

EL CONTROL CIUDADANO DEL FINANCIAMIENTO POLÍTICO.

Una guía práctica sobre experiencias y desafíos

Agradecimientos	4
Introducción	6
1 El financiamiento de la política y la corrupción	9
1.1 La necesidad de recursos económicos para partidos y campañas	12
1.2 ¿Qué está en juego?	14
– Riesgo de desequilibrio del proceso electoral	14
– Riesgo durante el ejercicio del cargo elegido	15
1.3 Las recetas conocidas	16
– Regulaciones para limitar el abuso de los recursos públicos	16
– Regulaciones del financiamiento privado	18
– La aparición de los subsidios públicos	20
– Los medios de comunicación: periodismo y espacio publicitario	21
– El papel de la rendición de cuentas y la publicidad de los datos	21
– Limitaciones de las normas y control estatal	22
1.4 El por qué del control ciudadano	24
– Complementar el control estatal	24
– Vigilar a los vigiladores	24
– Otorgar poder a los ciudadanos	25
– Legisladores con conflictos de interés	25
2 Experiencias y desafíos en el control ciudadano del financiamiento de la política	27
2.1 Divulgación de información general sobre el proceso electoral	29
– Enfoque »Candidatos visibles«	30
– Enfoque »Compromisos anticorrupción«	37
– Enfoque »Donantes como actores clave«	38
2.2 Monitoreo del financiamiento de partidos y campañas	43
– Enfoque »Análisis del financiamiento político«	45
– Enfoque »Pactos de transparencia sobre financiamiento electoral«	49
– Enfoque »Monitoreo de los medios«	52
– Enfoque »Abuso de los recursos estatales«	55
2.3 Promover gobiernos y legislativos íntegros	59
– Enfoque »El ejercicio del mandato«	60
2.4 Cambiar valores, comportamientos y leyes	63
– Enfoque »Profundizar conocimientos, plantear valores y fortalecer reformas«	64

3 Herramientas prácticas	67
3.1 Enfoque »Candidatos visibles«	68
– A quiénes elegimos, Argentina	68
– Votebien.com, Colombia	73
– Excelências, Brasil	83
3.2 Enfoque »Análisis del financiamiento político«	87
– As Claras, Brasil	87
– Cuentas Claras, Perú	91
– Monitoreo del financiamiento de precampañas, México	98
– Financiamiento de partidos y campañas, Paraguay	106
– Monitoreo de la campaña electoral nacional, Argentina	112
3.3 Enfoque »Pactos de transparencia sobre financiamiento electoral«	115
– Pactos de transparencia, Argentina	115
3.4 Enfoque »Monitoreo de los medios«	125
– Monitoreo de la cobertura de las elecciones, Chile	125
3.5 Enfoque »Abuso de los recursos estatales«	133
– ¿Existe acceso a la información en campañas electorales?, Guatemala	133
3.6 Enfoque »El ejercicio del mandato«	140
– Monitoreo Cívico del Congreso de la Nación, Argentina	140
– ¿Inciden los intereses privados en las campañas?, Colombia	144

AGRADECIMIENTOS

La presente publicación fue escrita y coordinada por Bruno Speck, Asesor Senior del departamento de las Américas de *Transparency International* (TI). Las organizaciones responsables de las descripciones de las diferentes herramientas que se presentan en la Sección 3 se mencionan al inicio de los textos respectivos. La redacción y producción del libro ha contado con el importante apoyo de Silke Pfeiffer, Directora para las Américas de TI y de Marta Erquicia, Coordinadora de Programas para las Américas de TI.

TI desea reconocer el apoyo generoso del Ministerio Alemán de Cooperación Económica y de la Fundación Avina en la preparación y producción de este libro.

INTRODUCCIÓN

Por Bruno Speck y Silke Pfeiffer

Transparency Internacional (TI) es la organización de la sociedad civil que lidera la lucha contra la corrupción en el mundo. A través de su red de casi 100 capítulos nacionales y su secretaría internacional, en Berlín, Alemania, TI genera información sobre los alcances, efectos y costos de la corrupción. Colabora con representantes de los sectores públicos, privados y con otras organizaciones de la sociedad civil para promover e implementar reformas para enfrentar la corrupción, reconocida como una de las causas principales de la pobreza e inequidad en el mundo.

Entre los principales focos de corrupción que amenazan a nuestras sociedades, Transparency International identifica al financiamiento de los partidos políticos y campañas electorales como una importante área de riesgo. No cabe duda de que las democracias modernas necesitan dinero para funcionar. Sin embargo, sin mecanismos efectivos de control y de rendición de cuentas, el financiamiento de la política se convierte con facilidad en un canal propicio para la influencia indebida o ilícita de intereses privados en los asuntos públicos y para socavar la competencia electoral. Este tipo de distorsiones no sólo afecta la legitimidad de los representantes sino también su capacidad de legislar -es decir, de desarrollar reglas para la vida social y económica- con la mira en el beneficio público. De esta manera, 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.

A raíz de este diagnóstico, desde hace algunos años, TI – por medio de su red de capítulos nacionales – prioriza la promoción de mecanismos efectivos de control y rendición de cuentas relacionados con la influencia del dinero en las democracias. La experiencia acumulada por TI testimonia el importante papel que juegan las organizaciones de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción en este campo. Estas organizaciones, a través de sus actividades de monitoreo y control ciudadano, no sólo complementan los mecanismos de control estatal sino que también ayudan a traducir datos complejos en información más comprensible para la ciudadanía. Por tratarse de agentes »sin intereses particulares«, las organizaciones de la sociedad civil inducen a que otros actores del sistema (políticos, funcionarios, donantes privados, representantes de agencias de control, etc.) se comprometan con la transparencia.

Esta publicación releva y analiza las experiencias de control ciudadano en materia de financiamiento de la política de distintas organizaciones de la sociedad civil de América Latina, región donde la red de capítulos de TI y otras organizaciones aliadas tienen mayor experiencia acumulada en esta temática. A partir de la comparación de estas distintas experiencias y de las diversas herramientas de control utilizadas, este libro identifica mejores prácticas, desafíos, lecciones aprendidas y áreas con potencial de innovación.

En el primer capítulo del libro, se enumeran diferentes riesgos de corrupción en el financiamiento de la política y las «recetas» tradicionalmente utilizadas para enfrentarlas. El segundo capítulo analiza -en perspectiva comparada- diferentes herramientas de control ciudadano que abordan distintos riesgos de corrupción asociados al financiamiento de la política. Por último, en el tercer capítulo, se describen aplicaciones concretas de una serie de herramientas de este tipo en diferentes países.

1

EL FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA Y LA CORRUPCIÓN

Los costos económicos y sociales de la corrupción son ampliamente conocidos. El daño causado con el fin de extraer un beneficio privado afecta a la credibilidad de las instituciones públicas y destruye activos colectivos. A modo de ejemplo, los sobrepagos que paga el Estado en materia de obras y servicios reducen los recursos disponibles para inversiones sociales y – de esta forma – empeoran la calidad de los servicios prestados. Menos escuelas serán construidas, faltarán remedios en hospitales y, entre otros, la merienda escolar será de baja calidad. En definitiva, todos los daños recaen de forma directa o indirecta sobre el ciudadano.

De igual forma, se corroboran costos para la comunidad allí donde diferentes tipos de controles sobre la vida pública son manipulados a partir de incentivos privados. En este sentido, los fiscales ambientales que hayan aceptado sobornos cargarán con la responsabilidad por catástrofes medioambientales y por las consecuencias en términos de calidad e integridad de la vida de los ciudadanos afectados. La policía que incrementa su sueldo con coimas del crimen organizado dejará de garantizar la seguridad pública. Igualmente, la justicia actuando conforme los incentivos económicos de las partes aniquilará el propio concepto de derecho asociado a la idea de orden independiente del poder económico.

Asimismo, el abuso del financiamiento de la política, para fines de la compra de favores de los representantes electos – ya sea por medio de donaciones a sus campañas electorales o instituciones partidarias – impacta en forma directa sobre la calidad de vida de los ciudadanos. Cuando un donante otorga dinero para una campaña, esperando a cambio obtener un permiso para construir una fábrica en una reserva natural o la anulación de deudas que tiene con el Estado, su donación se convierte en una influencia indebida que impacta directamente sobre el ciudadano, en forma de más destrucción medioambiental o de la falta de recursos para programas sociales. Ahora bien, cuando la distorsión afecta la definición de reglas para el desarrollo de la vida social y económica, entra en juego lo que se denomina «captura del Estado». En este caso, las consecuencias negativas para la ciudadanía se multiplican porque el problema no se limita a actos administrativos puntuales, sino que afecta la elaboración de reglas para la comunidad. El financiamiento de la política es una de las principales puertas de entrada para la captura del Estado.

Más aún, como las donaciones a partidos y campañas inciden en la competencia política, afectan además un eje central de las modernas democracias: la representación política. En este sentido, el dinero puede distorsionar seriamente el proceso electoral en favor de aquellos candidatos o partidos que cuenten con mayores recursos. Como resultado, el dinero en la política

puede causar un doble daño. Por un lado, puede desviar recursos del poder público en beneficio de los donantes (y, naturalmente, en perjuicio del «bien común»); y, por otro lado, puede causar serios desequilibrios al sistema representativo.

De esta manera – y a diferencia de la opinión generalizada – la corrupción con destino político es aún más grave para la comunidad que la corrupción para enriquecimiento privado puesto que – en este caso – el financiamiento de la política está directamente vinculado al desarrollo social, económico y político de las comunidades. Siempre que los recursos privados (o públicos) sean abusados para comprar favores o manipular la representación, hay un precio que pagar. Y, lamentablemente, es toda la sociedad y, en particular, los grupos menos favorecidos quienes deben hacerlo. Cualquier esfuerzo para incentivar el crecimiento económico, el desarrollo social y la consolidación democrática necesita avanzar hasta donde los obstáculos encontrados tienen su raíz: es decir, hasta el sistema de financiamiento político.

LA NECESIDAD DE RECURSOS ECONÓMICOS PARA PARTIDOS Y CAMPAÑAS

Es un hecho ampliamente aceptado: las democracias modernas necesitan recursos para cubrir los costos de la competencia entre partidos. Las organizaciones partidarias y también los candidatos, dependiendo del sistema electoral de que se trate, requieren de recursos económicos para organizar sus campañas, movilizar a sus simpatizantes y comunicarse con sus electores. Además, los partidos tienen un papel en la competencia política que va más allá de las contiendas electorales. Participan en la formación de opiniones políticas, reclutan miembros y forman líderes. Por lo tanto, deben organizarse como instituciones estables que, consecuentemente, necesitan costear sus estructuras. Para afrontar estos costos, tanto los vinculados con la vida ordinaria de toda organización partidaria como aquellos relacionados con las tareas organizativas y de comunicación asociadas a las contiendas electorales en sí mismas, partidos y candidatos necesitan de recursos económicos.

