

El financiamiento de partidos políticos y elecciones – Prácticas, normas y oportunidades para reformas

Parte I: Marco conceptual

El financiamiento de partidos y elecciones es un tema que aparece frecuentemente cuando tratamos de temas de corrupción. Muchos escándalos de corrupción tienen origen en grandes donaciones a campañas electorales o a partidos. Los beneficios para los donantes en sus relaciones con el Estado cubren una amplia gama de posibilidades, incluyendo el acceso privilegiado a la administración para defender intereses específicos, beneficios materiales por medio de cargos públicos y contratos con el poder público, o la inoperancia del Estado en cohibir actividades ilícitas cuando los donantes son grupos ligados al crimen organizado.

Por otro lado, el tema del financiamiento de partidos y campañas y sus vínculos con la corrupción y la mala gestión es más amplio. En varios momentos el proceso de competencia política entre partidos y candidatos sufre influencias negativas causadas por recursos materiales.

(1) Cuando la administración electoral es objeto de manipulaciones. Una de las primeras garantías necesarias para realizar elecciones íntegras es la garantía de una administración y un proceso electoral limpio y justo. Son varias las posibilidades de manipular los resultados electorales para favorecer determinado partido o candidato. Estos incluyen al abuso del poder sobre la máquina administrativa para falsear los resultados. La corrupción de los funcionarios de la administración electoral es otra forma de manipular a los resultados.

(2) Cuando la violencia o el dinero limitan la libertad de los votantes. El dinero y otros recursos en la política distorsionan también el principio de la libertad y equidad del voto. Cuando se utilizan recursos materiales para influenciar a los votantes, podemos hablar de compra de votos. En realidad, los votantes pueden sufrir una serie de influencias que limitan su derecho de votar, incluyendo también amenazas o la violencia contra los votantes. Frecuentemente son actores públicos como privados involucrados en este tipo de abuso.

(3) Los aportes a campañas que minan la equidad entre ciudadanos. Otra influencia negativa del dinero sobre el proceso electoral se da cuando la capacidad desigual de las y los ciudadanos de aportar recursos para campañas distorsiona el

principio de equidad, un valor fundamental del proceso electoral. Donde el sistema electoral produce representantes de ciudadanos, no de capitales, la idea de representación está corrompida.

(4) *Los ingresos que permiten y/o distorsionan la competencia política.* Sabemos que los candidatos necesitan de recursos para comunicarse con los votantes, presentar su programa. También los partidos necesitan de recursos para financiar su propia organización. La falta de recursos o un desequilibrio en su distribución puede viciar la competencia electoral. Otra vez el origen del desequilibrio puede provenir de recursos privados o del abuso de recursos públicos. El acceso a los medios de comunicación, públicos y privados, tiene importancia especial en este contexto.

(5) *Los donantes que compran acceso y favores.* Los casos de compra de influencia sobre los representantes y los partidos por medio de aportes a sus campañas, mencionadas inicialmente como punto de partida, son solamente una variedad de problemas provenientes de la influencia de recursos sobre el proceso electoral.

Vemos que bajo esta óptica más amplia la presencia de recursos financieros en las contiendas electORAles puede significar un peligro para valores fundamentales de la democracia representativa. Por otro lado, tienen un doble rostro los recursos en la competencia política. Son necesarios recursos financieros para organizar partidos políticos. Cuando los candidatos del gobierno gozan el apoyo de la máquina pública, sus competidores necesitan de recursos financieros para compensar esta ventaja.

Para hacer un balance sobre las oportunidades y los riesgos que la presencia de recursos financieros representa en un país elaboramos un cuestionario. Este nos sirve para mapear el uso de recursos en la competencia política práctica, las normas elaboradas y instituciones creadas para cohibir aspectos negativos del financiamiento y las perspectivas actuales para combatir los problemas que persisten en el área.

Berlín, 21 de abril de 2005

Alejandro Salas
Juan Luis Velásquez Carrera
Diana Rodríguez
Bruno Wilhelm Speck.

Parte II: Cuestionario

Para realizar una evaluación previa sobre prácticas, normas y problemas en el financiamiento de partidos y elecciones en países de Centroamérica

Contexto

1. Por favor, haga una breve retrospectiva sobre la historia política para aclarar el contexto del tema de financiamiento de partidos y elecciones en su país.

