



2007

 **TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL**  
the global coalition against corruption

THE  
CARTER CENTER



*Waging Peace. Fighting Disease. Building Hope.*

# proyecto Crimis

Dinero en la política, asunto de todos.

proyecto  
**Crinis**

Dinero en la política, asunto de todos.



## Patrocinadores y Equipo de Trabajo

### Agradecimientos

¿Qué es Transparency International?

¿Qué es el Centro Carter?

### Introducción 1

### Análisis regional en perspectiva comparada 3

¿Qué y cómo medimos? ..... 4

A) Resultados generales ..... 6

Las dimensiones más débiles y vulnerables: Divulgación de la información a la ciudadanía, prevención y sanciones ..... 6

Deficiencias en el marco normativo y en la práctica ..... 7

Diferencias en los niveles de transparencia en el financiamiento de la política durante las campañas electorales vs. en períodos no electorales ..... 7

Los recursos administrados por los candidatos ..... 9

B) Análisis de las dimensiones de la transparencia en el financiamiento de la política ..... 11

Etapas de transparencia ..... 11

Dimensión 1. Contabilidad interna de los partidos ..... 12

Dimensión 2. Rendición de cuentas al órgano electoral ..... 14

Dimensión 3. Divulgación de la información a la ciudadanía ..... 17

Características de los datos ..... 21

Dimensión 4. Alcance de la rendición de cuentas ..... 21

Dimensión 5. Profundidad de la rendición de cuentas ..... 24

Dimensión 6. Confiabilidad de la rendición de cuentas ..... 26

Mecanismos de control ..... 27

Dimensión 7. Prevención ..... 28

Dimensión 9. Órganos de Control del Estado ..... 33

Dimensión 10. Control social ..... 34

C) Mirando hacia adelante ..... 37

### Análisis por país 43

Argentina ..... 45

Colombia ..... 49

Costa Rica ..... 53

Guatemala ..... 57

Nicaragua ..... 61

Panamá ..... 65

Paraguay ..... 69

Perú ..... 73

### Metodología 79

Fuentes de datos ..... 79

¿Qué se midió y cómo presentamos la información? ..... 79

### Informe descriptivo 96

## Patrocinadores y Equipo de Trabajo

Este estudio es resultado de una iniciativa conjunta de Transparency International (TI) y el Carter Center. Los fondos que posibilitaron esta investigación fueron proporcionados por el Banco Interamericano de Desarrollo, la Agencia Americana para el Desarrollo Internacional (USAID), la Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional (DANIDA) y la Fundación Hunter-White.

El presente informe es resultado del trabajo coordinado por el equipo del proyecto Crinis de Transparency Internacional, conformado por: Silke Pfeiffer, directora del departamento de las Américas; Bruno Speck, consejero senior y supervisor del proyecto; y Alessandra Fontana, coordinadora del proyecto Crinis en América Latina. Ha contado con el apoyo importante de Alejandro Salas, gerente de programas y Marta Erquicia, coordinadora de programas en el departamento de las Américas.

# Agradecimientos

## proyecto Crisis

Dinero en la política, asunto de todos.

Copyright © Transparency  
International, 2007.

Publicado por

Transparency International.

Organizaciones sin fines de lucro pueden reproducir, para propósitos educativos, secciones de este informe sin previa autorización. Transparency International desea ser informado cuando esto ocurra.

**Diseño y tipografía:**

Pimenta Propaganda

([www.pimentapropaganda.com.br](http://www.pimentapropaganda.com.br))

**Impresión:** Gráfica Van Moorsel

([www.vanmoorsel.com.br](http://www.vanmoorsel.com.br))

ISBN: 3-935711-26-3

A los equipos de investigación local, quienes asumiendo las tareas de investigación y revisión e hicieron posible este proyecto. Ellos son:

**Argentina:** Laura Alonso, Pablo Secchi, Martín Astarita, Analia Ladisa, Julieta Arias y Delia Ferreira Rubio.

**Colombia:** David Alberto Roll Vélez, Laura Milena Ballen, Edwin Cruz, Hugo Fernando Guerra y Antonio José Lizarazo Ocampo.

**Costa Rica:** Marcelo Varela-Erasheva, Silvia Pizarro, Alix Arquilliere y Sergio Iván Alfaro Salas.

**Guatemala:** Eduardo Nuñez, Manfredo Marroquín, Alejandro Urizar, María Alejandra Erazo y Arnoldo Rene Castañón Ramírez.

**Nicaragua:** Roberto Courtney, Abril Perez, Edelba Lumbi y Rosa Marina Zelaya.

**Panamá:** Alfredo Castellero Hoyos, Ramón Barreiro Salazar, Eloy Fischer Hogan y Angélica Isabel Maytín Justiniani.

**Paraguay:** Raul Quiñonez Rodas, Marcello Lacchi, Carmen García, Jorge Rolón Luna y Carmelo Caballero Benitez.

**Perú:** Percy Medina, Fabiola Arce Giraldo, Luis Egúsqiza, Carlos Fonseca Oliveira y Renato Andrade.

A los voluntarios del proyecto para las pruebas de campo y a quienes concedieron entrevistas a los equipos de investigación.

A Simone Bohn, quien colaboró en el diseño de la metodología y a los miembros del consejo consultivo de este estudio. Ellos son: Christian Gruenberg, Claudio Fuentes, Clyde Wilcox, David Samuels, Delia Ferreira Rubio, Gerardo Munck, Humberto de la Calle, Jeff Fischer, Laura Thornton, Luiz Pedone, Matthew Taylor, Simone Bohn, Steven Griner.

A todos los capítulos nacionales de la red de Transparencia Internacional para Latinoamérica y el Caribe (TILAC) que participaron en este estudio, quienes tendrán un papel clave en la difusión de los resultados en sus países.

Al equipo del Departamento Regional de las Américas de TI (Alejandro Salas, Marta Erquicia, Andrés Hernandez y Johanna von der Weppen y Carolina Nahón).

Más información sobre el proyecto Crisis está disponible en: [www.transparency.org](http://www.transparency.org) o [www.cartercenter.org](http://www.cartercenter.org).

## ► ¿Qué es Transparency International?

Transparency International (TI) es la organización de la sociedad civil que lidera la lucha contra la corrupción en el mundo. A través de aproximadamente 100 capítulos nacionales y su secretaría internacional, en Berlín, Alemania, TI crea conciencia sobre los efectos nocivos de la corrupción. Trabaja con gobiernos, empresas y sociedad civil para promover, desarrollar e implementar medidas eficaces para prevenir y reducir la corrupción. Para más información consultar: [www.transparency.org](http://www.transparency.org).

## ► ¿Qué es el Centro Carter?

El Centro Carter es una organización no gubernamental sin fines de lucro que contribuye a aliviar el sufrimiento humano en más de 65 países, trabajando en la resolución de conflictos, derechos humanos, oportunidades económicas, en la prevención de enfermedades, salud mental y transfiriendo conocimiento a campesinos. El Centro Carter fue establecido en 1982 por el ex-presidente de los Estados Unidos, Jimmy Carter, y su esposa, Rosalynn, en conjunto con la Universidad Emory, para el desarrollo de la paz y de la salud mundial. Para ampliar información sobre esta organización, consultar: [www.cartercenter.org](http://www.cartercenter.org).



THE  
CARTER CENTER



*Waging Peace. Fighting Disease. Building Hope.*

# Introducción

El proyecto Crinis\*, de Transparency International y el Centro Carter, tiene como objetivo contribuir a los esfuerzos por hacer más transparente el financiamiento de las campañas electorales y también de las actividades de partidos políticos en años no electorales. Crinis parte de la convicción de que la transparencia es la condición fundamental para el control del dinero en la política y para el voto informado. Es además un medio importante para aumentar la confianza de la ciudadanía en la democracia y en la política.

Para ello, además de evaluar los sistemas legislativos vigentes, Crinis estudia las prácticas de los principales actores involucrados en el financiamiento de la política. De esta forma ayuda a identificar debilidades en los sistemas y provee orientación para superarlas. En ésta, su primera edición, llevada a cabo durante el año 2006, la metodología Crinis fue aplicada en Argentina, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú.

El consenso en los estudios existentes sobre la materia indica que, en ausencia de regulaciones adecuadas, el dinero en la política: i) representa una amenaza para el principio de igualdad ciudadana al permitir una mayor influencia política a quienes detentan poder económico; ii) puede desequilibrar la competencia entre partidos al

favorecer las candidaturas que tienen acceso a mayores recursos y iii) puede incentivar prácticas corruptas entre donantes y representantes electos. Los donantes pueden presionar a los funcionarios y legisladores para recibir un retorno de sus "inversiones" y, estos últimos, pueden extorsionar al sector privado para garantizarse donaciones.

Muchos estudios concuerdan en que las leyes por sí solas no alcanzan para revertir este escenario y que, por tanto, los marcos normativos y su cumplimiento deberían poner en marcha un ciclo virtuoso de buenas prácticas. Para ello, se requiere de esfuerzos coordinados y complementarios entre varios actores. El papel de los órganos estatales es decisivo, pues estos supervisan el cumplimiento de la ley. Es imperioso, además, el control social, que comprende a los medios de comunicación, adversarios políticos, organizaciones sociales, académicos y ciudadanos; que denuncian transgresiones, vigilan a los órganos de control estatal para que actúen en forma eficiente y censuran con el voto prácticas inadecuadas. Finalmente, es decisivo el compromiso y la capacidad de los actores políticos con prácticas de financiamiento transparentes.

---

\* Rayo de luz, en latín.

## El proyecto Crinis es innovador en varios aspectos, entre ellos:

Evalúa las prácticas reales de financiamiento de la política además de la legislación.

Además de estudiar el financiamiento de los partidos en periodos no electorales, se enfoca en las finanzas de las elecciones para partidos y candidatos.

Resalta la rendición de cuentas y divulgación de información a la ciudadanía, temas centrales en materia de financiamiento de la política.

Complementa el análisis cualitativo de la transparencia con un sistema de medición cuantitativo (índice).

Recurre a varios actores con experiencia profesional en el tema y realiza pruebas de campo para observar y medir la accesibilidad de la información.

Permite conocer en detalle los indicadores del índice cuantitativo, que pueden traducirse en buenas prácticas y ofrecer oportunidades de reforma e incidencia.

En todos los países, la investigación estuvo a cargo de equipos locales. Además, se enfocó en las últimas elecciones nacionales para las cuales las cuentas de campaña ya habían sido rendidas.

# Análisis regional en perspectiva comparada

El proyecto Crinis tiene su origen y se ha desarrollado alrededor de la siguiente idea básica: la competencia política necesita recursos económicos, pero su uso debe ser regulado por un sistema de normas de financiamiento que garantice la transparencia y la rendición de cuentas. Se trata –en definitiva– de las dos condiciones fundamentales que posibilitan el control estatal de irregularidades en el financiamiento de partidos y campañas; y –a su vez– que permiten que la ciudadanía pueda ejercer efectivamente su derecho a conocer y fiscalizar la influencia del dinero en la política. En este sentido, es importante que la información sobre los movimientos de fondos de los partidos y candidatos –es decir, sobre sus ingresos y gastos– cuente con fácil acceso, ocurra en tiempo y forma, sea completa y confiable. Así, la ciudadanía podrá analizar –con independencia de criterio– el accionar de los partidos, candidatos y representantes electos, respecto de un aspecto clave de la vida política de las democracias modernas: el financiamiento de los partidos políticos y la competencia electoral.

En esta sección del informe se presenta una visión del estado de los sistemas y prácticas de financiamiento político en materia de transparencia y rendición de cuentas en los ocho países incluidos en el estudio, que ha sido producida con los insumos proporcionados por los

informes nacionales de cada uno de los países. El proyecto no sigue una filosofía “one size fits all”, que implicaría sugerir un modelo o solución única para todos los países, sino –por el contrario– adhiere a una perspectiva que, a partir de la información obtenida, pretende desarrollar soluciones o modelos de aplicación particular en función de las características institucionales y políticas de cada país. Por lo tanto, su principal objetivo es informar y motivar el debate, así como orientar y proveer insumos para los procesos de reforma y la toma de decisiones en este campo.

La metodología Crinis permite establecer comparaciones entre los distintos países estudiados. De esta forma, facilita la identificación de los problemas y soluciones en los distintos países de la región.

En primer lugar, se presentan las principales características de la metodología Crinis. A continuación, se exponen algunas de las conclusiones generales del estudio y se precisan detalles sobre las diez dimensiones analizadas. Finalmente, en la sección “Mirando hacia adelante” se presentan conclusiones y recomendaciones.

## ¿Qué y cómo medimos?

Los elementos centrales de la metodología utilizada en el proyecto Crinis se describirán en la sección sobre metodología (pág 79). Sin embargo, para facilitar la lectura del análisis comparado, a continuación, se anticipan algunas de estas características.

La transparencia de los recursos en materia de financiamiento de la política es cuantificada a partir de un conjunto de diez dimensiones (cuadro 1)

Cuadro 1 - LAS DIEZ DIMENSIONES DE LA TRANSPARENCIA EN EL FINANCIAMIENTO DE LA POLITICA (y ejemplos de preguntas para sus respectivos indicadores)

<b>1. Contabilidad interna de los partidos</b>	Ejemplo: ¿Es obligatorio mantener libros? ¿Cuán profesional es el staff de contadores? Etc.
<b>2. Rendición de cuentas ante el órgano electoral</b>	Ejemplo: ¿Rinden cuentas los actores políticos, los donantes, los proveedores, los medios? ¿Cuándo y en qué formato? Etc.
<b>3. Divulgación de los datos hacia el público</b>	Ejemplo: ¿Es obligatoria la publicidad de los datos? ¿En la práctica son accesibles para expertos, periodistas, ciudadanos? Etc.
<b>4. Alcance de la rendición de cuentas</b>	Ejemplo: ¿Los informes incluyen financiamiento público y privado, ingresos y gastos, donaciones financieras, en especie y descuentos? Etc.
<b>5. Profundidad de la rendición de cuentas</b>	Ejemplo: ¿Las donaciones individuales son claramente identificadas, incluyendo valor, fecha e identidad del donante? Etc.
<b>6. Confiabilidad de la rendición de cuentas</b>	Ejemplo: ¿Todo es reportado? ¿Cuán confiables son los datos para los expertos? Etc.
<b>7. Medidas de prevención</b>	Ejemplo: ¿Las transacciones financieras son concentradas en el sistema bancario? ¿Las posibilidades de donaciones anónimas son limitadas? Etc.
<b>8. Sanciones</b>	Ejemplo: ¿Existe la posibilidad de sanciones financieras, criminales y políticas? ¿Son aplicadas tales sanciones? Etc.
<b>9. Control estatal</b>	Ejemplo: ¿Los órganos de control estatal son evaluados por los expertos como independientes y eficientes? ¿Se les falta recursos y calificación profesional? Etc.
<b>10. Control social</b>	Ejemplo: ¿Existen organizaciones de la sociedad civil monitoreando el tema del financiamiento de la política? ¿Cuáles son sus áreas de trabajo? ¿Son vistas como independientes por los expertos? Etc.
<b>Total</b> (Promedio simple de las diez dimensiones)	

Para conocer los indicadores específicos que componen las diferentes dimensiones, por favor vea metodología.

Las primeras tres dimensiones se refieren a **etapas necesarias para alcanzar mayores niveles de transparencia y rendición de cuentas**. En este sentido, se vinculan con la recaudación y el uso de los recursos para el financiamiento de la política, y con la forma en que la ciudadanía accede a este tipo de información. Estas primeras tres dimensiones son: contabilidad interna de los partidos o transparencia "interna" (dimensión 1), rendición de cuentas al órgano estatal (dimensión 2) y divulgación de la información a la ciudadanía (dimensión 3).

Un segundo grupo -que se compone también de tres dimensiones- se centra en las **características de los datos que alimentan los informes de rendición de cuentas**. Ellas son: el alcance de los datos (dimensión 4), que permite diferenciar entre distintos tipos de donaciones (en efectivo, en especie u otras); su profundidad (dimensión 5), que posibilita conocer el monto de una donación, la fecha en que se ha realizado, etc. y, por último, la confiabilidad de las rendiciones de cuentas (dimensión 6).

Finalmente, el tercer grupo de dimensiones aborda la cuestión del **control sobre el cumplimiento de las reglas establecidas**. Para ello, distingue entre medidas preventivas (dimensión 7), sanciones (dimensión 8), instituciones de control estatal (dimensión 9) y social (dimensión 10).

En el análisis, las diez dimensiones tienen el mismo peso para la confección del índice cuantitativo, que

se calcula sobre la base de promedios simples entre las dimensiones.

Asimismo, se distinguen dos momentos para evaluar los niveles de transparencia. Para ello, se estudia **la vida económico-financiera de los partidos dentro y fuera del contexto electoral**. Respecto de las campañas electorales, se le otorga un tratamiento especial a los **recursos administrados por los candidatos**. A partir de aquí, se hace un promedio ponderado entre estos tres elementos del financiamiento (ver tabla 2, pág 83).

Para medir las diez dimensiones de la transparencia en relación con los tres elementos identificados (período electoral, no electoral y candidatos), el proyecto Crinis **releva datos sobre el marco normativo y su aplicación práctica**. Para ello, se nutre de la experiencia de equipos de expertos nacionales, jueces y auditores de los órganos de control estatal, contadores de los partidos, representantes elegidos, donantes y organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, desarrolla pruebas de campo para medir el grado de accesibilidad a los datos por parte de investigadores, estudiantes, periodistas y ciudadanos (ver metodología, pág. 79).

La información relevada por medio de este amplio espectro de fuentes y a través de las diferentes metodologías de investigación utilizadas, posibilitaron la operacionalización de más de 140 indicadores de evaluación, cuya escala en todos los casos se extiende

entre 0 y 10. El puntaje máximo –diez (10)– significa que el país cumple los criterios esperados en términos de transparencia y rendición de cuentas; cero (0) –por oposición– implica que no los cumple. Las notas intermedias entre 0 y 10 resultan en tres categorías de evaluación: insuficiente (nota 0 a 3,3), regular (3,4 a 6,7) y satisfactorio (6,8 a 10).

## ► A) Resultados generales

**Las dimensiones más débiles y vulnerables: Divulgación de la información a la ciudadanía, prevención y sanciones.**

Al comparar las diez dimensiones de la transparencia (gráfico 1), los resultados del estudio revelan que la divulgación pública es la peor calificada. Es la única categoría donde los ocho países en el promedio presentan resultados claramente insuficientes. Esto significa que los datos provistos por los partidos y candidatos a órganos estatales son de difícil o nulo acceso para los actores del control social: los periodistas, los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil, los académicos y los aspirantes a cargos públicos. Todos estos actores, desde el punto de vista normativo, tienen derecho a acceder a la información sobre el financiamiento de la política. De hecho, son actores fundamentales para lograr una mayor adecuación de las prácticas a los marcos legales y, a su vez, para presionar a los legisladores en la modernización de las

normas para garantizar una mayor transparencia.

La otra dimensión que se destaca por su bajo desempeño, es la de las sanciones. Estos mecanismos, en algunos casos, simplemente no existen y, en otros, son ineficientes. Esta debilidad, posiblemente, explica una de las razones para el recurrente incumplimiento del marco legal en los países investigados por el proyecto Crinis.

► Gráfico n° 1  
**Transparencia en el financiamiento de la política:  
Los resultados para las diez dimensiones en los  
países estudiados**

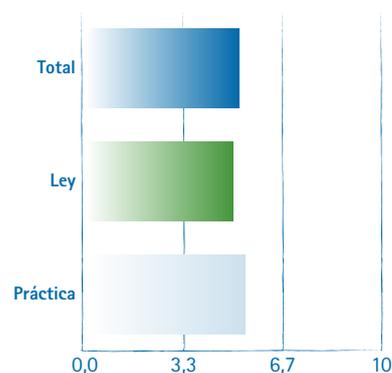


## Deficiencias en el marco normativo y en la práctica

El proyecto Crinis evalúa por separado el sistema normativo y su aplicación práctica. Respecto de las normas, compara las leyes nacionales con criterios universales. En lo que se refiere a la práctica, por medio de indicadores, se confronta la experiencia nacional con estándares universales y con las disposiciones locales en la materia. En este sentido, el estudio se pregunta, ¿cuán accesibles son los datos para los ciudadanos en diferentes países que poseen las mismas condiciones formales? recurriendo en este caso a estándares universales y ¿Son aplicadas las sanciones vigentes en el país? donde se aplican los criterios de las leyes vigentes en cada país.

Los resultados del proyecto indican que hay deficiencias, tanto en el marco normativo como también en la práctica (gráfico 2). Generalmente, los esfuerzos de reforma se concentran en las normas y sus reglamentaciones. Sin embargo, este estudio permitió corroborar que ambos aspectos son fundamentales; y que las leyes, si no son acompañadas por su aplicación práctica, siempre serán insuficientes. Por lo tanto, el reto para reformar los sistemas de financiamiento no se limita a una adecuación de las normas, requiere –paralelamente– de un enorme esfuerzo para hacer cumplir aquellas que ya existen.

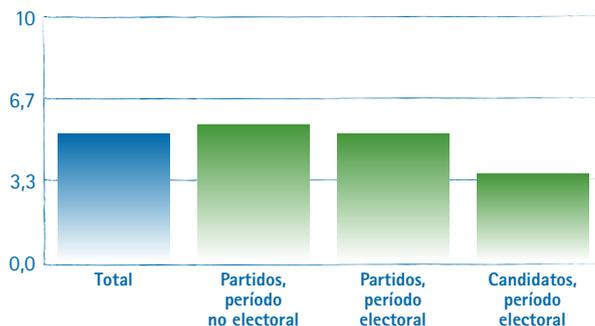
➤ **Gráfico n° 2**  
**Transparencia en el financiamiento de la política: La situación de la ley y de la práctica en los países estudiados**



## Diferencias en los niveles de transparencia en el financiamiento de la política durante las campañas electorales vs. en períodos no electorales.

El análisis diferenciado de los dos momentos del financiamiento de la política –período electoral y no electoral– y el estudio particular sobre los movimientos de fondos de los candidatos en período electoral (gráfico 3), revela una ligera tendencia hacia una menor transparencia en el financiamiento de los partidos en los períodos electorales. Asimismo, al observar la transparencia de los recursos manejados por los candidatos, se advierte que –estos últimos– son los peores calificados.

Gráfico nº 3  
Transparencia en el financiamiento de la política:  
La situación de los partidos (en períodos electorales  
y no electorales) y de los candidatos (en períodos  
electorales)

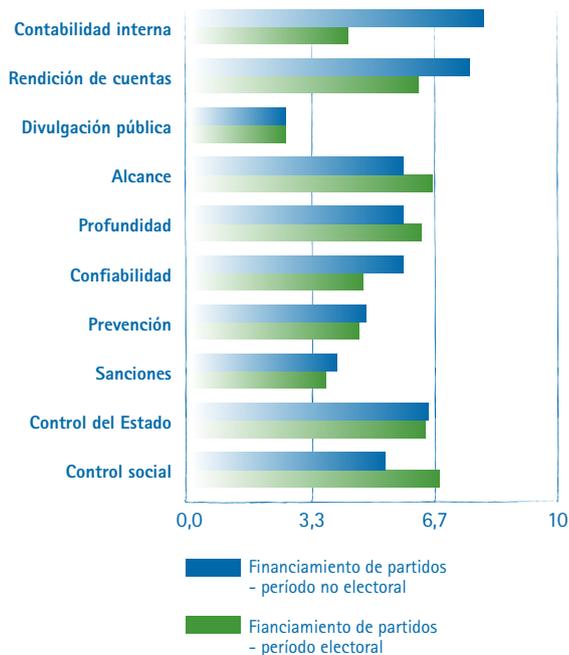


Los diferentes niveles de transparencia que se corroboran entre el financiamiento de los partidos en períodos no electorales y durante las campañas, se vuelven más visibles cuando se desagregan las dimensiones de la transparencia (gráfico 4). En este sentido, la contabilidad interna y la rendición de cuentas a los órganos de control estatal, recibieron peor evaluación durante el período electoral. Sin embargo, otra diferencia significativa existe en lo que se refiere a la confiabilidad de los datos. Varios de los profesionales y expertos consultados, evaluaron de forma más crítica esta dimensión durante las épocas electorales. Por último, el control social se concentra más sobre el tema del financiamiento de campañas, dejando

en un segundo plano los recursos administrados por los partidos en períodos no electorales.

Esta diferencia entre períodos electorales y no electorales es particularmente grave. En los países estudiados, los recursos utilizados en las campañas son, por mucha diferencia, los de mayor volumen. De hecho, los gastos en períodos no electorales son relativamente modestos, particularmente en aquellos países con partidos de poca tradición, frágiles o creados específicamente para participar en contiendas electorales.

Gráfico n° 4  
**Transparencia en el financiamiento de la política:**  
 El desempeño en las diez dimensiones de la  
 transparencia en períodos electorales y no electorales



## Los recursos administrados por los candidatos

En todos los procesos electorales, tanto los partidos como los candidatos administran recursos económicos. El nivel de intromisión de los candidatos en las finanzas de las campañas y, en consecuencia, los volúmenes de recursos que ellos administran, dependen de la cultura política de cada país y de las respectivas estructuras partidarias.

En el caso de las elecciones parlamentarias, el grado en que el candidato participará en el manejo y recaudación de fondos dependerá del sistema electoral vigente. Cuando los sistemas son mayoritarios o proporcionales con voto preferencial –tal como ocurre en algunos países cubiertos por este estudio (cuadro 2)- la competencia política está, simultáneamente, a cargo de los partidos y de los candidatos. Consecuentemente, los candidatos asumen un papel importante en la recaudación de fondos para financiar sus campañas.

**Cuadro N°2.** Sistemas electorales y participación de los candidatos al Poder Legislativo en la recaudación de fondos.

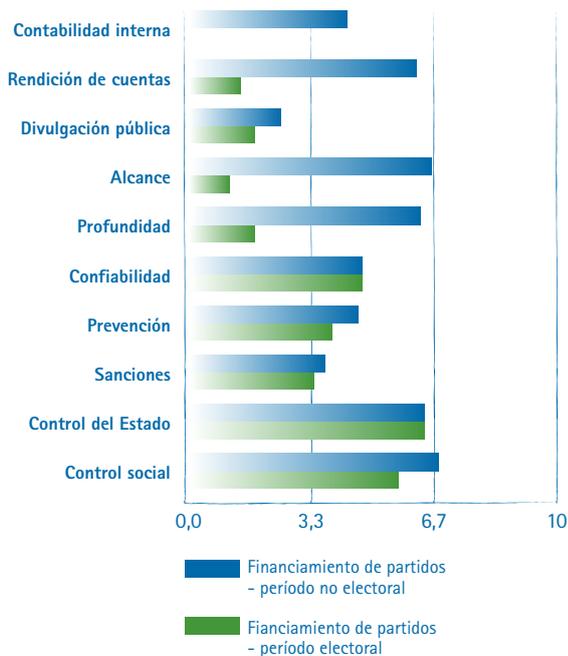
País	Sistema electoral	Participación de los candidatos
Argentina	Sistema proporcional con listas cerradas	Moderada
Colombia	Sistema proporcional con voto preferencial	Elevada
Costa Rica	Sistema proporcional con listas cerradas	Moderada
Guatemala	Sistema mayoritario combinado con sistema proporcional con listas cerradas	Elevada
Nicaragua	Sistema proporcional con listas cerradas	Moderada
Panamá	Sistema mayoritario combinado con sistema proporcional con listas cerradas	Elevada
Paraguay	Sistema proporcional con listas cerradas	Moderada
Perú	Sistema proporcional con voto preferencial	Elevada

Sólo en dos países –Colombia y Panamá– los candidatos son responsables de rendir cuentas en forma independiente de su partido. Se trata –ésta– de una exigencia importante en dos casos en donde los candidatos –más que los partidos– son los responsables de la recaudación de fondos para sus campañas. En otros países –Perú y Nicaragua–, aunque los candidatos tienen la obligación formal de rendir cuentas internamente ante el cuerpo contable de sus partidos, esta prescripción no se cumple en la práctica. En la mayoría de los países, no existen normas precisas respecto de los recursos administrados por los candidatos. De esa forma, sus

movimientos de fondos (recaudación y gastos) no aparecen ni por separado ni junto con el resto de la rendición partidaria.

