsables e independientes en el fomento de la supervisión de las instituciones públicas y privadas;
- (2) implementen la divulgación financiera de funcionarios públicos, partidos políticos y candidatos a cargos políticos, así como la apertura de los trámites presupuestarios y los sistemas de gestión financiera transparentes;

- (3) apoyen el establecimiento de oficinas de auditoría, oficinas de inspectores generales, control por terceros de los trámites de compras del Estado y organismos anticorrupción;
- (4) promuevan parlamentos y gobiernos locales flexibles, transparentes y responsables que garanticen la supervisión legislativa local y la protección de denunciantes;
- (5) promuevan reformas jurídicas y judiciales que penalicen la corrupción, al igual que legislación efectiva en el procesamiento de la corrupción criminal.
- (6) apoyen la elaboración de un marco jurídico para las transacciones comerciales que fomenten prácticas empresariales e impulsen la transparencia, la ética y la conducta competitiva en el sector económico, tales como códigos comerciales que incorporen normas internacionales y la protección de los derechos de propiedad intelectual;
- (7) promuevan elecciones nacionales, departamentales y locales libres e imparciales;
- (8) fomenten la participación pública en los procesos legislativos, el acceso público a información gubernamental y la participación de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción.

APÉNDICE C: Bibliografía

Alexander, Herbert E. (1989c). "Money and Politics. Rethinking a Conceptual Framework." En: Alexander, Herbert E. (ed.): *Comparative Political Finance in the 1980s*. Cambridge, R.U.: Cambridge University Press, 1989, págs.9-23.

Alexander Herbert E. (1991b) "The Regulation of Election Finance in the United States and Proposals for Reform." En: Seidle, Leslie F. (ed.): *Comparative Issues in Party and Election Finance*. Research Studies, Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing (Canadá), Vol. 4. Toronto and Oxford: Dundurn Press in cooperation with the Commission, 1991, págs. 3-56

Alexander Herbert E. (ed.) (1989): *Comparative Political Finance in the 1980s*. Cambridge, R.U.: Cambridge University Press, 1989 (274 págs.)

Alexander, Herbert E. / Shiratori, Rei: (1994): "Introduction" En: Alexander, Herbert E. / Shiratori, Rei (eds.) (1994^a): *Comparative Political Finance Among the Democracies*. Boulder CO: Westview Press, 1994, págs. 1-11.

Ansolabehere, Stephen, John M. De Figueiredo, James M. Snyder, Jr., "Why is There So Little Money in U.S. Politics?" Working Paper 9409, National Bureau of Economic Research, Diciembre de 2002.

Barbrook, Alec T. (1994): Atlantic Crossing. Campaign Finance in Britain and USA. En: *Parliamentary Affairs*, 47 (1994) 3, págs. 434-445.

Bogdanor, Vernon (ed.) (1984): *Parties and Democracy in Britain and America*. Nueva York: Praeger, 1984 (281 págs.)

Brinkerhoff, Derick / Benjamin Crosby (2002): *Managing Policy Reform: Concepts and Tools for Decision-Makers in Developing and Transitioning Countries*, 2002, págs. 141-153.

Butler, David A. / Pinto-Duschinsky, Michael (1971): *The British General Election of 1970*. Londres: St. Martin's Press, 1971 (493 págs.)

Butler, David A. et al (eds. (1981): *Democracy at the Polls. A Comparative Study of Competitive National Elections*. Washington y Londres: American Enterprise Institute, 1981 (367 págs.) *Canadian Royal Commission cf. Barbeau Commission, Lortie Commission, Royal Commissions*.

Center for Responsive Politics and Center of a New Democracy (1993): *The World of Campaign Finance. A Reader's Guide to the Funding of International Elections*. Washington DC: Center for Responsive Politics, 1993.

Citizens' Research Foundation (ed.) (1997): *New Realities, New Thinking. Report of the Task Force on Campaign Finance Reform*. Los Angeles CA: Citizens' Research Foundation. 1997 (32 págs.)

Corrado, Anthony, Thomas E. Mann, Daniel R. Ortiz, Trevor Potter, y Frank J. Sorauf, (eds.) *Campaign Finance Reform: A Sourcebook*, The Brookings Institution, 1997.

Drew, Elizabeth (1999): *The Corruption of American Politics. That Went Wrong and Why*. Secaucus NJ: Carol Publishing Group, 1999.

- Etzioni, Amitai (1984): *Capital Corruption. The New Attack on American Democracy*. Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich, 1984.
- Ewing, Keith D. (1987): *The Funding of Political Parties in Britain*. Cambridge et al.: Cambridge University Press, 1987 (270 págs.)
- Gunlicks, Arthur B. (ed.) (1993): *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*. Boulder CO: Westview Press, 1993 (278 págs.)
- Hansard Society. Commission upon the Financing of Political Parties (1981): *Paying for Politics*. The Report of the Commission Upon the Financing of Political Parties. Londres: Hansard Society for Parliamentary Government, 1981 (49 págs.)
- Heidenheimer, Arnold J. (ed.) (1970a): *Comparative Political Finance. The Financing of Party Organizations and Electoral Campaigns*. Lexington MA: Heath, 1970 (195 págs.)
- Hofnung, Menachem (1996c): Political Finance in Israel. En: Levy, M / Nelken, D. (eds.): *The Corruption of Politics and the Politics of Corruption*. Cambridge: Blackwell, 1996, págs. 132-148.
- Jain, Randhir B. (1994): The Reform Efforts in India. En: Alexander, Herbert E. / Shiratori, Rei (eds.): *Comparative Political Finance Among the Democracies*. Boulder CO: Westview Press, 1994, págs. 159-172.
- Katz, Richard S. (1996): Party Organizations and Finance. En: LeDuc, Lawrence et al. (eds.): *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*. Londres: Sage, 1996, págs. 107-133.
- Leonard, Dick (1975): "Paying for o Party Politics: The Case for Public Subsidies." *PEP Broadsheet No. 555*. Londres: PEP, 1975.
- Malbin, Michael J. (ed.) (1980): *Parties, Interest Groups and Campaign Finance Laws*. Washington DC: American Enterprise Institute, 1980.
- Malbin, Michael J. (ed.) (1984): *Money and Politics in the United States. Financing Elections in the 1980s*. Washington DC: American Enterprise Institute. 1984.
- Mendilow, Jonathan (1992): *Public Party Funding and Party Transformation in Multi-party Systems*. En: *Comparative Political Studies*, 25 (1992)1, págs. 90-117.
- Nassmacher, Karl-Heinz (1989b): Structure and Impact of Public Subsidies to Political Parties in Europe. The Examples of Austria, Italy, Sweden and West Germany. En: Alexander, Herbert E. (ed.): *Comparative Political Finance in the 1980s*. Cambridge, R.U.: Cambridge University Press, 1989, págs. 236-267.
- Nassmacher, Karl-Heinz (ed.) (2001): *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*. Baden-Baden, Alemania: Nomos Verlagsgesellschaft, 2001.
- National Democratic Institute (1998): *Funding of Political Parties: An International Comparative Study*, Jetline Visual Communications, Johannesburg, Sudáfrica.
- Noonan, John T. (1984): *Bribes*, Macmilolan Publishing. Nueva York, NY.

Paltiel, Khayyam Z. (1979b): The Impact of Election Expenses Legislation in Canada, Western Europe, and Israel. En: Alexander, Herbert E. (ed.): *Political Finance*. Beverly Hills California y Londres: Sage, 1979, págs. 15-39.