Más allá de que la necesidad de recursos caracteriza a las democracias representativas, muchos autores coinciden en que la movilización de simpatizantes y el trabajo voluntario ya no definen a las campañas modernas. En la actualidad, los aportes son primariamente de carácter financiero: servicios y bienes pagos sustituyen la movilización espontánea de simpatizantes en la calle¹. Este cambio en la modalidad de financiamiento coincide y es fortalecido por un nuevo perfil de campañas cada vez más profesionales, que incorpora técnicas de organización y comunicación modernas. De esta forma, la competencia política involucra cada vez más dinero tanto porque se ha «monetizado» como porque es cada vez más profesional. Asimismo, un factor adicional que explica el creciente costo de la competencia política es que, en las democracias actuales, se convoca a elecciones con mayor frecuencia y en diferentes ámbitos de poder regional y local.

¹ Michael Pinto-Duschinsky, «Financing Politics. A Global View», *Journal of Democracy*, Volume 13, Number 4, October 2002, p. 69-86.

El funcionamiento de los partidos políticos y las estrategias de comunicación durante las elecciones serían imposibles sin recursos económicos. Sin embargo, la democracia representativa puede verse asfixiada tanto por la falta de recursos como por su abundancia y mala distribución. En los países en que estos escasean – ya sea para organizar partidos de oposición como para contestar las comunicaciones del gobierno durante los procesos electorales – la elite tradicional (que cuenta con recursos propios) y los grupos con acceso al Estado (es decir, a su aparato y recursos) tienen una ventaja en la competencia política. En caso de abundancia, la voz del ciudadano individual tiende a ser opacada por grandes donantes, que logran influenciar los procesos electorales financiando partidos y campañas.

De lo anterior, se deduce que el dinero no ejerce necesariamente una influencia negativa sobre la política. No obstante, el financiamiento de partidos y elecciones representa una plataforma desde la cual es posible concretar distintas formas de abuso del poder público con fines privados. El dinero lesiona la política cuando las donaciones están vinculadas a futuros favores por parte de los representantes electos hacia sus benefactores. En este sentido, las posibilidades de beneficiarlos varían entre el acceso privilegiado a legisladores y administradores hasta la manipulación de los procesos de compras públicas. Para aquellos que aspiran a renovar sus cargos, la estrategia para generar recursos para las campañas electorales posiblemente incluya el abuso de los recursos públicos asociados al cargo en ejercicio, de modo de garantizar su permanencia en el poder. En cualquier caso, debe tenerse presente que la influencia del dinero sobre la competencia política es – de alguna manera – irremediable en la actualidad, en tanto la probabilidad de los candidatos de ser elegidos para cargos públicos crece significativamente en función del volumen de recursos económicos y financieros disponibles.

En definitiva, debe quedar claro que en materia de financiamiento político el valor a defender es la integridad, tanto del proceso electoral como de los representantes elegidos.

¿QUÉ ESTÁ EN JUEGO?

Riesgo de desequilibrio del proceso electoral

Uno de los problemas principales de la competencia política es la mala distribución de los recursos. Tanto respecto de su origen como en su repartición entre partidos, el desequilibrio causa daños a la democracia. Los aportes a candidatos y partidos influyen significativamente en la competencia electoral. En este sentido, las contribuciones de las empresas y la capacidad desigual de los individuos para aportar al financiamiento de las campañas minan la igualdad ciudadana en las elecciones, históricamente cristalizada en el principio «un ciudadano, un voto».

Es importante que todos los candidatos tengan acceso equilibrado a los recursos. A pesar de esto, es difícil identificar una fórmula capaz de garantizar este equilibrio. Si bien todos los candidatos merecen una oportunidad para comunicar adecuadamente su plataforma política a la ciudadanía, el grado de aceptación pública de sus propuestas se expresa durante las campañas en mayores recursos disponibles; de manera que la desigualdad de financiamiento se convierte en parte natural del proceso electoral. A este efecto, la distribución equilibrada de recursos supone evitar situaciones extremas de falta o exceso de dinero, de forma de impedir que candidatos con posibilidades de ganar las elecciones fracasen por su imposibilidad de comunicación con los votantes o que la abundancia de recursos de las empresas y del gobierno distorsione el proceso electoral.

En síntesis, tanto para los ciudadanos como para los candidatos, el dinero en la política representa una amenaza a los principios básicos de equidad entre los representados y de competencia justa entre los candidatos.

Riesgo durante el ejercicio del cargo elegido

Los problemas asociados al origen de los recursos durante el proceso electoral se extienden al período de mandato de los candidatos elegidos. Desde el punto de vista de la integridad de los gobernantes, la necesidad de financiar campañas y organizaciones partidarias genera dos tipos de problemas.

Por un lado, existe el peligro de que los representantes retribuyan de algún modo el financiamiento recibido. En algunos casos, a cambio de aportes para las campañas o los partidos políticos, los donantes privados son favorecidos por decisiones de los representantes partidarios una vez que estos acceden efectivamente a los cargos. Esto sucede tanto respecto de actividades reguladoras, como en la contratación de bienes y servicios, la cobranza de impuestos o la supervisión de leyes laborales y de protección ambiental.

Por otro lado, para los representantes elegidos, la tentación de abusar de sus cargos para garantizarse su permanencia en el poder es enorme. Como en el caso anterior, hay varias formas de canalizar ilegalmente recursos públicos hacia los partidos, sus candidatos y mandatarios. Este abuso del aparato del Estado incluye modos indirectos de promover las candidaturas oficiales – tales como condicionar la asignación de programas sociales al voto favorable de los ciudadanos o el uso de la propaganda oficial en favor del partido de gobierno – y contempla también la presión sobre donantes privados para que contribuyan al financiamiento de sus organizaciones partidarias.

En síntesis, todas estas formas de influencia privada sobre los aspirantes a ocupar cargos públicos y de abuso del aparato estatal por parte de los propios representantes evidencian la conexión inmediata que existe entre financiamiento de la política y abuso del poder público.

LAS RECETAS CONOCIDAS

Regulaciones para limitar el abuso de los recursos públicos

Puesto que las regulaciones en el campo del financiamiento político se remontan a una tradición de más de un siglo, existen distintos tipos de experiencias orientadas a limitar el abuso sobre los recursos públicos y la presión sobre sus servidores. En este sentido, a lo largo de los siglos XIX y XX han sido promulgadas varias reglas y normas orientadas a proteger al aparato del Estado contra influencias indebidas durante el proceso electoral. Entre ellas, se cuentan:

- La prohibición universal de firmar contratos de obras y servicios públicos, realizar contrataciones de servidores públicos y emitir concesiones, licencias o permisos públicos.
- La existencia de reglas específicas en contra del abuso del aparato estatal, sus recursos, maquinaria y servidores públicos.
- La definición de límites para las donaciones por parte de los servidores públicos.
- La instrumentación de reglas en cuanto al uso de medios de comunicación públicos y a la propaganda gubernamental.
- La transferencia del control sobre la fuerza pública al órgano electoral independiente durante el proceso electoral.

En la mayoría de los países de la región, los mecanismos para enfrentar los abusos sobre los recursos públicos se encuentran tipificados en reglas concretas que prohíben irregularidades específicas. Es importante recordar que todas las medidas que crean una administración pública profesional e independiente de la ingerencia política representan una barrera importante en contra del abuso del aparato estatal en campañas electorales. A pesar de esto, existen prevenciones indirectas. Entre ellas, las siguientes:

- La profesionalización de la formación de los servidores públicos.
- La existencia de servidores públicos accesibles y que estos sean suficientes para afrontar sus responsabilidades.
- La prohibición de determinados actos públicos en tiempos de campaña.
- La prohibición de la reelección inmediata para cargos políticos.

Esta última regla, extendida en las últimas dos décadas, representa la medida más radical para detener este tipo de abusos. En los regímenes presidencialistas, tal proscripción tiene larga tradición y está vigente – con algunas diferencias – en toda la región latinoamericana (Cuadro 1). En los últimos diez años, en cinco países se concretaron reformas orientadas a flexibilizar la regla de la reelección. En este sentido, Argentina, Brasil, Venezuela, República Dominicana y Colombia permiten hoy la reelección inmediata por única vez del jefe de gobierno. Asimismo, Venezuela, Costa Rica y México han limitado las posibilidades de los legisladores de ser reelectos.

Cuadro 1. Reglas de reelección de los poderes legislativo y ejecutivo en América Latina (diciembre 2006)

	Reelección inmediata en el Poder Legislativo	Reelección inmediata en el Poder Ejecutivo
Argentina	Sí, ilimitada	Sí, una sola vez (desde 1994)
Brasil	Sí, ilimitada	Sí, una sola vez (desde 1997)
Chile	Sí, ilimitada	No, sólo alternadamente
Paraguay	Sí, ilimitada	No, en absoluto
Uruguay	Sí, ilimitada	No, sólo alternadamente
Bolivia	Sí, ilimitada	No, sólo alternadamente
Perú	Sí, ilimitada	No, sólo alternadamente
Ecuador	Sí, ilimitada	No, sólo alternadamente
Colombia	Sí, ilimitada	Sí, una sola vez (desde 2005)
Venezuela	Sí, dos veces	Sí, una sola vez (desde 1999)
Panamá	Sí, ilimitada	No, sólo alternadamente
Costa Rica	No, sólo alternadamente	No, sólo alternadamente
Nicaragua	Sí, ilimitada	No, sólo alternadamente
El Salvador	Sí, ilimitada	No, sólo alternadamente
Honduras	Sí, ilimitada	No, en absoluto
Guatemala	Sí, ilimitada	No, en absoluto
República Dominicana	Sí, ilimitada	Sí, una sola vez (desde 2002)
México	No, sólo alternadamente	No, en absoluto

Fuente: Elaboración propia sobre la base de leyes electorales y constituciones nacionales de cada país.

Regulaciones del financiamiento privado

En cuanto a la limitación de la influencia de intereses privados sobre la política, las medidas más difundidas incluyen vetos a determinados donantes, por considerar sus aportes impropios o riesgosos para el sistema representativo. En el modelo más idealista, los países directamente prohíben que las empresas contribuyan con las campañas electorales. En otros casos, estas barreras se aplican solamente a determinados grupos de empresas – como los proveedores de servicios y obras públicas – y los destinatarios de subsidios u otros beneficios públicos. Un segundo camino es el de establecer topes a los aportes permitidos a cada donante del partido o candidato. Esta medida – según el diseño elegido – sirve para restablecer condiciones mínimas de equidad entre los donantes y para disminuir los márgenes de dependencia de los candidatos. Finalmente, hay varios países que optaron por establecer topes para los gastos de campaña de modo de limitar la influencia del dinero en la política y defender el principio de equidad en la competencia entre partidos o candidatos (Cuadro 2).