En este sentido, los resultados de este estudio revelan que los recursos administrados por los candidatos, frecuentemente, se escapan del sistema de rendición de cuentas ante el órgano electoral. Como resultado, se divulgan a la ciudadanía en menor medida que sus pares administrados por los candidatos (gráfico 5). De esta manera, se trata de información precaria, tanto en términos de alcance como de profundidad.

Gráfico n° 5  
**Transparencia en el financiamiento de la política:  
 El desempeño de las diez dimensiones en el  
 financiamiento de las campañas electorales  
 (por partidos y candidatos)**



Existe una enorme brecha entre la transparencia y rendición de cuentas del financiamiento –en época electoral- de partidos y candidatos. La falta de transparencia sobre los recursos en manos de los candidatos es una de las mayores debilidades de los sistemas de financiamiento político en la región. Los riesgos asociados a esta falencia se multiplican. Sobre todo, si se tiene en cuenta que la recaudación de fondos por parte de los candidatos tiende a generar un mayor compromiso con los donantes –y, por tanto, aumenta el riesgo de influencia indebida de particulares sobre los asuntos públicos- que aquella realizada desde los partidos.

## ▶ B) Análisis de las dimensiones de la transparencia en el financiamiento de la política

### Etapas de transparencia

Las primeras tres dimensiones de la transparencia en el financiamiento de la política son interdependientes. El acceso de los ciudadanos a los informes sobre financiamiento (dimensión 3) depende de la existencia de una rendición de cuentas por parte de los actores políticos ante una institución estatal (dimensión 2). Esta rendición de cuentas –a su vez- resulta casi imposible sin la presencia de un sistema interno de contabilidad en los partidos. De esta manera, que se corrobore en la práctica el correcto funcionamiento de una –o un par- de estas dimensiones,

no garantiza la transparencia en el financiamiento de la política. Por el contrario, se requiere del buen desempeño de todas ellas bajo un enfoque de conjunto.

### Dimensión 1. Contabilidad interna de los partidos

La primera etapa de la rendición de cuentas de los partidos o candidatos es la contabilidad interna, tanto respecto de su vida ordinaria –es decir, de períodos no electorales- como de las campañas o períodos electorales. Entre los factores que pueden influir esta tarea, se cuentan las obligaciones legales en materia de contabilidad y la cultura política de los partidos. Por lo general, el poder público los obliga a organizarse en función de los principios básicos de la democracia. Esto se refleja en sus estatutos, que –generalmente- impulsan el manejo responsable de los recursos. Asimismo, en vistas de garantizar la transparencia de las estructuras partidarias, es esencial que los partidos tengan capacidad para cumplir con las normas legales y –por supuesto- con sus propios valores y principios.

La medición de la contabilidad interna de los partidos se compone de cuatro indicadores. Los dos primeros se refieren al marco legal. Ellos son: ¿Es obligatorio tener libros de contabilidad? ¿Los contadores –según la normativa- deben tener algún tipo de habilitación específica para ejercer la función? Los dos restantes, abordan elementos vinculados con la práctica. A saber: ¿Cuán profesional es el staff de contadores de los partidos? ¿Cuál es la regularidad de la contabilidad interna?

El estudio Crinis identificó que las leyes obligan a los partidos a mantener libros contables en casi todos los países –a excepción de Guatemala-; y que, en la mayoría de los casos, también los comprometen a emplear contadores certificados para realizar esta tarea (gráfico 6). La capacidad efectiva de cumplir con tales reglas –sin embargo- se ve afectada por la falta de equipos de profesionales en los partidos. La información detallada –reproducida en el Gráfico N° 7- revela que esta debilidad está presente –principalmente- en los períodos electorales.

Por último, es importante aclarar que la evaluación de la contabilidad interna de los partidos, realizada desde el proyecto Crinis, tiene base en pocos indicadores. Sin embargo, sirve como punto de partida para futuros estudios y, sobre todo, para abrir el debate respecto de las condiciones y necesidades para mejorar el desempeño en este área. De todas formas, de los resultados adquiridos, se desprende que el principal reto –en este sentido- no se vincula con la sanción de obligaciones legales adicionales, sino –por el contrario- con el desarrollo de capacidades reales en los partidos políticos para que puedan organizar su contabilidad de forma regular y contar con equipos de profesionales.

Gráfico nº 6  
**Contabilidad interna de los partidos:**  
 Dos indicadores sobre la ley y dos sobre la práctica

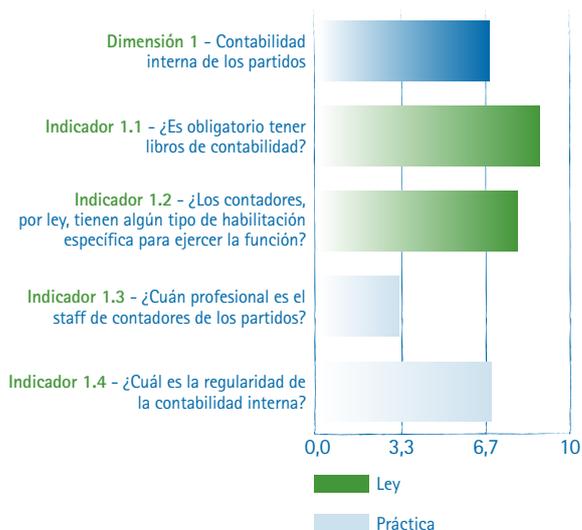
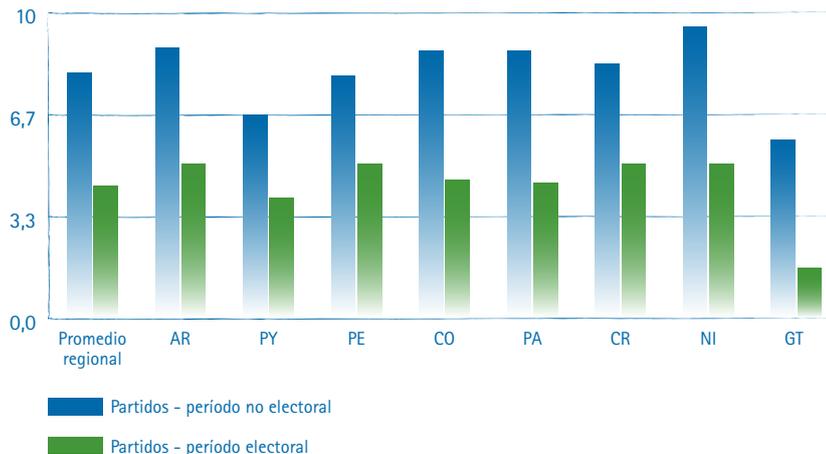


Gráfico nº 7  
**Contabilidad interna de los partidos:**  
 La situación en períodos electorales y no electorales



## Dimensión 2. Rendición de cuentas al órgano electoral

En la mayoría de los países, existe algún tipo de obligación en materia de rendición de cuentas ante un órgano de control estatal. Sin embargo, detrás de este concepto, existen realidades bastante diferentes. En algunos casos, esto implica mantener los libros y documentación a disposición del órgano electoral, para que éste pueda solicitarlos en cualquier momento; y, en otros, significa –directamente– la entrega regular de informes ante las autoridades. A su vez, existen países en los que estos informes deben dar cuenta –exclusivamente– de los gastos realizados con recursos de origen público, mientras que, en otros, es obligatoria la rendición de todos los ingresos y gastos involucrados. Incluso, en algunos países, estos informes se reducen a la presentación de los balances contables, o sea de resultados financieros agregados; y, en otros, implican la entrega de una contabilidad completa, que precise detalladamente cada ingreso y cada gasto.

En esta dimensión, el proyecto Crinis recolectó información sobre ocho indicadores, siete sobre el marco legal y uno sobre su aplicación práctica. En este último caso, se estudiaron los períodos electorales y no electorales. En relación con los indicadores legales, las preguntas fueron las siguientes: ¿Es la rendición de cuentas obligatoria para los partidos y/o candidatos? ¿Existe un formato estándar, legalmente definido, para efectuar la rendición de cuentas? ¿Cómo debe ser reportada la

información (formato impreso o electrónico)? ¿Y con qué regularidad? ¿Hay requerimientos de rendición de cuentas para los donantes? ¿Y para los proveedores de servicios contratados por partidos y candidatos? ¿Y, específicamente, para los medios? (debido a su doble papel de donantes y proveedores en la competencia política).

Los resultados muestran que la normativa en materia de rendición de cuentas a órganos electorales por parte de partidos políticos y candidatos –tanto para períodos no electorales (a excepción de Nicaragua) como para las campañas (exceptuando a Guatemala)– existe y está ampliamente difundida en la región.

La posibilidad de que pueda hacerse un uso efectivo de los informes sobre financiamiento depende –principalmente– de que sean presentados en un formato estandarizado. Sin embargo, este requerimiento –fundamental para cualquier registro contable– está contemplado sólo en la mitad de los países estudiados.

El formato de la rendición de cuentas es decisivo para permitir –o dificultar– el análisis de los datos por parte de los auditores públicos. Los informes suministrados en papel son más difíciles de ser analizados y –frecuentemente– acaban olvidados en los cajones de los órganos de control. Por el contrario, el formato electrónico facilita el análisis. En una fase de mayor desarrollo relativo de las instituciones, los países utilizan tecnologías de información modernas

para el control de la contabilidad de los partidos. Si bien en la mayoría de los casos, se hizo algún avance en dirección a la informatización de la rendición de cuentas, el formato electrónico todavía no garantiza que los auditores puedan disponer de verdaderos "bancos de datos", al servicio del análisis estadístico. De hecho, en no pocas ocasiones, el formato electrónico se realiza por medio de imágenes electrónicas de los materiales impresos.

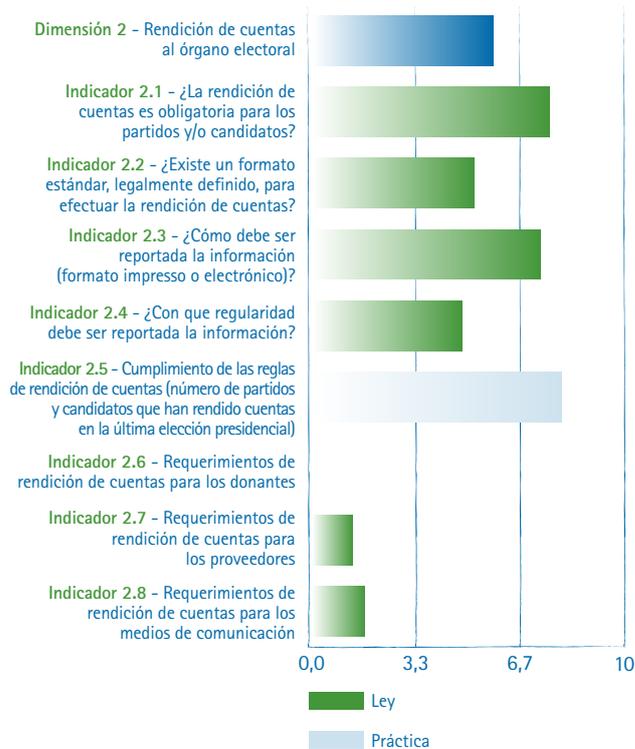
El momento en que se efectúa la rendición de cuentas es un asunto de gran relevancia. En la mayoría de los países, está prevista una rendición anual o su realización asociada a la finalización del proceso electoral. Son pocos los países que –al reconocer que la información sobre los donantes es un elemento importante para que los ciudadanos voten mejor informados– exigen una rendición preliminar de cuentas; es decir, la presentación de un informe sobre los movimientos de fondos asociados a la campaña, en forma previa, al día de la contienda. En este sentido, mientras que en Argentina existe una regla explícita que contempla la rendición de cuentas diez días antes de la elección, en otros países –como Perú y Costa Rica– los partidos tienen que rendir cuentas con mayor regularidad durante del proceso electoral.

Es interesante destacar que, sólo en el caso de Panamá, se extiende la obligación de rendición de cuentas a los donantes, proveedores de servicios a los partidos y medios de comunicación; quienes deben informar al órgano electoral dentro de los 60 días de finalizadas las elecciones. En Perú, los medios corren la misma suerte que

en Panamá, pues tienen el deber de rendir cuentas sobre sus ofrecimientos de publicidad a los partidos y candidatos.

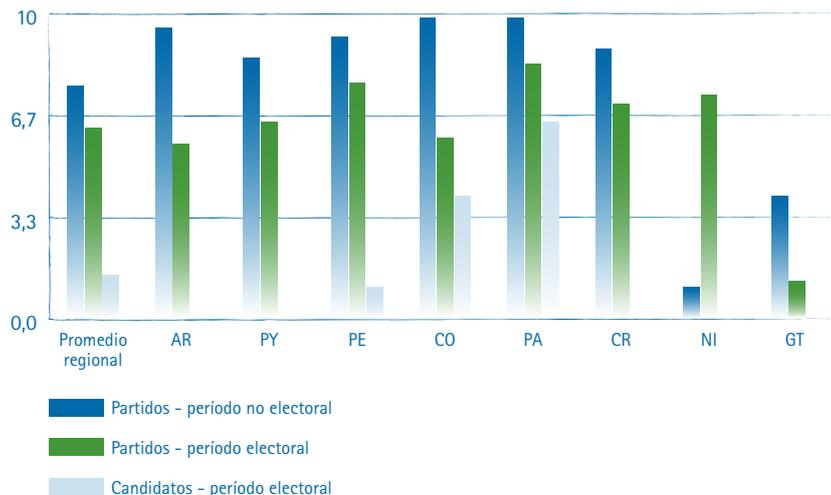
Más allá de estas prescripciones formales, el indicador que mide su aplicación práctica verifica que, en la mayoría de los países, los partidos –efectivamente– presentan informes anuales y sobre las campañas electorales. Sin embargo, existe el caso de Colombia, en el que –por ejemplo– de los 86 partidos registrados en las elecciones de 2002, sólo 65 rindieron cuentas al órgano de control electoral sobre sus actividades de campaña (gráfico 8).

Gráfico n° 8  
**Cuentas rendidas al órgano de control del Estado:  
 Siete indicadores sobre la ley y un sobre la práctica**



Por último, una visión de conjunto, que incluye todos los indicadores medidos en materia de rendición de cuentas. En este sentido, se advierte que los países presentan un nivel satisfactorio en esta dimensión en periodos no electorales, pero niveles significativamente más bajos en los periodos de campaña (gráfico 9).

Gráfico n° 9  
**Cuentas rendidas al órgano de control del Estado:  
 La situación en periodos electorales y no electorales**



### Dimensión 3. Divulgación de la información a la ciudadanía

La divulgación de la información acerca del financiamiento es un elemento clave para el control por parte de los medios de comunicación, las organizaciones de la sociedad civil, los ciudadanos y los aspirantes a cargos públicos. Desde el punto de vista formal, esta dimensión es abordada por medio de cuatro indicadores, que describen el tipo de obligaciones a las que están sujetos los partidos. Ellas son: divulgación de la información sobre subvenciones públicas y sobre el financiamiento privado recibido; y regularidad y canales definidos para la divulgación de la información a la ciudadanía (visitas al partido, al órgano electoral, acceso por medio de Internet u otros).

Para medir la aplicación práctica de esta dimensión, estos indicadores formales fueron complementados por otros cuatro indicadores. Para ello, se realizaron pruebas de campo en los ocho países estudiados. Allí, los equipos locales de investigación del proyecto Crinis y un conjunto de voluntarios (periodistas, estudiantes y ciudadanos en general) solicitaron por medio de procedimientos estandarizados información a órganos electorales, partidos y candidatos, donantes y proveedores –en el primer caso– y por medio de diferentes canales de información desde visitas al órgano electoral hasta la consulta en internet –en el segundo. De esta manera probaron empíricamente las dificultades en el acceso a este tipo de datos.

Los indicadores incluyen las siguientes preguntas: ¿Cuáles datos fueron obtenidos por medio de las pruebas de campo con voluntarios? ¿Cuál fue la tasa de respuesta obtenida a través de las solicitudes de información de los equipos locales de investigación?

Otros indicadores avalúan –independiente de la existencia de normas– la aceptación social y por los partidos políticos de la transparencia del financiamiento de la política: ¿Cuál es la legitimidad que tiene, en el contexto local, el derecho de la ciudadanía a conocer la información sobre el financiamiento de los partidos? Y, por último, ¿existe la práctica de divulgación voluntaria de la información por parte de los partidos y/o candidatos? (Gráfico 10)

Gráfico nº 10  
**Divulgación de la información a la ciudadanía:  
 Cuatro indicadores sobre la ley y cuatro sobre la práctica**

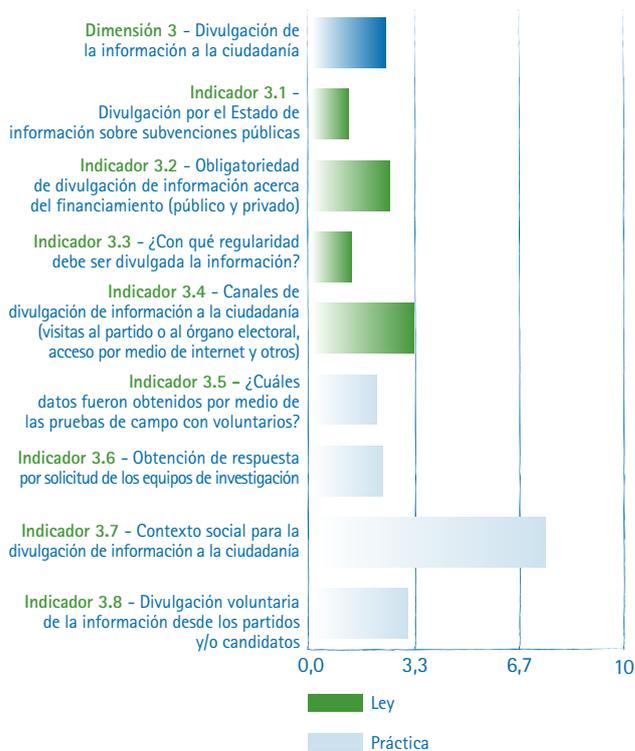
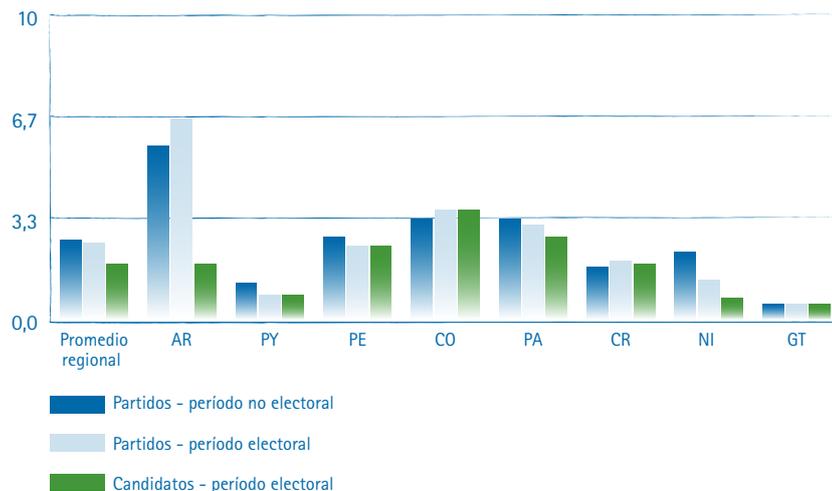


Gráfico nº 11  
**Divulgación de la información a la ciudadanía:  
 La situación en períodos electorales y no electorales**



Los resultados de la investigación revelan que la mayoría de los países se encuentra en un nivel inferior en materia de divulgación de los datos, en comparación con todas las otras dimensiones evaluadas. Esto se explica, por el hecho de que la divulgación pública –sea por parte del órgano de control electoral o, directamente, por los partidos y/o candidatos– no es obligatoria en gran parte de los países (gráfico 10, indicador 3.2). Sólo en tres de ellos –Argentina, Colombia y Panamá– existe una norma específica que define como obligatoria la divulgación pública de los informes rendidos a la autoridad electoral. En otros países –como Perú y Paraguay–, ésta puede ser derivada de normas generales sobre acceso a la información pública o, directamente, de prescripciones constitucionales. Sin obligación legal, la transparencia del financiamiento de partidos, candidatos y campañas depende de la voluntad de los actores políticos (indicador 3.8).

En particular, es alarmante que la mayoría de los gobiernos no publique información respecto de las subvenciones públicas que el Estado otorga a los partidos (indicador 3.1). En definitiva, no sólo se afectan recursos de los contribuyentes, sino que –en muchos de los países– se involucran montos considerables. En este sentido, es importante destacar que en tres de ellos –Argentina, Panamá y Nicaragua– el Estado divulga información respecto de algunas de las subvenciones otorgadas a los partidos –sean éstas, directas o indirectas–.

Asimismo, se corrobora que sólo una escasa cantidad de normas prevé aspectos vinculados con la regularidad o temporalidad de la divulgación de las rendiciones cuentas. Entre los países estudiados, solamente Argentina cuenta con una clara precisión en este sentido: los informes provisorios deben ser divulgados a la ciudadanía, inclusive antes de la contienda electoral (indicador 3.4). En los demás casos, no hay ninguna definición legal sobre la regularidad con que debe efectuarse su divulgación.

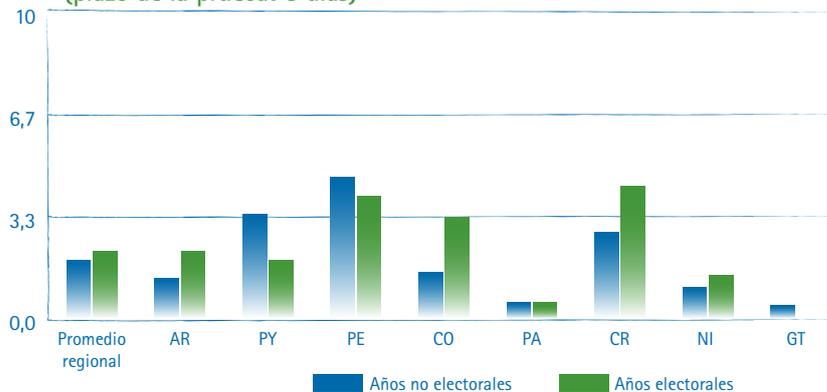
La efectiva difusión pública de los informes sobre financiamiento es el reto central en los diferentes países estudiados. Inclusive, en aquellos casos en que estos efectivamente se difunden, habría que verificar la utilidad –en términos de contenido– de los datos presentados al público. Para garantizarla, la información divulgada debe ser de fácil acceso, tanto desde el punto de vista de los canales (¿existe un sitio de web o es necesario visitar personalmente el órgano electoral?) como respecto del formato (¿base de datos estandarizada u otros?).

Las pruebas de campo revelan que, en todos los casos, con o sin normativa legal, muy poca información llega efectivamente al público (indicadores 3.5 y 3.6). En este sentido, tanto los grupos de ciudadanos –que voluntariamente participaron en las pruebas– como los investigadores del equipo local del proyecto, obtuvieron a resultados insuficientes en esta dimensión; aunque –estos últimos– obtuvieron una tasa de retorno un poco más alta, pero todavía insatisfactoria.

En ningún país, el promedio de éxito de los voluntarios alcanzó el 50% e –inclusive– en muchos casos, las tasas se aproximaron a cero (gráfico 12). En las pruebas conducidas por los equipos de investigación el promedio regional de acceso a la información sobre cuentas de los partidos en periodos no-electorales, recibió el puntaje insuficiente en el índice cuantitativo del proyecto. Por su parte, el acceso en periodos electorales obtuvo un puntaje ligeramente superior, pero todavía insuficiente.

Como se ha señalado, las pruebas de campo arrojaron resultados desalentadores y, en ocasiones, sorprendentes.

Gráfico nº 12  
**Pruebas de campo con ciudadanos, estudiantes y periodistas:  
 Tasa de éxito en la búsqueda de información  
 (plazo de la prueba: 5 días)**

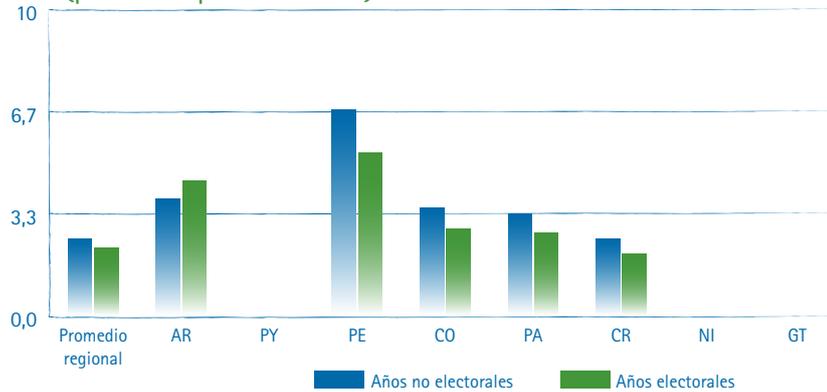


En Paraguay, Nicaragua y Guatemala, por ejemplo, la tasa de retorno a las solicitudes de información activamente distribuidas por los equipos locales de investigación fue cero. En los otros países –con la excepción de Perú– este valor se situó por debajo del 5,0 (gráfico 13).

En perspectiva comparada, la divulgación efectiva de las cuentas rendidas está –sin lugar a dudas– por debajo de un nivel aceptable. Sobre todo, si se tiene en cuenta que los ciudadanos deberían poder asumir un papel activo en términos del control de la clase política –sea mediante denuncias a los órganos electorales, por medio del control

directo como integrantes o simpatizantes de partidos políticos y, además, como votantes en las elecciones–. De esta forma, mejorar el acceso a la información debe ser una de las prioridades de las futuras iniciativas de reforma en la región. En este sentido, hay una buena noticia: la legitimidad para llevar a cabo este tipo de reformas es alta entre los expertos y profesionales consultados (gráfico 10, indicador 3.7).

Gráfico n° 13  
**Pruebas de campo con los equipos de investigación:  
 Tasa de éxito en la solicitud de información  
 (plazo de la prueba: 60 días)**



### Características de los datos

Para que sean útiles, los informes de financiamiento tienen que incluir todos los recursos involucrados o –al menos– aquellos que sean más representativos. Cuando la rendición de cuentas se limita a justificar los gastos realizados con fondos de origen público –sean estos subsidios ya otorgados o gastos reembolsables– el valor de estos informes para fiscalizar la influencia indebida de intereses privados sobre los asuntos públicos es bastante reducido –por no decir nulo–. En este sentido, lo más importante es que los datos sean reconocidos como

fidedignos por la ciudadanía y relevantes, en términos de –entre otros– contribuir a la identificación de los donantes. Las dimensiones alcance, profundidad y confiabilidad se refieren a este tipo de aspectos.