Paltiel, Khayyam Z. (1980): Public Financing Abroad. Contrasts and Effects. En: Malbin, Michael J. (ed.): *Parties, Interest Groups and Campaign Finance Laws*. Washington DC: American Enterprise Institute, 1980, págs. 354-370.

Pinto-Duschinsky, Michael (1991a): Foreign Political Aid. The German Political Foundations and Their US Counterparts. En: *International Affairs*, 67 (1991) 1, págs. 33-63.

Pinto-Duschinsky, Michael (1981): *British Political Finance, 1830-1980*. Washington DC: American Enterprise Institute, 1981.

Royal Commission on Electoral Reforms and Party Financing (Lortie Commission) (1991): Reforming Electoral Democracy. 4 Volúmenes. Ottawa: Canada Communications Group – Publishing, 1991.

Sabato, Larry J. /Simpson, Glenn R. (1996): Dirty Little Secrets. The Persistence of Corruption in American Politics. Nueva York: Times Books, 1996.

Seidle, F. Leslie (1980a): Electoral Law and the Effects on Election Expenditure and Party Finance in Great Britain and Canada, *Diss. Oxford, 1980*.

Seidle, F. Leslie (ed.) (1991b): *Comparative Issues in Party and Election Financing. Research Studies, Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing (Canada), Volúmenes 1, 4. Toronto y Oxford: Dundurn Press in Cooperation with the Commission, 1991 (262 págs.)*

USAID. Foreign Aid in the National Interest. (Washington, DC: USAID), Mayo de 2002.

Ward, Gene. (2002): “Overview of Disclosure and Transparency in Political Funding in Latin America,” documento presentado en el Tercer Foro Interamericano sobre Partidos Políticos de la Organización de Estados Americanos, Vancouver, Canadá, 5-6 de diciembre de 2002.

Wilcox, Clyde. (2001): “Transparency and Disclosure in Political Finance: Lessons from the United States,” documento presentado en el Democracy Forum for East Asia Conference on Political Finance, Sejong Institute, Seúl, Corea. Junio de 2001.

Referencias en Internet

- ACEEO: www.aceeeo.org
- Proyecto ACE: www.ace.org
- Annenburg Public Policy Center (U of Penn): www.appecpenn.org
- Aspen Institute Campaign Finance Program: www.aspeninst.org
- Brookings Institution: www.brookings.org
- Campaign Finance Information Center: www.campaignfinance.org
- Campaign Finance Institute: <http://www.cfinst.org/>
- Cato: www.cato.org
- Center for Public Integrity: www.publicintegrity.org
- Center for Responsive Politics: www.opensecrets.org
- Democratic National Committee: www.dnc.org
- Department for International Development: www.dfied.gov.uk
- Unión Europea: www.europa.eu.int

- Elections Canada: www.elections.ca
- Federal Election Commission: www.fec.gov
- Freedom House: www.freedomhouse.org
- Heritage Foundation: www.heritage.org
- IDEA Internacional: www.idea.int
- Instituto Federal Electoral de México: www.ife.org.mx
- Internal Revenue Service: www.irs.gov/bus_info/eo/8871.html
- Fundación Internacional para los Sistemas Electorales: www.ifes.org
- Instituto Republicano Internacional: www.iri.org
- Instituto Nacional Demócrata: www.ndi.org
- New York Law School/Brennan Center for Justice: www.brennancenter.org
- Organización de los Estados Americanos: www.oas.org
- Republican National Committee: www.rnc.org
- Transparencia Internacional: www.ti.org
- Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional: www.usaid.gov
- U.S. Court Cases on Disclosure: <http://www.findlaw.com>
- USC/Citizens Research Foundation: www.usc.edu/dept/crf
- Vote Smart Project: www.vote-smart.org
- Washington Post: www.washingtonpost.com
- Washington Times: www.washtimes.com
- Banco Mundial: www.worldbank.org

APÉNDICE D: Ejemplos de formularios de divulgación (Comisión federal Electoral de los Estados Unidos)

FORMULARIO A

INGRESOS DESAGREGADOS

Use formularios separados para cada categoría de la Página de Resumen Detallado	Para la línea número: (marque sólo una)		Página: De:	
	17	18	19a	19b
	20a	20b	20c	21

La información contenida en estos balances e informes no puede ser vendida ni usada por ninguna persona con el objeto de solicitar contribuciones o para fines comerciales. Solamente se puede utilizar el nombre y la dirección de algún contribuyente para solicitar contribuciones legalmente permitidas por parte de dicho donante.

NOMBRE COMPLETO DEL PARTIDO Y/O CANDIDATO

<p>A.</p> <p>Nombre completo _____</p> <p>Dirección _____</p> <p>Ciudad _____ Estado o Provincia _____ Código postal _____</p> <p>Número de identificación del contribuyente u organización donante C _____</p> <p>Nombre del empleador _____ Ocupación _____</p> <p>Contribución para elecciones: <input type="checkbox"/> Primarias <input type="checkbox"/> Generales <input type="checkbox"/> Otras (especifique) ▼ _____</p> <p>Monto total recibido en el ciclo electoral ▼ _____</p>	<p>Fecha de la contribución</p> <p style="text-align: center;">d d / m m / a ñ o</p> <p>Cantidad de cada contribución realizada en este periodo</p> <p style="text-align: center;">, , .</p> <p><input type="checkbox"/> Se incrementaron los límites debido al gasto de los oponentes</p>
<p>B.</p> <p>Nombre completo _____</p> <p>Dirección _____</p> <p>Ciudad _____ Estado o Provincia _____ Código postal _____</p> <p>Número de identificación del contribuyente u organización donante C _____</p> <p>Nombre del empleador _____ Ocupación _____</p> <p>Contribución para elecciones: <input type="checkbox"/> Primarias <input type="checkbox"/> Generales <input type="checkbox"/> Otro (especifique) ▼ _____</p> <p>Monto total recibido en el ciclo electoral ▼ _____</p>	<p>Fecha de la contribución</p> <p style="text-align: center;">d d / m m / a ñ o</p> <p>Cantidad de cada contribución realizada en este periodo</p> <p style="text-align: center;">, , .</p> <p><input type="checkbox"/> Se incrementaron los límites debido al gasto de los oponentes</p>
<p>C.</p> <p>Nombre completo _____</p> <p>Dirección _____</p> <p>Ciudad _____ Estado o Provincia _____ Código postal _____</p> <p>Número de identificación del contribuyente u organización donante C _____</p> <p>Nombre del empleador _____ Ocupación _____</p> <p>Contribución para elecciones: <input type="checkbox"/> Primarias <input type="checkbox"/> Generales <input type="checkbox"/> Otras (especifique) ▼ _____</p> <p>Monto total recibido en el ciclo electoral _____</p>	<p>Fecha de la contribución</p> <p style="text-align: center;">d d / m m / a ñ o</p> <p>Cantidad de cada contribución realizada en este periodo</p> <p style="text-align: center;">, , .</p> <p><input type="checkbox"/> Se incrementaron los límites debido al gasto de los oponentes</p>
<p>SUBTOTAL de ingresos en esta página (opcional).....</p> <p style="text-align: right;">▶ _____</p>	
<p>TOTAL de ingresos en este periodo (sólo si esta es la última página).....</p> <p style="text-align: right;">▶ _____</p>	

FORMULARIO B
GASTOS DESAGREGADOS

Use formularios separados para cada categoría de la Página de Resumen Detallado

Para la línea número: (marque sólo una)

Página: De:

<input type="checkbox"/>	17	<input type="checkbox"/>	18	<input type="checkbox"/>	19a	<input type="checkbox"/>	19b
<input type="checkbox"/>	20a	<input type="checkbox"/>	20b	<input type="checkbox"/>	20c	<input type="checkbox"/>	21

La información contenida en estos balances e informes no puede ser vendida ni usada por ninguna persona con el objeto de solicitar contribuciones o para fines comerciales. Solamente se puede utilizar el nombre y la dirección de algún contribuyente para solicitar contribuciones legalmente permitidas por parte de dicho donante.

