

N° 2/2005 IMPLEMENTACION DE REGULACIONES SOBRE FINANCIAMIENTO POLITICO

La mayoría de las democracias en el mundo han introducido algún sistema de regulaciones sobre financiamiento político para promover una competencia justa entre los partidos políticos y para “limpiar” la política, específicamente para limitar la influencia empresarial sobre la esfera política. Pero con demasiada frecuencia estas leyes sobre financiamiento político son violadas con total impunidad, ante los ojos de los organismos de control que operan bajo engorrosas regulaciones o que carecen de los recursos, independencia o voluntad necesaria para hacerlas cumplir. Es entonces imprescindible remediar esta situación porque la confianza de la gente en la democracia se socava cuando los líderes elegidos dejan de cumplir con leyes que ellos mismos diseñaron.

Es mucho lo que está en juego, tanto en términos de impacto sobre el sistema democrático como en cuanto a las abundantes prebendas del poder político que suelen ser canjeadas en transacciones corruptas. Pero aún cuando parece haber voluntad política para sancionar las infracciones a las leyes de financiamiento político, estas leyes son difíciles de implementar. En el caso conocido de la petrolera francesa Elf, por ejemplo, varios fiscales comprometidos fueron incapaces de producir evidencias sobre el alegato de que algunos partidos políticos franceses habían recibido millones de dólares de la empresa Elf a finales de los ochenta. Fue más fácil, en cambio, demostrar el abuso de propiedad privada por parte de ejecutivos de la empresa.

Transparency International ha instado a que se adopten e implementen regulaciones sobre financiamiento político en todo el mundo. Las principales regulaciones sobre financiamiento político buscan:

- Reducir la demanda de fondos y limitar la ventaja comparativa de partidos ricos mediante la provisión de fondos públicos a los partidos;
- Acotar la influencia corruptora del dinero mediante topes a las donaciones individuales o donaciones de empresas, de instituciones extranjeras o de sindicatos;

- Incrementar la transparencia del financiamiento político para que los partidos políticos tengan que rendir cuentas al electorado (ver:

Policy Position # 01/2005, 'Estándares sobre financiamiento político y discrecionalidad).

Los Capítulos Nacionales de TI han monitoreado el gasto en campañas electorales y han recolectado evidencia de la influencia indebida que intereses económicos tienen sobre el proceso político, y de la ventaja injusta que obtienen los partidos gobernantes al abusar de su acceso a los recursos del Estado. Estos ejercicios de monitoreo han mostrado que los chequeos formales sobre el financiamiento político no están funcionando adecuadamente. Los partidos y candidatos se burlan de estas regulaciones cuando presentan cuentas que son descaradamente falsas o que son “retocadas” utilizando trucos contables como canalizar las donaciones a través de organizaciones satélites del partido o dividir la donación en partes que no superen el tope necesario para reportarlas.

Pese a la importancia que tiene para la democracia la implementación de leyes, esta no ha recibido el enfoque que merece en los tratados o estándares internacionales que hablan de financiamiento. Para ayudar a llenar este vacío y con miras a generar un debate sobre el tema, TI trabaja para que los gobiernos e instituciones políticas adhieran a los siguientes 10 principios para **asegurar la implementación de las regulaciones sobre financiamiento político.**

RECOMENDACIONES CLAVE

- Las reglas sobre financiamiento político deben ser claras, realistas y actualizadas periódicamente.
- Las agencias reguladoras deben ser dotadas de independencia, recursos y poderes de investigación, y deben ser apoyadas por un sistema judicial independiente y eficaz.
- Las sanciones se deben aplicar a individuos además del partido.

1. La implementación efectiva depende del respeto al estado de derecho

La cultura política dentro de cualquier sociedad o país tiene mucha relación con la implementación o no de las regulaciones sobre financiamiento político. Si es práctica común en un país no cumplir o hacer valer la ley, entonces es poco probable que el área específica de financiamiento político sea la excepción.

Otro punto relevante es si una cultura fuerte de derechos ciudadanos opera en el país ya que podría estar enfrentada a las aspiraciones del derecho electoral. Por ejemplo, la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos argumentado contra el intento de limitar el gasto electoral bajo el supuesto constitucional de que estos límites violarían la libertad de expresión: la libertad para donar dinero a partidos políticos es visto como una manifestación de libre expresión ciudadana. Sin embargo, estos principios pueden resultar flexibles si son puestos bajo presión financiera. En Francia, por ejemplo, el argumento de que los partidos deben ser considerados organismos de la sociedad civil, inmunes a cualquier tipo de regulación del Estado, fue puesto a un lado cuando los fondos empresariales no fueron suficientes y fue necesario depender de fondos públicos.