### Dimensión 4. Alcance de la rendición de cuentas

El proyecto Crinis incluye tres indicadores para medir el alcance de la rendición de cuentas. Para ello, formula los siguientes interrogantes: ¿Las rendiciones incluyen –por ley– ingresos privados en efectivo, bienes, servicios, préstamos, descuentos, activos fijos, eventos y el autofinanciamiento? ¿Están previstas las subvenciones públicas directas, indirectas y exenciones impositivas? A su vez, se recolectan datos de los informes de gasto. A este efecto, se pregunta: ¿Se rinden cuentas de los gastos realizados con fondos públicos o a ser reembolsados por el Estado? ¿Está contemplada la rendición de los gastos realizados con fondos de origen privado? (gráfico 14)

La obligación de rendir cuentas sobre el uso de los fondos de origen público, no requiere mayores justificaciones. Es incuestionable, en tanto involucra recursos del Estado –es decir, de los contribuyentes–. Sin embargo, en el financiamiento de la política, las donaciones privadas, no sólo son las más importantes en volumen, sino que –también– son las que representan más riesgo para la integridad de la competencia electoral y de los representantes electos. Cuando la rendición de cuentas se limita a justificar el uso de los fondos recibidos desde

Gráfico nº 14  
 El alcance de los informes rendidos al órgano de control del Estado: Tres indicadores sobre la ley

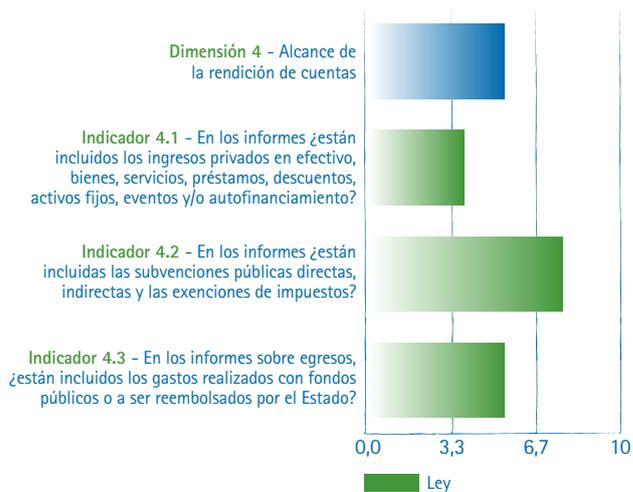
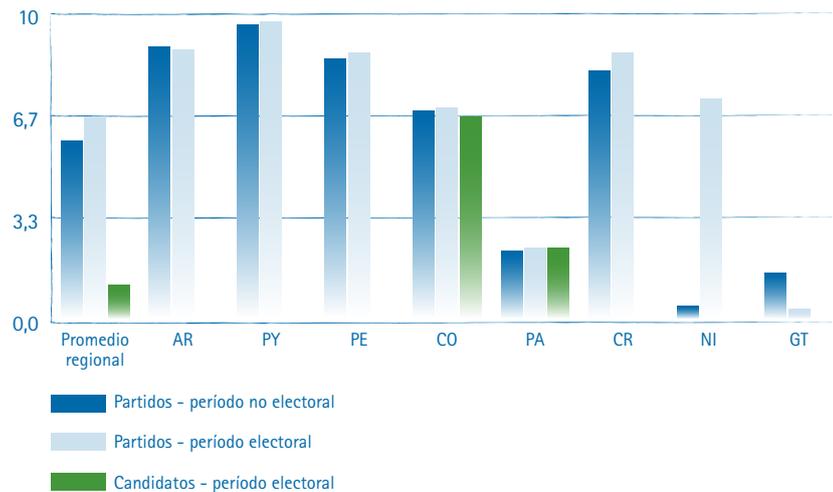


Gráfico nº 15  
 El alcance de los informes rendidos al órgano de control del Estado: La situación en períodos electorales y no electorales



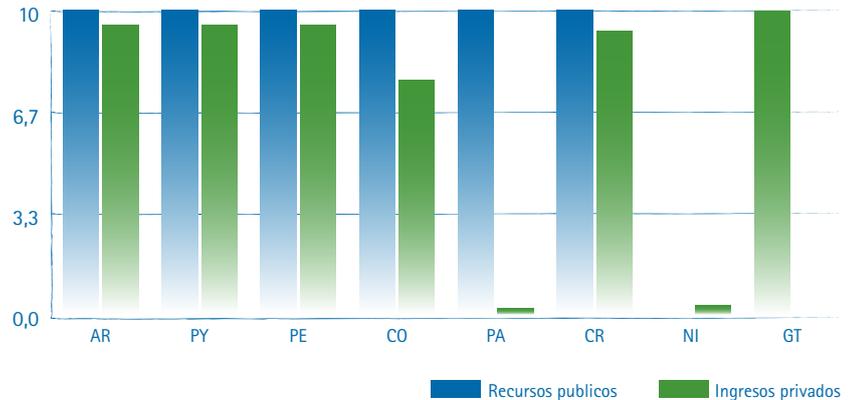
el Estado, las donaciones privadas permanecen en la sombra. Esta situación es inaceptable, tanto porque las posibilidades tecnológicas permiten el desarrollo de sistemas modernos de contabilidad y control del Estado, como por la creciente capacitación de los órganos estatales, que –en caso de que hubiera voluntad política- podrían analizar la totalidad de las cuentas. En la práctica, en varios países, las autoridades electorales controlan activamente el uso de los recursos públicos; mientras que, respecto de las declaraciones de ingresos de origen privado, simplemente, se limitan a recibir los informes –y no los analizan críticamente-. (gráfico 16)

En términos del contenido de los informes, se corrobora que, en aquellos países que la normativa contempla la rendición de cuentas sobre los recursos privados, su aplicación práctica –es decir, los datos efectivamente rendidos- generalmente es incompleta; tal como sucede en Paraguay y Nicaragua. El sistema vigente en Panamá –por ejemplo- prevé que los informes identifiquen a los donantes y los montos de

sus contribuciones. Sin embargo, el órgano de control se ve inhabilitado para revisar estos datos, salvo que medie una causa penal.

La cuestión del alcance de las cuentas involucra otro aspecto, que –a pesar de no haber sido abordado directamente por el proyecto Crinis- merece una mención particular: el control sobre el uso de los recursos invertidos en las elecciones internas de los partidos. En los países con partidos políticos dominantes, estas campañas son cruciales para definir las posibilidades de candidatos para ser elegidos. Adicionalmente, la exclusión de los movimientos

Gráfico nº 16  
**Informes rendidos al órgano de control del Estado:  
 Información sobre gastos realizados con recursos públicos y con aportes privados**



de fondos ligados a la competencia electoral previo al inicio del período oficial de campañas - las precampañas - de las rendiciones de cuentas puede disminuir significativamente la transparencia del financiamiento de la política.

### Dimensión 5. Profundidad de la rendición de cuentas

Tan importante como el alcance de la rendición de cuentas es la cuestión de su nivel de desagregación; es decir, cuán detallada es la información brindada. En definitiva, la utilización de los informes de rendición de cuentas depende, en gran medida, del valor informativo de los datos. En este sentido, la situación deseable sería que estos permitiesen la identificación de cada donante, la fecha y el monto de la donación realizada y –por supuesto– que este tipo de precisiones se extendiera a los gastos. De hecho, sólo si los reportes contienen información desagregada, las organizaciones de la sociedad civil, los votantes y los órganos de control podrán hacer un uso efectivo de ellos. Es decir, escrutar la veracidad de los datos rendidos; identificar a los candidatos que dependan en demasía de unos pocos donantes, retratar el margen de influencia indebida sobre los asuntos públicos; y –en último término– hasta fiscalizar a los futuros representantes respecto de posibles beneficios para sus donantes de campaña.

El proyecto Crinis aborda la cuestión de la profundidad de los datos por medio de los siguientes siete

indicadores, todos enfocados en el aspecto legal: ¿En los informes debe estar incluida la fecha de cada donación? ¿Y su monto? ¿Es posible identificar a los donantes por nombre y apellido? ¿Las donaciones están clasificadas en categorías (dinero, especie, servicios, préstamos, descuentos, rendimiento de activos, eventos de recaudación de fondos, subvenciones públicas, exenciones impositivas u otras)? ¿Los informes deben incluir la fecha en que se realizó cada gasto? ¿Y su monto? ¿Deben estar identificados los proveedores de los partidos y/o candidatos?

Los resultados de la investigación (gráficos 17 y 18) muestran que son pocos los países cuyos informes partidarios de rendición de cuentas –tanto en períodos electorales como no electorales– tienen una profundidad cercana a lo deseable. Entre ellos, se cuentan Perú, Colombia, Costa Rica y Argentina –ocupando este último país valores relativamente más alentadores. Por el contrario, en Panamá, Guatemala y Nicaragua –en este último caso, para los períodos no electorales– los informes tienen poco nivel de desagregación; y, por lo tanto, no permiten un control efectivo a partir del análisis de la

Gráfico n° 17

### Profundidad de los informes rendidos al órgano de control de Estado: Siete indicadores sobre la ley

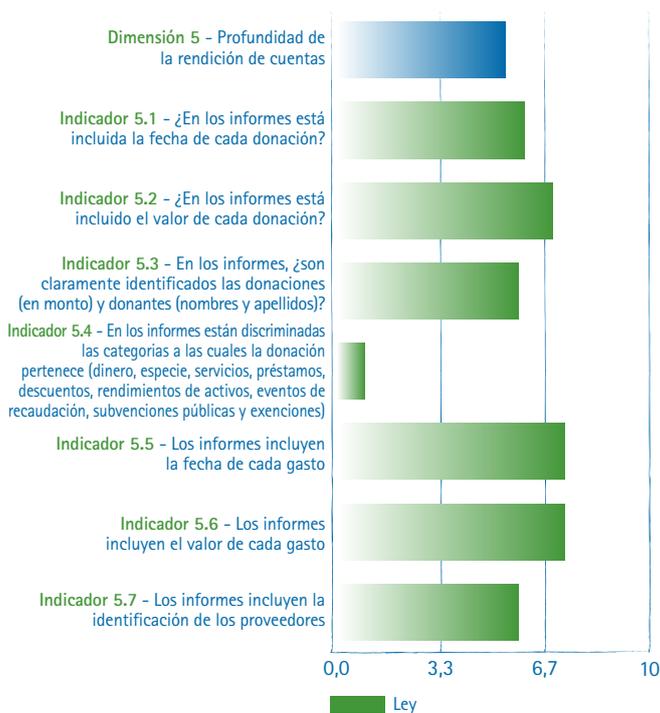
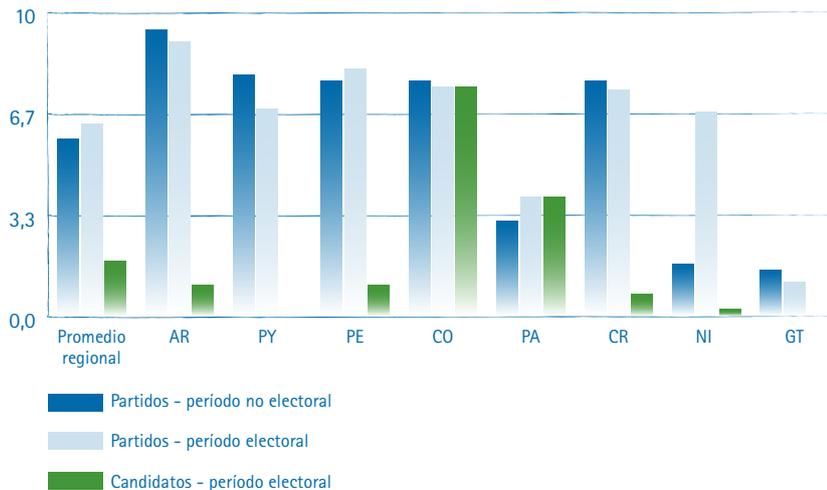


Gráfico n° 18

### Profundidad de los informes rendidos al órgano de control del Estado: La situación en períodos electorales y no electorales



consistencia de los datos. De forma que, en estos países, cualquier investigación –necesariamente– dependerá de otras fuentes.

## Dimensión 6. Confiabilidad de la rendición de cuentas

Uno de los elementos centrales de la rendición de cuentas –por su estrecha vinculación con la transparencia– es su confiabilidad; es decir, la creencia de que los datos contenidos en los informes son verídicos. En este sentido, se presume que las rendiciones de cuentas serán menos confiables cuanto menores sean el acceso y la atención pública destinados al control de su veracidad. A su vez, si la confiabilidad de los datos está en duda, naturalmente, disminuye el interés de la sociedad en involucrarse en su monitoreo. ¿Qué utilidad tendría para el ciudadano examinar un informe que no le ofrecerá elementos para definir su voto? Es una tarea pendiente revertir este círculo vicioso, para que el control estatal y el social generen una presión pública por datos verídicos, que –se espera– redundará en un mayor compromiso ciudadano con el control social.

La tarea de medir la confiabilidad de los datos es difícil. El proyecto Crinis optó por avanzar por medio de encuestas con actores clave en esta temática: representantes electos, contadores de partidos, auditores y jueces electorales, hombres y mujeres de negocios (potenciales donantes) y miembros de grupos de monitoreo

de la sociedad civil. Con la intención de explotar su conocimiento especializado, el primer indicador procesó las respuestas a los siguientes interrogantes: ¿Cuán confiables son los informes en términos de los ingresos del partido y/o candidato? ¿Y respecto de los gastos en los medios de comunicación o en proveedores de servicios (empresas de opinión pública, servicios profesionales, entre otros)? El segundo indicador, se concentró –genéricamente– en aspectos vinculados con la práctica. En este sentido, preguntó: ¿Cuál es el porcentaje de una donación efectivamente rendido al órgano electoral? Por último, los indicadores tercero y cuarto se sustentaron en las siguientes preguntas: Al analizar los informes, ¿es posible formarse una idea real de los costos de una campaña? ¿Es común que los partidos y candidatos identifiquen en los informes a sus donantes, pero reporten de forma incompleta las sumas de dinero recibidas?

Los resultados en esta dimensión revelan en el promedio regional una gran variación entre los diferentes indicadores (gráfico 19), pero niveles similares entre los países estudiados respecto a la confiabilidad regular de los datos (gráfico 20).

En el promedio regional (gráfico 18) se percibe que los entrevistados, cuando se les solicita su opinión sobre la confiabilidad de componentes específicos de los informes (indicador 6.1), este indicador obtuvo una calificación satisfactoria. Por el contrario, la evaluación es bastante

más negativa frente a la consulta sobre la confiabilidad de los datos en términos genéricos (indicadores 6.2, 6.3 y 6.4). Según la evaluación genérica, en el promedio regional, solamente la mitad de los recursos son reportados en los informes al órgano estatal de control (indicador 6.1).

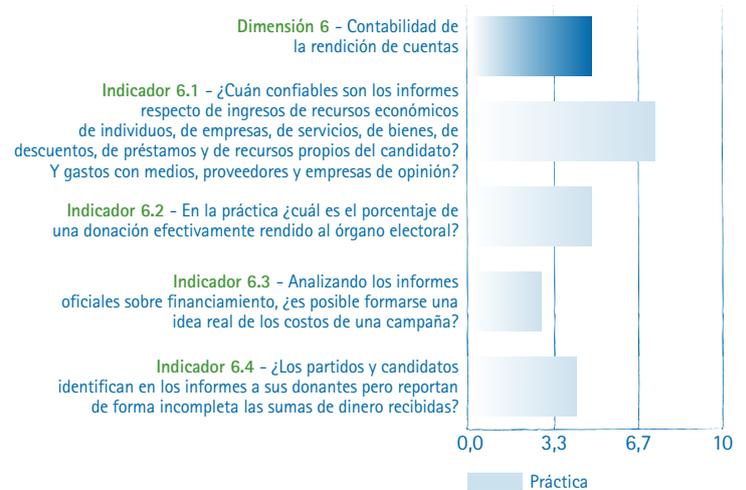
Es importante destacar que, en todos los países el problema de la confiabilidad de los informes suministrados, es aún más grave en relación con los movimientos de fondos asociados a las campañas electorales (gráfico 20).

Para mejorar las prácticas en materia de confiabilidad de la rendición de cuentas, la clave es orientar los esfuerzos hacia el desarrollo y aplicación de medidas preventivas, de capacitación y punitivas. Las siguientes dos dimensiones del índice del proyecto Crinis avanzan en esta dirección.

### Mecanismos de control

En el cumplimiento de la ley inciden –además de aspectos vinculados con la cultura política e institucional– cuestiones relacionadas con el grado de conocimiento y aceptación de las normas por parte de los actores políticos,

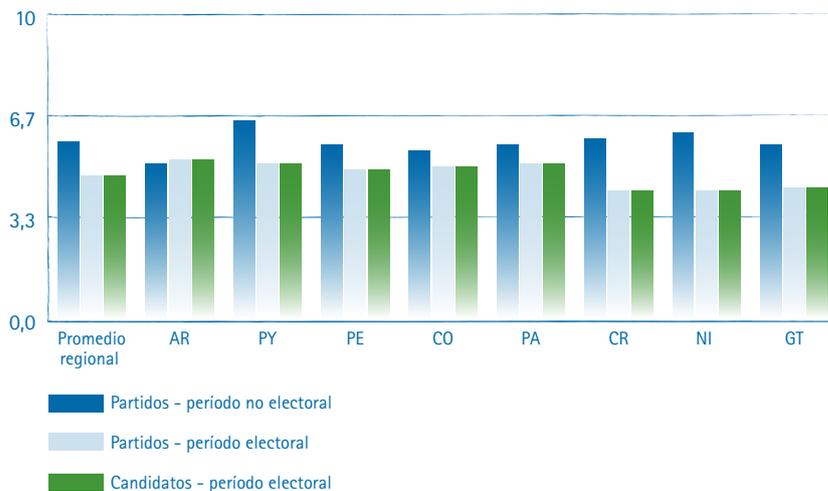
➤ **Gráfico n° 19**  
**Confiabilidad de los informes rendidos al órgano de control del Estado: Cuatro indicadores sobre la práctica**



su capacidad técnica y recursos, pero también el sistema de incentivos que los rodea. En este sentido, las normas de prevención y las instancias externas de control (los órganos de control estatales, los grupos de apoyo en el monitoreo como son los periodistas y las organizaciones de la sociedad civil involucradas en el tema) tienen un papel importante: mientras los mecanismos preventivos pretenden desincentivar prácticas por fuera de las normas, la aplicación de penas y sanciones es retrospectiva. El alcance de las habilidades de los órganos estatales es clave,

Gráfico n° 20

### Confiabilidad de los informes rendidos al órgano de control del Estado: La situación en períodos electorales y no electorales



tanto para la detección y la investigación de irregularidades como para su sanción posterior. A este efecto, el papel de la sociedad civil es complementario: aumenta la atención pública sobre el tema, brinda información a los órganos públicos y advierte a la prensa sobre posibles irregularidades.

#### Dimensión 7. Prevención

El proyecto Crinis aborda la dimensión de los mecanismos preventivos por medio de cinco indicadores.

El primero de ellos mide la existencia –o no– de un sistema centralizado de transacciones bancarias (la denominada "cuenta única") y la prohibición de depósitos en efectivo impidiendo la identificación del origen de la donación. El segundo indicador, se pregunta: ¿Las rendiciones de cuentas deben ser firmadas por un contador habilitado? En el caso del tercer indicador, el interrogante es: ¿El órgano electoral puede inspeccionar las transacciones bancarias? En cuarto y último lugar, respectivamente, el proyecto

se pregunta: ¿Están prohibidas las donaciones anónimas? ¿Hay fechas oficiales para el inicio y la finalización de la recaudación de fondos? Si bien todas estas medidas no garantizan la integridad, echan luz sobre las transacciones económico-financieras de partidos y candidatos; y, por lo tanto, facilitan el control estatal y social (gráfico 21).

Los países examinados presentan realidades muy distintas en cuanto a la adopción de mecanismos preventivos (gráfico 22). Por ejemplo, la cuenta única para

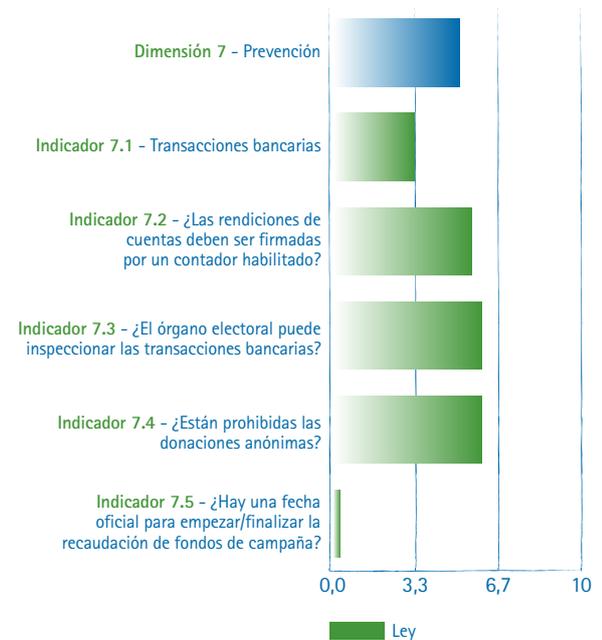
concentrar las transacciones bancarias está contemplada solamente en Argentina, Panamá y –aunque parcialmente- en Colombia; y la prohibición de realizar transacciones en efectivo está en vigencia –exclusivamente- en Argentina. Inclusive, sólo en la mitad de los países, los informes deben ser firmados por contadores habilitados y rige la prohibición de donaciones anónimas. Por último, la delimitación del período para la recaudación de fondos de campaña –que es una medida importante para disminuir sus costos y distinguir entre finanzas electorales y no electorales- está presente en un sólo país: Colombia.

Desde el punto de vista formal, mientras que Argentina y Colombia contemplan en sus disposiciones legales gran parte de los mecanismos de prevención, estos están prácticamente ausentes en Paraguay y Perú. Asimismo, en Centroamérica, a la par que algunos de países poseen sistemas de control estatal desarrollados –Costa Rica y Panamá- otros se distinguen por la ausencia de mecanismos preventivos –Nicaragua y Guatemala- (gráfico 22).

### Dimensión 8. Sanciones

El proyecto Crinis aborda cuatro indicadores en términos del régimen de sanciones. El primero, evalúa únicamente aspectos del marco legal. Para ello, se pregunta: ¿Cuáles son las sanciones formalmente existentes? ¿Están previstas la responsabilidad económica, política, civil y/o penal?

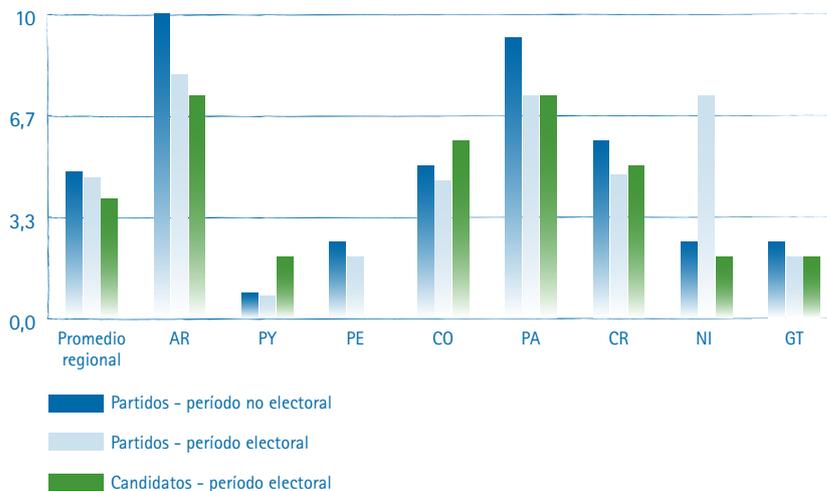
Gráfico n° 21  
Mecanismos de prevención:  
Cinco indicadores sobre la ley



Para evaluar la aplicación práctica del sistema sancionatorio, se utilizan tres indicadores. Las preguntas disparadoras, son las siguientes: ¿Las leyes existentes sobre financiamiento de la política son cumplidas en la práctica?

Gráfico n° 22

### Mecanismos de prevención: La situación en períodos electorales y no electorales



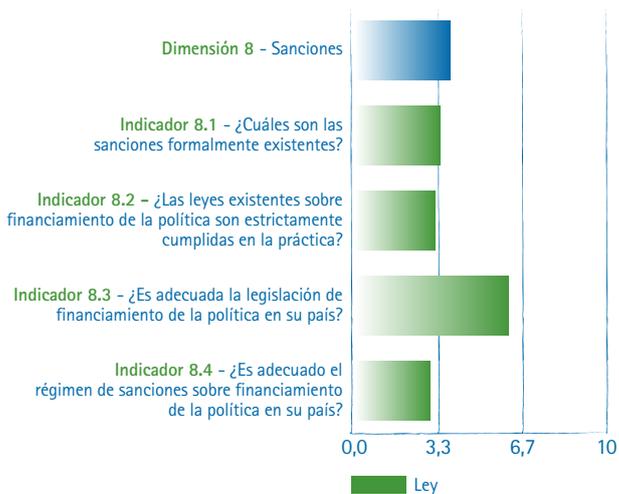
¿Es adecuada, en su país, la legislación vigente en esta materia? Y, más específicamente sobre las sanciones, ¿es apropiado el régimen de sanciones sobre financiamiento de la política? (gráfico 23). Debido a la dificultad de verificar en forma directa la aplicación de las sanciones, el proyecto Crinis recurrió a indicadores indirectos. A este efecto, se supone que el cumplimiento de la ley –en parte– es resultado de la aplicación de sanciones en el pasado; y que –por tanto– en un contexto institucional adecuado la aplicación de sanciones por desvíos esporádicos es más factible.

del registro de un partido o candidato) y la sanción denominada de "responsabilidad política" (disolución del partido o pérdida por parte del candidato de su mandato o derechos políticos) (gráfico 25).

Ahora bien, detrás de los promedios regionales en materia de sanciones –tanto desde la perspectiva de la ley como de la práctica– se esconden realidades muy distintas. En Colombia, Perú, Costa Rica y Nicaragua, la evaluación del marco legal en cuanto al régimen de sanciones es

En esta materia, tanto la evaluación del marco legal como su implementación, presentan niveles bastante bajos en la región (gráfico 24). Entre las diferentes modalidades de sanción previstas, la retención de los subsidios públicos directos en efectivo es la más común (gráfico 25). Sin embargo, por su simpleza de implementación, sorprende que no sea aplicada en todos los países. Las sanciones menos contempladas –por otra parte– son la suspensión del derecho de participar en una elección (inhabilitación

➤ **Gráfico n° 23**  
**Sanciones:**  
**Cuatro indicadores sobre la ley**



➤ **Gráfico n° 24**  
**Sanciones: La situación en períodos electorales y no electorales**

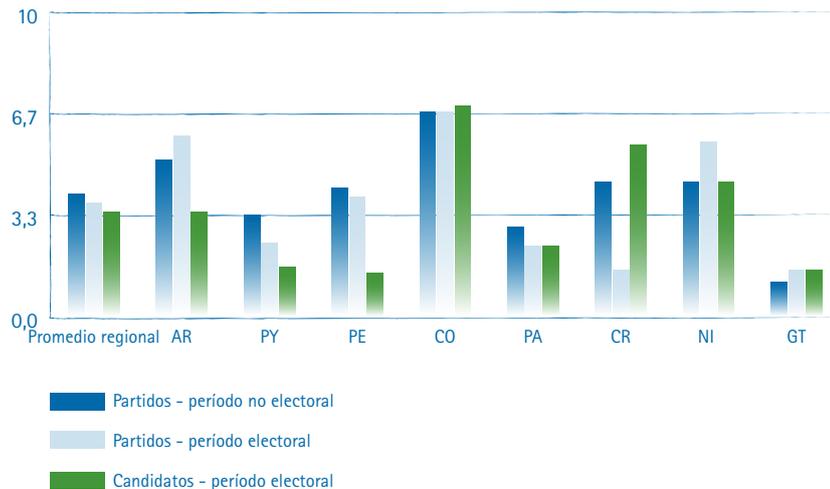
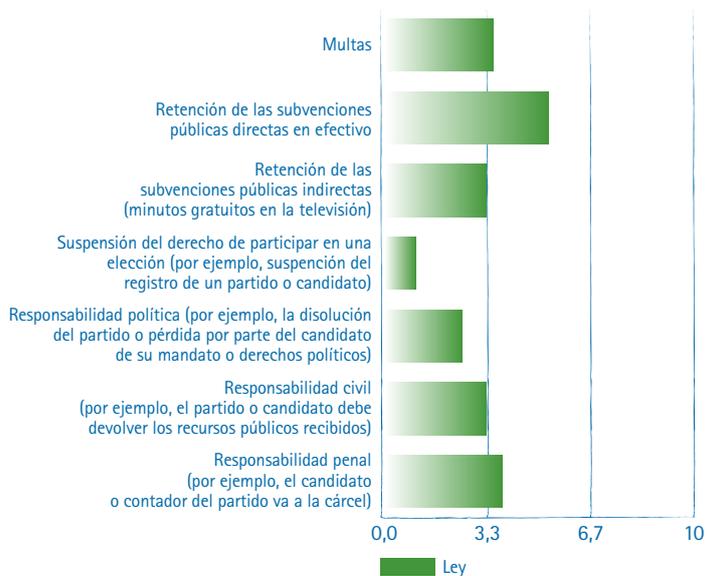


Gráfico n° 25

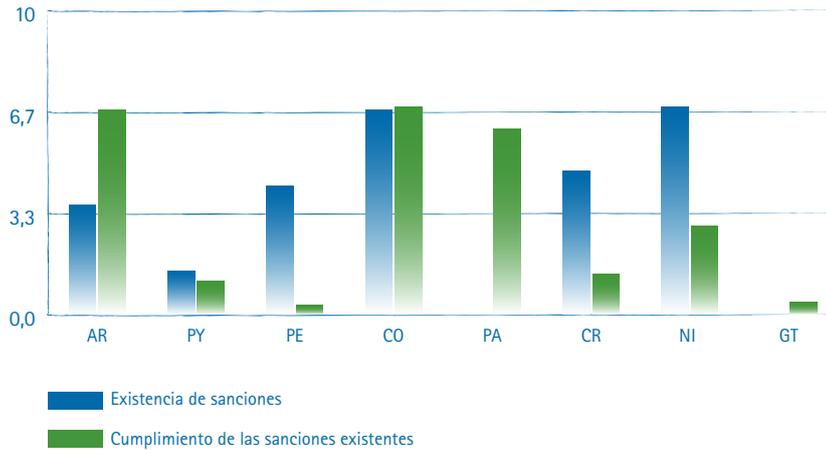
### Existencia de diferentes sanciones en la ley: El promedio regional



relativamente positiva. Sin embargo, sólo en Colombia, esta evaluación alcanza niveles similares en lo atinente a su aplicación práctica (gráfico 26). En los restantes países –por el contrario– los especialistas calificaron negativamente la aplicación práctica de la ley.