Cuadro 2. Limitaciones al financiamiento privado (diciembre 2006)

	Veto a financiadores			Max. de aporte	Límites de gasto
	Empresas en general	Contratistas	Sindicatos y Asociaciones Empresariales		
Argentina	no hay veto	Prohibido	Prohibido	Si, relativos a ingreso de partidos	Si
Brasil	no hay veto	no hay veto	Prohibido	Si, relativos a poder económico del donante	No
Chile	no hay veto	Prohibido (a partir de 40%)	no hay veto	Si, existe tope	Si
Paraguay	no hay veto	no hay veto	Prohibido	Si, existe tope	No
Uruguay	no hay veto	no hay veto	no hay veto	No	No
Bolivia	no hay veto	no hay veto	no hay veto	Si, relativo a ingreso partido	No
Perú	no hay veto	no hay veto	no hay veto	Si, existe tope	No
Ecuador	no hay veto	Prohibido	no hay veto	Si, existe tope para empresas	Si
Colombia*	Prohibido	Prohibido	Prohibido	Si, existe tope	Si
Venezuela	no hay veto	no hay veto	no hay veto	No	No
Panamá	no hay veto	no hay veto	no hay veto	No	No
Costa Rica	no hay veto	no hay veto	no hay veto	Si, existe tope	No
Nicaragua	no hay veto	Prohibido	no hay veto	No	No
El Salvador	no hay veto	Prohibido	no hay veto	No	No
Honduras	no hay veto	no hay veto	no hay veto	No	No
Guatemala	no hay veto	no hay veto	no hay veto	Si, existe tope	Si
República Dominicana	no hay veto	no hay veto	no hay veto	No	No
México	Prohibido	Prohibido	Prohibido	Si, existe tope	Si

Fuente: Elaboración propia sobre la base de leyes electorales y constituciones nacionales de cada país.

* Limitaciones validas para campañas electorales

La aparición de los subsidios públicos

Como los vetos, límites y topes contemplados no lograron limitar la influencia de los recursos privados en la política, a mediados del siglo XX, varios países comenzaron a conceder aportes públicos a partidos y candidatos. La justificación de esta medida es doble. Por un lado, implica el reconocimiento estatal del papel que ocupan los partidos políticos en el sistema representativo y el beneficio público asociado a apoyarlos en sus tareas. Por otro lado, se asume que con este tipo de aportes disminuirían la influencia y los riesgos del financiamiento privado (Cuadro 3).

Cuadro 3. Subsidios públicos directos a partidos y campañas y su forma de distribución (diciembre 2006)

	Recursos directos (dinero) Equitativo-Proporcional	
	Partidos*	Elecciones*
Argentina	20% equit., 80% prop.	30% equit., 70% prop.
Brasil	1% equit., 99% prop.	Nada
Chile	Nada	100% prop.
Paraguay	100% prop.	100% prop.
Uruguay	Nada	100% prop.
Bolivia	100% prop.	100% prop.
Perú	40% equit., 60% prop.	Nada
Ecuador	60% equit., 40% prop.	100% prop.
Colombia	10% equit., 80% prop.	100% prop.
Venezuela	Nada	Nada
Panamá	100% prop.	100% equit.
Costa Rica	Nada	100% prop.
Nicaragua	Nada	100% prop.
El Salvador	Nada	100% prop.
Honduras	Nada	100% prop.
Guatemala	100% prop.	Nada
República Dominicana	100% prop.	25% equit., 75% prop.
México	30% equit., 70% prop.	30% equit., 70% prop.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de leyes electorales y constituciones nacionales de cada país.

* Se consideran aportes a partidos los recursos públicos transferidos anualmente. Los aportes a elecciones son pagados solamente en años electorales.

Los medios de comunicación: periodismo y espacio publicitario

Entre todos los actores de la vida pública, los medios de comunicación merecen especial atención por dos motivos. Por un lado, como proveedores de espacios publicitarios, los medios ofrecen uno de los servicios más importantes y costosos a los organizadores de campañas políticas en las sociedades modernas, caracterizadas por el papel central de la comunicación masiva. En este sentido, deben ser uno de los objetos centrales de observación a los efectos de disminuir la corrupción política. Por otro lado, los medios – denominados el «cuarto poder» – tienen un papel clave en tanto que observadores críticos de la esfera pública. Esta situación también implica riesgos de corrupción, ya que pueden favorecer a ciertos candidatos a cambio de un soborno o de la promesa de un tratamiento favorable en decisiones estratégicas que afecten al sector.

Por estas dos causas, tanto las actividades periodísticas como los espacios de publicidad son objeto de regulación estatal y de observación crítica por parte de los propios medios y de la sociedad civil.

El papel de la rendición de cuentas y la publicidad de los datos

Durante las últimas décadas, también otro abordaje ganó influencia: la noción de rendición de cuentas. Con el fin de garantizar mayor transparencia al financiamiento político, los legisladores de muchos países introdujeron reglas básicas que obligaron a los partidos y candidatos a informar a los órganos fiscalizadores sobre sus fuentes de financiamiento (Cuadro 4). Donde estos informes son de acceso público, se han convertido en insumos importantes para verificar el cumplimiento de la legislación en esta materia así como para permitirle a la ciudadanía un voto informado.

Es largo el camino hasta consolidar un sistema en que los partidos y candidatos notifiquen en tiempo y en forma completa, detallada y fidedigna sobre su vida económico-financiera y los datos suministrados estén efectivamente a disposición del público para su consulta. Pero el principio de la transparencia ganó reconocimiento en la última década y la mayor parte de los países inició las primeras reformas en este sentido.

Cuadro 4. La rendición de cuentas y el acceso a la información por los ciudadanos (diciembre 2006)

	Rendición de cuentas (por ley)		Publicidad de informes (por ley)	
	Partidos	Elecciones	Partidos	Elecciones
Argentina	Rendir cuentas anualmente	Anterior y posterior	Si	Si
Brasil	Rendir cuentas anualmente	Anterior y posterior	Si	Si
Chile	Rendir cuentas anualmente	Posterior	Si	Parcial
Paraguay	Rendir cuentas anualmente	Posterior	No	No
Uruguay	No	No	No	No
Bolivia	Rendir cuentas anualmente	Posterior	Si	Si
Perú	Rendir cuentas anualmente	Anterior y posterior	No	No
Ecuador	Mantener libros	Mantener libros	No	Si
Colombia	Rendir cuentas anualmente	Posterior	Si	Si
Venezuela	Rendir cuentas anualmente	Posterior	No	No
Panamá	Rendir cuentas trimestralmente	Posterior	Si	Si
Costa Rica	Rendir cuentas trimestralmente	Anterior y posterior	No	No
Nicaragua	No	Posterior	Si	No
El Salvador	No	No	No	No
Honduras	Rendir cuentas anualmente	Posterior	Si	No
Guatemala	No	No	Si	Si
República Dominicana	Rendir cuentas anualmente	Posterior	No	No
México	Rendir cuentas anualmente	Posterior	Si	No

Fuente: Elaboración propia sobre la base de leyes electorales y constituciones nacionales de cada país.

Limitaciones de las normas y control estatal

Las leyes, los controles y los subsidios estatales son un paso importante para morigerar las prácticas de financiamiento de la política conforme los ideales democráticos y para contener los riesgos de corrupción. Sin embargo, se expande la convicción de que son insuficientes para hacer frente a los recurrentes problemas de financiamiento político.

Las leyes existentes resultan insuficientes por varios motivos. Por un lado, los legisladores tienden a hacer muchas concesiones cuando regulan el financiamiento político, ya sea porque son renuentes a reglamentar un área tan próxima a sus intereses o bien porque legislan teniendo en cuenta la capacidad de los actores – partidos y órganos fiscalizadores – de cumplir con las reglas. De esta forma, por omisión o por realismo las leyes de financiamiento son de-

masiado permisivas en muchos países. Por otro lado, en aquellos casos en que la acción estatal es más severa, de modo que se incluyen restricciones, subsidios y deberes, faltan frecuentemente los mecanismos de control adecuados para que la ley se haga cumplir.

Los controles estatales son débiles para fiscalizar las prácticas de financiamiento. Una primera razón es la falta de facultades legales, independencia, capacidad técnica y de recursos para realizar un control eficiente. En estos casos, los órganos de control no tienen el poder suficiente como para chequear la veracidad de la información recibida por parte de candidatos y partidos o el uso de tal autoridad tropieza con la falta de auditores capacitados. Incluso, sucede que el cuerpo de auditores es reducido como para dar cuenta de tamaño tarea o que – directamente – faltan sanciones adecuadas para penar las transgresiones. De esta manera, en los países donde tales debilidades están presentes, la ineficiencia esta enraizada en el diseño mismo del control estatal.

Ni el diseño institucional, ni los poderes y capacidades formales son suficientes para garantizar un control eficiente. En muchos países, los organismos de control de partidos y elecciones tienen estrechos vínculos con la clase política, de forma tal que un pacto de protección mutua entre adversarios políticos permite inmovilizar las instancias de control. Frente a esto, la presión desde la sociedad puede desandar este camino y fortalecer la voluntad política para un control más efectivo.

EL POR QUÉ DEL CONTROL CIUDADANO

La sociedad cuenta con diferentes formas de incidencia sobre el financiamiento político. Los actores con capacidad de intervención son, entre otros, los ciudadanos individuales y las organizaciones de la sociedad civil; el periodismo; los propios partidos; y candidatos y las empresas donantes. Estas modalidades de control – ciudadano, mediático y recíproco, respectivamente – representan las distintas formas que puede asumir el control social. ¿Cuáles son las contribuciones específicas del control ciudadano – esto es, las actividades desarrolladas por ciudadanos individuales u organizaciones de la sociedad – en términos del financiamiento político?

Complementar el control estatal

Con el objeto de mejorar el desempeño de las instituciones estatales, el control ciudadano puede aportar información sobre las denominadas »transgresiones legales«. Las denuncias por parte de adversarios políticos, las investigaciones realizadas por los medios de comunicación y el monitoreo por parte de ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil son elementos auxiliares que impulsan un mejor desempeño de los órganos de control estatal. Candidatos que gastan mucho pero declaran montos ínfimos en sus informes, donaciones incompatibles con el perfil de las respectivas empresas y otros tipos de inconsistencias son prácticamente inalcanzables por el radar del control estatal. La »capilaridad« de la observación ciudadana, la vigilancia recíproca entre adversarios políticos y el poder formal de los órganos estatales – idealmente – se complementan para formar un sistema de control más eficiente.

Vigilar a los vigiladores

Además de complementar a los órganos estatales en la ardua tarea de detectar transgresiones, el control ciudadano tiene un papel que asumir en el marco de la debilidad de las normas legales y del control estatal. A este efecto, es clave

para impulsar a los órganos fiscalizadores a mejorar su desempeño. Tal como en las observaciones electorales, organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación asumen el papel instrumental de hacer funcionar los mecanismos de control estatal. En estos casos, la estrategia puede ser tanto de confrontación y presión externa como de apoyo a los sectores reformadores de los propios órganos estatales. De cualquier manera, su actuación seguirá el patrón de »vigilar a los vigiladores«. A diferencia del caso anterior, aquí el control ciudadano no »complementa el control estatal en las áreas en donde el Estado no tiene capacidad« pero – en su lugar – presiona para mejorar su desempeño en las funciones dentro de su competencia y alcance.