2. La implementación efectiva depende de reglas claras, realistas, accesibles y actualizadas periódicamente

Es imposible implementar leyes vagas. Asimismo, si se introducen vacíos a la ley, su impacto será limitado. Y si la ley es demasiado detallada o prescriptiva, los partidos y candidatos podrían sentir que amenaza su libertad organizativa.

Debe haber un consenso político en cuanto a que la regulación bajo cuestión sea justa para los partidos. No debe ser percibida como una forma de dar ventajas a un partido sobre los demás. Por tanto es importante que todos los partidos, ONGs relevantes, órganos electorales y de fiscalización y académicos estén involucrados en el proceso de diseño y aprobación de la regulación.

Por último, las regulaciones deben ser relevantes a las circunstancias del país y deben dar a los partidos y candidatos una oportunidad justa para conducir sus actividades necesarias para competir en las elecciones. Si los topes a los gastos son demasiado bajos, por ejemplo, todos los candidatos electorales podrían estar permanentemente incumpliendo con las mismas.

3. Es necesario que los partidos políticos realicen una auditoría interna independiente y efectiva

Para poder hacer valer los topes o prohibiciones sobre donaciones políticas, las fuentes y sumas de dinero que entren o salgan de las cuentas de los partidos políticos o candidatos deben ser conocidas. Cualquier intento de monitoreo debe comenzar con los estados financieros producidos por los partidos políticos y candidatos mismos. Estos deben ser producidos anualmente así como antes y después de cada elección y deben incluir recibos de ingresos y gastos. Además, los reportes sobre donaciones deben ser presentados antes de cada elección. Los reportes financieros deben ser auditados independientemente y presentados a la agencia de monitoreo u órgano electoral autorizado para recibirlos.

La autoridad para producir reportes financieros precisos y a tiempo debe ser depositada en un comité o un individuo, por lo general el tesorero del partido o un agente especial que se responsabilice personalmente por todos los ingresos o gastos del partido.

Estandarizar los formatos para la presentación de los reportes financieros es de gran ayuda. También es más fácil monitorear el financiamiento político si las transacciones tienen que hacerse a través de cuentas bancarias.

4. Las regulaciones no deben ser desproporcionales en el sentido de hacer difícil la realización de tareas ordinarias del partido; se debe buscar un equilibrio entre la necesidad de regular y la necesidad de supervisión efectiva

Las regulaciones deben contemplar una amplia gama de canales de financiamiento; si no será fácil burlarlas. Pero si las regulaciones son demasiado onerosas, las autoridades políticas van a encontrar que es imposible implementarlas, y los partidos y candidatos van a encontrar que es muy difícil cumplir con ellas. (Sin embargo es importante no exagerar este argumento: las leyes de contabilidad que gobiernan a los partidos suelen ser mucho menos detalladas que las que se aplican a las empresas privadas).

Algunos países han introducido diferentes requisitos para partidos pequeños, quienes encuentran más pesadas las exigencias para rendir información financiera que los partidos

más ricos. En Alemania, por ejemplo, las cuentas de los partidos pequeños que no obtienen votos suficientes para calificar para fondos públicos pueden ser escrutadas por contadores públicos y no auditores públicos, que suelen cobrar honorarios más caros.

Un área que es difícil de regular es la del financiamiento a través de terceros. Esto se refiere a los órganos locales del partido u organizaciones satélites que canalizan dinero al partido o que realizan actividades que podrían ser concebidas como donaciones en especie al partido pero que se mantienen fuera de sus cuentas. El Reino Unido ha tenido éxito parcial en sus intentos por regular fundaciones relacionadas a partidos políticos. Los partidos deben nombrarlas como “unidades contables” en sus estructuras organizacionales. Todas las unidades contables que gastan más de cierta cantidad de dinero tienen que rendir cuentas independientes; las unidades más pequeñas tienen que ser incluidas en las cuentas globales del partido.

Otra zona gris para reguladores es la implementación de leyes que gobiernan **el uso de fondos públicos** para apoyar campañas electorales. Es probable que unas pocas llamadas hechas desde una línea de teléfono del gobierno no resulten en sanciones para el candidato. Pero, ¿debería desencadenar una investigación dado que el pequeño número de llamadas identificadas podrían ser sólo la punta del iceberg? Los incentivos para generar mayor transparencia pueden ayudar. Por ejemplo, jurisprudencia generada por las cortes francesas indica que si el acusado regresa el dinero a la entidad pública se retirarán los cargos. Sin embargo, este principio de “buena fe” no debe ser otorgado con demasiada facilidad ya que correría el riesgo de ser abusado por parte de los partidos que frecuentemente infringen la ley.