Ahora bien, en aquellos países en donde las leyes en materia de sanciones son blandas o, directamente, no existen, la evaluación del cumplimiento de las escasas exigencias vigentes es alta –Argentina y Panamá–; lo que –naturalmente– se interpreta como resultado de las exiguas exigencias existentes. De todas formas, en Paraguay y Guatemala, los especialistas identificaron como muy débil el cumplimiento de ley, a pesar de que en estos dos países las normativas en la materia son poco exigentes.

Gráfico n° 26  
**Sanciones: Las leyes y su cumplimiento**



### Dimensión 9. Órganos de Control del Estado

El control estatal es un elemento indispensable para reforzar los sistemas que regulan el financiamiento. La independencia, de otros poderes del Estado, de los órganos responsables del control es una condición necesaria para

que puedan ejercer –en forma efectiva– sus atribuciones. Asimismo, es clave que posean capacidad técnica, recursos humanos y materiales.

En términos generales, en la región, los órganos de control son formalmente independientes. En algunos casos, forman parte del Poder Judicial –Argentina, Paraguay y Costa Rica–; y, en otros, cuentan con un grado mayor de independencia. Sin embargo –en cualquier caso– el estatus legal no garantiza la inexistencia de ingerencia política en las decisiones de la autoridad electoral.

Los tres indicadores del proyecto Crinis abordan –justamente– estas cuestiones, desde el punto de vista de la práctica. ¿Cuál es la independencia del órgano electoral –tal y como la evalúan los actores involucrados en el tema–? ¿Cuáles son sus capacidades y deficiencias en materia de recursos humanos? ¿Cómo es el desempeño general del órgano electoral? (gráfico 27)

En promedio, la calificación de los órganos de control estatal en el cumplimiento de sus funciones fue regular. Respecto de su independencia y capacidad técnica (recursos humanos), los profesionales consultados, las evaluaron como satisfactorias (gráfico 27). Los datos más críticos en términos de desempeño, se corroboraron en Paraguay, Perú y Nicaragua (gráfico 29).

Gráfico n° 27  
**Control del Estado:**  
 Tres indicadores sobre la práctica

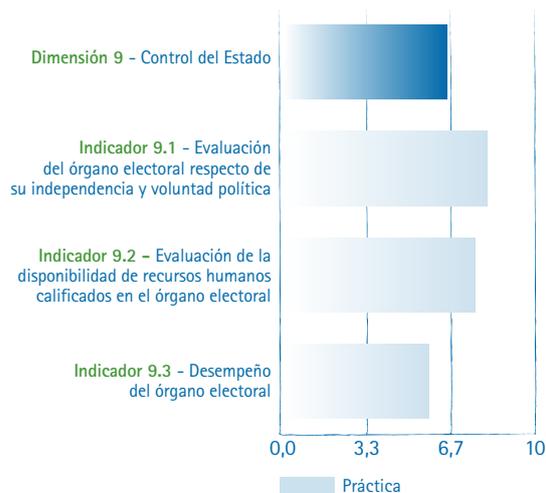
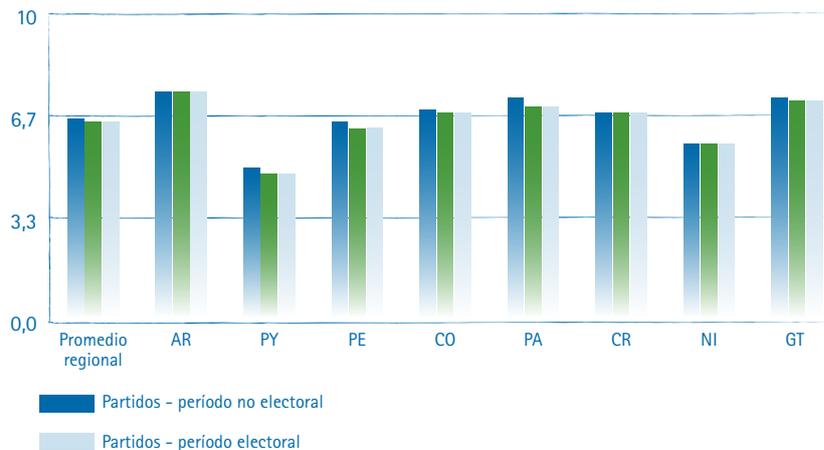


Gráfico n° 28  
**Control del Estado: La situación en períodos electorales y no electorales**



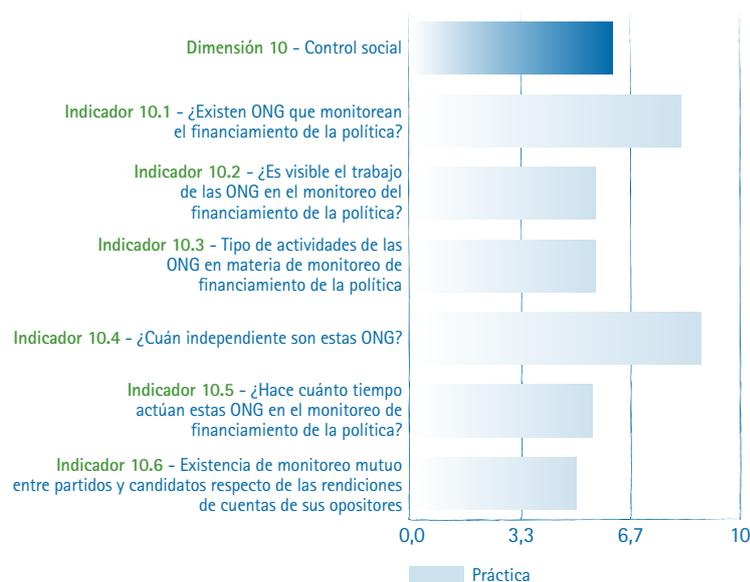
### Dimensión 10. Control social

Al margen del control ejercido por los órganos del Estado, otros actores –tales como, adversarios políticos, periodistas, académicos, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos– pueden involucrarse en el monitoreo del uso del dinero en la política. A este efecto, realizarán denuncias de irregularidades ante órganos públicos, podrán analizar los reportes de rendición para informar a los ciudadanos y presionar sobre las autoridades para que ejerzan un control más efectivo.

El proyecto Crinis aborda esta dimensión desde la perspectiva del control realizado por organizaciones de la sociedad civil, de forma que los cinco indicadores desarrollados evalúan aspectos vinculados con la práctica. Las preguntas disparadoras son: ¿Existen ONG que monitorean el financiamiento de la política? ¿Cuál es su visibilidad en este trabajo de monitoreo? ¿Qué tipo de tareas desarrollan? ¿Actividades focalizadas en los votantes; análisis de los datos oficiales, publicación y divulgación de resultados; monitoreo del financiamiento de la política y/o monitoreo de los políticos electos? (gráfico 30)

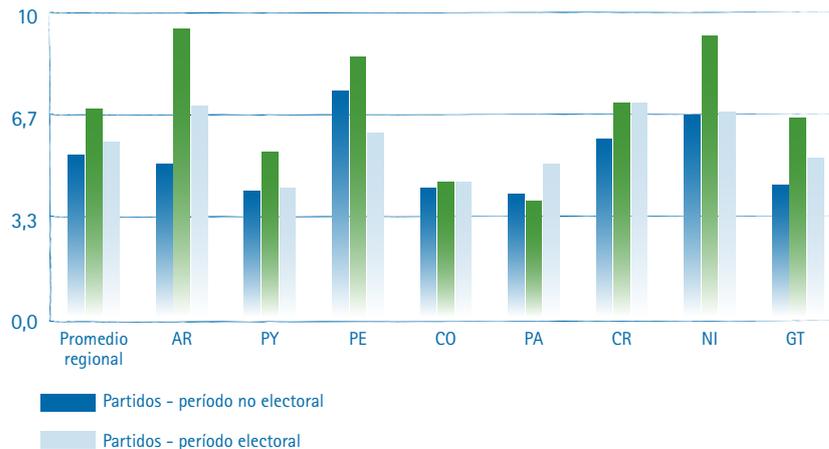
Al igual que en la dimensión anterior, se solicitó a profesionales que evaluaran el grado de independencia con el que actúan estas organizaciones. Asimismo, se estimó la experiencia de la ONG sobre la base de la antigüedad en el ejercicio de este tipo de tareas. Finalmente, se trabajó con un último indicador, orientado a identificar la existencia de “monitoreo mutuo” entre partidos y candidatos respecto de las rendiciones de cuentas de sus opositores.

Gráfico n° 30  
**Control social:**  
 Seis indicadores sobre la práctica



Aunque existen varias organizaciones de la sociedad civil activas en este campo, se trata de organizaciones con muchas limitaciones, tanto en términos de su visibilidad (gráfico 30, indicador 10.2) como en las actividades que desarrollan (gráfico 30, indicador 10.3). A pesar de esto, la evaluación sobre sus márgenes de independencia es satisfactoria, razón por la que este atributo se convierte en el capital fundamental de su legitimidad.

### Gráfico n° 31 Control social: La situación en períodos electorales y no electorales



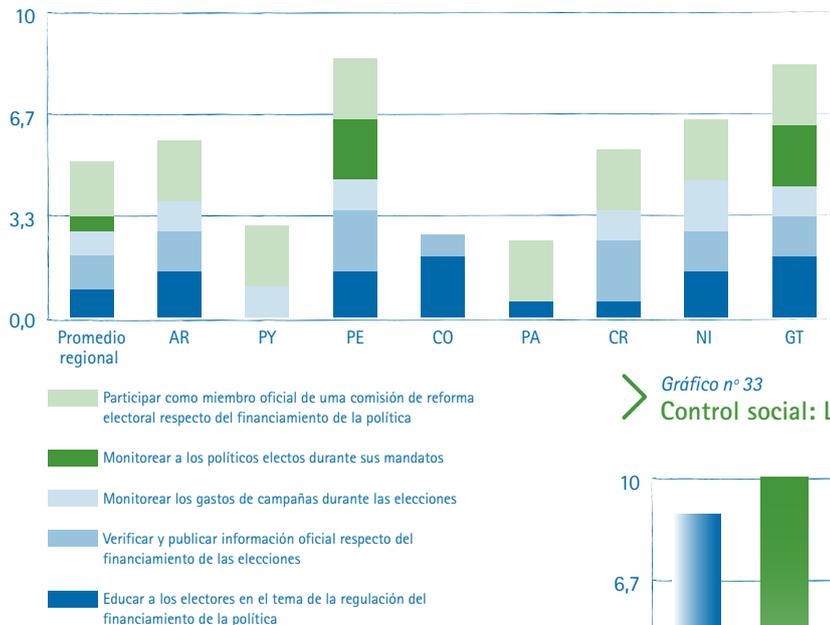
En términos de actividades desarrolladas, estas organizaciones cubren un espectro amplio, que empieza por la educación de los electores y culmina –luego de haber monitoreado gastos de campaña y difundido los reportes de rendición de cuentas oficiales– en la participación en debates sobre reformas políticas. Es interesante destacar que, esta última actividad, se encuentra igualmente difundida en todos los países de este estudio. Sin embargo,

son pocas las organizaciones que monitorean las actividades de los representantes electos con la mira en posibles vínculos ilícitos con sus respectivos financiadores de campaña (gráfico 31).

Los perfiles y las actividades de las ONG varían entre los países estudiados. Hay casos donde las ONG desarrollan más intensamente actividades durante las campañas electorales (caso de Argentina, Perú y Nicaragua) como muestra el gráfico 31. En otros, las actividades alcanzan

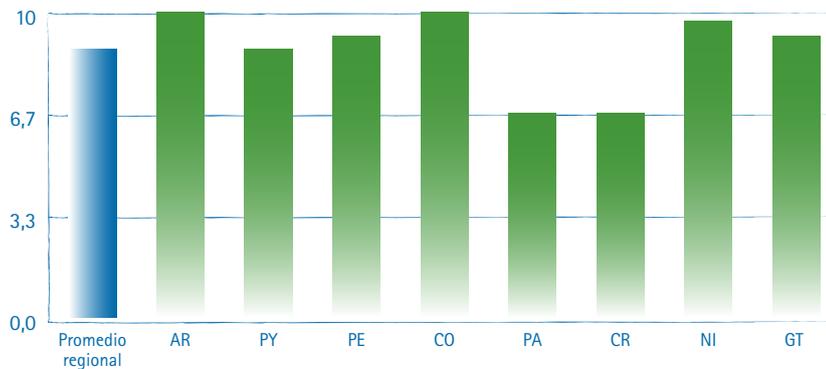
también la vida ordinaria de los partidos, en años no-electorales (caso de Colombia y Costa Rica).

➤ **Gráfico n° 32**  
**Control social: Las diferentes actividades de las ONG**



Finalmente, es clave la evaluación de la independencia de las organizaciones de la sociedad civil que actúan en esta materia (gráfico 32). En efecto, grupos realmente independientes –al brindarle a la población información crítica y formativa sobre el sistema político y sus referentes- suelen contribuir mucho con el ejercicio de una ciudadanía activa. Los profesionales entrevistados en este estudio calificaron, en general, como independientes a las ONG que trabajan estos temas. Sin embargo, en forma unánime abogaron por la necesidad de incrementar el número –actualmente reducido- de estas organizaciones.

➤ **Gráfico n° 33**  
**Control social: La independencia de las ONG**



## ► C) Mirando hacia adelante

La transparencia en el financiamiento de la política no es una solución mágica para todas las cuestiones relacionadas a la corrupción política. A pesar de esto, es uno de los elementos de mayor trascendencia para abordar problemáticas vinculadas a la captura del Estado y para contribuir a recuperar la confianza en la política y los políticos. La democracia –que se encuentra en proceso de consolidación en prácticamente todos los países de América Latina– necesita que sus cimientos sean fuertes. En este sentido, trabajar para mejorar la transparencia en el financiamiento de la competencia política, tanto en períodos electorales como no electorales, es clave para apuntalarla. En definitiva, son en gran parte los partidos políticos los vehículos por medio de los cuales los ciudadanos canalizan su participación en el proceso político.

El punto de partida para comenzar a reforzar estos cimientos, es la existencia de un consenso normativo y social sobre el derecho ciudadano a conocer las transacciones económico-financieras vinculadas al financiamiento de la política. Por principio, este tipo de información debe ser pública; tanto para que los ciudadanos puedan ejercer un control social efectivo –es decir, apoyar, presionar y complementar a los órganos de control estatal– como para que puedan tener en cuenta, a la hora de emitir su voto, posibles intereses privados alineados detrás de sus partidos y candidatos.

El control social es un elemento indispensable para impulsar cambios hacia sistemas de financiamiento político modernos y eficientes. Para que sea posible, la ciudadanía debe poder acceder a información completa, fidedigna y oportuna sobre el manejo de recursos por parte de partidos y candidatos.

En situaciones excepcionales y no muy frecuentes en América Latina, este derecho se encuentra supeditado a otros valores, tales como la seguridad de los donantes y la libertad política. En el primer caso, se prioriza la amenaza que implica el posible abuso de los datos, una vez que estos se hubieren hecho públicos. En el segundo –ligado a contextos autoritarios– se presume que los partidos de oposición pueden estar en desventaja en cuanto a la recaudación de fondos, ya que los posibles donantes pueden sufrir amenazas o represalias, en la medida que sus aportes se hagan públicos. Tales son situaciones excepcionales que deben ser claramente especificadas y justificadas en la ley en la medida que lleven a concesiones en los niveles de transparencia prescritas. La regla general continúa dando prioridad al derecho de saber de la ciudadanía respecto al financiamiento político de partidos y campañas.

A continuación, se listan las principales conclusiones del proyecto Crinis.

### **El acceso de la ciudadanía a la información sobre el financiamiento de la política es una condición necesaria para que se active el control social**

El acceso de la ciudadanía a datos completos, fidedignos y accesibles en tiempo oportuno es una precondition para activar el control social. Para eso, los partidos, candidatos y órganos de control estatal deben aprovechar la oportunidad que les ofrece el desarrollo de tecnologías de información modernas. Esto permitiría no sólo profesionalizar la contabilidad interna de los partidos, mejorar la rendición de cuentas al órgano electoral y la divulgación de los datos a la ciudadanía; sino –también– profundizar el análisis de la información rendida. Por esto, es importante que los países actualicen su normativa en esta dirección, se modernicen los órganos electorales y se entrene a los partidos para que utilicen tecnologías de transmisión de datos en sus comunicaciones.

Para activar el control social, es determinante que la información sobre cómo se financian las campañas de partidos y candidatos esté disponible durante el proceso electoral. En este sentido, la rendición mensual de cuentas, el uso de un formato estandarizado y la entrega electrónica permiten que la ciudadanía tome en cuenta esta información al momento de emitir su voto. La necesidad de una regularidad en la rendición de cuentas de partidos también aplica a tiempos no–electorales para facilitar el monitoreo permanente de la influencia del dinero en la política.

En aquellos países en los que el marco normativo en materia de financiamiento de la política no incluye reglas claras sobre la divulgación pública de las rendiciones de cuentas, las leyes de acceso a la información pueden convertirse en herramientas clave para garantizar este derecho ciudadano.

### **Los candidatos deben rendir cuentas sobre sus movimientos de fondos**

En muchos países, son los candidatos y no sus partidos los que recaudan grandes porciones de recursos para sus campañas. En la medida que los recursos son recaudados individualmente por los candidatos se aumenta el riesgo de un compromiso personal del candidato con el donante. Por este motivo, es importante que estos montos estén incluidos dentro de las obligaciones legales en materia de rendición de cuentas, así como en los controles del Estado y la ciudadanía. El riesgo de influencia indebida sobre los candidatos que administran recursos es elevado ya que además en el mayor de los casos los recursos provienen de un grupo reducido de donantes, de forma que en estos casos es preferible que los fondos sean reportados en rendiciones de cuentas independientes de las partidarias.

### **Los recursos movilizados en las elecciones internas y en las precampañas son parte del financiamiento de la política**

La dificultad de distinguir las diferentes etapas de la disputa por cargos públicos, no debe utilizarse como

vehículo para ocultar el uso de los recursos en la política. En varios países, la normativa limita la campaña oficial a un determinado período, cuando –en la práctica– la recaudación de fondos para las elecciones supera los plazos establecidos. Más aún, en aquellos casos en que los partidos realizan elecciones internas para definir los candidatos oficiales. De esta manera, cuando los partidos son instituciones fuertes o monopolizan el acceso a los cargos políticos, estas disputas internas movilizan recursos considerables.

Es imperioso que la normativa en esta materia cubra adecuadamente todas las etapas del proceso electoral. Los recursos movilizados en elecciones internas y previamente al inicio oficial de las campañas, deben ser incluidos en el sistema de rendición de cuentas. Vacíos normativos o interpretaciones dudosas de la legislación no deben posibilitar que el financiamiento –en cualquiera de sus etapas– quede fuera del régimen de control.

### **La información detallada y completa acerca de las donaciones privadas es clave para reducir los riesgos de corrupción asociados y posibilitar la independencia de los partidos y candidatos**

Las contribuciones privadas –que suelen ser los aportes más significativos durante los procesos electorales– deben ser parte integral de la rendición de cuentas ante las autoridades electorales. De hecho, en aquellos casos en que el sistema de rendición de cuentas se concentra exclusivamente en los gastos realizados con fondos de

origen público, la fiscalización –de los órganos estatales y de los ciudadanos– se torna incompleta.

El control estatal sobre los recursos de origen público tiene la ambición de auditar la forma en que los partidos gastan el dinero de los ciudadanos. Por su parte, el control sobre los ingresos de fuentes privadas, pretende fiscalizar la influencia indebida del dinero en la política. En este sentido, debe tenerse presente que este tipo de aportes puede socavar los principios democráticos de igualdad ciudadana y competencia equilibrada en elecciones, así como afectar negativamente la representación política.

Estas distorsiones, no sólo afectan la legitimidad de los representantes sino también su capacidad de legislar –es decir, de desarrollar reglas orientadas al beneficio público–. El impacto negativo sobre la calidad de vida de la ciudadanía se multiplica y se incurre en el riesgo de que el sistema democrático en su conjunto pierda credibilidad. Por esta razón, la rendición de cuentas sobre los recursos privados y, principalmente, sobre los grandes donantes, es clave para que los órganos estatales y la ciudadanía puedan monitorear –y, eventualmente, prevenir– este tipo de riesgos.

### **Para acortar la brecha entre las normas y su aplicación práctica, el control estatal debe disponer de mecanismos preventivos y de capacidad punitiva**

La posibilidad de aplicar sanciones en caso de transgresiones, es un elemento central de sistema de financiamiento de la política. Por lo general, las sanciones tienen costos económicos (multas). En este sentido, cuando los incumplimientos involucran gastos realizados con subsidios públicos, se prevé la posibilidad de que los partidos afectados pierdan estos aportes. A la vez es importante que la normativa defina expresamente responsabilidades penales, en caso de declaraciones deliberadamente falsas o incompletas. Sin embargo, las sanciones de orden político –tales como la inhabilitación de candidaturas o suspensión de los partidos– deben considerarse tan sólo como último recurso, en vistas de evitar su uso con fines políticos.

A parte de las sanciones, es importante que existan medidas preventivas que ayuden a fortalecer la transparencia e impedir la influencia indebida de intereses privados sobre la política. Estas medidas incluyen reglas claras respecto al registro y control de las transacciones económicas, centralizándolas en un sistema de financiamiento comprensivo, vetando cualquier forma de donaciones anónimas. La formalización de responsabilidades claras respecto a informes incompletos es una precondition necesaria para sanciones. Por

otro lado, las medidas preventivas van mas allá de los mecanismos formales. También incluyen fortalecer la capacidad de los partidos para cumplir con las normas, esclarecer la ciudadanía respecto a la importancia del dinero en la política, que es un asunto de todos.

### **La rendición de cuentas debe ser completa, detallada, confiable y un asunto de todos**

La rendición de cuentas de los partidos y candidatos se convierte en una mera formalidad cuando sus datos son presentados en forma desorganizada e incompleta, cuando los órganos electorales reciben –pero no analizan– los informes de rendición de cuentas y su divulgación a la ciudadanía es prácticamente nula. En estos casos, el sistema de financiamiento no contribuye a reducir los riesgos de corrupción asociadas al financiamiento político ni a generar confianza en el sistema político. Al contrario, se crea un círculo vicioso, en el que los actores políticos entregan informes poco confiables, que –a su vez– son aceptados acríticamente por los órganos de control e ignorados por la ciudadanía y los medios de comunicación –simplemente– porque no retratan la realidad.

Los partidos políticos, los candidatos, los órganos de control estatal y la ciudadanía deben actuar para consolidar un círculo virtuoso, en el que el control genere datos cada vez más confiables, oportunos y completos; y estos –a su vez– aumenten la confianza en el sistema. En este sentido, los órganos de control estatal, además de garantizar el

cumplimiento de la ley, deben asegurar que la ciudadanía tenga acceso a datos completos, detallados y confiables. Por su parte, de las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación, se espera que desarrollen, en forma creativa, actividades de apoyo a las autoridades de control estatal y las induzcan a actuar en forma eficiente. Además se espera que tales organizaciones y los medios vigilen las prácticas de financiamiento de la política y traduzcan datos complejos en información accesible para los ciudadanos. Finalmente, qué participen en los debates sobre posibles reformas del marco legal, como defensores del interés público.

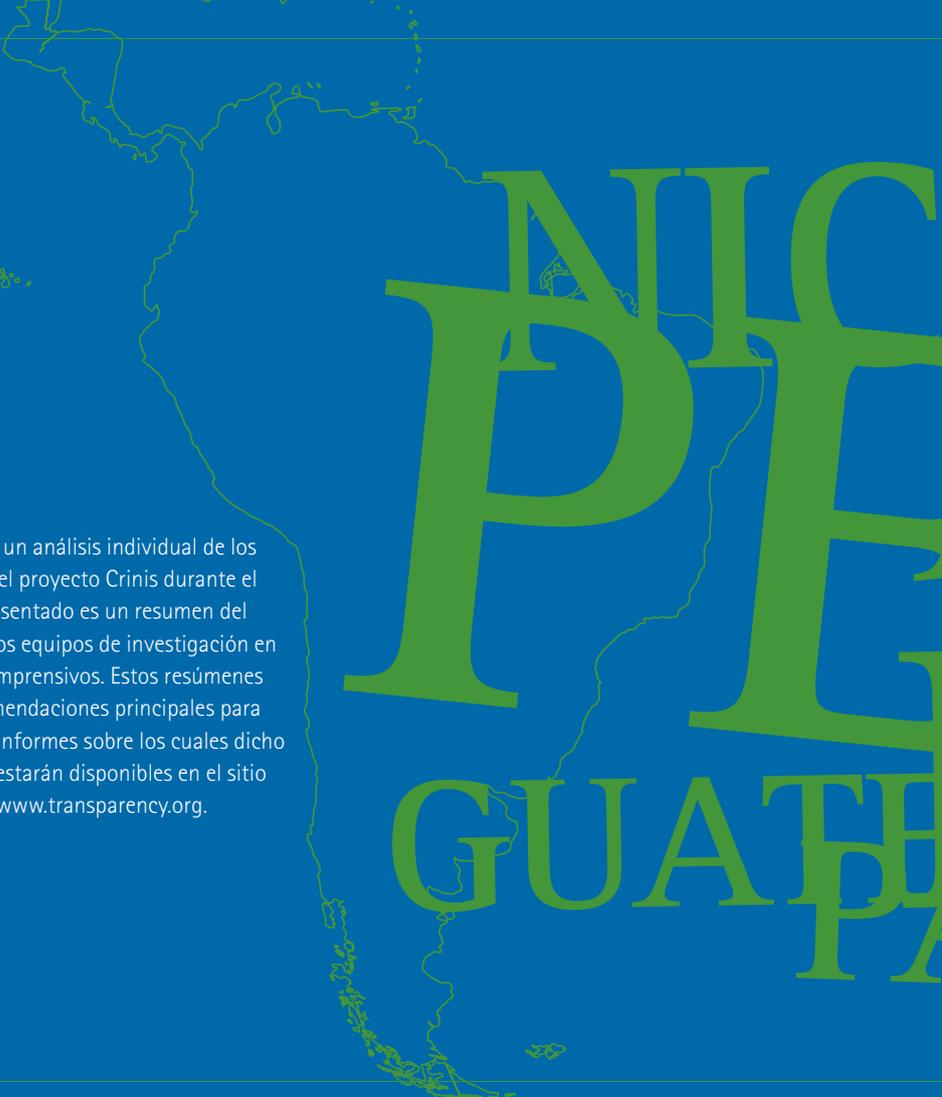
La tarea del proyecto Crinis continúa una vez finalizado este estudio. La intención es que los criterios en los cuales está basado el estudio sirvan como punto de partida para debatir estándares aceptables en diferentes contextos políticos, con el objetivo de volver más transparente el financiamiento en la política a nivel regional. No se trata de presentar respuestas únicas o generalizables, en función de los problemas diagnosticados para cada país, sino –por el contrario– de iniciar un diálogo.