NOMBRE COMPLETO DEL PARTIDO Y/O CANDIDATO

A.	Nombre completo		Fecha del desembolso	
	Dirección		<input type="text"/> <input type="text"/> / <input type="text"/> <input type="text"/> / <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/>	
	Ciudad	Estado o Provincia	Código postal	
Propósito del gasto		<input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/>		Monto de cada desembolso en este periodo
Nombre del candidato		Categoría/clase		
Tipo de candidatura: <input type="checkbox"/> Cámara de diputados <input type="checkbox"/> Senado <input type="checkbox"/> Presidente		Tipo de elección: <input type="checkbox"/> Primarias <input type="checkbox"/> Generales <input type="checkbox"/> Otras (especifique) ▼		<input type="checkbox"/> Hubo reembolso de saldos o excedentes
Estado: Distrito:				

B.	Nombre completo		Fecha del desembolso	
	Dirección		<input type="text"/> <input type="text"/> / <input type="text"/> <input type="text"/> / <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/>	
	Ciudad	Estado o Provincia	Código postal	
Propósito del gasto		<input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/>		Monto de cada desembolso en este periodo
Nombre del candidato		Categoría/clase		
Tipo de candidatura: <input type="checkbox"/> Cámara de diputados <input type="checkbox"/> Senado <input type="checkbox"/> Presidente		Tipo de elección: <input type="checkbox"/> Primarias <input type="checkbox"/> Generales <input type="checkbox"/> Otras (especifique) ▼		<input type="checkbox"/> Hubo reembolso de saldos o excedentes
Estado: Distrito:				

C.	Nombre completo		Fecha del desembolso	
	Dirección		<input type="text"/> <input type="text"/> / <input type="text"/> <input type="text"/> / <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/>	
	Ciudad	Estado o Provincia	Código postal	
Propósito del gasto		<input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/>		Monto de cada desembolso en este periodo
Nombre de candidato		Categoría/clase		
Tipo de candidatura: <input type="checkbox"/> Cámara de diputados <input type="checkbox"/> Senado <input type="checkbox"/> Presidente		Tipo de elección: <input type="checkbox"/> Primarias <input type="checkbox"/> Generales <input type="checkbox"/> Otras (especifique) ▼		<input type="checkbox"/> Hubo reembolso de saldos o excedentes
Estado: Distrito:				

SUBTOTAL de gastos en esta página (opcional)..... ▶

TOTAL de ingresos en este periodo (sólo si esta es la última página)..... ▶

APÉNDICE E: Umbrales para la divulgación de información financiera por país⁴⁰

(POR SALARIOS DIARIOS)

	TIPOS DE REQUISITOS DE DIVULGACIÓN	UMBRAL DE DIVULGACIÓN (MONEDA LOCAL)	UMBRAL DE DIVULGACIÓN (DÓLARES DE EEUU)	ÍNDICE DE UMBRAL DE DIVULGACIÓN (Días de salario promedio)	
Alemania	Todas las donaciones	DEM 20.000	9.425	154	días
Australia	De partidos a candidatos	AUD 200	116	1.2	días
Australia	De partidos a partidos	AUD 1.500	869	14	días
Bosnia y Herzegovina	Todas las donaciones	BAM 100	47	2.3	días
Canadá	Todas las donaciones	CAD 200	134	2.1	días
Dinamarca	Todas las donaciones	DKK 20.000	2.473	37	días
Eslovaquia	De individuos	SKK 10.000	216	8.2	días
Eslovaquia	De empresas	SKK 100.000	2.156	82	
Estados Unidos	A partidos y candidatos	USD 200	200	2.4	días
Estados Unidos	Gastos de independientes	USD 250	250	3.0	días
Grecia	A candidatos	GRD 50.000	137	3.4	días
Grecia	A partidos	GRD 300.000	819	20	días
Israel	Todas las donaciones	NIS 23.000	5.629	112	días
Italia	Todas las donaciones	ITL 10 millones	4.760	84	días
Japón	Todas las donaciones	JPY 50.000	464	7.0	
Lesotho	Donaciones del extranjero	LSL 20.000	3.205	569	días
Noruega	Todas las donaciones	NOK 20.000	2.272	31	días
Nueva Zelanda	Todas las donaciones	NZD 1.000	454	10	días
Países Bajos	De personas “no naturales”	NLG 10.000	4.182	66	días
Reino Unido	De empresas	GBP 200	303	503	días
Reino Unido	De individuos a organizaciones partidistas	GBP 1.000	1.513	26	días
Reino Unido	De individuos a organizaciones nacionales partidistas	GBP 5.000	7.566	132	días
Rep. Checa	Todas las donaciones	CSK 100.000	2.588	77	días
Rumania	Todas las donaciones	ROL 10 millones	461	30	días
Rusia	A candidatos inscriptos	RUB 20.872	741	43	días
Rusia	A asociaciones de electorales	RUB 83.490	2.964	171	días
Singapur	Todas las donaciones	SGD 10.000	5.799	78	días

⁴⁰ Cuadro construido por Michael Pinto-Duschinsky. El tipo de cambio utilizado para la conversión a moneda estadounidense fue el tipo de cambio promedio de 2001. Los “días de ingreso medio” fueron calculados dividiendo el PNB per capita por 365,25.

APÉNDICE F: Aplicación de las disposiciones sobre divulgación por las Cortes judiciales⁴¹

Las leyes sobre divulgación no sólo deben asegurar su aprobación en el proceso legislativo, sino que también deben superar las impugnaciones judiciales. En países con leyes de divulgación, con frecuencia han sido impugnadas, lo que brinda ejemplos de cómo se han superado los distintos desafíos legales. A continuación se incluye una serie de casos que demuestran que las Cortes judiciales han participado en forma creciente en la aplicación de los requisitos sobre divulgación en las democracias establecidas y emergentes.