5. La violación de regulaciones sobre financiamiento político debe ser sancionada efectivamente

En lo que concierne sanciones, se tienen que hacer dos preguntas. Primero, ¿es apropiada la sanción? Si la sanción es demasiado dura, las autoridades judiciales tenderían a ser muy cautelosas porque el costo de una sentencia errada sería muy alto. Por otro lado, si es demasiado débil, no funcionaría como un elemento disuasorio. Las sanciones pueden ser financieras, administrativas, penales o

electorales (descalificación) y deben contemplar tanto la culpabilidad de los donantes como la de los destinatarios.

Segundo, ¿A quién debería aplicarse la sanción? Más que castigar sólo al partido, suelen ser efectivas las sanciones cuando son dirigidas no sólo a la organización sino también a un individuo dentro de la organización que tenga responsabilidad sobre el financiamiento del partido o la campaña. Esto suele ser porque el temor a enfrentar un proceso penal es mayor en los individuos que en las instituciones partidarias.

El tiempo requerido para arribar a la sentencia también tiene relación con la eficacia de las sanciones. En Francia, por ejemplo, la declaración oficial de los resultados de las elecciones presidenciales ocurre *antes* de ser escrutados los reportes financieros de los partidos, pero no puede ser apelado posteriormente. Por lo tanto, es muy poco probable que se apliquen al candidato ganador las sanciones que la ley dispone para casos de violación de regulaciones de financiamiento político.

6. Las agencias reguladoras deben ser independientes en cuanto a nombramientos, permanencia en el puesto y financiamiento, y deben estar ellas mismas sujetas a supervisión independiente

No hay una respuesta sencilla a la pregunta ¿qué tipo de órgano es el más adecuado para implementar las leyes de financiamiento político? Diferentes países han optado por diferentes tipos de órganos, incluyendo comisiones electorales, secretarías de gobierno o agencias anticorrupción. Más allá del tipo de órgano que se elija, el éxito en la implementación de las leyes depende de la independencia de este organismo.

Existen tres precondiciones para la independencia:

- Que los nombramientos se hagan sin interferencia del gobierno
- Que las personas nombradas para el órgano regulador tengan puestos inamovibles
- Que el órgano tenga financiamiento asegurado

En cuanto a los recursos, entendemos que el proceso de escrutinio de los reportes financieros de los partidos es intensivo en términos de tiempo y labor. Los órganos de control existentes

varían mucho en sus capacidades. Por ejemplo, el Comité francés de cuentas de campañas y financiamiento político contrata a 170 reporteros temporales durante el periodo de elecciones – que se unen a 33 empleados permanentes – que monitorean los medios de comunicación para buscar evidencia de gastos de campaña que no fueron incluidos en los reportes financieros. Esto se contrasta con la situación en Alemania, donde la misma tarea cae en un equipo de seis personas, aunque ellos no son los mismos encargados de auditar las cuentas.

En la práctica, los partidos políticos de la oposición suelen ser los interesados en observar las cuentas políticas, y muchas investigaciones son provocadas por sus reclamos. La existencia de medios independientes y una sociedad civil dinámica es también importante porque muchas veces son los casos descubiertos por estas entidades los que desencadenan las investigaciones. Es preciso, entonces, crear mecanismos eficientes y seguros para que los votantes puedan acercar sus quejas y reclamos a las autoridades competentes.

La implementación es más eficaz cuando una sola agencia es la encargada de todo el proceso: la división, entre dos o más organismos, de las regulaciones sobre el financiamiento político tiende a dejar fuera del tablero algunas partes que pueden caer fuera de sus jurisdicciones. En Italia, por ejemplo, existen diferentes organismos que monitorean las cuentas de los candidatos y de los partidos con muy poca coordinación entre ellos.

7. La autoridad reguladora debe tener suficientes poderes para supervisar e investigar las cuentas, y para remitir supuestas irregularidades a las autoridades de la justicia penal

Muchas veces la tarea de fiscalización se limita a la investigación de las irregularidades del cumplimiento con los requisitos formales sobre la presentación de cuentas, pero no investigan más que las cifras que los propios partidos y candidatos declaran.

A veces existen garantías constitucionales que protegen a los partidos del escrutinio de sus reportes pero, aún en algunas de las democracias más antiguas, se han revisado estas protecciones recientemente. En 2000, Gran Bretaña optó por examinar las cuentas de los partidos, que por décadas habían sido

protegidas de tal escrutinio apelando al respeto de su privacidad. Por otro lado, los partidos alemanes siguen estando protegidos del escrutinio directo por parte del Estado. Más bien, son auditores independientes los que verifican sus cuentas, que luego son presentadas ante el Parlamento.