Otorgar poder a los ciudadanos

El control ciudadano tiene un sentido adicional. Aún en los casos en que donantes, candidatos y partidos cumplan con la ley y los órganos estatales fiscalicen de forma eficiente las transgresiones, algunos de los riesgos derivados del financiamiento de la política permanecen presentes. Allí donde la ley permite que empresas contratistas del Estado hagan contribuciones, el cumplimiento de la ley no inhibe la posibilidad de que los contratos se encuentren sujetos a tales donaciones. La ley hace compromisos, los votantes no necesitan hacerlos. La información acerca del financiamiento de las campañas es un ingrediente importante para que los ciudadanos puedan juzgar a los actores políticos en función de la forma en que recaudan, administran y aplican los recursos. Los ciudadanos pueden censurar candidatos por aceptar recursos de determinada fuente o por realizar campañas millonarias aunque actúen dentro de la ley. Para que este tipo de control ciudadano se desarrolle, es necesario que los datos sobre financiamiento estén accesibles y sean inteligibles. Los medios y las organizaciones de la sociedad civil pueden facilitar el acceso a los datos, abogar por su relevancia y contribuir a formar una opinión pública sobre este asunto.

Legisladores con conflictos de interés

Finalmente, la clase política tiende a legislar de forma sesgada en esta materia porque toda resolución al respecto, naturalmente, afecta sus intereses. En este sentido, es importante la participación de otros actores en los debates sobre las normas necesarias y las prácticas deseables. Particularmente, las organizaciones de la sociedad civil pueden contribuir con acciones de incidencia, diseminando valores básicos, enriqueciendo los debates nacionales con estudios

comparativos y desarrollando herramientas para medir progresos y fracasos. Tanto es así que las organizaciones con proyectos propios normalmente se posicionan como referentes y son escuchadas en los debates nacionales sobre las reformas de los sistemas legales.

En la sección que sigue se presentan diferentes experiencias de control ciudadano sobre el financiamiento de la política en América Latina.

2

EXPERIENCIAS Y DESAFÍOS EN EL CONTROL CIUDADANO DEL FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA

Dentro de este conjunto de funciones – que se extienden desde el auxilio a los organismos de control y la fiscalización de los propios fiscales hasta la evaluación de partidos y candidatos a la luz de sus prácticas de financiamiento y la diseminación de nuevos valores que resulten en reformas legales – las organizaciones de la sociedad civil desarrollan una serie específica de actividades.

Entre estas actividades se encuentran aquellas vinculadas con la campaña electoral en sí misma. Así, durante las contiendas, las organizaciones de la sociedad civil se ocupan de diseminar los valores de la transparencia, la integridad y el buen gobierno entre votantes, candidatos, medios y partidos. Debe quedar claro que si bien el momento electoral es clave en términos de posibles focos de corrupción, el financiamiento de la política representa en ese sentido solamente un aspecto específico.

Otro tipo de actividades se vinculan más directamente con la problemática del financiamiento de la política. Dependiendo del contexto local, éstas se orientan a sensibilizar a los diferentes actores respecto de la importancia del tema o se limitan a intervenciones concretas en la producción de datos y en el proceso electoral. En este sentido, la observación de los medios de comunicación y, particularmente, el seguimiento de las ventas de los espacios publicitarios ocupan un lugar privilegiado.

Puesto que el financiamiento de la política durante los procesos electorales impacta en los períodos no electorales, las actividades de control ciudadano observan si el ejercicio de los mandatos refleja el origen de las donaciones. Asimismo, la influencia privada se extiende al período no electoral, incluyendo el financiamiento de las estructuras partidarias y las actividades de lobbying. Por último, el abuso del cargo público por medio de la movilización de recursos estatales para financiar las campañas electorales de los candidatos y mandatarios oficiales es también objeto de crítica por el control ciudadano.

En Latinoamérica son muchas las organizaciones de la sociedad civil que se capacitan como interlocutores competentes en materia de financiamiento político. En este sentido, no sólo son proactivas en el debate sobre las reformas legales sino que, además, desarrollan estudios comparativos – que complementan enfoques cuantitativos y cualitativos – acerca de las deficiencias de los arreglos institucionales de diversos países. Su objeto es encontrar soluciones sobre un tema clave, que afecta tanto a democracias consolidadas como a regímenes en transición. Una de las tareas más importantes que debe desarrollarse en forma previa a las reformas es la concertación de nuevos valores y estándares a ser aceptados por todos los actores.

En las próximas cuatro subsecciones se presentan diferentes enfoques de intervención ciudadana en América Latina.

2.1

DIVULGACIÓN DE INFORMACIÓN GENERAL SOBRE EL PROCESO ELECTORAL

En muchos países, una parte significativa de los ciudadanos se encuentra desinformada sobre el proceso electoral, no tiene clara su responsabilidad como votante o no logra informarse adecuadamente sobre las propuestas de los candidatos y partidos. Varias acciones pueden desarrollarse dentro de esta finalidad genérica de promover el buen gobierno. Las elecciones son un momento privilegiado para propagar los ideales del buen gobierno y difundir medidas concretas en contra de la corrupción.

En contextos en los que las elecciones son permeables a prácticas que limitan la libre elección por parte del votante (violencia, clientelismo, compra de votos y abstención), surgen organizaciones dedicadas al combate de la corrupción que actúan por medio de campañas. Entre ellas:

- Sensibilización de los votantes acerca de la importancia del voto y de realizar una elección conciente.
- Informes a los votantes sobre los procesos existentes para efectuar denuncias y reclamos contra prácticas consideradas irregulares.
- Difusión entre los votantes de valores vinculados al combate de la corrupción.
- Investigación por medio de encuestas u otros medios de las principales prácticas distorsivas de los procesos electorales (compra de votos, violencia, etc.).

En este sentido, también se incluyen iniciativas elementales para utilizar al proceso electoral como plataforma para la lucha contra la corrupción. Es decir, prácticas orientadas a informar y educar a los diferentes actores para promover la transparencia y la integridad. Entre ellas:

- Análisis de los programas de los partidos y candidatos en términos de la defensa del buen gobierno.
- Iniciativas orientadas a lograr compromisos anticorrupción por parte de los candidatos.
- Realización de proyectos conjuntos con los donantes.

Además de una mayor receptividad para debates políticos, las elecciones representan un momento clave del control ciudadano sobre los representantes políticos. La selección de gobiernos y representantes en elecciones populares ocurre dentro de un contexto de evaluación de la actuación pasada y de propuestas para el futuro. Entre otros elementos, la producción de informes acerca de partidos y candidatos representa una poderosa forma de influir sobre el proceso electoral. Un paso aún más audaz se corrobora cuando las organizaciones recolectan información adicional acerca de los candidatos y partidos. En este sentido, una herramienta frecuentemente utilizada es:

- Creación de bancos de datos sobre los candidatos.

Con estas iniciativas, las organizaciones intentan influir directamente sobre los criterios para elegir o rechazar candidatos o partidos en elecciones populares.

Enfoque »Candidatos visibles«

¿Cuáles son los datos relevantes?

Los bancos de datos sobre políticos relevan información general de los candidatos así como datos específicos sobre su historia de actuación pública y proyectos de gobierno. Son generados en el marco del ideal del voto informado y del candidato transparente; y, por esta razón, subsumidos dentro del enfoque »Candidatos visibles«.

Dependiendo del contexto local, el alcance del banco de datos varía bastante. En países como Honduras, las organizaciones de la sociedad civil tuvieron un rol importante en la formación de los votantes respecto del proceso electoral y de las candidaturas, tanto en las internas partidarias como en la contienda nacional de 2005. A este efecto, informaron a los electores acerca de los candidatos, divulgando su foto, nombre y partido político de referencia (Foto 1). Si bien estas tareas deberían estar a cargo de la justicia electoral y de los propios partidos políticos, también en otros países las organizaciones de la sociedad civil recolectaron una amplia gama de información sobre los candidatos. Más adelante, en este mismo documento, serán comentadas las experiencias en esta materia de Argentina, Colombia y Brasil.



Afiche. Elecciones internas de Honduras, 2005

En los casos en que las organizaciones relevan aspectos específicos vinculados con los valores integrales de una administración, la lista de temas potencialmente relevantes incluye la participación en escándalos de corrupción, los eventuales procesos en la justicia y el financiamiento de las campañas. Por supuesto, la selección de los temas relevantes es en sí misma una valoración de determinados aspectos de la vida política de los candidatos.

Dos condicionantes importantes para los proyectos del enfoque »Candidatos visibles« son el grado de accesibilidad de los datos y la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para procesarlos. En este último sentido, debe tenerse en cuenta que se recopilan diversos tipos de información, tales como los antecedentes laborales de los candidatos, su relación con intereses económico-financieros propios o de terceros y sus compromisos con valores de integridad, buen gobierno y lucha contra la corrupción.

Antecedentes de los candidatos

Para los candidatos con amplios antecedentes en política y administración pública suelen existir muchos datos acerca de su *experiencia anterior* como administradores, representantes u ocupantes de otros cargos públicos. La recopilación de datos sobre la actuación pasada de personas públicas se justifica porque puede ayudar a evaluar el perfil del candidato y su credibilidad, en tanto permite confrontar sus promesas para el futuro con los logros obtenidos en el pasado. Entre los elementos de su vida pública, interesan especialmente:

- La vida política pasada.
- Los partidos políticos a los que perteneció.
- Los vínculos con organizaciones, tales como sindicatos y asociaciones civiles.
- Las tomas de posición en determinadas votaciones y frente a temáticas definidas.

También puede ser pertinente publicitar ciertos aspectos de la *vida privada* de los candidatos. Entre ellos, resulta especialmente pertinente relevar eventuales problemas con la justicia, puesto que – de haberlos tenido – se los considera un indicador negativo para ocupar un cargo público. Esto se torna aún más grave en aquellos contextos en los que existe la práctica de usar la inmunidad del mandato político para protegerse contra la sanción criminal.

Asuntos económico-financieros

Para las organizaciones involucradas en la lucha contra la mala gestión de los recursos públicos, toda información acerca de los candidatos en este campo es valiosa. Los registros específicos incluyen su propia vida económico-financiera, la forma en que administró recursos públicos en el pasado y los compromisos que se derivan de los aportes recibidos para el financiamiento de su campaña electoral.

En algunos países de la región, los candidatos tienen el deber de informar acerca de sus *recursos propios*: bienes, intereses e ingresos. En Costa Rica y Argentina, en donde tales declaraciones no son públicas, ya sea porque la ley no reclama su publicidad – en el primer caso – o porque la norma que la garantiza no se cumple – en el segundo – fueron iniciativas surgidas en el seno de la sociedad las que lucharon por poner a disposición de los votantes este tipo de información².

La transparencia de los intereses económico-financieros de los candidatos tiene varios fines. Por un lado, ayuda a los votantes a escoger a su candidato. Por otro lado, una vez que éste ha sido elegido sirve para identificar posibles conflictos de interés frente al apoyo o impulso de determinados proyectos de ley y a su actuación en comisiones. Finalmente, las declaraciones de intereses económicos permiten monitorear la evolución del patrimonio privado de los políticos a lo largo de sus mandatos.