Cuando el diagnóstico elaborado aquí sea apropiado por los actores involucrados en estas temáticas, el proyecto habrá contribuido a que la región avance en el camino hacia una mayor transparencia. Esperamos que el diagnóstico pueda desencadenar debates acerca de las reformas necesarias; en este caso, orientadas a superar

la opacidad existente en materia de financiamiento de la política en la mayoría de los países de la región. Más aún, que pueda involucrar a hombres y mujeres comunes que, en el ejercicio de su ciudadanía, debaten sobre los desafíos para su implementación. A su vez, el enfoque comparado del estudio Crinis, permite relevar herramientas, utilizadas –con diferentes grados de éxito– en diferentes países que, sin lugar a dudas, pueden inspirar los esfuerzos hacia la promoción de más transparencia en el financiamiento de la política a nivel regional.

## Análisis por país

A continuación, se presenta un análisis individual de los ocho países estudiados por el proyecto Crinis durante el año de 2006. El material presentado es un resumen del diagnóstico elaborado por los equipos de investigación en informes narrativos más comprensivos. Estos resúmenes presentan además las recomendaciones principales para cada país en particular. Los informes sobre los cuales dicho resúmenes fueron basados estarán disponibles en el sitio web del Proyecto Crinis, en [www.transparency.org](http://www.transparency.org).



NICARAGUA  
PELOTE  
GUATEMALA

ARAGLIA  
ARGENTINA  
ARABIA SAUDITA  
COLOMBIA  
DANIMARCA  
MAYANA  
GOSTA RICA  
ARAGUAY

## ARGENTINA

## ▶ 1. El marco legal

Desde el retorno de la democracia en 1983, Argentina reformuló repetidas veces su sistema de financiamiento de la política. La ley de Partidos Políticos de 1985 y el incremento de los aportes públicos por medio de la creación de un fondo partidario en 1992, representan auspiciosos avances en esta materia. Una década más tarde, en 2002, el país reformula profundamente las leyes de financiamiento de partidos y elecciones. En este sentido, se incluyen rigurosas reglas respecto de los aportes privados –que a diferencia de la Ley de 1985 ya no permiten las donaciones anónimas– y de la rendición de cuentas.

En la actualidad, el sistema de financiamiento de la política incluye prácticamente todas las herramientas posibles: aportes públicos directos para partidos y procesos electorales; vetos a diferentes grupos de donantes; reglas sofisticadas respecto del límite de los montos autorizados para donaciones; y un sistema de control en manos de un órgano independiente. Las normativas de mayor jerarquía en esta materia son la Constitución Nacional de 1994 –que en su artículo 38 consagra los subsidios públicos para las organizaciones partidarias y el principio de “publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio”–, la Ley de Financiamiento de Partidos Políticos de 2002 –que regula en forma detallada la vida financiera de los partidos– y el Código Electoral de 1983 –reformado en 2002–. Los cambios introducidos con las reformas del año 2006

no son objeto de este estudio, que tiene como punto de referencia las elecciones generales de 2003.

Luego de la reforma constitucional de 1994, el presidente de la República se **elige** directamente por el pueblo, por medio de un sistema de doble vuelta y por un período de cuatro años, renovable una sola vez en forma consecutiva. Los diputados de la Nación también se eligen por cuatro años, por un sistema de listas cerradas y bloqueadas, aunque la sala se renueva por mitad cada bienio. Los senadores duran seis años en sus funciones y el cuerpo se renueva por tercios cada dos años. Para las elecciones parlamentarias, las campañas deben extenderse por 60 días, mientras que para la elección del presidente, la duración permitida es de 90 días. Las precampañas –para las cuales los candidatos movilizan recursos considerables– no se encuentran contempladas en el sistema que regula el financiamiento de la política.

La creación del fondo partidario y la modificación del Código Electoral garantizaron **fondos públicos** para cofinanciar elecciones y apoyar a los partidos con aportes anuales. Estos últimos –que son definidos año a año en la Ley de Presupuesto– se distribuyen del siguiente modo: 20% de forma igualitaria entre todos los partidos y 80% de manera proporcional a los votos obtenidos por cada fuerza política en la última elección de diputados de la Nación. En Argentina, no existen franjas horarias gratuitas para los partidos en los medios de comunicación ni restricciones

respecto de la contratación de espacios de propaganda durante las elecciones.

La reforma de 2002 impuso diferentes tipos de limitaciones para el **financiamiento privado** de la política, que tiene un peso importante sobre el financiamiento total. En particular, están prohibidas las donaciones por parte de entidades extranjeras, empresas concesionarias del Estado, personas naturales o jurídicas que exploten juegos de azar, las donaciones anónimas y el financiamiento desde organismos públicos. A su vez, se fijaron límites respecto (i) del tope de gastos permitidos para las campañas –equivalente a 1 peso por votante en cada elección–, (ii) del monto autorizado de donaciones individuales sobre el total de financiamiento privado recibido –estimado en 0,5% para personas naturales y 1% para empresas–, y (iii) respecto de la participación del total de las donaciones privadas en el volumen total de recursos permitidos en campañas.

En el **control estatal** de las cuentas partidarias participan el Ministerio del Interior, que distribuye los recursos públicos; la Auditoría General de la Nación, que fiscaliza las finanzas de los partidos y la Cámara Nacional Electoral, a la cual cabe juzgar y sancionar los delitos denunciados. La Cámara Nacional Electoral –que se compone de 3 jueces de carrera– es un órgano independiente, que funciona en el ámbito del Poder Judicial de la Nación.

Debido al tipo de **federalismo** propio del país, las normativas nacionales sobre financiamiento sólo se aplican en las elecciones federales. Argentina es el único caso del estudio en el que las jurisdicciones provinciales tienen regímenes de financiamiento propios.

## ► 2. La práctica

A pesar de que la ley les exige a los partidos que mantengan una contabilidad interna, en la práctica, estos cuentan con una capacidad limitada para cumplir con tales exigencias formales. Esto es así, por la falta de cuadros profesionales, que impide que los partidos desarrollen con regularidad su actividad contable.

La **rendición de cuentas** de los partidos al órgano electoral debería ser bastante completa, puesto que –por ley– es obligatoria, prevé un formato de entrega electrónica y que los partidos presenten informes preliminares diez días antes de la fecha de las elecciones. A la vez que no fue posible recolectar información sistemática respecto del cumplimiento de estas obligaciones, los expertos consultados sostuvieron que los partidos cumplen con ellas tan sólo como un ejercicio de "maquillaje", sin valor informativo alguno.

Como en el resto de los países estudiados, la **confiabilidad** de los datos rendidos es baja. En este sentido, se destacan los informes presentados por los

### Ficha técnica

Datos básicos de la investigación en Argentina

El índice se refiere a las elecciones generales de 2003.

La recolección de datos se hizo entre mayo y agosto de 2006.

La encuesta a 13 profesionales fue realizada entre julio y agosto de 2006.

El envío de cartas de solicitud de información por parte de los equipos locales fue en junio de 2006; con cierre para la recepción de respuestas 60 días después.

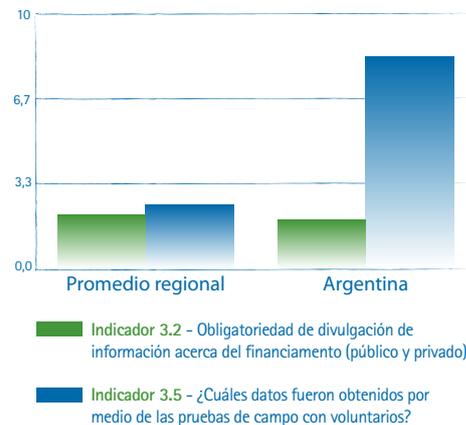
Las pruebas de campo conducidas por ciudadanos, estudiantes y periodistas ocurrieron en la primera semana de agosto 2006.

partidos en forma previa a la fecha de la elección, que –generalmente– se distancian de los ingresos y gastos realmente involucrados. De hecho, todavía no se nota un progreso significativo producto de la obligación –desde las elecciones de 2005– de que la rendición de cuentas se efectúe por medio de un formato electrónico estándar.

Respecto de la **divulgación pública** de los informes anuales y electorales, la práctica todavía se distancia de la normativa. En este sentido, mientras que el órgano electoral y los legisladores tuvieron altas tasas de respuesta a las solicitudes de información del equipo local de investigación, los partidos, donantes y dueños de medios de comunicación fueron reticentes a contestar. Para la ciudadanía, el acceso a la información fue más difícil. En este rubro, el promedio obtenido se encuentra por debajo del promedio de los ocho países estudiados. Se trata –éste– de un resultado especialmente decepcionante en vistas del avance corroborado en el país en el ámbito legal (gráfico siguiente).

En materia de **mecanismos preventivos**, el país dispone de muchas herramientas orientadas a garantizar cuentas claras y mayor facilidad en el control. En el campo de las **sanciones**, Argentina no contempla la aplicación de penas políticas. Posiblemente, esto se explique por el peligro de abuso partidario sobre medidas de este tipo. En términos generales, los expertos evalúan negativamente la adecuación del régimen de sanciones al contexto político e institucional del país.

### ➤ Divulgación pública en la ley y la práctica Argentina y promedio regional



En el campo del **control estatal**, el problema no pareciera ser la falta de independencia de la institución, sino –en su lugar– la baja capacidad en términos de recursos humanos. Por otro lado, el **control social**, aún cuando es deficiente en ciertos aspectos, se encuentra en niveles relativamente altos en comparación con el tipo de organización y acción colectiva de la sociedad civil en el resto de la región.

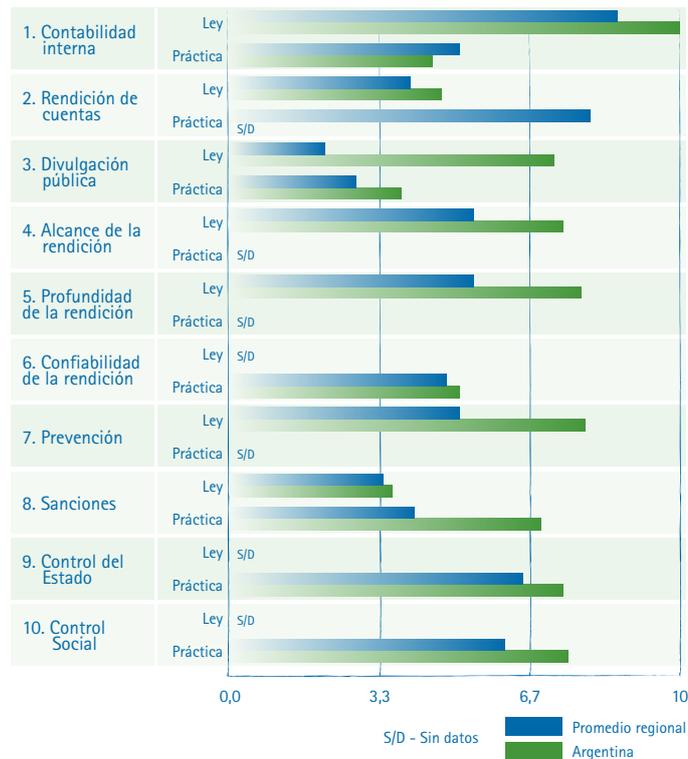
### ▶ 3. Las recomendaciones

La necesidad de volver a reformar el sistema de financiamiento de la política –y en particular, los criterios

de distribución de los recursos públicos entre los partidos- se coló nuevamente en la agenda pública, en el año 2005, a la par que se reiteraron los escándalos políticos. Respecto de la cuestión de la transparencia y la rendición de cuentas, las recomendaciones que surgen del proyecto Crinis en Argentina son las siguientes:

- Limitar la realización de actos inaugurales de obras públicas y el lanzamiento de planes o programas de alcance colectivo durante toda la campaña electoral y dentro de los seis meses previos a cada elección.
- Limitar la contratación de espacios de propaganda audiovisual por parte de partidos, alianzas y terceros, a cambio de otorgamiento estatal gratuito de tales espacios.
- Regular la propaganda de los actos de gobierno durante las campañas electorales, para evitar la captación del sufragio en favor de los candidatos oficiales. Permitir sólo la propaganda de carácter informativo o educativo (campañas de bien público frente a casos de emergencia sanitaria, social o catástrofe natural).
- Aumentar el presupuesto del órgano de control electoral, de forma de permitir el acceso a metodologías más sofisticadas que el control contable (por ejemplo, auditoría de medios de comunicación) y una mejoría en el nivel de capacitación de su personal.

### ➤ Índice cuantitativo del proyecto Crinis Las diez dimensiones, en la ley y la práctica Argentina y promedio regional



# Principales resultados del proyecto Crinis en COLOMBIA

## ▶ 1. El marco legal

En las últimas dos décadas, Colombia realizó reformas en su sistema político, que –cristalizadas en un nuevo Código Electoral (1986) y una nueva Constitución (1991) – implicaron profundos cambios en el sistema de representación y de partidos. Paralelamente, el país enfrentó amenazas al monopolio del poder del Estado por parte de grupos armados, motivadas por cuestiones ideológicas y/o ligadas al narcotráfico.

El sistema de financiamiento de la política fue afectado en varias oportunidades por este tipo de reformas. La Constitución de 1991, en sus artículos 109 a 111, redefine aspectos básicos: regla topes, vetos y límites a los subsidios públicos y asienta el principio de transparencia. Posteriormente, la nueva Ley de Partidos Políticos (1994) incorpora y reglamenta las pautas constitucionales. A partir de 1995, se sucedieron varias iniciativas de reforma que, sin embargo, no lograron avanzar con éxito hasta 2003. En ese año, la denominada "reforma política" introdujo cambios profundos en el sistema representativo, incluyendo modificaciones en el sistema electoral, la "ley de bancadas" y sobre la democracia interna de los partidos. Asimismo, en 2005, a la par que se incorporó la reelección presidencial, se incluyeron cambios significativos en el financiamiento de las campañas electorales para elecciones presidenciales. En este sentido, se establecieron topes para el total de gastos autorizados para las campañas presidenciales, se incrementaron significati-

vamente los subsidios públicos y se introdujeron límites para la recepción de aportes privados y por parte de donantes individuales; sin afectar –de todos modos– la normativa vigente para las campañas electorales del Poder Legislativo. El estudio conducido por el proyecto Crinis en Colombia, al considerar las elecciones generales de 2002 –naturalmente– no tuvo en cuenta estos últimos cambios.

Durante dichas elecciones, el sistema de **financiamiento privado** vigente contemplaba vetos a la percepción de donaciones anónimas y por parte de funcionarios públicos. En ese entonces, la delimitación de montos para recibir donaciones no estaba acogida por la legislación. En materia de gastos el Consejo Nacional Electoral, definía seis meses antes de las elecciones los topes para los gastos autorizados.

Los **aportes públicos** disponibles –afectados tanto al financiamiento de la vida ordinaria de los partidos como a las elecciones– son distribuidos, en su mayoría, en forma proporcional a los resultados electorales; de modo que, sólo el 10% de los recursos se asigna en forma equitativa entre los partidos. Asimismo, estos tienen acceso gratuito a los medios de comunicación estatal y, paralelamente, contratan por su cuenta espacio publicitario en los medios privados.

Los partidos están obligados a **rendir cuentas** al órgano electoral, tanto en los periodos electorales como en aquellos no electorales, dentro de un plazo no mayor a 30 días de

finalizados los comicios o el año fiscal. De esta manera, si bien no tienen obligación de presentar informes sobre sus ingresos y gastos en forma previa a las elecciones, el régimen de control incluye a las internas partidarias. El sistema electoral colombiano atribuye un peso importante a los candidatos, en tanto cuenta con el sistema del voto preferencial optativo para las listas partidarias y autoriza las candidaturas independientes. En este sentido, la obligación de rendir cuentas se extiende a candidatos independientes pero no alcanza a quienes compiten dentro de una misma lista partidaria. Los informes, luego de ser auditados por el Tribunal Electoral, deben ser **publicados** por los partidos en una gaceta nacional.

En el **control estatal** del financiamiento, participan la Registraduría Nacional del Estado –que se responsabiliza por el pago de los subsidios públicos– y el Consejo Nacional Electoral –que recibe y juzga los informes sobre financiamiento–. A su vez, el Fondo de Campañas, que integra el Consejo Nacional Electoral, audita los informes económico-financieros de campañas y partidos; y tiene la facultad de realizar investigaciones administrativas e imponer multas. En caso de responsabilidad penal, la instancia judicial es competente.

## ► 2. La práctica

En las tres etapas de la **rendición de cuentas** –contabilidad interna, presentación de informes ante el órgano electoral y divulgación pública– el sistema

colombiano presenta índices superiores al promedio regional; no sólo en relación con las prescripciones legales sino también en la práctica. La contabilidad interna de los partidos, además de ser obligatoria, suele ser realizada con auditores registrados y con mayor regularidad que la vigente en el resto de la región. Los informes anuales y electorales son rendidos ante el órgano electoral.

Una vez aprobados los informes, esta institución **divulga** las rendiciones de cuentas de partidos y candidatos (en el caso de los independientes). Sin embargo, es importante resaltar que la difusión pública no incluye lo anexos, en los que se encuentran los detalles sobre las donaciones y la identificación de los donantes. Los ciudadanos sólo tienen acceso a este tipo de datos a partir de solicitudes específicas al órgano electoral. Esta institución impone barreras administrativas –largos plazos de respuesta, tasas de pago y condiciones limitadas de acceso– de modo de dificultarle al ciudadano la obtención de este tipo de información.

En la práctica, este tipo de trabas administrativas limita el acceso de la ciudadanía a los informes sobre financiamiento. De hecho, en el marco de esta investigación, mientras que el órgano electoral respondió a las solicitudes, el resto de los actores consultados (partidos políticos, congresistas, empresas privadas y canales de televisión) no lo hizo; y, en su lugar, le sugirió a la ciudadanía que se remitiera al órgano electoral. De este modo, los ciudadanos,

### Ficha técnica

Datos básicos de la investigación en Colombia

El índice se refiere a las elecciones generales de 2002.

La recolección de datos se hizo entre el 23 de abril y 10 de agosto de 2006.

La encuesta a 40 profesionales fue realizada entre mayo y junio de 2006.

El envío de cartas de solicitud de información por parte de los equipos locales fue en abril y mayo de 2006; con cierre para la recepción de respuestas 60 días después.

Las pruebas de campo conducidas por ciudadanos, estudiantes y periodistas ocurrieron entre el 23 de julio y el 10 de agosto de 2006.



# COLOMBIA

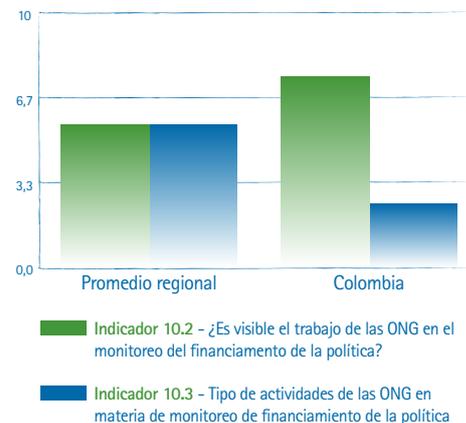
estudiantes y periodistas no lograron acceder a los datos pautados en las pruebas de campo.

En términos del **alcance** de los datos, el sistema colombiano es avanzado: las rendiciones sobre financiamiento privado, además de incluir a las donaciones en especie, contemplan los bienes y servicios recibidos gratuitamente, préstamos, bienes del partido, recaudación de fondos en eventos y el autofinanciamiento. En cuanto a la **profundidad**, los informes incluyen –en sus anexos– listas de identificación de cada donante por medio de su denominación oficial.

Respecto de la **confiabilidad** de los datos, las mediciones realizadas indican importantes niveles de desconfianza. La mayoría de los expertos entrevistados califica de incompletos y poco confiables los informes rendidos y, en términos genéricos, se estima que sólo el 30% de los recursos involucrados son registrados en los informes.

Asimismo, el **órgano estatal de control** posee limitada credibilidad. Debido a su escasa independencia y a la falta de recursos humanos, los expertos consultados manifiestan que éste tiene poca capacidad para identificar y sancionar transgresiones a la Ley de Financiamiento Político. El **control social**, a pesar de desarrollar actividades sólo en algunas áreas del financiamiento político presenta –en el índice Crinis– valores superiores al promedio de la región en la visibilidad de tales actividades (gráfico siguiente).

## Control social, visibilidad y actividades desarrolladas: Colombia y promedio regional



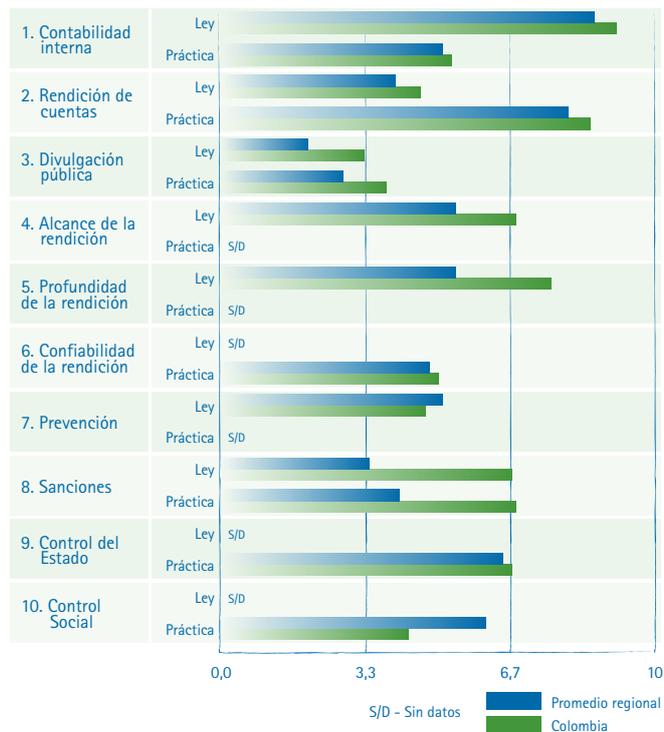
## ▶ 3. Las recomendaciones

- Es importante que se sancione adecuada y sistemáticamente el incumplimiento de las obligaciones de rendición de cuentas (entre ellas, la presentación de informes superficiales).
- Se recomienda establecer límites al número de rectificaciones que los partidos y candidatos pueden efectuar sobre los informes presentados al Consejo Nacional Electoral, que –en la actualidad– son devueltos varias veces a los responsables para la inclusión de correcciones.

- Se recomienda que las autoridades electorales aumenten los programas de capacitación de partidos sobre los requerimientos de la rendición de cuentas, así como que desarrollen mecanismos para incentivarlos a cumplir con sus obligaciones en esta materia.
- Se sugiere la modificación de los calendarios establecidos para la revisión de los informes. En particular, ampliar el tiempo que dispone el Fondo de Campañas para realizar su evaluación.
- Se recomienda expedir oportunamente la reglamentación sobre rendición de cuentas en las elecciones legislativas, para que los partidos y candidatos cuenten con tiempo suficiente como para comprenderla y adoptar los procedimientos necesarios para cumplirla.
- Se recomienda que se extiendan los cambios legales que hubo para las elecciones presidenciales, a las elecciones de Congreso, especialmente en lo relacionado con el establecimiento de topes a las donaciones de particulares a las campañas y el veto a donaciones de empresas privadas.
- Se sugiere que la rendición de cuentas ante el Consejo Nacional Electoral y su correspondiente publicación se realicen en forma previa a los comicios. De ser así, la información rendida debería divulgarse tal y como fue entregada por los partidos y candidatos a las autoridades; en particular, los anexos que incluyen los reportes de los donantes de las campañas. Por el

contrario, la publicación de la rendición de cuentas posterior a los comicios debe realizarse una vez que haya sido auditada por el Consejo Nacional Electoral. De esta manera, el ciudadano contará con información sobre las donaciones que recibió su candidato/partido.

### Índice cuantitativo del proyecto Crinis Las diez dimensiones, en la ley y la práctica Colombia y promedio regional



## COSTA RICA

## ▶ 1. El marco legal

Costa Rica es históricamente una de las democracias más estables de América Latina. Al no haber atravesado las violentas rupturas institucionales que caracterizaron a la región en la segunda mitad del siglo XX, goza de instituciones políticas consolidadas y partidos políticos fuertes.

El país desarrolló un sistema de financiamiento de la política sofisticado, que incluye vetos y límites a determinados donantes, subsidios públicos para los partidos en los años en que se disputan elecciones nacionales y un sistema de rendición de cuentas ante un órgano de control independiente.

La Constitución de 1949 –reformada en 2001– y el Código Electoral de 1952 –modificado en 1996 y 2001– son las normas de mayor jerarquía en la materia y rigen las **elecciones** nacionales, regionales y municipales. El **sistema electoral** prevé, para la elección presidencial, el uso de una o dos vueltas; y el sistema proporcional con lista cerrada y bloqueada para el caso de los diputados. La elección del presidente y de los miembros del Poder Legislativo se realiza en forma simultánea y los mandatos –de uno y otros– se extienden por cuatro años. La duración de las campañas no está limitada, pero la propaganda en los medios de comunicación no puede durar más que 90 días. Las pre-campañas no están reguladas, de forma que tienen un perfil propio en cada partido.

Los **aportes públicos** concedidos a los partidos desde los años cincuenta son relativamente altos. En la actualidad, se otorgan en los años electorales y no pueden superar, en total, el 0,19% del Producto Interno Bruto. El criterio de distribución de los recursos entre los partidos es proporcional a la cantidad de votos obtenida en cada disputa electoral. El sistema de pagos por adelantado, practicado hasta 1996, se reemplazó, luego de un fallo de la Justicia Constitucional, por un sistema de reembolso sobre los gastos realizados. De todas formas, la discusión acerca del sistema de pagos continúa, debido a que –con el régimen vigente– los partidos se ven forzados a recurrir a créditos privados lo que introduce influencias privadas sobre las instituciones públicas. Finalmente, en Costa Rica no están contempladas franjas horarias gratuitas para los partidos en periodo electoral en los medios de comunicación ni existen limitaciones respecto de su uso.

Los **recursos privados** tienen un papel importante en el financiamiento de las elecciones. De hecho representan la mayor parte de los recursos que financian las campañas políticas. Sin embargo, existen varias limitaciones respecto de su uso. Los vetos más importantes se refieren a la percepción de recursos desde el extranjero –sea de particulares o de empresas– y por parte de instituciones públicas. Asimismo, los aportes privados no pueden, en total, superar en más de 45 veces el salario mínimo del país, acumulado en cada período presidencial.

Los partidos **rinden cuentas** sobre su vida ordinaria cada tres meses al órgano electoral, lo que también cubre los períodos electorales. En esta contabilidad no están incluidos los **eventuales** gastos de los **candidatos**, que no son los principales montos, pero que existen y deberían aparecer en las auditorías.