País	Casos judiciales
<p>Tailandia:</p> <p>El no divulgar sus activos casi cuesta el cargo a Primer Ministro</p>	<p>Hechos: En los años 90, el Primer Ministro Thaksin Shinawatra fue procesado bajo cargos de corrupción por ocultar activos de su cónyuge.</p> <p>Decisión: Por ocho votos contra siete, el Tribunal Constitucional de Tailandia rechazó los cargos contra el Primer Ministro. En 2001, el Tribunal dictaminó que Thaksin no había ocultado deliberadamente los activos de su cónyuge.</p>
<p>Tailandia:</p> <p>El no declarar cuesta el cargo a un Ministro del Interior</p>	<p>Hechos: El Ministro del Interior de Tailandia Kachornprasart fue acusado de declarar falsamente que había pedido en préstamo 45 millones de baht (el equivalente a US\$ 1,21 millones) a una empresa privada en un intento por ocultar sus activos.</p> <p>Decisión: En 2000, el Tribunal Constitucional, la más alta instancia de Tailandia, concluyó que había falsificado un documento por un préstamo de US\$ 1,2 millones para ocultar su activo. El Tribunal dictaminó que nunca se había efectuado dicho préstamo y, en consecuencia, se le prohibió al Ministro postularse como candidato a cargos políticos por cinco años.</p>
<p>Reino Unido:</p> <p>El no declarar no significa deshonestidad</p>	<p>Hechos: Fiona Jones, miembro de la Cámara de los Comunes, fue condenada en el Tribunal Real de Nottingham de haber presentado declaración falsa de gastos durante la elección general de 1997. La condena le costó automáticamente el escaño de Newark.</p> <p>Decisión: La condena fue revocada por la Corte de Apelaciones en 1999. La Corte concluyó que aunque algunos de los gastos eran cuestionables, no existían pruebas para concluir que la no divulgación había sido deshonesta.</p>
<p>Estados Unidos:</p> <p>El Partido Comunista no está obligado por las normas estadounidenses sobre divulgación</p>	<p>Hechos: En las elecciones presidenciales de 1976, el Comité de Campaña Electoral de Hall-Tyner respaldó a los candidatos presidencial y vicepresidencial del Partido Comunista en Estados Unidos. La Comisión Federal Electoral (FEC) pidió al comité que revelara los nombres y registros de los contribuyentes a su campaña.</p> <p>Decisión: El Juez del Tribunal de Distrito Gagliardi desestimó la denuncia de la Comisión Federal Electoral sosteniendo que las disposiciones sobre registro y divulgación de dicha Comisión eran inconstitucionales. Si se</p>

⁴¹ Basado en la investigación del Dr. Menachem Hofnung, Departamento de Ciencias Políticas, The Hebrew University of Jerusalén, Jerusalén, Israel.

	<p>aplicaban al Comité existía una probabilidad razonable de que con la divulgación obligatoria de los nombres, sus contribuyentes serían objeto de amenazas, acosos y represalias por parte de funcionarios gubernamentales o particulares.</p>
<p>Alemania: Canciller multado por no divulgar información</p>	<p>Hechos: El ex canciller alemán Helmut Kohl fue enjuiciado por aceptar al menos US\$ 1 millón en donaciones en efectivo para su partido político (la Unión de la Democracia Cristiana) sin divulgar esta contribución.</p> <p>Decisión: En un acuerdo aprobado en 2001 por el Tribunal del Distrito de Bonn, Kohl reconoció el abuso de confianza al aceptar ilegalmente donaciones en efectivo y pagó una multa de US\$ 143.000 a cambio de que se suspendiera la investigación por fraude.</p>
<p>Filipinas: Desestimación de un caso sobre divulgación de los activos del presidente</p>	<p>Hechos: El ex Presidente Joseph Estrada fue acusado de mentir acerca del valor de sus activos, pues sólo declaró 35 millones de pesos (673.000 dólares) en una declaración oficial de 1999. Fue acusado de que sólo el monto de sus depósitos bancarios ascendían aproximadamente a esa suma.</p> <p>Decisión: En 2001, el Tribunal Anticorrupción de Sandiganbayan desestimó el caso dictaminando que el Fiscal, al acusar al ex Presidente Estrada de no declarar totalmente sus activos correspondientes a 1999, debería haber sido preciso al indicar en los cargos, exactamente el monto del activo que presuntamente ocultaba.</p>
<p>Polonia: Mentir u ocultar la verdad sobre el activo del cónyuge</p>	<p>Hechos: Antes de las elecciones presidenciales de 1995, el Ministro de Justicia Jerzy Jaskiernia pidió al Tribunal Constitucional que aclarara si los políticos debían incluir el activo de sus cónyuges en sus declaraciones financieras.</p> <p>Decisión: El Tribunal Constitucional de primera instancia no aceptó pronunciarse argumentando que el Artículo correspondiente era ambiguo. Después del triunfo electoral de Kwasniewski, la Oficina de la Fiscalía se negó a investigar a Kwasniewski por no haber incluido las pertenencias de su esposa en la declaración de activos que presentó al Sejm. La razón declarada fue: el informe de Kwasniewski no mentía sino que simplemente ocultaba la verdad. Esto último en Sejm está sujeto únicamente a una sanción administrativa.</p>
<p>Rusia: No es necesario declarar el activo de los hijos</p>	<p>Hechos: La Comisión Electoral Central de Rusia declaró inválida la declaración financiera del candidato presidencial Vladimir Zhirinovskiy porque no incluía un apartamento de propiedad de su hijo.</p> <p>Decisión: La Corte Suprema dictaminó que prohibir la inscripción de Zhirinovskiy en las elecciones presidenciales de 2000 por dicha omisión era ilegal y ordenó que la Comisión Electoral lo inscribiera.</p>
<p>Georgia: La aplicación de las disposiciones sobre divulgación exige acusados competentes</p>	<p>Hechos: Cuatro partidos demandantes pidieron al Tribunal emitir una sentencia prohibiendo que otros partidos participaran en las elecciones venideras por no haber presentado informes financieros durante las elecciones locales de 1998.</p> <p>Decisión: En 1999, el Tribunal Regional de Krtsanisi-Mtatsminda de Tbilisi, desestimó la denuncia y concluyó que los cuatro partidos demandantes carecían de legitimación procesal.</p>
<p>Israel: Declaración falsa cuesta el cargo a un ministro</p>	<p>Hechos: Un viceministro fue acusado de hacer una declaración falsa en el informe financiero electoral de su partido, no obstante se negó a renunciar a su cargo ministerial.</p> <p>Decisión: A pesar de que hizo uso del derecho a no auto incriminarse, el</p>

	Viceministro fue removido de su cargo tras haber sido acusado de hacer informes falsos de su partido con el propósito de engañar al contralor estatal.
Israel: Detección de declaración falsa	<p>Hechos: Tres demandados del Partido Shas fueron procesados por presentar informes falsos de gastos de campaña en las elecciones nacionales de 1988 y las elecciones locales de 1989. Los miembros del partido no declararon pagos en efectivo a activistas del partido por US\$ 600.000. El intento de presentar informes falsos tenía el propósito de eludir multas por violaciones a la reglamentación sobre gastos de campaña.</p> <p>Decisión: En un acuerdo entre las partes, los demandados recibieron la cesación de sus periodos en prisión.</p>

APÉNDICE G: Directrices para redactar legislación sobre divulgación de información financiera⁴²

Panorama general y advertencia:

No existe una receta ni una “ley modelo” de las finanzas de la política, sin embargo existen ciertos aspectos comunes que hacen parte de cualquier legislación de divulgación financiera. Estos puntos se resaltan a continuación, con una anotación sobre el significado de cada componente. Los promotores de la democracia en el ámbito jurídico pueden aprovechar los términos legales y las definiciones que se enumeran a continuación (*habitualmente en bastardillas*) aunque deben ser adaptadas con cautela, procurando su aplicabilidad a las situaciones específicas de cada país.