Un segundo asunto importante se refiere a la forma en que el candidato administró *recursos públicos* en su vida política anterior. Los aspirantes a cargos públicos frecuentemente construyeron su carrera política a partir de haber ocupado diversos cargos previos como servidores públicos de carrera, funcionarios nombrados por autoridades electas y cargos a los que pudieron haber accedido por el voto popular. De esta manera, tuvieron que haber administrado recursos públicos y sido objeto – en el marco de regímenes democráticos – de la evaluación por parte de órganos técnicos, tales como el control interno, auditorías gubernamentales y otras instancias de control. Los registros respecto de tales actuaciones son elementos relevantes a la hora de evaluar la credibilidad de tales candidaturas.

Otra de las formas en que partidos y candidatos se relacionan con *intereses de terceros* es por medio del financiamiento de las campañas electorales, de

² Es relevante aclarar que, en el caso argentino, si bien el cumplimiento de la normativa vigente en materia de publicidad y mecanismos de control de las declaraciones de patrimonio es bajo en el Poder Legislativo, no se enfrentan los mismos obstáculos en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional.

modo que la posibilidad de identificar a los donantes de campaña revela los compromisos del candidato en términos de la representación de intereses. De todas formas, es importante señalar que tal representación de intereses es un papel legítimo que debe asumir el representante y que – incluso – en muchos países este tipo de donaciones son perfectamente legales. No obstante, son datos importantes que ayudan a los votantes a seleccionar al candidato con el perfil de financiamiento más adecuado a sus preferencias. Más aún – como ya se dijo en varias oportunidades – la información acerca de los donantes permite el monitoreo de futuros «favores» por parte de los candidatos una vez que estos hayan sido efectivamente electos.

¿Cuáles son las fuentes de información?

La lista de «datos deseables» sobre los candidatos parece interminable. En la práctica, la selección dependerá de su disponibilidad. Los tres principales caminos para alimentar los bancos de datos sobre los políticos son: trabajar con información disponible en instituciones públicas, producir información a partir de investigaciones propias o incorporar información suministrada por los candidatos.

Información oficial

En muchos países, los órganos de la justicia electoral poseen información básica acerca de la identidad de los candidatos, su afiliación partidaria y sus gastos de campaña. De igual forma, la información sobre la vida pública de los candidatos con largas carreras políticas suele estar disponible en las publicaciones de las casas legislativas. Los órganos de auditoría gubernamental son otra fuente de información disponible. A veces guardan registros acerca de la aprobación o el rechazo de cuentas a cargo de los administradores gubernamentales. Asimismo, en muchos países existen leyes para obligar a los funcionarios públicos a declarar sus patrimonios e intereses económicos al asumir un cargo público.

Pese a que es posible que todos estos registros oficiales se encuentren abiertos a la consulta pública, en la práctica es difícil para el ciudadano acceder a ellos. De esta forma, proyectos de recopilación, organización y divulgación pública de datos pueden hacer de puente entre los opacos registros oficiales y la demanda de la ciudadanía por un voto informado.

Un proyecto de recopilación y organización de datos sobre candidatos va a poder concretarse con mayor facilidad si la información oficial está bien organizada y si los órganos públicos relevantes muestran disposición a colaborar.

Otra de las ventajas asociadas a trabajar en conjunto con órganos públicos se deriva de que, en estos casos, la responsabilidad sobre el contenido del banco de datos no será de la organización que lo divulga sino del organismo oficial que proveyó la información. Sin lugar a dudas, esto tiene implicaciones para las organizaciones de la sociedad civil a la hora de defenderse de acusaciones y críticas.

Por último, es importante reconocer el posible impacto que tienen las iniciativas de este tipo sobre la democratización del acceso a la información pública y, por extensión, sobre la veracidad de los datos volcados en los registros oficiales.

En resumen, la recopilación y amplia divulgación de datos públicos acerca de los candidatos por una organización de la sociedad civil representa un paso decisivo en dirección al voto informado, con efectos colaterales benéficos sobre la administración de la «cosa pública».

Investigaciones propias

Ahora bien, puede ser difícil trabajar con los datos disponibles en los órganos públicos. Por ejemplo, la recopilación de información acerca de procesos judiciales contra los candidatos implica un trabajo de investigación considerable. En igual sentido, la presentación pública de balances sobre las actuaciones de los candidatos en mandatos pasados requiere de un extenso trabajo de sistematización, aun cuando los datos estén públicamente disponibles – tal como acontece en algunos legislativos, equipados con recursos tecnológicos modernos. Por último, aunque abundantes, los datos relevantes que aparecen en la prensa son dispersos.

De esta forma, un proyecto que se propusiera recopilar, organizar y transformar datos brutos en información inteligible para el público implicaría gran trabajo adicional. En este sentido, llevar a cabo investigaciones propias requiere que la organización civil que las promueve esté más involucrada y cuente con una suficiente preparación técnica y disponibilidad de recursos. Asimismo, su impacto puede ser grande frente al público – dado que generará nuevos datos – y posiblemente influirá mucho más profundamente en el proceso electoral. Sin embargo, la responsabilidad por los datos producidos es enorme, de forma que es recomendable que las organizaciones que impulsan investigaciones propias acumulen experiencia sucesiva para no arriesgar su credibilidad.

Declaraciones voluntarias

Una tercera alternativa es recoger la información directamente por parte de los aspirantes a cargos públicos. Aquellos candidatos que proveen información voluntariamente tienen la ventaja de poder mostrar públicamente su compromiso con los valores de la transparencia y el voto informado. Los datos típicamente solicitados en estos casos se relacionan con los intereses económicos de los candidatos, el financiamiento de sus campañas y sus antecedentes penales.

Por supuesto, es importante lograr una amplia adhesión de candidatos al proyecto. La credibilidad y confianza de la organización que lo impulsa es un prerrequisito para crear una dinámica de adhesión sucesiva de partidos y candidatos al sistema de declaraciones voluntarias. Para los primeros candidatos, la presentación de estos informes es una oportunidad para diferenciarse de sus competidores. Para los subsiguientes, el incentivo es no quedar en falta frente a sus adversarios políticos. En el caso ideal, se crea un interés creciente de adhesión al sistema de declaraciones voluntarias.

Para la organización que recoge y divulga las declaraciones es difícil verificar la validez de la información suministrada, lo que puede impactar negativamente sobre la credibilidad de la institución. Existen resguardos que ayudan a minimizar este riesgo: la exigencia de que los candidatos firmen sus informes, la amplia difusión de las declaraciones y la intermediación de órganos oficiales en la recopilación de informes. En Ecuador, durante las elecciones nacionales de 2002, fue empleada una estrategia de monitoreo que combinaba la recolección de información oficial con aquella recuperada por organizaciones de la sociedad civil. Dentro del enfoque »Candidatos visibles« aplicada por varios capítulos de Transparency International, las asociaciones Corporación Latinoamericana para el Desarrollo y Viviendo la Democracia desarrollaron un proyecto sobre la base de la información suministrada voluntariamente por los candidatos. Como resultado, se obtuvo una base de datos con 3000 historias de vida sobre los candidatos que compitieron en las elecciones, disponible para la ciudadanía en un sitio Internet.

A diferencia de otras iniciativas de espíritu similar, las solicitudes de información a los candidatos – en las que ellos debían completar datos sobre su trayectoria – fueron enviadas y recolectadas por la justicia electoral. Como era previsible, esta modalidad cambió sustancialmente el carácter del proyecto. Si bien los resultados logrados dependen del contexto local, es esperable que los candidatos se muestren más diligentes a contestar una solicitud oficial – aun cuando ésta sea voluntaria – y a brindar información verídica cuando interviene en

el proceso un organismo público. Por último, la posibilidad de usufructuar la estructura y capacidad logística de la justicia electoral para el envío, recolección y procesamiento de la información le otorgó al proyecto mayor viabilidad, en tanto muchas organizaciones de la sociedad civil carecen de la capacidad logística necesaria como para llevar a cabo por fuerza propia un proyecto de esta envergadura.

Enfoque »Compromisos anticorrupción«

Durante la contienda electoral, hay varias oportunidades para que los candidatos manifiesten su compromiso con el valor de la integridad. Las *declaraciones voluntarias* son una ocasión ideal para que los candidatos y partidos demuestren durante la campaña su compromiso con la publicidad de los datos. De hecho, son buenos ejemplos de cumplimiento voluntario de estándares de transparencia, por lo general no exigidos por la legislación en muchos países.

En los países en que la corrupción ocupa un lugar importante en el debate político, los candidatos tienden a manifestar públicamente sus planes para combatirla. En términos de estos *compromisos futuros* para luchar contra la corrupción, las organizaciones de la sociedad civil contra la corrupción tienen dos aproximaciones diferentes. Una de ellas, sugiere que la organización no gubernamental elabore el compromiso que será entregado al candidato para que éste defina su adhesión y – eventualmente – rubrique el acuerdo con su firma. En la segunda, la organización queda encargada de revisar los programas de los candidatos en los temas de integridad, buen gobierno y programas anticorrupción.

Aquellas organizaciones que elaboren un programa anticorrupción que incluya medidas concretas y plazos para su implementación deberán invertir mucho tiempo en ello. Por lo tanto, para que pueda ser capitalizado semejante esfuerzo, conviene que la propuesta sea lo suficientemente genérica, de modo tal que pueda ser adaptada a diferentes programas de gobierno. En cualquier caso, será necesario definir parámetros o estándares a los efectos de poder evaluar el efectivo cumplimiento de los mandatarios de los compromisos asumidos durante la campaña. Ante la presión de la opinión pública, los candidatos se sienten compelidos a firmar tales compromisos.

La otra alternativa para testear el compromiso de los candidatos con la defensa de los valores anticorrupción es el análisis de la presencia de propuestas concretas en sus programas de gobierno. Si bien la existencia de consignas filosóficas o una lista de medidas no es garantía de la efectiva implementación de los programas de lucha contra la corrupción, este análisis permite distin-

guir las promesas verbales de los candidatos que dicen que no darán tregua a la corrupción de aquellos otros cuyas palabras parten de propuestas concretas, incluidas en sus programas de gobierno y especialmente diseñadas para combatir la corrupción en diferentes áreas.

Sin embargo, la firma de compromisos ante las organizaciones de la sociedad civil y el desarrollo de propuestas concretas en los programas de los partidos son sólo eso: promesas. No es posible validar su credibilidad *a priori*. Sólo en el futuro podrán ser contrastadas con la realidad. Lamentablemente, la experiencia indica que en muchos casos estos compromisos fueron incumplidos por los gobiernos que los asumieron.