Una importante fuente de control público son los subsidios públicos, ya que se puede condicionar la entrega de fondos a la rendición de cuentas del partido o candidato. En países donde no hay subsidios públicos, las agencias reguladoras tienen que encontrar otra manera para controlar el financiamiento. En el Reino Unido, por ejemplo, los partidos políticos no pueden poner sus nombres en las boletas electorales sino hasta que se registran con la Comisión Electoral – al registrarse entran dentro del alcance de la aplicación de la ley.

Los órganos encargados de implementar las leyes de financiamiento político tienen que estar refrendados por un sistema judicial que funcione y que esté dirigido por jueces independientes y con capacidad para hacer investigaciones a fondo.

Es importante delinear cuidadosamente el alcance de la acción judicial en la esfera del financiamiento político. Una imprecisión en el relleno de un formulario de rendición de cuentas de campaña no necesariamente comprende un acto de corrupción.

8. El órgano encargado de implementar las regulaciones debe respetar los derechos humanos, particularmente los derechos al debido proceso y los derechos plasmados en tratados internacionales y regionales de derechos humanos

El objetivo de combatir la corrupción en el financiamiento de política electoral no debe ir en contra del objetivo de respeto por los derechos humanos y las libertades individuales. En muchas ocasiones la creación de órganos de control ha respondido a un escándalo de corrupción y por tanto hay una tendencia al simbolismo – ya sea mediante la creación de órganos que son débiles o inefectivos en la práctica o dotándoles de poderes tan amplios que contravienen los derechos al debido proceso.

La Comisión Electoral del Reino Unido, por ejemplo, tiene el poder de exigir a una persona

relevante de cualquier organización que entre dentro de su jurisdicción (partido político u organización independiente) a producir documentos, libros contables u otros reportes relacionados con los ingresos o egresos de la organización. También puede exigir al individuo una explicación de la información en cuestión y se considera un delito penal no brindar esta información, inclusive si los datos incriminan a la persona. Más aún, representantes de la Comisión pueden entrar a las oficinas de la organización, inspeccionar informes financieros y copiar cualquier documento que encuentren sin previa autorización u orden judicial. Sin embargo estos poderes nunca han sido utilizados y es poco probable que lo sean, salvo en los casos más graves.

Una agencia de control menos independiente basada en un país con tradiciones democráticas más débiles podría hacer abuso de semejantes poderes. De hecho en varios países ex-soviéticas la implementación selectiva de regulaciones de financiamiento político ha servido para reducir la competencia electoral mediante la intimidación de personas y organizaciones que apoyan a partidos de la oposición.

9. El organismo regulatorio mismo debe estar sujeto a un mecanismo de rendición de

cuentas, ya sea por la ley administrativa o por otros medios

Una importante garantía contra el uso indebido o selectivo de la maquinaria de implementación de regulaciones es asegurarse de que el órgano de control mismo sea escrutado.

En Alemania, por ejemplo, el presidente del parlamento es el responsable de implementar las leyes de financiamiento político, pero él mismo es supervisado por la corte federal de auditoría. Esta corte asegura que las leyes que gobiernan la distribución de fondos públicos no sean violadas, y que el presidente del parlamento no favorezca a los partidos de su alineación.

10. El órgano regulatorio debe proveer información accesible, producida de manera expedita y publicada en Internet

La pronta divulgación de las fuentes de donaciones políticas es fundamental para dotar al electorado de la información necesaria para un voto informado. Sin embargo, en algunos países, puede pasar un año o dos entre que se realiza la contribución y se divulga.

Los órganos de implementación deben publicar en Internet los informes sobre financiamiento político antes de la elección y deben asegurarse de que los informes sean comprensibles y simples de utilizar.

Referencias:

- Estos principios fueron desarrollados en un taller de expertos convocado por TI y Transparency International/France en Mayo 2004. Para el informe completo y una lista de ponencias y casos de estudio sobre Francia, Alemania, Italia, Portugal y el Reino Unido, por favor vea http://www.transparency.org/global_priorities/corruption_politics
- El Consejo de Europa ha desarrollado estándares sobre financiamiento político, pero ellos carecen de detalle cuando se trata de la implementación de regulaciones. Vea '*Guidelines and Report on the Financing of Political Parties*', adopted by the Venice Commission in March 2001, [http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF\(2001\)008-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF(2001)008-e.asp)
- Transparency International, Policy Position # 01/2005, 'Standards on Political Funding and Favours', http://www.transparency.org/policy_research/policy_working_paper
- Para información sobre el caso Elf vea el *Informe Global de la Corrupción 2004* de TI pp 59–71; para información sobre las leyes de financiamiento de campañas de Estados Unidos de América y fallos relevantes de la Suprema Corte (p.1, arriba) vea www.brookings.edu/gs/cf/courts.htm.

Para más información, por favor comunicase con <drodriquez@transparency.org>, coordinadora del programa sobre corrupción política de Transparency International, o vea www.transparency.org/global_priorities/corruption_politics