Los dos propósitos principales de la legislación sobre finanzas en la política:

- Las leyes redactadas con el propósito de divulgar las finanzas de la política tienen dos objetivos principales. En primer lugar, estas leyes ofrecen datos valiosos **para informar al electorado sobre las contribuciones los gastos de recursos** de los partidos políticos, candidatos y otros participantes en la política (especialmente en relación con las fuentes de financiamiento)
- En segundo lugar, las leyes de divulgación **ayudan a aplicar y estimulan el cumplimiento de las leyes** y disposiciones que rigen la actividad política financiera (especialmente, prohibiciones o limitaciones a las contribuciones a partidos y candidatos).

Cinco prerrequisitos principales para una ley de divulgación “modelo”:

Para facilitar la transparencia en las finanzas políticas es esencial que las leyes de divulgación contengan los siguientes elementos:

1. Un texto claro que establezca el alcance de la ley y la definición de sus términos.
2. Un texto inequívoco que establezca los requisitos para los informes financieros, formatos y umbrales para declarar las contribuciones y gastos.
3. Cláusulas que asignen claramente quién es el responsable del cumplimiento de las leyes de divulgación.
4. Directrices claras para su aplicación y sanciones por su incumplimiento.
5. Un texto que permita que al público inspeccionar la información divulgada sobre las finanzas de las campañas y los partidos.

PRERREQUISITO #1

Una ley modelo de divulgación establece con lenguaje claro el alcance de la ley y la definición de sus términos

Una de las deficiencias más comunes de las leyes de divulgación de las finanzas políticas es que no incorporan toda la actividad financiera relevante dentro de su alcance (sea en la redacción o en la implementación). Por tanto, las ambigüedades legales hacen la ley ineficaz.

⁴² Basado en el artículo de Robert Dahl, Esq., “Model Political Finance Disclosure Law” (2001), asesor de la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales (IFES) y experto en legislación electoral y de partidos políticos.

Las personas y entidades obligadas por ley a declarar sus actividades financieras políticas -en general, candidatos y partidos políticos- interpretan la ley en forma limitada, ignoran su autoridad y con frecuencia operan informalmente o a través de terceros u otros aliados. La declaración y divulgación pública de sólo algunas cuentas o actividades puede transformarse en una mera formalidad o en una farsa. Para que sean efectivas, las leyes de finanzas políticas deben definir claramente el alcance de su jurisdicción y sus términos. Si la ley no es clara cuando se aprueba, probablemente nunca será clara en su implementación.

Términos que deben examinarse atentamente:

- **GASTOS:** El término jurídico más importante (pero más difícil) de establecer en una ley de divulgación es lo que constituye **gasto** político. Un gasto es todo pago o desembolso de fondos con “fines políticos” (inclusive un compromiso u obligación de efectuar un pago o desembolso [facturas sin pagar]). Los “fines políticos” no sólo dependen del objetivo evidente del gasto –influir en las elecciones o apoyar candidatos y partidos- sino también quién efectúa el gasto y cuándo lo hace. Por tanto, los gastos en el ámbito de una ley de divulgación de las finanzas políticas generalmente incluyen pagos realizados:
 - Por todo partido político (u “organización política” no partidaria), cualquiera sea el fin. Estos incluyen 1) gastos operativos de rutina (administración, desarrollo, investigación, recaudación de fondos o comunicaciones públicas) y 2) gastos para influir en la elección (promoción de partidos, apoyo u oposición a un determinado partido político o candidato) durante el período de campaña electoral;
 - Por cualquier candidato para apoyar su candidatura, apoyar u oponerse a otra candidatura o partido político durante el período de la campaña electoral;
 - Por cualquier otra persona (o entidad que no sea una “organización política”) con fines de influir en la elección (para respaldar o apoyar a un partido político o a un candidato) durante la campaña electoral.
- **CONTRIBUCIONES: Una contribución** es 1) toda donación u ofrecimiento de dinero o recursos no monetarios (bienes, servicios, uso de instalaciones o equipos) o **cualquier elemento de valor** o préstamo de fondos que es 2) otorgado a un candidato o partido político (o una “organización política” no partidista existente en ese momento), o a cualquier otra persona o entidad con fines de incidir en la elección.
 - Como se señaló, las contribuciones incluyen préstamos pendientes efectuados por una fuente no comercial y también las contribuciones en especie como el suministro de bienes (computadoras, vehículos, combustible, papel, etc.) o servicios (el uso de instalaciones o equipo) que deben ser evaluados y declarados al valor de mercado. Con frecuencia los dirigentes políticos tienen muchos amigos que con gusto ofrecerían estos elementos y no se declararían si las contribuciones en especie no son incluidas en la ley.

Otras disposiciones fundamentales

Para dar sentido a estas definiciones, aclarar y proteger su jurisdicción, una ley modelo de divulgación de las finanzas políticas debe también incluir las siguientes disposiciones:

- Debe exigirse que los partidos políticos (y las demás organizaciones políticas existentes) efectúen todos los gastos y depositen todas las contribuciones en cuentas bancarias sujetas a una declaración y divulgación total. Debe prohibirse a los partidos que utilicen otros fondos, cuentas o recursos fuera de las cuentas oficialmente declaradas.

- Debe exigirse a los candidatos que 1) realicen su actividad política a través de las cuentas oficiales del partido que los nominó como candidatos, incluyendo las contribuciones directas para el partido que deberán ser declaradas, o 2) establezcan una cuenta bancaria oficial para su propia actividad de campaña sujeta a los requisitos de declaración y divulgación.
- Deben prohibirse las contribuciones a través de intermediarios o falsamente declaradas en nombre de otra persona o entidad. Las personas o entidades identificadas en los informes de divulgación de las finanzas políticas como contribuyentes a un partido político o candidato, no pueden recibir pagos anticipados o reembolsos de otras personas o entidades.
- Los partidos políticos y sus agentes no deben causar, autorizar o coordinar con otras personas y entidades el gasto de fondos o el uso de otros recursos (que no les pertenezcan) con fines políticos, a menos que dichos recursos sean considerados como contribuciones a esos partidos y sean declarados en su totalidad.

PRERREQUISITO #2

Una ley modelo sobre divulgación de información financiera establece claramente el proceso, formato y umbrales de las obligaciones de declaración

A continuación se describen algunos tipos de informes sobre finanzas de campañas y partidos sugeridos para una ley modelo de divulgación de las finanzas políticas.

- ***Declaración financiera de referencia.*** Esta prevé la declaración total de activos y pasivos de la entidad declarante (especialmente los partidos políticos) y establece los parámetros para los informes de ingresos y gastos. Con frecuencia se exige una vez (al promulgarse la ley para las entidades políticas existentes y en el momento de la inscripción/certificación de nuevos partidos, candidatos u “organizaciones políticas” no partidarias) o en forma cíclica antes de cada período electoral.
- ***Informes de rutina de ingresos (contribuciones) y gastos.*** Los informes registran la contabilidad de ingresos y gastos (la recaudación y el gasto de donaciones en dinero y no monetarias) Se les exige a los comités políticos existentes, especialmente a los partidos políticos, y se basan en un cronograma que puede ser anual, bienal o trimestral.
- ***Declarando durante o después del período de la campaña electoral.*** Se trata de informes del financiamiento de la actividad para incidir en los resultados electorales (particularmente en apoyo u oposición a candidatos) El período que se recomienda para su presentación es poco antes de la elección (diez días antes de la elección y debe cubrir la actividad de hasta 14 días previos a la elección) o inmediatamente después de la elección (el informe debe presentarse 30 días después de la elección y debe cubrir la actividad efectuada desde el informe anterior y 20 días después de la elección) El dilema que se presenta es que los informes preelectorales cercanos a la elección revelan una información más relevante para los electores, sin embargo, son más complejos para los participantes en la política.
- ***Informes de actividades políticas particulares.*** Estos son informes fuera de los informes comunes y de rutina que se exigen en las campañas. Algunos ejemplos son los informes de grandes contribuciones recibidas poco antes de una elección o los informes de los medios de comunicación sobre las compras de espacio para difundir comunicaciones relacionadas con las elecciones.