Enfoque «Los donantes como actores claves»

Los donantes son actores clave en el camino hacia elecciones más limpias y transparentes. Mientras las donaciones por parte de empresas son legales en la región, persisten posiciones políticas encontradas en cuanto a las virtudes de su presencia en el sistema representativo. «Empresas no votan» fue el argumento de la presidenta chilena Michelle Bachelet al anunciar su posición frente a un cambio en la ley electoral de su país³. Uno de los argumentos a favor de la posibilidad del financiamiento partidario por medio de aportes de las empresas parte del reconocimiento de la realidad. Sin esta posibilidad, ¿cuáles son las fuentes alternativas de recursos para financiar partidos y campañas? Otro argumento, también derivado del realismo político, es que la prohibición de este tipo de financiamiento podría resultar en una situación aún peor: que el financiamiento continúe pero de forma oculta, dificultándose todavía más el control de la influencia del dinero sobre la política.

La disputa sobre el financiamiento privado de la política pone en evidencia la tensión existente entre los ideales democráticos y el realismo político. Todos los países de América Latina permiten donaciones por parte de individuos y de empresas. De todas formas, existen algunas limitaciones específicas, tales como los topes para los aportes privados y la prohibición de recibir donaciones provenientes del extranjero o de contratistas del Estado. Los cuestionamientos sobre las empresas no terminan con el financiamiento de las campa-

3 La presidenta de Chile, Michelle Bachelet, el 23 de noviembre de 2006, al anunciar la «Agenda de probidad, transparencia y modernización», que incluye – entre otros elementos – la prohibición de las donaciones al sistema político por medio de personas jurídicas, acuñó las siguientes palabras: «Las empresas no votan. Son las personas las que votan».

ñas dentro de la ley. Su influjo sobre el proceso electoral provoca frecuentemente críticas y protestas. Las demandas en contra del sector privado sobrepasan la cuestión de la obediencia de las normas legales para poner en tela de juicio, directamente, la legitimidad de sus donaciones.

Informar a los donantes sobre la ley

Los donantes, como el resto de los actores de la vida pública, deben ser informados y orientados respecto de su papel en el financiamiento político. Si bien se corrobora cierto desconocimiento de las normas en vigencia, son pocos los proyectos dirigidos a informar y orientar a las empresas sobre cómo proceder para financiar campañas y/o partidos dentro del margen de la ley.

Existen pocas iniciativas orientadas a asistir a los donantes en esta difícil tarea. En este sentido, una acción posible consiste en informar a las empresas sobre las formas más adecuadas de cumplir con la legislación vigente; es decir, actuar sobre la *legalidad* de las donaciones. Una iniciativa desarrollada en Chile analizó los aportes políticos por empresa, tomando como referencia los cambios en el marco normativo de 2003⁴. El manual elaborado por el Centro de Estudios Públicos estudia las donaciones desde la óptica de la administración de empresas, de forma que identifica los costos y beneficios económicos de diferentes modalidades de donación. Este enfoque – que incluye donaciones dentro y fuera de la ley – apunta sobre los riesgos políticos y jurídicos de la práctica informal de efectuar aportes al margen de la ley.

Normas sociales acerca de las donaciones

A pesar de que las donaciones de empresas privadas no están prohibidas en los países latinoamericanos – sea por el origen de los recursos, los montos involucrados o las expectativas vinculadas con los aportes – frecuentemente enfrentan críticas entre los observadores políticos. ¿Cómo pueden evitar las empresas ser objeto de crítica por parte de la sociedad y los medios de comunicación a pesar de cumplir la ley?

Desde la perspectiva de las empresas, la búsqueda de formas responsables de contribuir con partidos y campañas electorales no se limita a la cuestión de los límites legales sino que incluye la problemática de la legitimidad de

4 Salvador Valdez Prieto, «Manual de buenas prácticas para donaciones políticas», Centro de Estudios Públicos, Puntos de Referencia 272, diciembre de 2003, Santiago de Chile.

estos aportes ante la sociedad. Al día de hoy, las empresas preocupadas con la legalidad y la legitimidad de las diferentes formas de involucrarse en el financiamiento de la política carecen de apoyo y orientación.

En términos de estándares internacionales o regionales, puede consultarse el documento «Principios Empresariales para Contrarrestar el soborno», elaborado por Transparency International y Social Accountability International, que – en términos del financiamiento político por parte del sector privado – sostiene lo siguiente:⁵

- «La empresa, sus empleados o representantes no deberán realizar contribuciones directas o indirectas a partidos políticos, organizaciones o particulares involucrados en la política, a cambio de obtener ventajas en las transacciones de naturaleza comercial».
- «La empresa deberá hacer públicas todas sus contribuciones políticas».

A su vez, el documento «Campaña en contra la corrupción», elaborado por el Foro Económico Mundial en noviembre 2004, se asienta sobre estos mismos principios e incluye otro elemento adicional:⁶

- «La empresa deberá incluir controles y procedimientos para impedir que se hagan contribuciones políticas impropias».

Mientras que el primer requisito refleja la normativa vigente en la mayoría de los países del globo, las exigencias respecto de la transparencia de las donaciones y controles preventivos representan estándares aún no contemplados por la legislación de muchos de ellos.

Si bien estos documentos no toman posición acerca de la legitimidad de las donaciones por parte de las empresas, iniciativas locales o empresas individuales eventualmente podrían concluir que sería responsable – desde el punto de vista social – que éstas se abstuvieran de financiar campañas políticas.

El financiamiento de la política forma parte de la «responsabilidad social empresarial». ¿Cómo debe actuar una empresa preocupada por la sociedad? Aunque pocas, existen algunas iniciativas orientadas a apoyar a las empresas y

⁵ Transparency International and Social Accountability International, *Business Principles for Countering Bribery. An Essential Business Tool*, June 2003.

⁶ World Economic Forum, *Partnering Against Corruption. Principles for Countering Bribery*, An initiative of the World Economic Forum in Partnership with Transparency International and The Basel Institute on Governance, Basel, October 2004.

a sus corporaciones empresariales a discutir esta temática. En Brasil fueron desarrolladas algunas iniciativas destinadas a orientar a las empresas desde el punto de vista de su responsabilidad social. En este sentido, desde el año 2000 y en forma previa a cada elección, el Instituto Ethos – una organización dedicada a la responsabilidad social empresarial – elabora un manual que orienta a las empresas sobre cómo evitar conflictos con la ley cuando se involucran en el financiamiento de la política⁷. Este manual presenta las alternativas con las que cuentan aquellas empresas preocupadas por adoptar una actuación socialmente aceptada en cada elección. De esta forma, se pregunta: ¿Cuáles son los criterios para apoyar un candidato? ¿Qué se puede esperar de ellos? ¿Cómo incentivar un proceso electoral informado dentro de la empresa? A la par que intenta responder tales interrogantes, el manual discute alternativas para reformar el régimen de financiamiento de las campañas políticas, contemplando – entre otras propuestas – el financiamiento público. Ampliamente distribuido entre las empresas asociadas al Instituto Ethos, desde el año 2006 su difusión es acompañada por la organización de eventos para que las empresas discutan sobre su rol en materia de financiamiento político.

Una tarea pendiente es identificar la línea divisoria entre las expectativas aceptables e inaceptables vinculadas con el financiamiento privado. En muchos países predomina la dicotomía entre la condena generalizada a cualquier tipo de aporte privado y la práctica común del financiamiento oculto, cuando la realidad transcurre en mayor medida entre *estas* dos posiciones extremas. La promoción de estándares internacionales o regionales puede ayudar a orientar el debate.

La empresa, víctima de solicitudes de financiamiento

Tradicionalmente, la empresa es vista como un agente mal intencionado en su relación con el proceso de financiamiento político. Así, el sector privado buscaría obtener influencia sobre los actores políticos por medio del financiamiento de sus campañas y, naturalmente, luego presionaría para que su inversión le otorgase beneficios en términos de leyes, regulaciones y contratos.

Sin embargo, la realidad del financiamiento parece más compleja. Las empresas también son víctimas de las presiones del gobierno para que financien las campañas de los candidatos oficiales. En este sentido, las empresas contratistas del Estado son tan vulnerables como el sector informal de la eco-

⁷ Instituto Ethos, *A responsabilidade social das empresas no processo eleitoral*, San Pablo, 2000. Actualizado y reeditado en 2002, 2004 y 2006.

nomía, que – como represalia – podría ser víctima de mayores controles estatales. Naturalmente, cualquier grupo económico con actividades delictivas tiene un altísimo interés en que los controles estatales sean débiles. Más allá de estos sectores específicos, en principio, todas las actividades económicas son susceptibles a tales imposiciones, en tanto es posible causarles costos adicionales por efecto de una mayor intensidad en los controles estatales.

Técnicamente, el orden entre donaciones a campañas y favores en términos de protección de contratos u otros intereses es igual, apenas invirtiendo la secuencia entre favores y donaciones. Políticamente, la situación es diferente: en algunos casos los emprendedores buscan influenciar a los políticos y, en otros, se ven presionados a contribuir con las campañas.

En este contexto, es clave resaltar que la investigación empírica sobre los motivos que impulsan a las empresas a contribuir en el financiamiento de las campañas electorales es todavía un campo inexplorado. En algunas encuestas internacionales – por ejemplo, en aquellas orientadas a medir los riesgos de la inversión según países – se incluyen preguntas respecto de las presiones a los futuros inversores para que realicen donaciones a partidos y candidatos. De manera análoga, las encuestas nacionales de este tipo pueden producir indicios importantes respecto de aquellas donaciones que son resultado directo de alguna forma de «extorsión» estatal. Por ejemplo, un estudio realizado por Transparência Brasil revela que el 70% de las empresas brasileñas se siente compelida por agentes estatales a realizar donaciones⁸.

Conocer mejor esta situación del donante es un desafío pendiente, dado que aún son escasos los estudios orientados a develar las presiones de la que es objeto el sector privado en materia de financiamiento político. En estos casos – es decir, cuando la empresa es víctima de presiones – su posición en el marco de las iniciativas de la sociedad civil pasa de enemigo a aliado.

⁸ Transparencia Brasil y Kroll Inc., *Corrupção no Brasil. A perspectiva do setor privado*, 2da. Edição, San Pablo, 2002.

2.2

MONITOREO DEL FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS Y CAMPAÑAS

El financiamiento de la política no goza de gran visibilidad en muchos países. Todavía, en algunos casos la ley no demanda ningún tipo de rendición de cuentas acerca de la vida económico-financiera de candidatos y partidos. En la región latinoamericana, si bien éstas son situaciones aisladas, aún están presentes. En algunos casos, existen sistemas de normas más completos, pero los actores se niegan a respetarlas y los organismos de control ignoran su incumplimiento. Una de las cuestiones clave para el control ciudadano es la disponibilidad de informes confiables y de fácil interpretación sobre el origen del financiamiento político.

Las modalidades de intervención de las organizaciones de la sociedad civil en materia de financiamiento de la política son, entre otras posibilidades, las siguientes:

- Divulgación de datos prestados voluntariamente.
- Análisis y divulgación de datos oficiales.
- Recolección de datos por medio de terceros.

Trabajar con informes sobre el financiamiento de la política tiene varias finalidades. La *recolección de datos voluntarios*, si bien generalmente no permite un control en cuanto a su veracidad, posibilita difundir la noción de que es legítimo que este tipo de datos sean conocidos por la sociedad; más aún cuando la ley y la cultura política todavía no contemplan demandas en este sentido.