La normativa electoral no obliga a **divulgar** la información sobre financiamiento de la política. Sin embargo, este principio puede ser deducido de una norma de carácter general que contempla la transparencia de la administración pública.

El **control estatal** del financiamiento de la política está en manos del Tribunal Superior Electoral y de la Contraloría de la República. Los nueve miembros del Tribunal, que depende del Poder Judicial, son elegidos por la Corte Suprema de Justicia y sus mandatos duran seis años. La Contraloría, indicada por la Asamblea Legislativa y con mandato de ocho años, participa en la revisión técnica de las cuentas presentadas por los partidos.

## ► 2. La práctica

El sistema costarricense está muy desarrollado en términos de la contabilidad interna de los partidos y exige que las instituciones partidarias tengan contadores profesionales y cumplan con la obligación de mantener actualizados sus libros contables.

La **rendición** trimestral de **cuentas** sobre los ingresos privados y su frecuencia mensual en períodos electorales permite un seguimiento sistemático de las cuentas partidarias, lo que sitúa al caso costarricense por encima de sus vecinos. Lamentablemente no existe un formato estándar para la rendición de cuentas por lo que el país "sólo" saca un puntaje regular en el índice del proyecto Crinis (en materia de disposiciones legales). En términos de práctica, Costa Rica obtuvo una calificación satisfactoria en el cumplimiento de las obligaciones en materia de rendición de cuentas.

Respecto de la **divulgación** de los datos, la ley electoral costarricense evita toda referencia. Pese a esto, el Tribunal Supremo Electoral permite acceso a los informes en Internet.

En términos de **alcance y profundidad**, los informes detallan los valores recibidos en dinero y en especie, y permiten la identificación individual de cada donante. Sin embargo, a pesar de la utilización de tecnología de la información, los datos no están disponibles como "banco de datos". El **control estatal** se concentra principalmente en la revisión del gasto efectuado con recursos de origen público; y, respecto de los ingresos privados, se limita a registrar las declaraciones de los partidos. De esta manera, la **confiabilidad** de los datos se encuentra en un nivel similar al que se corrobora en los otros países de la región.

A pesar de que las medidas **preventivas** y el régimen de **sanciones** se encuentran más desarrollados en Costa

### Ficha técnica

Datos básicos de la investigación en Costa Rica

El índice se refiere a las elecciones generales de 2002.

La recolección de datos se hizo entre marzo y junio de 2006.

La encuesta a 16 profesionales fue realizada entre marzo y mayo de 2006.

El envío de cartas de solicitud de información por parte de los equipos locales fue en marzo de 2006; con cierre para la recepción de respuestas 60 días después.

Las pruebas de campo conducidas por ciudadanos, estudiantes y periodistas ocurrieron en junio de 2006.

Rica que en el promedio de la región, la aplicación práctica de tales facultades legales es decepcionante.

La evaluación práctica de varias de las dimensiones de desempeño del **control estatal** está por encima de la media. Por el contrario, las iniciativas de la **sociedad civil** son todavía débiles.

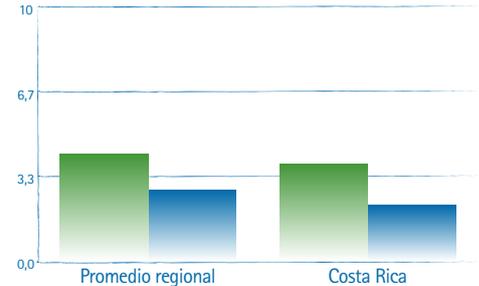
### ▶ 3. Las recomendaciones

El debate sobre la reforma del sistema de financiamiento de partidos y campañas se incorporó nuevamente en la agenda pública en el año 2005, luego de que tuvieron lugar algunos escándalos políticos. En términos de transparencia y rendición de cuentas, las recomendaciones son las siguientes:

- Los órganos de control estatal deberían incluir entre sus actividades la revisión de los ingresos de origen privado. De esta forma, se podría mejorar la confiabilidad de los datos informados. Esta está más bajo del promedio de la región, un hecho ciertamente lamentable en un país con una de las instituciones de control más independientes (gráfico siguiente).
- Las rendiciones de cuentas en Costa Rica deberían incluir los gastos de campaña de los candidatos.

- La divulgación de las rendiciones de cuentas debería utilizar los recursos de la informática moderna, para ofrecer "bancos de datos" y una difusión más amplia de la información disponible.
- En su formato actual, el régimen de sanciones no es aplicable en muchos de sus elementos. Se recomienda su revisión.

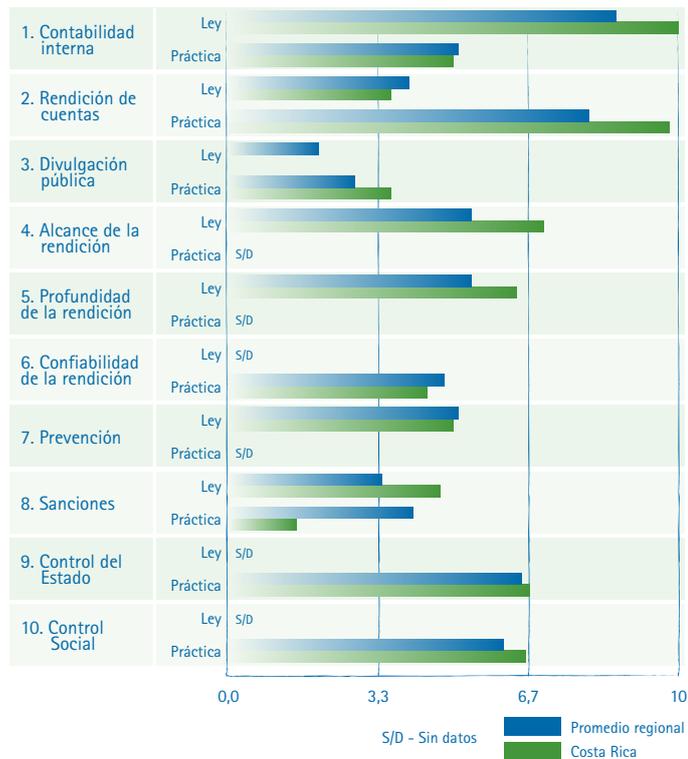
#### ▶ La evaluación de la confiabilidad de los datos: Costa Rica y promedio regional



**Indicador 6.4** - ¿Los partidos y candidatos identifican en los informes a sus donantes pero reportan de forma incompleta las sumas de dinero recibidas?

**Indicador 6.3** - Analizando los informes financieros oficiales, ¿es posible formarse una idea real de los costos de una campaña?

## Índice cuantitativo del proyecto Crinis Las diez dimensiones, en la ley y la práctica Costa Rica y promedio regional



## ▶ 1. El marco legal

En Guatemala, desde el comienzo de la transición democrática en 1985 -cuya consolidación recién tuvo lugar, en 1996, con la firma de los Acuerdos de Paz - se ha afianzado el multipartidismo. Desde entonces, el país se caracteriza por la baja integración de los ciudadanos en el sistema político -marcado por reducidas tasas de participación electoral- y una fuerte inestabilidad en el sistema de partidos. En este último sentido, es frecuente el surgimiento de nuevos partidos y la desaparición de otros que han sido importantes en elecciones pasadas.

En 1985, se introdujeron -por ley- los aportes públicos a los partidos. Esta norma rigió las elecciones generales de 2003, objeto de este estudio. Posteriormente, la reforma política de 2004 introdujo una serie de cambios importantes en el financiamiento de la política: amplió el financiamiento estatal, definió topes para los gastos de campaña, reguló las tarifas de la propaganda en los medios de comunicación, obligó a que los partidos registren las donaciones privadas y dispuso la fiscalización de sus recursos -de origen público y privado- por parte de un órgano de control estatal. Estos cambios -ocurridos en forma posterior a las elecciones de 2003- no fueron contemplados en el marco del proyecto Crinis.

Hasta la reforma constitucional de 1993, el Poder Ejecutivo y los legisladores permanecían en sus cargos por

cinco años. A partir de ese momento, el plazo se redujo en un año. El país adopta un **sistema electoral** mixto -es decir, preponderantemente mayoritario pero con elementos de representación proporcional- para elegir a los miembros del Poder Legislativo. En este sistema, los candidatos asumen un rol importante en las campañas electorales y -por lo tanto- en su financiamiento. Las elecciones para presidente, coincidentes con las legislativas, son por mayoría absoluta de votos, con posibilidad de segunda vuelta. La reelección inmediata esta impedida por la Constitución.

Las normas respecto del **financiamiento privado** de la política se limitan a prohibir las donaciones anónimas y de origen extranjero. En el marco de la reforma de 2004, estas reglas -bastante flexibles- no han sido modificadas ni complementadas.

Las reglas en materia de **aportes públicos** cambiaron reiteradamente. La reforma de 2004, incrementó los montos disponibles, hasta llevarlos a 2 dólares por voto. Los partidos reciben estos fondos en forma proporcional a los votos obtenidos en la última elección a presidente. Los recursos son girados a los partidos en cuotas anuales.

Hasta el año 2004, los partidos **rendían cuentas** al órgano electoral exclusivamente sobre los subsidios estatales y, por lo tanto, la auditoría se limitaba a los gastos realizados con recursos de origen público. La reforma de 2004 amplió la rendición de cuentas para contemplar,

también, a los recursos privados. Una vez entregados a la Justicia Electoral, estos informes deben ser **divulgados** a la ciudadanía.

La administración del proceso electoral por parte de un **órgano estatal** relativamente independiente –el Tribunal Supremo Electoral (TSE)–, le otorga credibilidad a las contiendas. Los integrantes de este Tribunal –que tiene a su cargo la fiscalización de fondos públicos y privados– son preseleccionados por una Comisión de Postulación y luego elegidos por mayoría calificada en el Congreso de la República.

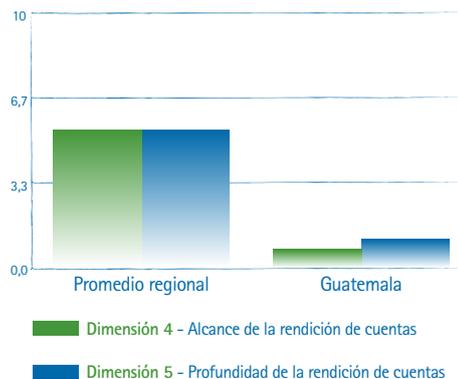
## ▶ 2. La práctica

Dada la fragilidad del sistema de partidos y las escasas normas vigentes en materia de **contabilidad interna**, los partidos contratan profesionales para que lleven su contabilidad mensual sólo a los efectos de notificar los gastos realizados con aportes públicos. Estos informes, entregados anualmente en la **rendición de cuentas** al TSE, garantizan futuros reembolsos de subsidios públicos, no presentan en forma separada la contabilidad de períodos electorales y no electorales; y –a su vez– no dan cuenta de los ingresos privados. Tampoco se adopta en estos informes un formato estándar, ni se los entrega en formato electrónico y ni los medios o proveedores de servicios a partidos son obligados a reportar al TSE. Con las reformas de 2004, posteriores a las elecciones de 2003

que a su vez fueron objeto de este estudio, la rendición de cuentas de partidos se hizo más exigente.

En consecuencia, el **alcance** y la **profundidad** de los datos son prácticamente nulos, puesto que no revelan el origen de una parte importante de los ingresos de los partidos (gráfico siguiente). Los expertos evalúan la **confiabilidad** de los datos como la más baja entre los países estudiados.

### > La evaluación del alcance y profundidad de la rendición de cuentas: Guatemala y promedio regional



El país prácticamente no dispone de ninguno de los mecanismos **preventivos** y de **sanciones** identificados en este estudio. En la Ley Electoral y de Partidos Políticos de 1985, sólo se adopta la prohibición de las donaciones

## Ficha técnica

Datos básicos de la investigación en Guatemala

El índice se refiere a las elecciones generales de 2003.

La recolección de datos se hizo entre julio y diciembre de 2006.

La encuesta a 30 profesionales fue realizada entre julio y diciembre de 2006.

El envío de cartas de solicitud de información por parte de los equipos locales fue entre 1º y 7 de agosto de 2006; con cierre para la recepción de respuestas 60 días después.

Las pruebas de campo conducidas por ciudadanos, estudiantes y periodistas ocurrieron en octubre de 2006.

anónimas, entre los varios mecanismos que pudieran prevenir irregularidades en el financiamiento político. Asimismo, los expertos evaluaron que la implementación de las pocas sanciones existentes es muy débil. Respecto de la adecuación de las normas al contexto político e institucional del país, se manifestaron de forma igualmente crítica.

El **órgano de control estatal** recibió evaluaciones relativamente positivas por parte de los expertos, tanto respecto de su independencia como en relación con el nivel de recursos humanos. Sin embargo, los especialistas fueron críticos al momento de valorar el desempeño de este órgano en términos del cumplimiento de sus funciones. El control social, si bien todavía tiene un campo de intervención limitado, fue percibido como independiente por los expertos consultados.

### ▶ 3. Las recomendaciones

Si bien la reforma de 2004 introdujo importantes mejoras en la Ley Electoral, esta es –todavía– una materia inconclusa. A continuación, se indican algunas cuestiones que requieren ser redefinidas, particularmente a la luz de las elecciones de 2007:

- El mandato fiscalizador al Tribunal Supremo Electoral es amplio, aunque insuficientemente puesto en práctica por la institución. Si bien –por ley– el órgano electoral puede fiscalizar fondos públicos y privados, la

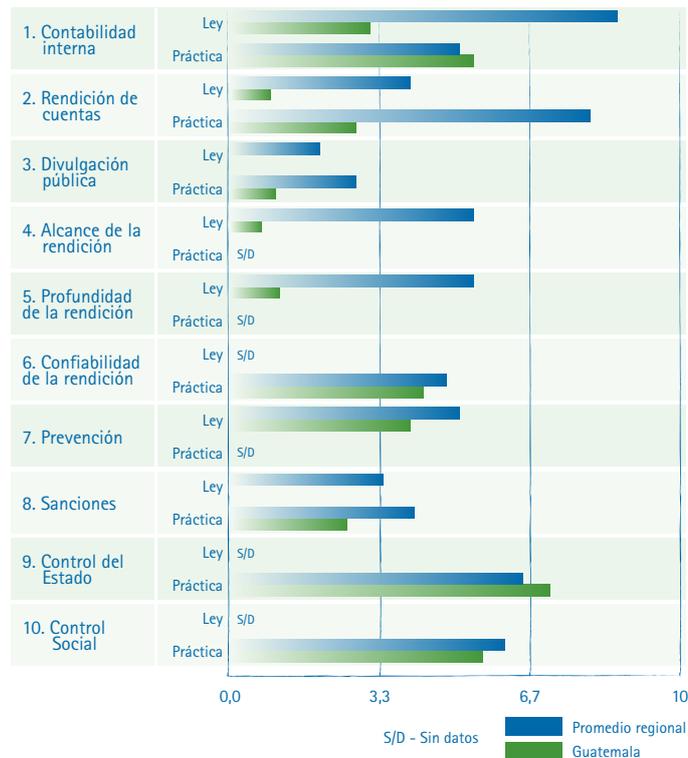
reglamentación de aspectos clave de la norma electoral ha quedado en manos del propio Tribunal, por medio de la promulgación de un reglamento específico. Este reglamento, aún no ha entrado en vigencia, puesto que no ha contado con el apoyo pleno de los magistrados del Tribunal. Por esta omisión, han pasado dos largos años sin fiscalización efectiva de los fondos de los partidos, situación –ésta– que se torna alarmante frente a la cercanía de las elecciones de 2007. A su vez, el origen –en cierto modo– “reglamentario” de la fiscalización, le otorga menor jerarquía a sus intervenciones, que –si surgieran en forma directa de la Ley Electoral– poseerían mayor fuerza coercitiva. Esta situación se recrudece debido a que la norma de origen –por su carácter general– delega amplios márgenes de discrecionalidad en manos del Tribunal; quien –justamente– no se ha caracterizado por garantizar el cumplimiento de los criterios establecidos ni por la aplicación de la fiscalización.

- La nueva legislación no ha establecido un régimen de sanciones para delitos electorales, que inhiba a los partidos, funcionarios públicos y agentes privados nacionales e internacionales a transgredir la normativa sobre financiamiento. Si bien varias iniciativas de reforma en esta materia fueron presentadas en el Congreso de la República e –inclusive– la Comisión Específica de Asuntos Electorales de este cuerpo avanzó en la discusión de una reforma al Código Penal –que,

justamente, pretendía crear un capítulo sobre delitos y sanciones en materia electoral-, ésta finalmente no fue aprobada; y, por lo tanto, no será aplicable durante la elección de 2007.

- El mandato fiscalizador de la nueva Ley Electoral no ha sido acompañado por acciones de fortalecimiento de las capacidades institucionales del órgano de control, a los efectos de que pudiera asumir las nuevas responsabilidades. De esta forma, su accionar se ve limitado por aspectos de naturaleza institucional, tales como la falta de recursos humanos y financieros o de desarrollo de procedimientos efectivos de auditoría.

### > Índice cuantitativo del proyecto Crinis Las diez dimensiones, en la ley y la práctica Guatemala y promedio regional



## NICARAGUA

## ▶ 1. El marco legal

A partir del año 1934, Nicaragua atravesó un largo período de dictadura personalista, bajo el liderazgo de la familia Somoza, que recién concluyó con la victoria del movimiento revolucionario sandinista en 1979. La nueva Constitución de 1984 no hizo referencia al financiamiento de las contiendas políticas, de forma que este aspecto recién fue contemplado en los “Acuerdos de Paz de Esquipulas II” de 1987. Allí se sostuvo en forma explícita la necesidad de equilibrar el acceso a los recursos económicos en las disputas electorales. Luego de once años de régimen sandinista –donde las libertades políticas eran limitadas– logró establecerse en el país un sistema político en el que las disputas por el poder se realizan por medio de elecciones y sin uso de la violencia.

El **sistema electoral** es de listas cerradas y bloqueadas. De esta forma, los partidos ejercen un fuerte control sobre el acceso a los cargos políticos. El sistema bipartidista, que se estableció en el país bajo la marca del conflicto ideológico entre sandinistas y gobiernos liberal-conservadores, desde 1999, se convirtió en un pacto entre las dos principales fuerzas políticas. Este acuerdo posibilitó un conjunto de reformas que fortaleció su posición relativa frente a potenciales competidores. Asimismo, permitió que los órganos de control judicial se volvieran más dependientes del poder político.

Respecto del financiamiento de partidos y campañas electorales, la Ley Electoral del año 2000 determina vetos a los **aportes privados**. En este sentido, prohíbe las donaciones anónimas, aquellas originadas en empresas proveedoras del Estado e –inclusive– que los propios órganos estatales realicen aportes a los partidos políticos. Pese a esto, aspectos importantes, tales como la recepción de donaciones desde el extranjero, no son mencionados en la Ley Electoral.

Los **subsidios públicos** fueron introducidos por primera vez en 1984 y confirmados en la reforma electoral del año 2000. A diferencia de lo que ocurre en otros países, estos se limitan al financiamiento de las campañas electorales; es decir, no están previstos para contribuir al funcionamiento ordinario de los partidos. Para definir los montos de los subsidios públicos, se tomó como referencia el presupuesto general del Estado y se establecieron cuotas fijas para las elecciones nacionales, regionales y municipales. Sin embargo, para poder acceder a estos recursos debe superarse un umbral relativamente alto, definido en forma proporcional al resultado electoral de cada fuerza política. De todas formas, el sistema nicaragüense posee subsidios públicos indirectos, distribuidos de modo uniforme entre las fuerzas políticas.

En términos de la **divulgación** de la información sobre el financiamiento de partidos a la ciudadanía, las normas vigentes son precarias. La ley obliga a los partidos

políticos a **publicar** el balance anual de su contabilidad y a enviar una copia al órgano electoral. Sin embargo esta norma genérica no obliga a revelar datos detallados respecto a los ingresos y gastos. A su vez, los partidos deben **rendir cuentas** frente al órgano electoral respecto de sus gastos de campaña, a los efectos del reembolso de los montos subsidiados. Los documentos presentados son enviados por el órgano electoral a la Contraloría General de la República para su análisis.

Los dos **órganos estatales** que participan en el control de las finanzas de los partidos son el Consejo Supremo Electoral (CSE) y la Contraloría General de la República. En ambos casos, los partidos políticos dominantes ejercen influencia para la elección de sus autoridades. De este modo, tienden a neutralizar a los órganos de control y, en último término, a disminuir su independencia respecto de los actores políticos.

## ► 2. La práctica

En la práctica, sólo los partidos grandes tienen estructuras suficientes como para mantener contadores profesionales en forma permanente. De todas maneras, su **contabilidad interna** está exclusivamente ligada a cumplir con los requerimientos necesarios para percibir los subsidios públicos, disponibles para las elecciones en todos los niveles del Estado. Es decir, la **rendición de cuentas** al órgano electoral, en la práctica, se limita al reporte de los

gastos reembolsables. En este sentido, los partidos omiten cumplir con el compromiso legal de publicar la información sobre los ingresos de origen privado. Tampoco se respetan las disposiciones que obligan a los candidatos a reportar sus gastos a los partidos, con el fin de que estos –luego– los añadan a sus informes. De este modo, en la práctica, estas donaciones –que según los especialistas son muy significativas– no son reportadas en forma alguna.

Tanto el **alcance** como la **profundidad** de los informes rendidos son limitados. Respecto de la credibilidad de los datos, si bien los expertos consultados los evalúan como **poco confiables** e incompletos, cuando se les solicitaron mayores especificaciones sobre las inexactitudes existentes, no fueron capaces de dar cuenta de ellas.

El derecho de **acceso** de la ciudadanía a las cuentas de partidos y candidatos es muy tenue en la ley e inexistente en la práctica. El país alcanzó los peores resultados en las pruebas de campo en términos del nivel de accesibilidad a los informes rendidos. En este sentido, mientras que algunos de los expertos entrevistados sostienen que los partidos publican los datos sobre su financiamiento según lo define la normativa, los intentos del equipo de investigación y de la ciudadanía de acceder a dichos datos se vieron frustrados.

Las medidas **preventivas** y de **sanción** por incumplimiento de las leyes existentes sólo incluyen

### Ficha técnica

Datos básicos de la investigación en Nicaragua

El índice se refiere a las elecciones generales de 2006.

La recolección de datos se hizo entre marzo y junio de 2006.

La encuesta a 33 profesionales fue realizada entre marzo y junio de 2006.

El envío de cartas de solicitud de información por parte de los equipos locales fue entre el 22 de mayo y el 1º de junio de 2006; con cierre para la recepción de respuestas 60 días después.

Las pruebas de campo conducidas por ciudadanos, estudiantes y periodistas ocurrieron entre marzo y junio de 2006.



# NICARAGUA

sanciones políticas y civiles. Es decir, no afectan el monto de subsidios públicos recibidos por los partidos ni contemplan otro tipo de sanciones monetarias para castigar las transgresiones. De hecho, los expertos advierten que los "errores" en la justificación de los gastos, simplemente se corrigen y los partidos jamás pierden por ello el acceso a los recursos públicos.

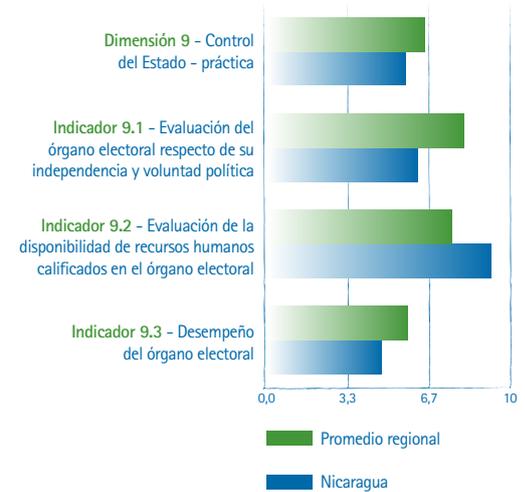
Las dificultades del **control estatal** no se vinculan con la cantidad de trabajo que ellos deben afrontar, sino con su escasa independencia y bajos niveles de eficiencia (gráfico siguiente). En la evaluación de estos dos criterios, Nicaragua se sitúa –junto con Paraguay– entre los peores del grupo de países estudiados. Por el contrario, el control social recibe una evaluación superior a la media, tanto en los criterios de independencia como también en la gama de actividades desarrolladas.

### ▶ 3. Las recomendaciones

De los resultados del proyecto Crinis en Nicaragua, se derivan las siguientes recomendaciones:

- Finanzas de los candidatos. Se propone que la obligatoriedad de informar al Consejo Supremo Electoral sobre el financiamiento, se aplique también sobre los candidatos y cualquier otro grupo de apoyo, que se haya involucrado en la recaudación de fondos.

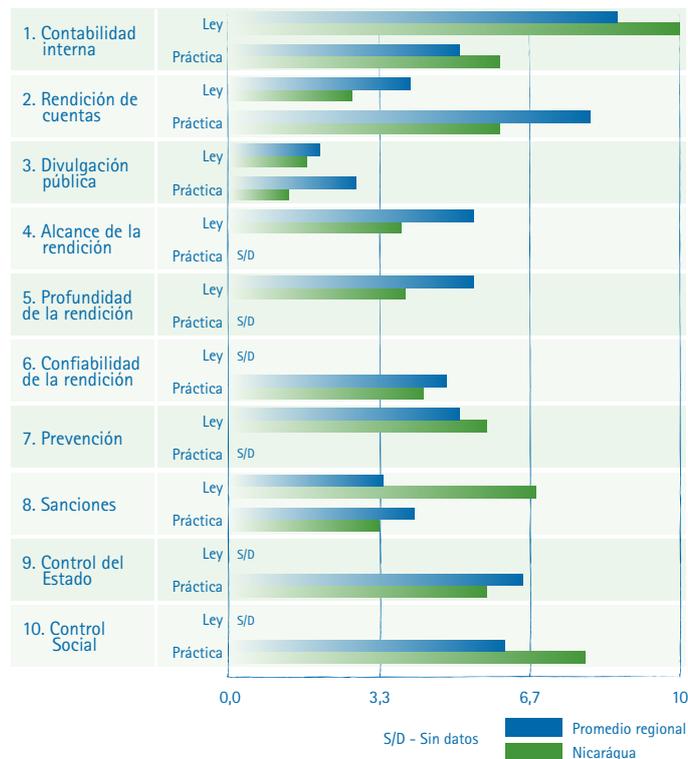
### > Diferentes aspectos de la práctica del control estatal: Nicaragua y promedio regional



- Estándares para la rendición de cuenta: Es importante que los informes de los partidos y candidatos cubran no solamente todos los gastos sino también todos los ingresos, identificando a los donantes y estableciendo los montos de las donaciones individuales. Es imperioso además que el periodo de rendición de cuentas en épocas electorales se extienda hasta por lo menos 10 meses antes de las elecciones.

- Restricciones para el financiamiento de origen privado. Se sugiere que las contribuciones anónimas y desde el extranjero estén completamente prohibidas.
- Auditoría de los informes. Se propone que la Contraloría sea dotada de poderes efectivos para auditar los informes. El problema actual reside en que ella posee autoridad sólo para revisar algunos de los gastos, en lugar de contar con atribuciones para efectuar una auditoría integral de todas las contribuciones y gastos de los partidos, candidatos y entidades de financiamiento paralelas.
- Divulgación de las fuentes de financiamiento. Se propone que se le dedique mayor atención a la obligación legal de que partidos y candidatos divulguen el origen y los montos recaudados.
- Régimen de sanciones. Se propone no sólo elevar el nivel de las penas y sanciones sino –sobre todo- velar por su efectiva aplicación. Esto debería ser así, tanto respecto del incumplimiento de la ley sobre fuentes de financiamiento como en relación con temas más sencillos; tales como la elusión de la presentación o publicación de informes.