Formato y contenido de los informes financieros

- La práctica internacional varía mucho y ofrece numerosos modelos que pueden seguirse. El mejor formato debe reflejar las normas contables convencionales,

ofrecer el flujo lógico de los datos financieros y exigir recibos, gastos y efectivo en caja para conciliar. Los requisitos de contenido deben ser amplios pero no absurdamente detallados o complicados. El detalle de los ingresos debe incluir todas las donaciones no monetarias y préstamos recibidos. Si los requisitos son muy estrictos, es muy probable que no se cumplan correctamente o se ignoren.

Umbrales para la declaración financiera de campañas y partidos políticos

- Las leyes de divulgación con frecuencia emplean montos “tope” para distinguir el tipo y el tope mínimo de ingresos y gastos a ser declarados. Por ejemplo:
- Las contribuciones que excedan cierto monto (por ejemplo US\$ 50) deben ser detalladas e incluir el nombre, domicilio del donante y la fecha de la contribución.
- Los gastos que excedan cierto monto (por ejemplo US\$ 100) deben estar detallados e incluir el nombre, domicilio del beneficiario del pago y la fecha del gasto.

La adopción de estos límites debe equilibrar el valor de la información con la capacidad administrativa de las entidades declarantes y las autoridades fiscales. Las transacciones por debajo de los montos tope deben ser sumadas en cantidades agregadas de contribuciones y gastos y deben requerir los registros y documentos correspondientes.

PRERREQUISITO # 3

Una ley modelo de divulgación asigna inequívocamente la responsabilidades para su cumplimiento por parte de las entidades declarantes

Con frecuencia las leyes de divulgación de las finanzas políticas no garantizan la rendición de cuentas –la asignación de responsabilidad para el registro y la declaración-- a personas específicas. Una ley de divulgación ideal requeriría que cada partido político (y los candidatos [si tienen obligaciones de declarar separadamente] y las “organizaciones políticas” existentes) designen un “funcionario de finanzas” (con frecuencia denominado “tesorero”) El funcionario de finanzas:

- es legalmente responsable de llevar registros completos y precisos de la actividad política financiera de la entidad declarante y de presentar los informes de dicha actividad en forma puntual y precisa de conformidad con la ley
- debe ser un contador calificado y seguir los procedimientos contables aceptados en las tareas de registro y declaración
- debe aprobar todos los gastos de la entidad (que superen el monto mínimo) y examinar todos los ingresos (contribuciones) para determinar que cumplen con las restricciones previstas en la ley
- debe recibir plena cooperación de todos los funcionarios del partido político, los candidatos y demás personal relevante de la entidad declarante.

PRERREQUISITO # 4

Una ley modelo de divulgación establece directrices claras para su aplicación y sanciones por incumplimiento

Los requisitos de declaración son controles financieros políticos importantes. Al igual que con otros elementos regulatorios (como la prohibición de ciertos tipos de contribuciones o gastos) los requisitos de declaración deben ser aplicados rigurosamente. En este sentido, las leyes de divulgación deben especificar claramente:

- las entidades gubernamentales responsables de aplicar las disposiciones existentes (en general, la autoridad electoral, respaldada por los órganos encargados de hacer cumplir la ley [policía y fiscalía] y los tribunales)
- violaciones particulares tales como: la presentación de informes fuera de plazo; la no presentación de informes; la presentación de informes falsos o incompletos; el registro insuficiente o falta de mantenimiento de documentación de soporte; la realización de actividades financieras políticas fuera de la cuenta correspondiente o a través de la cooperación de sustitutos, entre otras.
- un proceso claro para adjudicar denuncias y procesar violaciones que incluya: el formato para las denuncias, plazos procesales, requisitos para las pruebas, mecanismos de investigación, jurisdicción de las autoridades electorales, así como tribunales y procesos de apelación.
- penas y sanciones con base en:
 - ◆ Una escala gradual proporcional al monto, la gravedad y el grado de culpabilidad (error, negligencia o carácter intencional) en la violación, e
 - ◆ Incluyendo sanciones civiles (multas monetarias o consecuencias políticas (negar la certificación del candidato, disolución del partido político) y sanciones penales.

PRERREQUISITO # 5

Una ley modelo de divulgación política permite al público examinar la información financiera de las campañas y los partidos políticos

Una ley modelo de divulgación del financiamiento de la actividad política es fundamental para el control de las finanzas y la integridad del proceso político. Esta información es útil para las autoridades electorales y los órganos encargados de hacer cumplir la ley, a efectos de procesar a quienes violan la legislación sobre finanzas en la política y también valiosa para el público al evaluar a los partidos políticos y candidatos. Un amplio acceso a esta información permite además un escrutinio y control creciente a través de la vigilancia de los demás partidos políticos, la sociedad civil, los políticos con mentalidad reformista y los medios de comunicación. Por consiguiente, las leyes de divulgación de información financiera de la política deben garantizar el acceso del público a los informes de las finanzas políticas y ofrecer medios adecuados para examinar la veracidad de dichos informes. Estos son algunos criterios básicos:

- Debe asignarse la responsabilidad a una autoridad electoral u otro órgano (habitualmente gubernamental) para la divulgación de los informes de las finanzas políticas: recepción, fotocopias, organización, archivo y acceso al escrutinio público. El acceso del público a esta información debe estar establecido de acuerdo con plazos razonables (por ejemplo 48 horas a partir de su recibo). El órgano responsable debe contar con instalaciones adecuadas para que el público examine los informes y debe permitir la toma de fotocopias a un costo razonable y en forma conveniente.
- Debe otorgarse acceso al público en general –toda persona o grupo interesado en examinar esta información-. Las restricciones de acceso deben estar claramente establecidas en la ley y estar justificadas por políticas institucionales. Las decisiones sobre los derechos de acceso no pueden quedar a discreción del órgano responsable de la divulgación. Por ejemplo, la ley podría estipular que los informes de las finanzas políticas estén disponibles para ser fotocopias (a un costo razonable), por fax, manualmente, por Internet o por todos estos métodos de acceso público. En algunas ocasiones, sin restringir el acceso general, las leyes de divulgación identificarán a determinadas personas (por ejemplo, representantes de los partidos políticos, sociedad civil o medios de comunicación) para garantizar su derecho de acceso.

- Aparte de brindar acceso público a los informes de las finanzas políticas, las leyes de divulgación pueden también exigir que el órgano responsable publique cierta información (o resúmenes de la misma) contenida en los informes. La publicación puede ser efectuada a través de estudios internos, datos divulgados en Internet o en boletines oficiales y periódicos.

Las leyes redactadas con los criterios señalados, no han sido tomadas de ningún país sino de los principios de transparencia y apertura en las finanzas de la política. La utilización de estos principios no hará que las leyes de las finanzas de campañas y partidos de un país sean perfectas, pero es una buena referencia para medir y ajustar las leyes de financiamiento de un país.