El *análisis y difusión de datos oficiales* es importante para otorgarles visibilidad. Es común que la información existente sea abandonada en los cajones de la justicia electoral. Utilizar estos datos como materia prima para un trabajo de análisis y divulgación – sin lugar a dudas – contribuirá a una mayor problematización pública de esta temática. En este sentido, no sólo permite descubrir inconsistencias de la información brindada y del propio sistema de rendición de cuentas sino que también posibilita identificar con mayor claridad la información que realmente importa.

En el proceso de recolección de datos sobre financiamiento, las organizaciones se topan con limitaciones severas, sea por la falta de recursos como por las dificultades de acceso a los datos. Algunas excepciones son las siguientes:

- Monitoreo de la publicidad en los medios.
- Monitoreo de la actividad periodística.
- Monitoreo de la publicidad externa.

En estos casos, para garantizarse la recolección de la información necesaria, las iniciativas ciudadanas de monitoreo tienen la posibilidad de recurrir a servicios profesionales que se ofrecen en el mercado publicitario.

Las regulaciones en cuanto al uso de los medios de comunicación como vehículos de propaganda política son bastante diferentes. En los países en donde la comercialización del espacio no está regulada, los dueños de los medios pueden desequilibrar la disputa electoral a través de la venta del espacio publicitario a valores diferenciales. Al otorgar descuentos a unos y sobrepagos a otros, los medios de comunicación se convierten en donantes encubiertos. El abuso de los espacios publicitarios se extiende también a los medios estatales. De la misma forma en que actúan los privados, los canales públicos pueden abusar de su poder para beneficiar a los candidatos oficiales.

Este tipo de distorsiones sobre la competencia electoral no se limita a la publicidad en los medios sino que también involucra a una de sus actividades clave: el periodismo. Puesto que los medios son actores centrales del proceso electoral, las expectativas sobre su neutralidad como comunicadores, observadores y formadores de opinión son comparables a las normas de neutralidad aplicadas al poder público. Por este motivo, en muchos países los legisladores han creado reglas específicas para garantizar un comportamiento neutral por parte de los medios y la independencia de los periodistas.

En cuanto al uso de los recursos del Estado en las campañas, importantes datos pueden ser buscados en el presupuesto público ejecutado. Estos incluyen:

- Recursos gastados en publicidad estatal en años electorales.
- Recursos para viajes, transporte, comunicación y gasolina en años electorales.
- Contrataciones de obras y servicios en años electorales.
- Recursos asignados a programas sociales en años electorales.

El presupuesto público ejecutado es una fuente importante de información para que la ciudadanía – de corresponder – pueda cuestionar el uso de los recursos públicos en años electorales. En muchos países, debido a la falta de re-

glamentación en la normativa vigente del abuso sobre los recursos públicos, este tipo de cuestionamientos apela al sentido común de los ciudadanos mucho más que a códigos legales.

Enfoque »Análisis del financiamiento político«

Datos completos, accesibles y fidedignos

El monitoreo del financiamiento político está orientado a controlar el cumplimiento de las leyes existentes, de manera que los ciudadanos puedan evaluar a candidatos y representantes. Específicamente, posa la lupa sobre la transparencia de los recursos partidarios, el efectivo suministro de los informes sobre financiamiento a los órganos de control y el correspondiente acceso público a tales datos. Las organizaciones de la sociedad civil tienen un importante papel a los efectos de garantizar el cumplimiento de las leyes en estas diferentes etapas de la transparencia.

A continuación, se listan algunas de las actividades destinadas a contribuir con tales fines:

- Control de la consistencia de los datos.
- Chequeos sobre la verosimilitud de los informes.
- Evaluación del sistema de rendición de cuentas vigente.
- Desarrollo de sistemas de rendición de cuentas.
- Proyectos orientados a garantizar el acceso público a los informes.
- Aumento de la visibilidad de las informaciones.

En todos los casos, el objetivo básico es garantizar que los datos sean completos, accesibles, y fidedignos. Durante la campaña electoral de 2006, Transparencia Costa Rica llevó a cabo un proyecto de monitoreo del financiamiento privado de los partidos⁹.

Como en todos los ejercicios de monitoreo bien desarrollados, su diseño se adaptó al contexto normativo del país. En general, una de las principales dificultades para la realización de este tipo de ejercicios es la debilidad de la legislación electoral vigente, aun cuando se corroboren grados de desarrollo diferenciados. En particular, Costa Rica ha avanzado mucho en el perfecciona-

⁹ Transparencia Costa Rica, »Monitoreo del financiamiento de la campaña electoral de 2006«, Segundo informe, 1 de diciembre al 28 de febrero, 2006.

 PODER JUDICIAL DE LA NACION CAMARA NACIONAL ELECTORAL		
INFORME FINAL DE CAMPAÑA ELECTORAL DE INGRESOS Y EGRESOS (Artículo 58 de la ley 25.600)		ART. 58 ANEXO I

C. INGRESOS PARA LA CAMPAÑA			
APORTE PUBLICO			\$991,35
4.2.1	Aporte público extraordinario para campaña electoral	\$991,35	
4.2.2	Aporte público para impresión de boletas	\$0,00	
CONTRIBUCIONES Y DONACIONES PRIVADAS			\$0,00
4.2.3	Contribuciones y donaciones privadas de personas físicas recibidas por el partido o alianza	\$0,00	
4.2.3.1	En efectivo	\$0,00	
4.2.3.2	En especie	\$0,00	
4.2.4	Contribuciones y donaciones privadas de personas jurídicas recibidas por el partido o alianza	\$0,00	
4.2.4.1	En efectivo	\$0,00	
4.2.4.2	En especie	\$0,00	
4.2.5	Contribuciones y donaciones privadas de personas físicas recibidas por el candidato	\$0,00	
4.2.5.1	En efectivo	\$0,00	
4.2.5.2	En especie	\$0,00	
4.2.6	Contribuciones y donaciones privadas de personas jurídicas recibidas por el candidato	\$0,00	
4.2.6.1	En efectivo	\$0,00	
4.2.6.2	En especie	\$0,00	
4.2.7	APORTES DE LOS CANDIDATOS		\$0,00
4.2.7.1	En efectivo	\$0,00	
4.2.7.2	En especie	\$0,00	
4.2.8	APORTES Y TRANSFERENCIAS DE OTROS ORGANOS O DISTRITOS		\$0,00
4.2.8.1	En efectivo	\$0,00	
4.2.8.2	En especie	\$0,00	
4.2.9	OTROS INGRESOS		\$6.000,00
4.2.9.1	En efectivo	\$6.000,00	
4.2.9.2	En especie	\$0,00	
2.3.2	PRESTAMOS A REINTEGRAR		\$12.000,00
TOTAL INGRESOS			\$18.991,35
LUGAR Y FECHA:		CODIGO	679423816949303

 PODER JUDICIAL DE LA NACION CAMARA NACIONAL ELECTORAL		
INFORME FINAL DE INGRESOS Y EGRESOS DE CAMPAÑA ELECTORAL (Artículo 58 de la ley 25.600)		ART. 58 ANEXO I-E
OTROS INGRESOS		
Cuenta	Tipo	Importe
SALDO CUENTA PARTIDO	EFFECTIVO	6.000,00
TOTAL		6.000,00
LUGAR Y FECHA		CODIGO 679423816949303

Extracto de informe que los partidos políticos deben presentar a la justicia electoral. Poder Ciudadano, en base a información publicada en www.pjn.gov.ar

miento de su legislación: existe un documento único de identidad, se difunde en Internet el padrón electoral y la publicación de las listas de donantes es obligatoria por parte de los partidos políticos. Este conjunto de normas permite que los interesados puedan contrastar la información declarada por los partidos políticos en sus informes económico-financieros con el padrón electoral.

Como resultado, por medio del análisis de los datos brindados mensualmente durante el proceso electoral por los partidos políticos, Transparencia Costa Rica detectó inconsistencias e irregularidades de diversos órdenes: algunos datos de la cédula de identificación no coincidían con los del registro electoral, la información que identificaba a los donantes era incompleta y, en muchos casos, los partidos no brindaron la información requerida por la ley. Sin lugar a dudas, ejercicios de esta naturaleza son importantes herramientas para inducir a partidos, candidatos y órganos de control a cumplir con las leyes existentes.

Tecnología al servicio de la transparencia

Las modernas tecnologías de información proveen nuevas posibilidades en el campo de la rendición de cuentas sobre el financiamiento de la política. Tanto los órganos públicos de control como las organizaciones de la sociedad civil desarrollan *software* específicos para facilitar el manejo de los recursos económico-financieros de partidos y candidatos. Entre ellos: la contabilidad interna, la rendición de cuentas al órgano electoral y la difusión pública de toda esta información.

La organización International Foundation for Election Systems (IFES) – con sede en Washington – desarrolló una herramienta para la rendición de cuentas en formato electrónico. En el marco de un paquete integral de asistencia, aplica esta tecnología en aquellos países dispuestos a mejorar sus regímenes de financiamiento de la política¹⁰.

En Perú y Colombia, organizaciones de la sociedad civil desarrollaron su propio *software* para rendición de cuentas. En el caso peruano – paralelamente – se desarrolló un entrenamiento especial para los partidos políticos respecto de los alcances del *software*.

En la actualidad, los órganos públicos responsables de organizar, regular y controlar el proceso electoral están discutiendo sobre los alcances de la aplicación de herramientas tecnológicas a la rendición de cuentas. En el continente americano, la Red Interamericana para Procesos Electorales (RIPE) – que

¹⁰ Jeffrey Carlson y Marcin Walecki, Money and Politics Program. Guide to Applying Lessons Learned, International Foundation for Election Systems, 2006.

actúa en el marco de la Organización de los Estados Americanos – acompaña a las instituciones públicas en el estudio de los avances y obstáculos en materia de rendición electrónica de cuentas¹¹.

En los Estados Unidos existe una gran diversidad de leyes – debido a la fuerte autonomía de sus estados – y una amplia experiencia en cuanto al uso de tecnologías para la rendición de cuentas sobre donaciones políticas. El Center for Governmental Studies, vinculado a la University of California de Los Angeles (UCLA), realizó balances regulares acerca de los avances en esta área¹².