Por favor añadir una introducción al cuestionario (2-3 páginas) con información básica sobre la historia política reciente (desde 1980 aproximadamente), el sistema electoral, y los partidos políticos. ¿Quiénes son los actores más importantes de la política: partidos o candidatos individuales? ¿Del lado de los donantes financieros: patrimonio privado, empresarios o el estado? ¿Cuál es el perfil de los principales medios masivos de comunicación: son independientes/críticos, altamente controlados?

(Quizás sea mejor contestar esta pregunta al final.)

Libertad de votar

2. En su país, ¿existe en las contiendas electorales así como en la competencia entre partidos políticos en general la práctica de uso de violencia privada sobre electores, simpatizantes, miembros de partidos, candidatos o contra organizaciones partidarias?

Haga una evaluación resumida sobre este asunto en su país. ¿Podría citar algunos casos específicos para efecto de ilustración? ¿Hay leyes específicas para cohibir tal abuso en su país?

3. ¿Existe, en las mismas circunstancias, la práctica de abuso del poder público para influenciar elecciones?

Haga una evaluación resumida sobre este asunto en su país. ¿Podría citar algunos casos específicos para efecto de ilustración? ¿Hay leyes específicas para cohibir tal abuso en su país? ¿Cuál es el papel de la policía u otro poder represor? ¿Existen prácticas de manipular la administración del proceso electoral (registro de electores u candidatos, manipulación del voto u de la urna, fraude en el conteo de votos etc)?

4. ¿Es una práctica la compra de votos por bienes materiales?

Si es el caso, describa las formas más significativas de compra de votos y clientelismo. ¿Existen números sobre la compra de votos/clientelismo (estudios, encuestas)? ¿Hay leyes específicas para cohibir tal abuso en su país? Son implementadas dichas leyes?

Partidos y candidatos

5. En la práctica, ¿Son los partidos o los candidatos individuales los responsables por la recaudación y administración de fondos?

Un asunto especialmente importante es si ¿los candidatos a cargos públicos tienen un sistema de recaudación propia para financiar sus respectivas campañas o el dinero es recolectado de manera centralizada por los partidos políticos?

Recursos públicos para partidos y candidatos

6. ¿Los partidos/candidatos reciben recursos públicos indirectos para su campaña o para los gastos ordinarios?

Los recursos públicos indirectos son aquellos como: la exoneración de pagar impuesto u otros tributos; el uso gratuito de servicios (postal, energía, teléfono, oficinas etc.); y, la deducción de donaciones privadas del impuesto, entre otros.

7. ¿Los partidos/candidatos reciben recursos públicos directos para su campaña o para los gastos ordinarios?

¿Cual es el monto definido? ¿Cual es la formula para distribuir los recursos y cuándo se distribuyen (antes/después de la elección, cada año etc)? ¿Son los recursos marcados para objetivos específicos?

¿Es posible hacer una estimativa sobre la participación de los recursos públicos en el total de recursos disponibles para (a) partidos y (b) campañas (porcentaje aproximada)?

¿Existen casos de abuso (atraso, contención etc.) en la distribución de fondos públicos?

¿Cuál es su evaluación acerca de la sistemática de distribución de fondos públicos? ¿Contribuye la sistemática para consolidar los partidos políticos existentes? ¿Favorece el sistema de subsidios públicos a unos grupos en detrimento de otro, creando desequilibrios entre candidatos o/y partidos?

Acceso unilateral a recursos públicos y a medios

8. ¿Existe el acceso unilateral a recursos públicos por parte de candidatos/partidos cerca de la administración actual o aquellos representantes que intentan reelegirse? (Esto no incluye los fondos públicos legales, vide ítem 6. y 7.)

El abuso de recursos públicos para fines electORAles cubre una enorme gama de posibilidades (desde servicios como teléfono hasta recursos estatales para campañas específicas).

Haga una evaluación resumida sobre este asunto en su país. ¿Podría citar algunos casos específicos para efecto de ilustración? ¿Hay leyes específicas para cohibir tal abuso en su país?