APÉNDICE H: Controlando el dinero en la política: avances legislativos en Estados Unidos

1867 – El nacimiento del financiamiento de las campañas políticas. La ley de apropiaciones navales prohibió a los oficiales y empleados del Estado recaudar fondos para las campañas. Este fue el primer intento federal de regular el financiamiento de las campañas políticas.

1883 – Prohíben la recaudación de fondos para campañas a todos los funcionarios federales. La Ley de reforma del servicio civil extendió la norma mencionada arriba de 1867 a todos los funcionarios públicos federales. Anteriormente, se esperaba que los empleados públicos efectuaran contribuciones a las campañas para mantener sus cargos.

1907 – Prohíben las contribuciones de empresas. La Ley Tillman prohibió a las empresas y los bancos (interestatales) registrados nacionalmente hacer contribuciones financieras directas a los candidatos federales. Este fue el resultado de una propuesta formulada dos años antes por el Presidente Teddy Roosevelt en la que “todas las contribuciones de empresas a cualquier comité político o con un fin político deben prohibirse por ley.” Pero la propuesta no restringió las contribuciones a las campañas de personas propietarias de empresas o a cargo de empresas. La fragilidad de los mecanismos ejecutores hizo inaplicable la Ley Tillman.

1910-11 – Primer requisito de divulgación y límites en el gasto. La Ley federal de prácticas corruptas de 1910 estableció la divulgación de los nombres de los donantes que aportaran más de US\$100 a los candidatos a la cámara de representantes. La legislación de 1911 extendió los requisitos a los candidatos al Senado y estableció límites a los gastos de las campañas a la cámara y al senado. La falta de mecanismos de verificación y ejecución le restaron el valor a estas medidas.

1925 – Enmienda a los requisitos de declaración y límites a los gastos. La Ley federal de prácticas corruptas (enmendada) codificó y revisó la legislación anterior sobre reforma de las campañas, con relación a los límites al gasto y las declaraciones financieras. Esta enmienda sirvió como ley federal de financiamiento de las campañas hasta 1971. Sin embargo, habiéndose otorgado al Congreso la facultad ejecutora, la ley fue sistemáticamente ignorada.

1940 – Prohibición de la actividad política de empleados federales y de quienes tienen contratos con el gobierno federal. Las enmiendas a la Ley Hatch fijaron un límite de US\$5.000 por año a las contribuciones individuales a los candidatos o comités políticos federales, pero no impedían que los contribuyentes aportaran ese monto a múltiples comités de un mismo candidato. Las enmiendas hicieron también aplicables las regulaciones del financiamiento de las campañas a las elecciones primarias y generales, y prohibieron las contribuciones a candidatos federales por parte de particulares o empresas que trabajan para el gobierno federal.

1943 – Prohibición de las contribuciones de los sindicatos. La Ley Smith-Connally extendió a los sindicatos la misma prohibición de contribuciones a los candidatos federales impuestas a las empresas y los bancos interestatales. Esto como resultado de un aumento considerable a partir de 1936 del uso de aportes de los trabajadores a los sindicatos para apoyar a los candidatos federales.

1944 – Formación del primer Comité de Acción Política (PAC). El primer Comité de Acción Política fue organizado por el Congreso de Organizaciones Industriales en 1944 para recaudar fondos para la reelección del Presidente Franklin D. Roosevelt. Como el dinero para estos comités provenía de aportes voluntarios de los miembros de los sindicatos y no de la tesorería de los sindicatos, no estaba prohibido por la Ley Smith-Connally de 1943. Este vacío jurídico permitió a los sindicatos y a las corporaciones privadas incidir decisivamente en el financiamiento de la actividad política de Estados Unidos.

1947 – Prohibición permanente de las contribuciones de los sindicatos y corporaciones. La Ley Taft-Hartley hizo permanente la prohibición de las contribuciones a los candidatos federales por parte de sindicatos, corporaciones y bancos interestatales, y extendió la prohibición a las elecciones primarias y generales.

1967 – Primer intento de hacer cumplir las leyes sobre financiamiento de la actividad política: tras 57 años de la aprobación de la Ley sobre Prácticas Corruptas de 1910, el Secretario de la cámara de representantes cumplió por primera vez la función que le asigna la ley de pedir los informes financieros de las campañas y denunciar a los infractores. Aunque el Departamento de Justicia ignoró la lista de infractores, este fue el primer intento serio de hacer cumplir con los requisitos de divulgación de información financiera en Estados Unidos.

1971 – Regulación del financiamiento de las campañas federales. La Ley de Campañas Electorales Federales (FECA) derogó la Ley de Prácticas Corruptas y creó un marco general para regular el financiamiento de las campañas federales para elecciones primarias, segunda vuelta, elecciones generales y las convenciones. Exigió divulgación completa y oportuna; fijó topes a la publicidad en los medios; estableció límites a las contribuciones de los candidatos y sus familias; permitió a los sindicatos y a las corporaciones recaudar contribuciones voluntarias entre sus miembros, empleados y accionistas; y permitió el uso de fondos de las tesorerías de los sindicatos y las corporaciones para sufragar los gastos operativos de los Comités de Acción Política (PAC)

1971 – Financiamiento público para las campañas presidenciales. La Ley de Ingresos fue aprobada paralelamente con la legislación (FECA). Ésta creó el fondo del Estado para las campañas de candidatos presidenciales elegibles (a partir de las elecciones de 1976) a través de un aporte voluntario de un dólar, que se puede autorizar marcando una de las casillas en los formularios de declaración de impuestos federales. También ofrece opción para una deducción de impuestos de US\$50 (para declarantes individuales) para contribuir a candidatos locales, estatales o federales (posteriormente eliminada en 1978) o un crédito impositivo de US\$12,50 (elevado a US\$50 en 1978 y posteriormente eliminado en 1986).

1974 – Nace la Comisión Federal Electoral (FEC), con lo que se introducen cambios serios en el financiamiento de las campañas, promovidos por el escándalo Watergate. Las enmiendas a la Ley FECA crearon la Comisión Federal Electoral (FEC) encargada de administrar la ley de financiamiento de las campañas, con cuatro de los seis miembros nombrados por el Congreso. La FEC es un órgano regulatorio independiente que aplica las disposiciones de la ley como los límites y prohibiciones a las contribuciones y supervisa el financiamiento público para las elecciones presidenciales. La ley exige que no más de tres miembros puedan pertenecer al mismo partido político. La tradición ha sido integrar la comisión con tres republicanos y tres demócratas, exigiendo al mismo tiempo que todas las mociones sean aprobadas por el voto de cuatro miembros para fomentar el bipartidismo. La presidencia se rota anualmente entre los dos partidos para impulsar el bipartidismo. La FEC es la única comisión federal cuyo liderazgo no es determinado por el partido que controla la Casa Blanca. La creación de la FEC dio lugar a que por primera vez, desde 1907 cuando se empezó a legislar en la materia, las leyes y regulaciones de divulgación del financiamiento de campañas y partidos se aplicaran estrictamente.