### Índice cuantitativo del proyecto Crinis Las diez dimensiones, en la ley y la práctica Nicaragua y promedio regional



# Principales resultados del proyecto Crinis en PANAMÁ

## ▶ 1. El marco legal

Con el término del período autoritario iniciado en 1968 por Omar Torrijos y concluido en 1989 con Manuel A. Noriega, las elecciones generales de 1994 marcaron el inicio del nuevo período democrático en el país. En este momento, el partido más grande es el Partido Revolucionario Democrático (PRD), liderado por Martín Torrijos, quien actualmente ocupa la Presidencia de la República. La mitad de la población panameña adulta se encuentra afiliada a algún partido político.

En las **elecciones generales**, que se realizan cada cinco años, se elige al presidente de la República, a los Alcaldes de los Municipios, a los Diputados de la Asamblea Nacional, a los Concejales y a los Representantes de corregimiento. La reelección presidencial inmediata está prohibida. Para la elección de los diputados de la Asamblea se aplican parcialmente el sistema mayoritario y el sistema proporcional con lista cerrada y voto preferencial, lo que implica que una parte significativa de la campaña electoral descansa sobre los candidatos y no en los partidos. Con las reformas en 1997 y 2003, las normas básicas respecto del financiamiento de la política fueron definidas en la Constitución del país y en el Código Electoral.

Respecto de la posibilidad de los partidos de recibir **aportes privados** no existe ningún veto ni limitación. Por su parte, los **subsidios públicos** –previstos en la

Constitución desde 1972– se limitaron durante años a aportes indirectos (deducción de impuestos y acceso a los medios de comunicación). Recién con la reforma del Código Electoral de 1997 se definió la obligación del Estado de contribuir con el financiamiento de las campañas electorales. En este sentido, se pautó el 1% del presupuesto anual del Estado para ese efecto.

Los **informes sobre financiamiento** de partidos y elecciones, que hasta 2003 estaban limitados a aquellos gastos efectuados con recursos públicos, desde entonces, también incluyen la rendición de cuentas sobre recursos privados. Si bien estos informes deben ser reportados al Tribunal Electoral, rige una norma que explícitamente prohíbe su **divulgación** a la ciudadanía. Además, es sólo en el caso de investigaciones penales, que los informes sobre financiamiento –entregados en forma sellada al órgano electoral– podrán ser abiertos por el Ministerio Público y los Tribunales de Justicia.

El **Tribunal Electoral** es la instancia máxima en materia electoral. Es un órgano compuesto por tres magistrados, escogidos por el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y la Corte Suprema de Justicia. Asume el control de la fuerza pública durante el proceso electoral y conduce la revisión de la legislación electoral después de cada elección.

## ► 2. La práctica

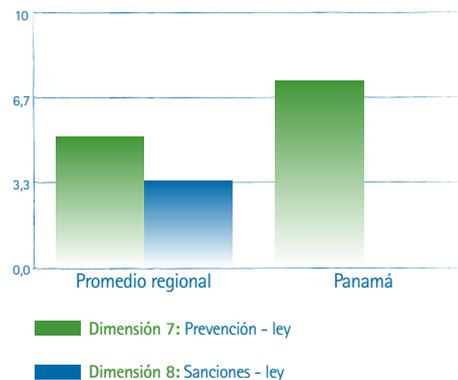
Los partidos políticos tienen una presencia orgánica en Panamá. A pesar de la existencia de normas sobre la administración de los recursos de los partidos, los casos relatados por los investigadores del proyecto Crinis indican que en, la práctica, el control de los afiliados sobre la **contabilidad** de sus partidos es insuficiente.

En términos de la **rendición de cuentas** ante el órgano electoral, la principal característica del sistema vigente es que los partidos sólo justifican sus gastos. La reforma electoral de 2003, que introdujo por primera vez la obligación de rendir cuentas sobre las donaciones privadas, expresamente prohibió, como fue dicho anteriormente, la **divulgación** de este tipo de información a la ciudadanía. En la práctica, los informes sobre el financiamiento privado no solo no son objeto de un control regular, sino que –inclusive– se mantienen en sobres sellados en el órgano electoral; y sólo son entregados a la justicia cuando ésta lo solicita. El **alcance** y la **profundidad** de la información sobre financiamiento de la política son precarios. Asimismo, la evaluación respecto de la **confiabilidad** de los datos es baja.

En materia de mecanismos preventivos, el marco normativo panameño recurre a una gama bastante amplia de herramientas. Sin embargo, las posibilidades de aplicar las sanciones contempladas en este estudio son inexistentes. En este sentido, respecto del uso efectivo del

marco normativo, los expertos consultados tienen una visión crítica, específicamente cuando evalúan el aspecto de la aplicación de sanciones (gráfico siguiente).

► El marco normativo en prevención y sanciones: Panamá y promedio regional



El **control estatal** en Panamá es percibido por los entrevistados en este estudio como independiente. Sin embargo, los expertos señalan la existencia de debilidades en términos de recursos humanos y advierten sobre un bajo desempeño del órgano de control en materia de fiscalización de los fondos de las campañas. El control ciudadano, todavía muy tenue en el país, cubre una gama de actividades limitada en esta materia. No obstante, la sociedad civil organizada participa en las comisiones de

### Ficha técnica

Datos básicos de la investigación en Panamá

El índice se refiere a las elecciones generales de 2004.

La recolección de datos se hizo entre julio y septiembre de 2006.

La encuesta a 28 profesionales fue realizada entre julio y agosto de 2006.

El envío de cartas de solicitud de información por parte de los equipos locales fue en 10 de julio de 2006; con cierre para la recepción de respuestas 60 días después.

Las pruebas de campo conducidas por ciudadanos, estudiantes y periodistas ocurrieron entre agosto y septiembre de 2006.

reforma electoral convocadas por el Tribunal Electoral después de cada contienda. En un principio, sólo contaba con derecho "a voz" pero luego de las últimas elecciones se le otorgó derecho "a voto" (aunque sólo posee dos votos frente a los doce que mantienen los partidos políticos).

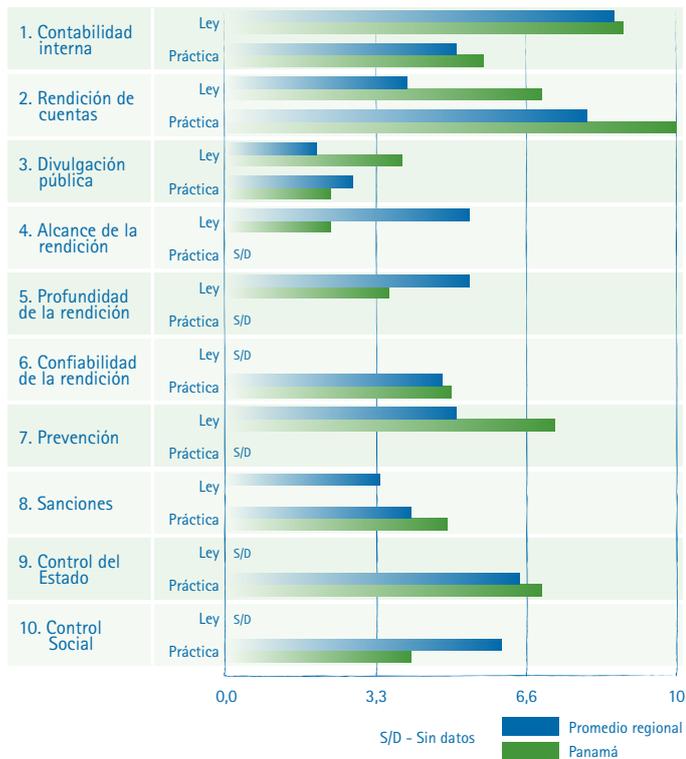
### ▶ 3. Las recomendaciones

A continuación, se resumen las principales deficiencias del sistema de rendición de cuentas del financiamiento de partidos y candidatos en Panamá, haciendo especial énfasis en el aspecto de la transparencia. Asimismo, se indican algunas recomendaciones que surgen de la investigación realizada y –a su vez– cuentan con el respaldo de los actores referentes en la materia.

- Es necesario reformar la normativa electoral en el sentido de permitir la divulgación de la identidad de los donantes y de los montos cedidos. El carácter público de esta información debe garantizarse -- por medio del boletín electoral o del portal electrónico del Tribunal Electoral.
- Es necesario dotar al órgano electoral de la facultad de revisar y controlar –y no sólo receptor– la rendición de cuentas de partidos y candidatos y que esta facultad sea efectiva. Por supuesto, esta nueva obligación exigiría que el órgano de control fuese investido de mayores recursos humanos y materiales.

- Es importante que la información entregada al Tribunal Electoral se presente en forma desagregada según categorías fácilmente analizables. En este sentido, deberían especificarse ingresos y egresos; y en cada caso, precisar los totales, los bienes, servicios y exoneraciones recibidas desde el Estado; y el dinero, bienes, servicios, descuentos y préstamos otorgados por parte de agentes privados nacionales y extranjeros.
- Se recomienda que se tipifiquen los delitos en materia de financiamiento de la política y que se definan las respectivas sanciones a aplicar en cada caso. Esta reglamentación permitiría revertir una de las principales deficiencias del sistema vigente: el hecho de que no hay delitos en materia de financiamiento político con su correspondiente sanción.

## Índice cuantitativo del proyecto Crinis Las diez dimensiones, en la ley y la práctica Panamá y promedio regional



# Principales resultados del proyecto Crinis en PARAGUAY

## ▶ 1. El marco legal

La historia democrática reciente de Paraguay, desde el final de la dictadura de Alfredo Stroessner en 1989, estuvo marcada por cambios de gobierno pacíficos a través de elecciones regulares en los años 1993, 1998 y 2003. Las nuevas reglas del juego democrático fueron definidas en el Código Electoral de 1990 y la Constitución Nacional de 1992, reformados nuevamente en años posteriores. En ese mismo período hubo intentos aislados de golpes de Estado, que no tuvieron éxito.

Tanto en las **elecciones** presidenciales (que se definen en primera vuelta) como en las legislativas (que se realizan cada cinco años) compiten por el poder los partidos Colorado y Liberal, que tienen raíces en el siglo XIX. Dentro de este contexto de fuerte bipartidismo, las elecciones internas de los partidos tienen un rol importante para definir las posibilidades de éxito electoral. De esta manera, se invierten en ellas recursos importantes.

Respecto del **financiamiento privado** de la política, la Constitución prohíbe a los partidos los aportes provenientes de otros países y el Código Electoral –la norma que le sigue en jerarquía– define vetos para sindicatos y empresas multinacionales. Además prohíbe las contribuciones por parte de instituciones públicas. La reforma del Código Electoral de 1996 amplía esta lista hasta incluir a los funcionarios públicos, a las empresas

concesionarias del Estado y a las entidades dedicadas a los juegos de azar. Asimismo, define topes para los aportes por parte de donantes privados. De esta manera, la regulación del financiamiento privado de la política es bastante compleja en Paraguay.

Paralelamente, Paraguay dispone de un sistema de **subsidios públicos** a los partidos, tanto para los años no electorales como para las elecciones; y garantiza el acceso gratuito a los **medios de comunicación** durante las campañas electorales. Los subsidios, aunque no son modestos, no reemplazan a los aportes privados y su distribución se encuentra condicionada a una rendición de cuentas dispuesta por ley.

En este sentido, la **rendición de cuentas** ante el órgano de control electoral, obliga a los partidos a presentar informes anuales, tanto sobre su financiamiento en períodos no electorales (se presentan informes a los cuatro meses de finalizado el año) como electorales. En este último sentido, si bien al cumplirse dos meses del término de la campaña electoral los partidos deben rendir cuentas, no está definida la obligación de hacerlo en forma previa al día de las elecciones. Los informes deben incluir todos los ingresos y gastos, con la correspondiente identificación de los donantes y servicios contratados. Aunque por ley los candidatos deben rendir cuentas a sus partidos respecto de los gastos en las elecciones internas, esto en la práctica no ocurre; de forma que este tipo de gastos no están cubiertos

por la rendición de cuentas electoral.

Asimismo, no existe ley alguna que obligue a los partidos o al órgano de control electoral a divulgar la información sobre financiamiento de la política ante la ciudadanía. A este efecto, podría invocarse la Constitución Nacional, que garantiza la publicidad de toda aquella información que pueda ser considerada de interés público.

El control del proceso electoral y, principalmente, la fiscalización de la vida económico-financiera de los partidos están a cargo de la Justicia Electoral, una rama del Poder Judicial.

## ► 2. La práctica

En Paraguay, como en muchos de los restantes países estudiados, se corrobora una diferencia significativa entre las normas legales y la capacidad efectiva de los partidos de mantener una contabilidad regular sobre sus fondos. De hecho, sólo los partidos grandes cuentan con una estructura profesional permanente capaz de afrontar en forma sistemática este tipo de tareas, mientras que los partidos pequeños dependen del trabajo voluntario y cuentan con estructuras más irregulares.

Se entiende del resultado del índice Crinis que todos los partidos cumplieron con la obligación de rendir **cuentas al órgano electoral** sobre la elección de 2003 (el país

obtuvo el mayor puntaje posible en el índice cuantitativo). Sin embargo, según surge de las entrevistas con expertos, las rendiciones de cuentas son **poco confiables**, puesto que los partidos sólo cumplen con las formalidades y declaran menos de la mitad de los recursos privados que reciben. En este sentido, la rendición de cuentas más confiable es la que informa sobre los gastos realizados con recursos públicos.

En cuanto al **alcance** y la **profundidad** de los datos incluidos en las rendiciones de cuentas, el equipo de investigación no logró acceder a los datos solicitados. Por la metodología utilizada por Crinis, la información no obtenida no contribuye al puntaje final, lo que permitió a Paraguay obtener un valor relativamente más alto para el índice del país en estas dos dimensiones.

El sistema paraguayo de regulación del financiamiento de la política no hace un uso intensivo de mecanismos **preventivos** y **sancionatorios**. En este último sentido, sólo contempla la aplicación de multas para transgresiones en términos de financiamiento en períodos no electorales y por retención de aportes públicos para el financiamiento electoral. De esta manera, la responsabilidad penal ante declaraciones falsas o las sanciones políticas (por ejemplo la disolución del partido o pérdida del mandato) son modalidades desconocidas en el país. Respecto del cumplimiento de las normas sobre financiamiento de la política, los expertos paraguayos fueron extremadamente críticos, lo que resultó en un

### Ficha técnica

Datos básicos de la investigación en Paraguay

El índice se refiere a las elecciones generales de 2003.

La recolección de datos se hizo entre abril y julio de 2006.

La encuesta a 39 profesionales fue realizada entre el 5 y el 20 de mayo de 2006.

El envío de cartas de solicitud de información por parte de los equipos locales fue en abril de 2006; con cierre para la recepción de respuestas 60 días después.

Las pruebas de campo conducidas por ciudadanos, estudiantes y periodistas ocurrieron entre el 20 de mayo y el 5 de junio de 2006.

puntaje muy bajo. Específicamente, en relación con el régimen de sanciones, manifestaron que era inadecuado al contexto político del país, brindándole también al país un puntaje insuficiente en esta dimensión.

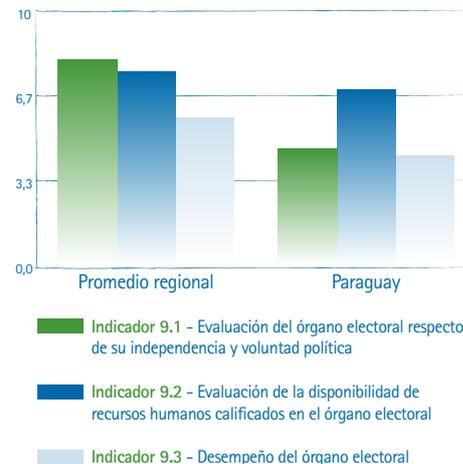
El órgano electoral tiene amplias competencias sobre el control de las finanzas de los partidos. Sin embargo, tales atribuciones formales del Tribunal Supremo de Justicia Electoral no se ven reflejadas en la evaluación de los expertos, la más crítica y con puntaje más bajo de todos los países estudiados. Los profesionales del área destacaron la falta de recursos humanos calificados, la ausencia de independencia del Tribunal y las tasas más bajas de eficiencia en comparación con los países vecinos (gráfico siguiente).

Finalmente, las **organizaciones de la sociedad civil** actuantes en materia de financiamiento de la política son pocas; y su experiencia y campo de acción, limitados.

### ▶ 3. Las recomendaciones

A partir del 2005 se ha reactivado en Paraguay el debate sobre la regulación del financiamiento de la política y del gasto electoral. Esto posibilitó la conformación del Grupo Impulsor para la Regulación del Financiamiento Político, que ha elaborado un proyecto de ley que se encuentra actualmente en discusión en la Cámara de Diputados.

#### ▶ La evaluación del control estatal: Paraguay y promedio regional

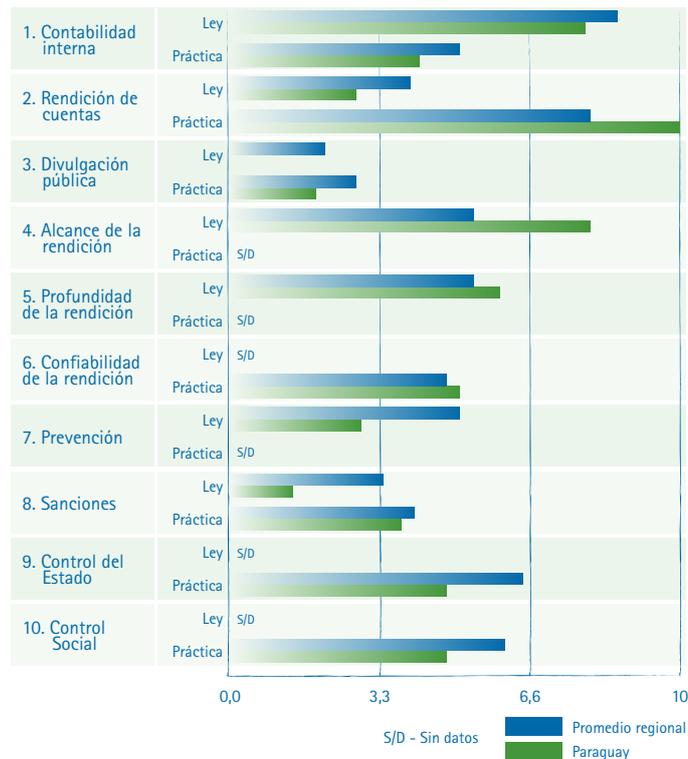


La investigación realizada en el marco del proyecto CRINIS confirma ampliamente los temas individualizados durante el debate público del último bienio; y, en este sentido, sostiene:

- Es necesaria una reforma de la legislación paraguaya referente al financiamiento de la política en años no-electorales y de las campañas electorales, que imponga reglas más firmes de rendición de cuentas y sanciones claras y contundentes, en caso de rendiciones inexactas o inconsistentes.

- Es necesario que la rendición de cuentas del gasto electoral incluya explícitamente a las elecciones internas de los partidos. Debido al alto nivel de afiliación partidaria existente en el país (75% del padrón electoral), las elecciones internas resultan tan importantes como las generales; y, por lo tanto, en ellas circula mucho dinero que –en la actualidad– no tiene control alguno.
- Es necesario fortalecer la independencia de la Justicia Electoral frente al poder político y mejorar su calidad técnica para que pueda manejar con mayor solvencia las rendiciones de cuentas presentadas por los partidos. En este sentido, podrían aumentarse los controles e impulsarse una más elevada participación de la Contraloría General de la República.
- Es importante impulsar la divulgación pública de las rendiciones de cuentas en manos de la Justicia Electoral (actualmente no disponible). Para ello, puede apelarse al derecho de acceso a la información pública previsto en la Constitución Nacional.

### > Índice cuantitativo del proyecto Crinis Las diez dimensiones, en la ley y la práctica Paraguay y promedio regional



# Principales resultados del proyecto Crinis en **PERÚ**

## ▶ 1. El marco legal

Luego de haber transitado largo períodos autoritarios y una vez finalizado el periodo de gobierno de Alberto Fujimori – que alternando victorias democráticas y autogolpes permaneció en el poder durante toda la década de 1990 – Perú reformó varias instituciones políticas, adaptándolas al funcionamiento del sistema democrático. En las elecciones de 2001, se reestableció la práctica de alternar en forma pacífica el color político en la presidencia y el Legislativo, hecho –éste– que se repitió nuevamente en 2006. Durante este período, en materia electoral fueron reformuladas varias reglas. En particular, se modificó el Código Electoral (2001) y se sancionó una nueva Ley de Partidos Políticos (2003); que, junto con la Constitución Política, son las normas más importantes en materia electoral en el país. En este sentido, regulan el sistema de financiamiento de la política para todos los niveles de gobierno.

En Perú, las tres jurisdicciones –nacional, regional y municipal– realizan **procesos electorales** para seleccionar los poderes Ejecutivo y Legislativo. En el ámbito nacional, las elecciones se convocan cada cinco años, para renovar en forma conjunta el Parlamento y la Presidencia de la República. Para la elección del presidente de la República rige el sistema de “doble vuelta”. La posibilidad de un segundo mandato, incorporada en 1993 para permitir la reelección de Fujimori, fue abolida en el año 2000. El recuento de votos en las elecciones para el Congreso

–que es un cuerpo unicameral– se realiza según el sistema proporcional sobre la base de listas partidarias cerradas. El sistema de partidos, muy fragmentado, vio su número de partidos reducido después de las elecciones de 2006 (solo 11 partidos mantendrán su inscripción en razón de la obtención de representación parlamentaria y más del 4% de los votos válidos).

En términos de **aportes privados** al financiamiento de la política, el sistema vigente en Perú es bastante flexible. Si bien desde 2003, se ha definido un tope para la recepción de aportes privados (60 Unidades Impositivas Tributaria – UITs –, o US\$ 62,770 aproximadamente en octubre de 2006), no rigen vetos para grupos de donantes ni límites para los gastos de campaña.

Los **aportes públicos** anuales a los partidos fueron incorporados en el año 2003, por medio de la creación de un fondo partidario. El 40% de los recursos son distribuidos en forma igualitaria entre los partidos con representación parlamentaria. El restante 60% se asigna de manera proporcional a los votos obtenidos por cada partido en la elección del Congreso inmediatamente anterior (0,1% UIT, aproximadamente US\$ 1, por voto emitido). Los recursos públicos comprometidos, se erogan por medio de cinco cuotas anuales. Actualmente, este tipo de subsidios se encuentra suspendido porque el gobierno nacional no contempló recursos para la conformación de este fondo en el presupuesto del año 2007. A su vez, durante las

campañas electorales, los partidos tienen acceso, en forma gratuita, a los medios de comunicación estatales y privados, y cuentan con la posibilidad de contratar –aunque de manera limitada– espacios adicionales.

Hasta el año 2003, la **rendición de cuentas** de los partidos ante el órgano electoral se limitaba a la presentación de un informe sobre los gastos de campaña. A partir de la sanción de la nueva Ley de Partidos Políticos en 2003, la rendición de cuentas incluye los aportes privados recibidos por los partidos. A pesar de que el sistema electoral vigente estimula la competencia entre candidatos –por medio de listas cerradas con voto preferencial– estos no rinden cuentas individualmente. Los candidatos deben reportar sus eventuales ingresos a sus respectivos partidos.

La nueva legislación además establece obligaciones concretas para los partidos en cuanto a la regularidad de la rendición de cuentas, como la de presentar informes financieros anuales seis meses después del cierre del año fiscal. En épocas electorales los partidos deben presentar informes parciales cada dos meses **antes** de las elecciones así como un informe final a los dos meses del cierre de los comicios.

Más allá de esto, la **publicidad** de los informes de rendición de cuentas, si bien no está regulada en la legislación específica, está contemplada en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2002).

La Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Jurado Nacional de Elecciones son los **órganos estatales** responsables de fiscalizar el proceso electoral y, específicamente, el financiamiento de los partidos. De hecho, esta última institución es la instancia máxima en materia electoral. Desde las reformas, estos órganos de supervisión electoral cuentan con un alto grado de independencia. En este sentido, poseen autonomía para el nombramiento de sus autoridades y no están subordinados a otros poderes del Estado.

## ► 2. La práctica

Los partidos políticos peruanos, si bien están formalmente obligados a mantener una **contabilidad interna** –tal como ocurre en prácticamente todos los países de la región– tienen una capacidad de auditoría limitada, debido –en mayor medida– a la falta de cuadros técnicos calificados y dedicados específicamente a esta tarea.

Los relevamientos realizados por los investigadores del proyecto Crinis en cuanto a las prácticas de **rendición de cuentas** de los partidos al órgano electoral, indican que hay una discrepancia entre la ley y la práctica en el país. Como en los otros países estudiados, no todos los partidos políticos cumplen sus obligaciones formales en materia de rendición de cuentas. De los 32 partidos registrados en 2006 cinco no rindieron cuentas anuales y cuatro no cumplieron con la norma de rendir cuentas sobre las elecciones.

### Ficha técnica

Datos básicos de la investigación en Perú

El índice se refiere a las elecciones generales de 2006.

La recolección de datos se hizo entre el 3 de julio y el 25 de octubre de 2006.

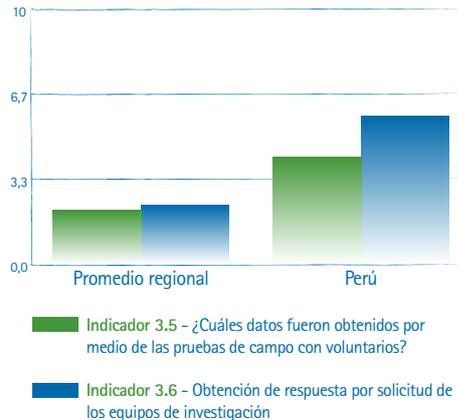
La encuesta a 40 profesionales fue realizada entre el 20 de agosto y 7 de septiembre de 2006.

El envío de cartas de solicitud de información por parte de los equipos locales fue entre los días 24 y 25 de agosto de 2006; con cierre para la recepción de respuestas 60 días después.

Las pruebas de campo conducidas por ciudadanos, estudiantes y periodistas ocurrieron entre el 5 y 12 de octubre de 2006.

Respecto de la **divulgación** pública de los informes, no hay ninguna norma que obligue a los partidos o al órgano electoral a difundirlos activamente. Sin embargo, desde la sanción de la "Ley de Transparencia" la ciudadanía tiene derecho a solicitar el acceso a este tipo de información. Los ciudadanos voluntarios y el equipo local del proyecto Crinis, se basaron en esta normativa para ejercer la presión social necesaria para lograr una tasa de respuesta similar –o inclusive mayor– a la de otros países participantes de este estudio en términos de acceso a las rendiciones de cuentas (gráfico siguiente).

➤ **Acceso público, en la práctica, a datos sobre financiamiento: Perú y promedio regional**



La **credibilidad** de los datos suministrados por los partidos representa –todavía– un problema de envergadura. En este sentido, los índices de Perú se sitúan entre los más bajos del conjunto de países estudiados.

En materia **preventiva y sancionatoria**, el país aplica sólo algunas de las herramientas conocidas. Dentro de las conductas preventivas, no se corroboran intentos sistemáticos de controlar el flujo de recursos por medio de un riguroso seguimiento de las transacciones bancarias. Por otra parte, las sanciones utilizadas se limitan a la aplicación de multas y a afectar la responsabilidad civil de los candidatos. En particular, la sanción prevista de suspensión de aportes públicos se torna inoperante ya que el gobierno nacional no contempló recursos para la conformación de este fondo en el actual presupuesto.