9. ¿Los candidatos/partidos tienen acceso desigual a medios de comunicación?
- ¿Los medios de comunicación privados y públicos son imparciales en sus noticiarios? ¿Los candidatos tienen acceso igual a comprar espacio para propaganda?*
- ¿Hay leyes que regulan el uso de los medios de comunicación públicos y privados? ¿Existe una franja electoral gratuita en los medios públicos y privados? ¿Existen límites u otras regulaciones para contratar propaganda con los medios privados?*
- ¿Hay, en su país, observatorios que produzcan datos sobre el comportamiento de los medios en las campañas electorales?*

Límites y vetos a donaciones y gastos

10. ¿Cuáles son las entidades vetadas de hacer aportes a partidos/candidatos?
- ¿Órganos públicos? ¿Entidades extranjeras? ¿Donaciones anónimas? ¿Empresas contratistas del Estado? ¿Recursos propios? ¿Son observados los vetos?*
11. ¿Cuáles son los límites que existen para los donantes y para los candidatos/partidos?
- Límites para los aportes de donantes privados; de donantes corporativos; para los aportes a candidatos/partidos; para los gastos por candidatos/partidos. ¿Son observados estos límites?*
12. ¿Existen escándalos respecto a la retribución de favores a donantes de campañas?
- ¿Hay escándalos que involucran al crimen organizado, a la economía ilícita? Hay entidades extranjeras involucradas en escándalos de donaciones a partidos y campañas?*

Cuentas y transparencia

13. ¿Cuál es el nivel de acceso a informaciones sobre el financiamiento de partidos y campañas?
- ¿Hay informes anuales sobre las cuentas de los partidos políticos? ¿Hay informes regulares sobre las cuentas de elecciones?*
- ¿Cuál es la regla que la ley prescribe respecto a la contabilidad, rendición de cuentas y accesibilidad de los datos?*

*¿Los datos permiten identificar los donantes, el monto, el momento del aporte?
¿Los datos son creíbles? ¿Los datos están disponibles en la justicia electoral?
¿Los datos están accesibles al público bajo demanda? ¿Los datos están accesibles
al público en formato impreso o electrónicamente?*

*¿Cuáles son los niveles de participación de la población afiliada a los partidos en
exigir transparencia y rendición de cuentas?*

14. ¿Cuáles son las normas y las practicas en la administración de fondos por los partidos?

*Los estatutos de los partidos (solo los más importantes) mencionan la cuestión de
administración de fondos? ¿De que forma? ¿Existe una rendición de cuentas
interna a los afiliados?*

15. ¿Podría dar un perfil financiero de una campaña?

*¿Cuál es el volumen total de una campaña para el ejecutivo y legislativo
nacional? ¿Cuál es la participación de recursos propios; recursos del partido; de
empresas y de personas jurídicas?*

16. Y los partidos políticos en su país, ¿Cuánto gastan en un año?

Monitoreo, control y estudio

17. ¿Existen instituciones independientes (estatales y no gubernamentales)
responsables por la administración y el control del proceso electoral?

*La Justicia Electoral ¿es un órgano independiente, calificado y actuante? ¿Quién
 nombra sus miembros?; ¿Cómo se caracteriza el equipo técnico?; ¿Cómo actúa
 el órgano frente a los problemas respecto al financiamiento político?*

*¿Qué tipo de sanciones existen para castigar violaciones a las leyes sobre
financiamiento político? ¿Son aplicados?*

*Los medios de comunicación, ¿son actuantes en relación al tema del
financiamiento político? ¿Cuáles son los escándalos?*

*¿Cuáles organizaciones de la sociedad civil o cuáles sectores de la academia se
ocupan del tema?*

Oportunidad para reformas

18. Desde 2000, ¿ha habido un mayor debate nacional sobre la cuestión de
financiamiento político en su país?

¿Cuáles son los temas en el debate nacional sobre financiamiento político?

¿Cuáles son las instituciones/entidades y sus posiciones en un debate sobre el tema?

Adicionalmente, nos gustaría solicitar:

- a. una lista con las normas legales más relevantes para el tema.
- b. estas mismas normas en formato electrónico.
- c. La identificación clara de todas las leyes en el texto, como el año de introducción o modificación (por ejemplo: Ley de Partidos Políticos, 1996)
- d. Un resumen bibliográfico sobre la temática en su país.