Enmiendas posteriores transformaron las violaciones a las leyes de financiamiento de campañas en infracciones civiles, a cambio de infracciones criminales como eran antes; también incluyeron la opción de financiar con fondos del Estado las elecciones presidenciales generales; fondos de contrapartida para las primarias presidenciales; y fondos del Estado para las convenciones partidarias donde se eligen candidatos presidenciales. También fijaron límites a los gastos de las primarias, las elecciones presidenciales generales y las primarias de representantes y senadores; revisaron (lo que antes no se aplicaba) los límites a los gastos de las

elecciones generales de representantes y senadores; establecieron límites a las contribuciones a los candidatos por elección de US\$1.000 para particulares y de US\$5.000 para los comités de acción política (lo que determinó el auge de estos comités a fines de los años de 1970); limitaron las contribuciones particulares agregadas a US\$25.000 por año, las contribuciones personales de los candidatos a sus propias campañas y limitaron los gastos independientes en nombre de un candidato a US\$1.000 por elección; pusieron fin a la prohibición de 1940 que restringía las contribuciones de particulares y contratistas del Estado; y derogaron los límites a la publicidad en los medios de comunicación.

1975 – Establecimiento de la Comisión Federal Electoral. El Congreso creó esta comisión para administrar y hacer cumplir la Ley que rige el financiamiento de las elecciones federales.

1976 – El caso Buckley vs. Valeo derogó los límites a los gastos de las campañas. Este caso judicial impugnó las restricciones de la Ley FECA (enmendada en 1974) como violación inconstitucional del derecho a la libre expresión. La Corte Suprema mantuvo los requisitos de divulgación, los límites a las contribuciones de particulares y el financiamiento público voluntario, y afirmó la autoridad del Presidente para nombrar a los seis miembros de la FEC. La Corte Suprema derogó, por violar el derecho a la libre expresión, los límites a los gastos de los candidatos (a menos que el candidato acepte financiamiento del Estado), los límites a las contribuciones de los candidatos a sus propias campañas y los límites a los “gastos independientes” (gastos electorales no coordinados con los candidatos o sus comités).

1976 – Enmiendas a la Ley FECA. Tras el caso de Buckley vs. Valeo, la Ley FECA fue enmendada de conformidad con la decisión de la Corte que limitó las contribuciones individuales a los partidos nacionales a US\$20.000 por año y las contribuciones individuales a los PAC a US\$5.000 por año.

1979 – Aumento del mínimo para donaciones de US\$100 a US\$200. Las enmiendas a la Ley FECA elevaron el mínimo para declarar contribuciones de US\$100 a US\$200.

1979 - Otras enmiendas a la Ley FECA. Estas enmiendas elevaron de US\$500 a US\$1.000 el monto que voluntarios podían aportar en especie (es decir, uso de su casa, alimentos, vehículo) y prohibieron que la FEC realice auditorías aleatorias. Adicionalmente, permitieron que los partidos estatales y locales apoyen a candidatos federales gastando montos ilimitados en materiales de campaña (por ejemplo carteles y calcomanías para automóviles) que sean usados por voluntarios en la inscripción de electores y otras actividades de proselitismo.

1988 – Explotando el vacío jurídico del “dinero blando”. Este vacío jurídico fue creado, no por el Congreso, sino por la Comisión Federal Electoral en un dictamen administrativo impreciso en 1978. Durante años esta ambigüedad jurídica permaneció latente; sin embargo resurgió en la campaña presidencial de 1988, primero en la campaña de Dukakis y luego cuando la campaña de Bush emprendió una campaña agresiva para recaudar el llamado “dinero blando”. Éste incluyó la recaudación de fondos de corporaciones, sindicatos y contribuciones ilimitadas de particulares. Originalmente, el dinero blando sólo se usaba en actividades de fomento partidario como campañas proselitistas y de registro de electores, pero pronto esto se convirtió en decenas de millones de dólares de dinero blando invertidos en publicidad televisiva apoyando a candidatos.

2002 – La Ley de reforma bipartidista de las campañas (McCain-Feingold) cierra el vacío jurídico del “dinero blando”. La piedra angular de la ley es la prohibición del dinero blando y la restricción de la “publicidad temática” que mencione a candidatos federales inmediatamente antes de las elecciones. La ley exige que todas las contribuciones a los partidos políticos nacionales cumplan con las restricciones vigentes a las contribuciones del llamado “dinero duro”. Además, prohíbe a quienes ocupan cargos federales o son candidatos a tales cargos, solicitar, recibir o gastar dinero blando. Para evitar que el vacío jurídico se trasladara del nivel

nacional al nivel estatal, prohíbe que los partidos políticos estatales y locales gasten dinero blando en cualquier actividad que pueda incidir en la elección federal. También prohíbe que los partidos políticos recauden dinero para organizaciones sin ánimo de lucro o que transfieran dinero a estas organizaciones. El Presidente Bush promulgó esta ley el 27 de marzo de 2002 y fue impugnada judicialmente el mismo día debido a “graves preocupaciones constitucionales”, en particular, los límites a las contribuciones de particulares a los partidos políticos. La Corte Suprema de Estados Unidos dictaminó en última instancia en favor del contenido y la constitucionalidad de la Ley.

Fuente: USAID y Hoover Institution, con base en información de www.campaignfinancesite.org/histor y www.opensecrets.org.

**PUBLICACIONES TÉCNICAS DE LA OFICINA DE DEMOCRACIA Y
GOBERNABILIDAD**

PN-ACP-335
**Alternative Dispute Resolution Practitioners
Guide**

PN-ACR-212
A Handbook on Fighting Corruption

PN-ACP-331
**Approches to Civil Education: Lessons
Learned**

PN-ACR-213
**Managing Assistance in Support of
Political and Electoral Processes**

PN-ACP-336
Case Tracking and Management Guide

PN-ACR-214
**The Role of Media in Democracy: A
Stratigic Approach**

PN-ACP-337
Civil-military Relations: USAID's Role

PN-ACR-215
**USAID Handbook on Legislative
Strengthening**

PN-ACP-338
**Conducting a DG Assessment: A Framework
Strategy Development**

PN-ACR-216
**USAID Political Party Development for
Assistance**

PN-ACP-339
**Decentralization and Democratic Local
Governance Programming Handbook**

PN-ACR-210
**Democracy and Governance: A Conceptual
Framework**

PN-ACM-007
**Guidence for Promoting Judicial Independence
and Impartiality**

PN-ACR-211
**Handbook of Democracy and Governance
Program Indicators**

**PARA ORDENAR PUBLICACIONES DEL DEVELOPMENT EXPERIENCE
CLEARINGHOUSE:**

- Sírvase indicar como referencia el título y el número de identificación del documento (enumerados en los títulos de esta página y en la tapa de esta publicación)
- Los empleados de USAID y los contratistas de USAID en el exterior, así como las organizaciones patrocinadas por USAID en el exterior, pueden encargar los documentos sin cargo alguno.
- Las universidades, centros de investigación, oficinas gubernamentales y otras instituciones de los países en desarrollo pueden encomendar hasta cinco títulos sin cargo alguno.
- Todas las demás instituciones y particulares pueden adquirir los documentos. Por favor no envíe el pago de manera directa. En los casos en que corresponda, se facturarán los costos de reproducción y envío postal.

Solicitudes por fax al (301) 588-7787 **Atención:** USAID Development Experience Clearinghouse (DEC)
Solicitudes por e-mail a docorder@dec.edie.org



PN-ACR-223

**Oficina de Democracia y Gobernabilidad
Buró para Democracia, Conflictos y Asistencia Humanitaria
Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
Washington, D.C. 20523-3100
Tel: (202) 712-1892
Fax: (202) 216-3231
http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/
Intranet: <http://inside.usaid.gov/G/DG/>**