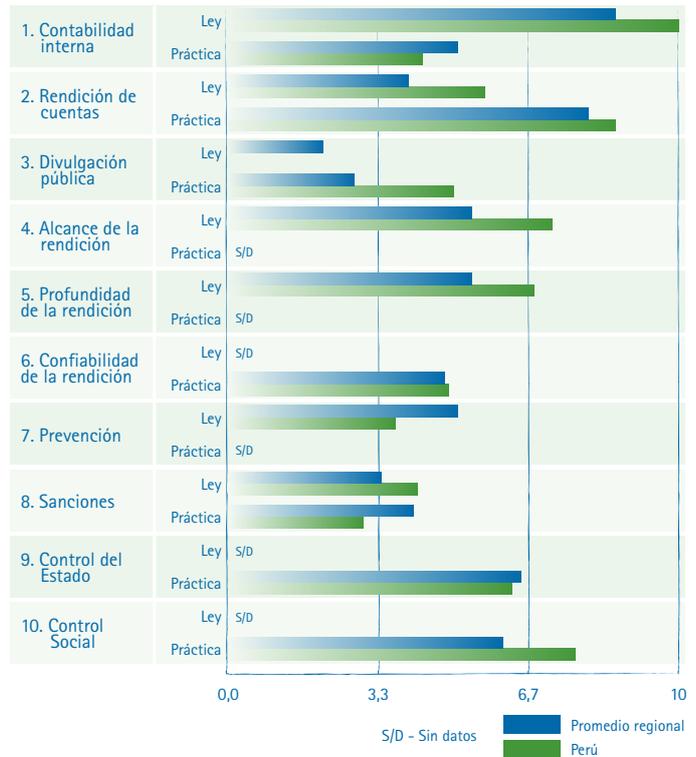
El **control estatal** recibió una evaluación positiva por parte de los expertos consultados, tanto en términos de la independencia de los órganos involucrados, como en relación con la disponibilidad de recursos humanos. Se trata –éste– de un resultado notable a la luz de la historia reciente de Perú, que se distingue por el uso político de la Justicia Electoral. El control social, aún deficiente en ciertas áreas, recibió una de las evaluaciones más altas entre los países estudiados. Esto fue así, tanto respecto de la cantidad de actividades realizadas como en relación con la independencia y experiencia de las organizaciones de la sociedad civil.

### ► 3. Las recomendaciones

Finalizado el proceso electoral de 2006, convendría realizar una evaluación de las nuevas normas en materia electoral, con la intención de conocer qué aspectos de la legislación –y de su aplicación práctica– funcionaron y en dónde encontrarse vacíos. A los efectos de mejorar las prácticas en esta materia, deberían tenerse en cuenta:

- Normar adecuadamente los mecanismos para que los candidatos reciban donaciones, las informen a sus partidos y estos –a su vez– las reporten a la autoridad electoral. En el mismo sentido, establecer sanciones personales y responsabilidad solidaria para los candidatos que incumplan dichas normas.
  - Establecer sanciones efectivas para las organizaciones políticas que incumplan con el deber de presentar los reportes de rendición de cuentas ante la autoridad electoral.
  - Regular adecuadamente la rendición de cuentas de las alianzas electorales, señalando –especialmente– las responsabilidades y los sujetos que serán sancionados en los casos de violación de la normativa vigente.
  - Establecer mecanismos para la actuación coordinada y el cruce de información entre la Superintendencia de Administración Tributaria, la Unidad de Inteligencia Financiera y la Superintendencia de Banca y Seguros.
- Establecer sanciones para los medios de comunicación que vendan publicidad electoral que viole las disposiciones de la Ley de Partidos Políticos; sea por medio del uso de tarifas diferenciadas entre los partidos, superando los topes diarios fijados para cada uno de ellos o por medio de la contratación con un referente partidario distinto al tesorero.
  - Perfeccionar las normas relativas al control interno del financiamiento partidario, para asegurar que este efectivamente cubra las donaciones en especie, servicios y descuentos recibidos.
  - Establecer la obligación específica para la Oficina Nacional de Procesos Electorales de divulgar activamente la información que recibe de los partidos.
  - Regular la actividad económico-financiera de las organizaciones políticas así como la actividad de los órganos de tesorería en el nivel subnacional, por lo menos, las regionales y provinciales. Si bien las organizaciones políticas a nivel subnacional no han sido materia específica del estudio, no incluirlas en las recomendaciones podría significar una apreciación un tanto sesgada del análisis político peruano. Según los resultados de las últimas elecciones regionales del 2006, 19 regiones serán gobernadas por movimientos regionales independientes y tan solo seis por partidos políticos convencionales.

## Índice cuantitativo del proyecto Crinis Las diez dimensiones, en la ley y la práctica Perú y promedio regional





# Metodología

## ▶ Fuentes de datos

### Los mecanismos de recolección de datos fueron:

- a. Relevamiento de **leyes y reglamentos**, con el objetivo de producir una base de datos de la legislación de cada país.
- b. Recolección de **datos de contexto** de cada país, tales como información sobre procesos de reformas legislativas recientes, casos de corrupción en el financiamiento de la política y actuación de organizaciones de la sociedad civil en el área. En cada caso, el líder del equipo de investigación realizó entrevistas con insiders<sup>1</sup> con experiencia en esta temática.
- c. Análisis del funcionamiento del sistema de financiamiento de la política y de su régimen de control. En particular, se estudiaron las prácticas de rendición de cuentas y difusión de la información. Para ello, se realizó una **encuesta** con 40 actores clave de cada país, entre los que se incluyeron: contadores de partidos, políticos electos, auditores del órgano de control electoral, magistrados, hombres y mujeres de negocios (potenciales donantes) y miembros de grupos de monitoreo de la sociedad civil.

1. Con insider nos referimos a actores como jueces y magistrados electorales, staff de los partidos políticos, periodistas y miembros de organizaciones de la sociedad civil involucrados en el tema.

- d. Realización de **pruebas de campo**, para medir cuán fácil es para la ciudadanía acceder a datos sobre financiamiento y, de este modo, evaluar los niveles de respuesta de los órganos e instituciones que deberían brindar al público esta información. Las primeras pruebas fueron conducidas por los equipos locales de investigación, quienes debían contactar –por medio de procedimientos estándar– a distintos actores: el órgano de control electoral, partidos políticos, congresistas, empresas privadas y canales de televisión. Las segundas pruebas fueron realizadas por grupos de voluntarios: 10 estudiantes, 5 periodistas y 15 ciudadanos. En este caso, el objetivo fue contrastar las posibilidades de acceder al mismo conjunto de información por parte de actores con perfiles diversos y con diferentes niveles de conocimiento.

## ▶ ¿Qué se midió y cómo presentamos la información?

Con la información generada a través del proyecto Crinis, se han elaborado análisis e índices basados en información cuantitativa e informes descriptivos basados en información cualitativa.

### Índice (información cuantitativa)

La información recolectada fue utilizada para construir un índice sobre el sistema de financiamiento

vigente en cada país. Este índice está compuesto por 10 dimensiones (ver cuadro siguiente) que se analizan tanto desde puntos de vista normativos como desde las prácticas corrientes. El puntaje del índice se calcula a partir de más de 140 indicadores.

### Las 10 dimensiones de la transparencia

- 1) Contabilidad interna de los partidos
- 2) Rendición de cuentas al órgano electoral
- 3) Divulgación de la información a la ciudadanía
- 4) Alcance de la rendición de cuentas
- 5) Profundidad de la rendición de cuentas
- 6) Confiabilidad de la rendición de cuentas
- 7) Prevención
- 8) Sanciones
- 9) Control del Estado
- 10) Control social

**Las primeras 3 dimensiones reflejan los diferentes etapas de transparencia que pueden existir en los sistemas de financiamiento político.** En este sentido, un país puede exigir exclusivamente que los partidos mantengan un régimen de contabilidad interna (dimensión 1) o bien obligar a sus partidos y candidatos a mantener libros de contabilidad y presentarlos ante el órgano electoral (dimensión 2). Incluso, también puede regular que dicha información sea difundida al público (dimensión 3).

**Las siguientes 3 dimensiones muestran las características de los datos.** Por medio del "alcance" se mide cuán detallada es la rendición de cuentas (dimensión 4) – esta dimensión busca, por ejemplo, identificar si es posible separar las donaciones en efectivo de las que se dan en bienes y servicios; o distinguir las contribuciones en forma de subvención pública directa de las indirectas. La "profundidad" indica si es posible conocer el monto, la fecha de la donación y la identidad de los donantes (dimensión 5). Por último, la "confiabilidad" evalúa cuán creíble son los datos rendidos por partidos y candidatos (dimensión 6).

**Las últimas 4 dimensiones se refieren a mecanismos de control.** La prevención (dimensión 7), las sanciones (dimensión 8), el control del Estado (dimensión 9) y el control social (dimensión 10) implican, entre otros, la existencia de cuentas bancarias únicas obligatorias para el manejo de fondos de campaña, las sanciones vigentes y su aplicación, la independencia y el desempeño del órgano de control electoral y las actividades de las ONG que trabajan en esta área, respectivamente.

El proyecto Crinis evalúa por separado el sistema normativo y su aplicación práctica. Respecto de las normas, compara las leyes nacionales con criterios universales. En lo que se refiere a la práctica, por medio de indicadores, se confronta la experiencia nacional con estándares universales y con las disposiciones locales en la materia. En este sentido, el estudio se pregunta, ¿cuán accesibles son los datos para los ciudadanos en diferentes países

que poseen las mismas condiciones formales? recurriendo en este caso a estándares universales y ¿Son aplicadas las sanciones vigentes en el país? donde se aplican los criterios de las leyes vigentes en cada país.

En el marco del proyecto, todas las diez dimensiones descritas fueron consideradas en dos momentos distintos, tanto para la vida ordinaria de los partidos políticos (periodo no electoral), como para las campañas electorales (periodo electoral). Para el periodo electoral, se evaluó separadamente a candidatos y partidos. Asimismo, puesto que todas las dimensiones del índice se componen de aspectos relativos a la legislación y la práctica, los diferentes indicadores fueron estructurados de manera que se pudiera equilibrar el peso de una y otra en el puntaje final de cada dimensión. Según se observa en la Tabla N°1, se ha garantizado la siguiente distribución:

**Tabla N°1.** Índice cuantitativo del financiamiento de la política. Dimensiones, indicadores y ponderación entre ley y práctica.

Dimensiones	Número de Indicadores	Peso ley/práctica
<b>Niveles de transparencia</b>		
1) Contabilidad interna de los partidos	2 - ley 2 - práctica	50% ley, 50% práctica
2) Rendición de cuentas al órgano electoral	14 - ley 1 - práctica	50% ley, 50% práctica
3) Divulgación de la información a la ciudadanía	9 - ley 20 - práctica	50% ley, 50% práctica
<b>Características de los datos</b>		
4) Alcance de la rendición de cuentas	14 - ley	100% ley
5) Profundidad de la rendición de cuentas	31 - ley	100% ley
6) Confiabilidad de la rendición de cuentas	13 - práctica	100% práctica
<b>Mecanismos de control</b>		
7) Prevención	8 - ley	100% ley
8) Sanciones	7 - ley 3 - práctica	50% ley, 50% práctica
9) Control del Estado	7 - práctica	100% práctica
10) Control social	10 - práctica	50% ley, 50% práctica

Además, se ponderan de forma diferenciada los 3 momentos de la vida política (financiamiento de los partidos en años no-electorales; financiamiento de los partidos en años-electorales y financiamiento de candidatos en años-electorales), analizados en este estudio, como se indica en la siguiente tabla.

Fueron atribuidos pesos diferenciados a los indicadores. A modo de ejemplo, se puede observar que dentro de la dimensión que mide el alcance de las

rendiciones de cuentas (4), el indicador "donaciones privadas" vale dos veces más que las subvenciones públicas.

La Tabla N°3 precisa los detalles del índice cuantitativo elaborado para cada país. Aquí se presenta la tabla en su forma más desagregada. El sistema de puntaje del índice considera un rango entre 0 y 10, siendo 10 la mejor nota posible.

**TABLA N°2** Índice cuantitativo del financiamiento de la política. Ponderación entre distintos momentos políticos.

	Período no electoral		Período electoral (campaña)
	Partidos		Candidatos
Promedio	Columna A	Columna B	Columna C
$(2 \times A) +$ $(3 \times B) +$ $(1 \times C)$ 6	peso 2	peso 3	peso 2

TABLA N°3

 Ley	 Recolección de datos de legislación y entrevistas con insiders
 Práctica	 Encuestas con actores involucrados en el tema
	 Pruebas de campo

Dimensiones	Ley/práctica	Fuentes utilizadas para la recolección de datos
<b>1 Contabilidad interna de los partidos</b>	 	
1.1 ¿Es obligatorio tener libros de contabilidad?		
1.2 ¿Los contadores tienen algún tipo de habilitación específica para ejercer la función?		
1.3 ¿Cuán profesional es el staff de contadores de los partidos?		
1.4 ¿Cuál es la regularidad de la contabilidad interna?		
<b>2. Rendición de cuentas al órgano electoral</b>	 	
2.1 ¿La rendición de cuentas es obligatoria para los partidos y/o candidatos?		
2.2 ¿Existe un formato estándar, legalmente definido, para efectuar la rendición de cuentas?		
2.3 ¿Cómo debe ser reportada la información (formato impreso o electrónico)?		
2.4 ¿Con qué regularidad debe ser reportada la información?		
a) Para el financiamiento ordinario de los partidos		
b) Para el financiamiento de campaña de los partidos y candidatos		
2.5 Cumplimiento de las reglas de rendición de cuentas (número de partidos y candidatos que han rendido cuentas en la última elección presidencial)		
2.6 Requerimientos de rendición de cuentas para los donantes		
a) ¿Es obligatorio para los donantes rendir cuentas?		
b) ¿Cómo debe ser reportada la información (formato impreso o electrónico)?		

-  Ley
-  Práctica
-  Recolección de datos de legislación y entrevistas con insiders
-  Encuestas con actores involucrados en el tema
-  Pruebas de campo

Dimensiones	Ley/práctica	Fuentes utilizadas para la recolección de datos
c) ¿Con qué regularidad debe ser reportada la información?		
2.7 Requerimientos de rendición de cuentas para los proveedores		
a) ¿Es obligatorio para los proveedores rendir cuentas?		
b) ¿Como debe ser reportada la información (formato impreso o electrónico)?		
c) ¿Con qué regularidad debe ser reportada la información?		
2.8 Requerimientos de rendición de cuentas para los medios de comunicación		
a) ¿Es obligatorio para los medios de comunicación rendir cuentas?		
b) ¿Cómo debe ser reportada la información (formato impreso o electrónico)?		
c) ¿Con qué regularidad debe ser reportada la información?		
3. Divulgación de la información a la ciudadanía	 	
3.1 Divulgación de información sobre subvenciones públicas		
a) El Estado divulga información sobre subvenciones públicas directas		
b) El Estado divulga información sobre subvenciones públicas indirectas		
c) El Estado divulga información sobre exoneración de impuestos		
3.2 Obligatoriedad de divulgación de información acerca del financiamiento (público y privado)		
a) ¿Es obligatorio para los partidos y/o candidatos divulgar al público información rendida al órgano electoral?		



Ley



Practica



Recolección de datos de legislación y entrevistas con insiders



Encuestas con actores involucrados en el tema



Pruebas de campo

## Dimensiones

	Ley/práctica	Fuentes utilizadas para la recolección de datos
b) ¿Es obligatorio para el órgano electoral divulgar al público información rendida por los partidos y candidatos?	L	◆
3.3 ¿Con qué regularidad debe ser divulgada la información?	L	
a) Para el financiamiento ordinario de los partidos	L	◆
b) Para el financiamiento de campaña de los partidos y candidatos	L	◆
3.4 Canales de divulgación de información a la ciudadanía (visitas al partido o al órgano electoral, acceso por medio de Internet y otros)	L	
a) Datos suministrados por los partidos políticos	L	◆
b) Datos suministrados por el órgano electoral	L	◆
3.5 ¿En la práctica, cuál es el canal utilizado para la divulgación de esta información?	P	
a) Teléfono	P	●
b) Fax	P	●
c) Correo electrónico	P	●
d) Internet	P	●
e) Biblioteca	P	●
f) Visita al órgano electoral	P	●
g) Otro	P	●
3.6 Obtención de respuesta por solicitud de los equipos de investigación	P	



Ley

Práctica



Recolección de datos de legislación y entrevistas con insiders



Encuestas con actores involucrados en el tema



Pruebas de campo

**Dimensiones**

	Ley/práctica	Fuentes utilizadas para la recolección de datos
a) Respuesta obtenida del órgano electoral	P	●
b) Respuesta obtenida de los políticos electos	P	●
c) Respuesta obtenida de los partidos políticos	P	●
d) Respuesta obtenida de los donantes	P	●
e) Respuesta obtenida de las empresas de comunicación	P	●
<b>3.7 Contexto social para la divulgación de información a la ciudadanía</b>	P	
a) Percepción de legitimidad por parte de los actores políticos sobre la solicitud de información que realizan las ONG	P	◆
b) Razones proporcionadas por los actores para no divulgar la información	P	
Los donantes tienen derecho a resguardar su privacidad, por lo tanto sus nombres no deberían ser divulgados		◆
Solamente quienes donen grandes montos de dinero deberían ser identificados		◆
Los donantes contribuirían más si no fuese obligatoria su identificación		◆
<b>3.8 Divulgación voluntaria de la información desde los partidos y/o candidatos</b>	P	
a) Divulgación voluntaria por parte del partido, según declaración de los contadores	P	◆
b) Canal de divulgación declarado por los actores ( visitas al partido, acceso por medio de Internet u otros)	P	◆
c) Divulgación voluntaria por los partidos en general, según declaración de varios actores	P	◆
<b>4. Alcance de la rendición de cuentas</b>	L P	



Ley



Practica



Recolección de datos de legislación y entrevistas con insiders



Encuestas con actores involucrados en el tema



Pruebas de campo

## Dimensiones

	Ley/práctica	Fuentes utilizadas para la recolección de datos
4.1 En los informes sobre ingresos, ¿están incluidas las...?		
a) Donaciones privadas en efectivo		
b) Donaciones privadas en bienes		
c) Donaciones privadas en servicios		
d) Donaciones privadas por medio de préstamos		
Rendición de cuentas sobre los préstamos según la ley		
Rendición de cuentas declarada por los actores		
e) Donaciones privadas por medio de descuentos		
Rendición de cuentas sobre los descuentos según la ley		
Rendición de cuentas declarada por los actores		
f) Donaciones privadas por medio de activos fijos (por ejemplo, propiedades)		
g) Donaciones privadas por medio de activos financieros (por ejemplo, inversiones)		
h) Donaciones privadas por medio de eventos de recaudación de fondos (comidas, fiestas, venta de libros, etc.)		
i) Donaciones privadas por medio de autofinanciamiento del candidato		
4.2 En los informes sobre ingresos, ¿están incluidas las...?		
a) Subvenciones públicas directas en efectivo		

-  Ley
-  Práctica
-  Recolección de datos de legislación y entrevistas con insiders
-  Encuestas con actores involucrados en el tema
-  Pruebas de campo

Dimensiones	Ley/práctica	Fuentes utilizadas para la recolección de datos
Rendición de cuentas sobre subvenciones públicas directas según la ley		
Rendición de cuentas declarada por los actores		
b) Subvenciones públicas indirectas		
c) Exoneraciones de impuestos		
4.3 En los informes sobre egresos, ¿están incluidos los gastos realizados con fondos públicos o a ser reembolsados por el Estado?		
4.4 En los informes sobre egresos, ¿están incluidos los gastos realizados con fondos privados?		
<b>5. Profundidad de la rendición de cuentas</b>	 	
5.1 ¿En los informes está incluida la fecha de cada donación?		
5.2 ¿En los informes está incluido el valor de cada donación?	 	
a) Declaración del valor de cada donación, según la ley		
b) Declaración del valor de cada donación por los actores		
<b>5.3 En los informes, ¿son claramente identificados las donaciones (en monto) y donantes (nombres y apellidos)?</b>	 	
a) Identificación de cada donación individualmente		
b) Limitación de la identificación de donaciones a partir de cierto umbral		
c) Identificación de los donantes solo por nombre y apellido		
d) Identificación detallada de los donantes en tanto que "personas naturales"		



Ley



Practica



Recolección de datos de legislación y entrevistas con insiders



Encuestas con actores involucrados en el tema



Pruebas de campo

Dimensiones

	Ley/práctica	Fuentes utilizadas para la recolección de datos
Nombre y apellido		
Dirección postal		
Identificación oficial		
e) Identificación detallada de los donantes en tanto que "personas jurídicas"		
Razón Social		
Dirección postal		
Identificación oficial		
f) Identificación de los donantes en función de lo que declararan los propios actores entrevistados		
5.4 En los informes sobre ingresos, ¿están discriminado...?		
a) Totales por donaciones privadas		
En dinero		
En especie		
En servicios		
En préstamos		
En descuentos		
En activos fijos (por ejemplo, propiedades)		

-  Ley
-  Práctica
-  Recolección de datos de legislación y entrevistas con insiders
-  Encuestas con actores involucrados en el tema
-  Pruebas de campo

Dimensiones	Ley/práctica	Fuentes utilizadas para la recolección de datos
En activos financieros (por ejemplo, inversiones)		
En eventos de recaudación de fondos (comidas, fiestas, venta de libros, etc.)		
b) Totales por subvenciones públicas		
Subvenciones públicas directas		
Subvenciones públicas indirectas		
Exoneraciones de impuestos		
5.5 Los informes incluyen la fecha de cada gasto		
5.6 Los informes incluyen el valor de cada gasto		
5.7 Los informes incluyen la identificación de los proveedores	 	
a) Identificación individual de cada gasto		
b) Información detallada de los proveedores en tanto que "personas naturales"		
Nombre y apellido		
Dirección postal		
Identificación oficial		
c) Información detallada de los proveedores en tanto que "personas jurídicas"		
Razón Social		

-  Ley
-  Práctica
-  Recolección de datos de legislación y entrevistas con insiders
-  Encuestas con actores involucrados en el tema
-  Pruebas de campo

Dimensiones

	Ley/práctica	Fuentes utilizadas para la recolección de datos
Dirección postal		
Identificación oficial		
d) Declarado por los actores		
<b>6. Confiabilidad de la rendición de cuentas</b>		
6.1 ¿Cuán confiables son los informes respecto al...?		
a) Total de recursos financieros que los partidos declaran haber recibido de individuos durante los años no electorales		
b) Total de donaciones que los partidos declaran haber recibido de las empresas		
c) Valor de los servicios que los partidos declaran haber recibido como donaciones		
d) Valor de los bienes que los partidos declaran haber recibido como donaciones		
e) Valor de los descuentos que los partidos declaran haber recibido como donaciones		
f) Gastos realizados en los medios de comunicación		
g) Gastos realizados en empresas de opinión pública		
h) Valor de los préstamos obtenidos		
i) Gastos realizados en la contratación de profesionales de marketing de campañas		
j) Valor de las donaciones que los individuos realizan en sus propias campañas		
6.2 En la práctica ¿cuál es el porcentaje de una donación efectivamente rendido al órgano electoral?		



Ley



Práctica



Recolección de datos de legislación y entrevistas con insiders



Encuestas con actores involucrados en el tema



Pruebas de campo

**Dimensiones**

	Ley/práctica	Fuentes utilizadas para la recolección de datos
6.3 Analizando los informes financieros oficiales, ¿es posible formarse una idea real de los costos de una campaña?		
6.4 ¿Los partidos y candidatos identifican en los informes a sus donantes pero reportan de forma incompleta las sumas de dinero recibidas?		
<b>7. Prevención</b>		
7.1 Transacciones bancarias		
a) ¿Las cuentas bancarias individuales son obligatorias?		
b) ¿Es obligatorio que todas las contribuciones sean depositadas en cuentas bancarias?		
c) ¿Están prohibidos los depósitos en efectivo?		
7.2 ¿Las rendiciones de cuentas deben ser firmadas por un contador habilitado?		
7.3 ¿El órgano electoral puede inspeccionar las transacciones bancarias?		
7.4 ¿Están prohibidas las donaciones anónimas?		
7.5 ¿Hay una fecha oficial...		
a) ... para empezar a recaudar fondos de campaña?		
b) ...para finalizar la recaudación?		
<b>8. Sanciones</b>		
8.1 ¿Cuáles son las sanciones formalmente existentes?		
a) Multas		



Ley



Practica



Recolección de datos de legislación y entrevistas con insiders



Encuestas con actores involucrados en el tema



Pruebas de campo

## Dimensiones

	Ley/práctica	Fuentes utilizadas para la recolección de datos
b) Retención de las subvenciones públicas directas en efectivo		
c) Retención de las subvenciones públicas indirectas (minutos gratuitos en la televisión)		
d) Suspensión del derecho de participar en una elección (por ejemplo, suspensión del registro de un partido o candidato)		
e) Responsabilidad política (por ejemplo, la disolución del partido o pérdida por parte del candidato de su mandato o derechos políticos)		
f) Responsabilidad civil (por ejemplo, el partido o candidato debe devolver los recursos públicos recibidos)		
g) Responsabilidad criminal (por ejemplo, el candidato o contador del partido va a la cárcel)		
8.2 ¿Las leyes existentes sobre financiamiento de la política son estrictamente cumplidas en la práctica?		
8.3 ¿Es adecuada la legislación de financiamiento de la política en su país?		
8.4 ¿Es adecuado el régimen de sanciones sobre financiamiento de la política en su país?		
<b>9. Control del Estado</b>		
9.1 Evaluación del órgano electoral respecto de su independencia y voluntad política		
a) Evaluación de la independencia del órgano electoral		
b) Evaluación de la voluntad política del órgano electoral		
9.2 Evaluación de la disponibilidad de recursos humanos calificados en el órgano electoral		
a) Evaluación de los auditores sobre su propia carga de trabajo		
b) Evaluación de los magistrados sobre su propia carga de trabajo		

-  Ley
-  Práctica
-  Recolección de datos de legislación y entrevistas con insiders
-  Encuestas con actores involucrados en el tema
-  Pruebas de campo

Dimensiones	Ley/práctica	Fuentes utilizadas para la recolección de datos
c) Evaluación de la carga de trabajo del órgano electoral (otros actores)		
9.3 Desempeño del órgano electoral		
a) Las inexactitudes son detectadas		
b) Las inexactitudes son sancionadas		
10. Control social		
10.1 ¿Existen ONG que monitorean el financiamiento de la política?		
10.2 ¿Es visible el trabajo de las ONG en el monitoreo del financiamiento de la política?		
10.3 Tipo de actividades de las ONG en materia de monitoreo de financiamiento de la política		
a) ONG desarrollan actividades focalizadas en los votantes		
b) ONG desarrollan análisis de los datos oficiales, publicación y divulgación de resultados		
c) ONG monitorean de forma independiente el financiamiento de la política		
d) ONG monitorean a los políticos electos		
e) ONG participan formalmente en comisiones de reforma electoral		
10.4 ¿Cuán independiente son estas ONG?		
10.5 ¿Hace cuanto tiempo actúan estas ONG en el monitoreo de financiamiento de la política?		
10.6 Existencia de “monitoreo mutuo” entre partidos y candidatos respecto de las rendiciones de cuentas de sus opositores		

En el caso de las tablas que se elaboraron para cada país, éstas son presentadas en un formato menos desagregado (ver sección de análisis por país). En este caso, se incluyen solamente las 10 dimensiones. El objetivo es indicar qué áreas son las más preocupantes, con la finalidad

de llamar la atención de los actores interesados en el fortalecimiento de la transparencia en el financiamiento de la política; y cuáles son relativamente avanzadas o marchan en la dirección correcta.

## Informe descriptivo

La información recolectada a lo largo del proyecto fue utilizada como insumo para la elaboración de informes descriptivos de cada país. En esta publicación, se presentan solamente los resúmenes ejecutivos que incluyen las principales características del marco legal, los resultados del ejercicio de diagnóstico y recomendaciones para reformas en los respectivos sistemas de financiamiento. Se aspira a que sean utilizados por los diferentes actores vinculados al tema en los países estudiados en vistas a transparentar el sistema de financiamiento de la política. Asimismo, por medio del proyecto Crinis, no sólo se beneficiará cada uno de los países individualmente analizados, sino también la práctica democrática de la región en su conjunto.

Las versiones completas de dichos informes pueden ser consultadas en el sitio web del proyecto en [www.transparency.org](http://www.transparency.org) o [www.cartercenter.org](http://www.cartercenter.org)



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE



**Banco Interamericano  
de Desarrollo**

*Fundación*  
**Hunter-White**