Equidad, competitividad e integridad

El acceso libre a datos completos, detallados y verídicos permite abordar varias cuestiones relacionadas con el financiamiento político. Entre ellas, el análisis de los tipos de financiamiento, las condiciones de competencia entre candidatos o partidos y las posibles lesiones a la independencia de los candidatos elegidos. En una situación hipotética de datos completos y fidedignos, el control ciudadano – de todas formas – no está agotado. La ley involucra compromisos en materia de necesidades de financiamiento y realidades para su control. La ciudadanía, sin embargo, puede continuar preguntando:

- ¿Qué tipo de financiamiento es preferible? ¿Cómo evaluar las donaciones de empresas frente a fuentes alternativas? ¿Los candidatos que dependen de pocos financiadores se tornan cautivos de sus intereses?
- ¿Cuáles son los intereses o grupos económicos cuyas donaciones desprestigian a los candidatos?
- ¿Es deseable que los candidatos financien sus campañas con recursos propios o esto limita el acceso a la política a las clases favorecidas?
- ¿Cuál es la importancia del costo de las campañas? ¿Campañas caras expresan la popularidad del candidato o distorsionan la competencia electoral?
- ¿Cómo recuperar el principio de igualdad ciudadana en las elecciones? ¿Y su influencia sobre el proceso representativo?
- ¿Cuál es la forma de distribución de fondos más adecuada para garantizar el carácter competitivo de las elecciones?

¹¹ Para ampliar la información sobre la Red Interamericana para Procesos Electorales, consultar: www.ripeoea.org.

¹² Las actividades desarrolladas en este campo son documentadas en: www.campaigndisclosure.org.

- ¿Cuáles son las amenazas del financiamiento privado a la futura integridad de los candidatos?
- ¿Cuál es el papel del Estado en el financiamiento político?

Desde la perspectiva del financiamiento de la política, preguntas iguales o similares a éstas podrán guiar a los ciudadanos a elegir al candidato o partido de su preferencia. Las organizaciones de la sociedad civil que relevan, procesan y publican datos sobre las finanzas de los partidos y sus campañas electorales tendrán un papel fundamental en la determinación de los criterios que la ciudadanía tendrá en cuenta.

 Visite la sección de herramientas para conocer actividades llevadas a cabo en el área de «Análisis del financiamiento Político», página 87

Enfoque »Pactos de transparencia sobre financiamiento electoral«

Alternativamente, las organizaciones de la sociedad civil les proponen a los candidatos que lleven a cabo *acciones inmediatas*. Para lograr su adhesión, utilizan el argumento de que la opinión pública mide la seriedad de sus compromisos futuros con la transparencia y la integridad en función de las posturas asumidas durante la campaña electoral. De esta forma, logran que los candidatos les suministren voluntariamente datos sobre su carrera política y vida privada, que las organizaciones divulgan entre la ciudadanía. Dentro de estos pactos de transparencia también suelen incluirse declaraciones juradas de bienes y la rendición de cuentas del proceso electoral.

Pactos con control

En su concepción inicial – desarrollada en Argentina por parte de la organización Poder Ciudadano – los pactos de transparencia suponían que la información suministrada por los candidatos podría ser contrastada en cuanto a su veracidad. Ocurre que en Argentina, los mayores gastos de campaña provienen de los anuncios en televisión y, justamente, estos gastos pueden ser medidos con relativa facilidad (Véase proyecto Pactos de Transparencia, Argentina).

A la luz de la experiencia Argentina, distintas organizaciones de la sociedad civil desarrollaron proyectos de transparencia económico-financiera voluntaria durante los procesos electorales de varios países. Para ello, firmaron

pactos de transparencia al inicio de las respectivas campañas, comprometiendo a candidatos y partidos con la rendición voluntaria de sus cuentas y fuentes de financiamiento. Lamentablemente, no en todos los países es suficiente con estipular los gastos erogados en propaganda televisiva – o en otros rubros, tales como propaganda en la vía pública, servicios de gráfica, encuestas, etc. – a los efectos de evaluar la autenticidad de los pactos de transparencia. En este sentido, es importante reconocer que son limitadas las posibilidades de chequear la veracidad de la información suministrada voluntariamente. A pesar de a esto, tanto la rendición voluntaria de cuentas como la estimación de la propaganda contratada probaron ser herramientas útiles en sí mismas (véase Enfoque »Monitoreo de los medios«).

Pactos para consolidar estándares

Los pactos de transparencia no están restringidos a la existencia de alguna ley o regulación oficial. Por el contrario, la selección de datos a solicitar se basa en la idea de que, al reconocer la legitimidad de la demanda social, contribuye con la construcción de nuevos estándares para la acción pública que, por efecto derrame, podrá resultar en cambios sobre las leyes y normas vigentes. Salvo contadas excepciones, en todos los países de América Latina la rendición de cuentas económico-financieras de partidos y elecciones es posterior al acto electoral. En Argentina, la ley define una rendición de cuentas preliminar, a realizarse dos semanas antes de las elecciones. En Brasil, los candidatos deben informar sus topes de campaña en el momento en que registran su candidatura y, paralelamente, los partidos están obligados a rendir cuentas mensualmente durante el período electoral. Asimismo, los candidatos deben informar el monto total recaudado dos meses y un mes antes de cada elección. En algunos países – tales como Chile y Panamá – los datos sobre el financiamiento de los partidos y sus campañas electorales no son públicos. En otros casos, no existe ninguna norma que obligue a los candidatos a rendir cuentas. Finalmente, hay algunos países en donde si bien los datos deberían estar disponibles según las leyes vigentes, en la práctica, el acceso posterior a las cuentas es restringido.

Cuando el proyecto de monitoreo se limita a relevar información sobre los pocos candidatos que compiten por cargos ejecutivos (es decir, por la presidencia) es posible hacer un registro manual de datos – más aún en el caso en que sólo se contabilizan las donaciones grandes. Si el proyecto pretende abarcar un número más amplio de candidatos (típicamente, incluyendo niveles subnacionales de gobierno o candidatos a cargos legislativos) deja de ser posi-

ble el registro manual de información y, por lo tanto, el registro electrónico en línea se convierte en la mejor alternativa posible.

Modelo de encuesta aplicado a los candidatos a diputados.
Elecciones legislativas de Honduras, diciembre 2005




**CAMPAÑA CIVICA PARA UN PROCESO ELECTORAL TRANSPARENTE
RINDIENDO CUENTAS A LA CIUDADANIA**

Partido: _____

Departamento: _____

Nombre completo: _____

Lugar y fecha de nacimiento: _____

Estado civil: _____

Profesión u oficio: _____

Institución donde se graduó: _____

Ocupación actual: _____

Ingreso mensual promedio: _____

Aporte mensual a su partido: _____



FINANCIAMIENTO DE MI CAMPAÑA

1. Donantes que aportaran dinero para mi campaña, hasta la fecha: __/__/__

Recursos propios	No	Si: Monto
Personas particulares	No	Si: Monto
Empresas Nacionales	No	Si: Monto
Sindicatos	No	Si: Monto
Organizaciones privadas de desarrollo	No	Si: Monto
Colegios profesionales	No	Si: Monto
Grupos religiosos o iglesias	No	Si: Monto
Fund. Internac. de los Part. Polit.	No	Si: Monto
Compañías multinacionales	No	Si: Monto
Banca privada	No	Si: Monto
Asociaciones empresariales	No	Si: Monto
Fondos Procedentes del Partido	No	Si: Monto
Aportes de la candidatura suplente	No	Si: Monto
Otros	No	Si: Monto

Especifique: _____

Total de los Fondos aportados para mi campaña electoral: _____

2. Préstamos asumidos para cubrir la Campaña, hasta la fecha: __/__/__

No _____ Si: Monto _____

3. Valor gasto para publicidad en medios de comunicación, hasta: __/__/__

Radio privada	No	Si: Monto
Radio pública	No	Si: Monto
Televisión	No	Si: Monto
Prensa escrita	No	Si: Monto

Firma: _____

Edificio Santa Cristina, 5to. Piso. Col. Miraflores, Calle Principal, Tegucigalpa, Honduras, C.A. Teléfono (504) 230-7542

E-mail: aciparticipa@cablecolor.hn

Durante las elecciones de 2005, en Honduras, ACI-Participa y organizaciones aliadas realizaron una campaña para facilitar el acceso ciudadano a la información sobre el financiamiento de las campañas electorales de cada uno de los candidatos a diputado de la Asamblea Nacional. El ejercicio de monitoreo se realizó por medio del envío de encuestas a los candidatos a diputados. Se distribuyeron 640 formularios, quedando incluidos candidatos de cada uno de los cinco principales partidos políticos del país. En todos los casos, se les aclaró a los candidatos que la participación en el proyecto – y la información que finalmente brindasen – era voluntaria (Grafico 1). Algunos candidatos la rechazaron disgustados, otros dejaron pasar el tiempo y unos pocos (la quinta parte) contestaron y firmaron la encuesta, según lo había indicado la organización del proyecto. A pesar de las dificultades encontradas, esto permitió un análisis acerca del financiamiento político. En particular, el establecimiento de comparaciones con las rendiciones de cuentas de los propios partidos ante la justicia electoral y el acompañamiento de los legisladores. La experiencia contó con un alto compromiso ciudadano. Para su puesta en marcha no fue contratada ninguna empresa. En su lugar, se encomendó la distribución y recolección de las encuestas a organizaciones de la sociedad civil de las respectivas circunscripciones electorales.

Ahora bien, ¿cuál es el sentido de los pactos de transparencia mientras no se verifique la autenticidad de la información rendida voluntariamente? La organización de la sociedad civil involucrada corre serios riesgos al implementar este tipo de pactos voluntarios. En primer lugar, el candidato puede no cumplir con el compromiso firmado. En segundo término, puede suministrar datos falsos o incompletos. Sin embargo, un aspecto positivo de los pactos de transparencia financiera es que actúan en forma independiente del desarrollo de la legislación nacional en esta materia y, por tanto, refieren a estándares considerados universales. En este sentido, proyectos exitosos de rendición voluntaria de cuentas representan una prueba inmediata del compromiso de partidos y candidatos con los valores de transparencia e integridad. Y, a largo plazo, contribuyen a instalar la transparencia del financiamiento político en la agenda política del país.

Enfoque «Monitoreo de los medios»

El monitoreo de la independencia de los medios requiere que las organizaciones involucradas adquieran ciertas competencias para poder recopilar la información necesaria y analizar los datos. Si bien existen empresas privadas que ofrecen estos servicios comercialmente, puede ser beneficioso para las or-

ganizaciones capacitarse en este tipo de monitoreo; sobre todo porque los observatorios formados pueden extender su trabajo a tareas no electorales. De todas formas, es elemental separar claramente el monitoreo de los medios como espacios de publicidad electoral de la observación crítica de los medios en su función periodística.

Los medios como espacio de publicidad

Los medios tienen un rol destacado en la comunicación política porque ofrecen importantes espacios de publicidad. Puesto que su costo es elevado – sobre todo la propaganda en medios electrónicos – no hay que perder de vista la utilidad de espacios de difusión alternativos, tales como afiches, camisetas o gorras. La importancia relativa de la propaganda política en la vía pública, en los medios impresos o electrónicos varía según la cultura de comunicación de cada país.

Existen varios modelos de regulación de los espacios de publicidad política desde la óptica del financiamiento político. Uno de ellos consiste en otorgar garantías de acceso gratuito a la radio y/o la televisión, sea ésta pública o privada. Dado que esto podría ser considerado una forma de subsidio público indirecto, los criterios de distribución replican las consideraciones que guían la asignación de subsidios directos. Para la comercialización privada de espacios, los modelos de regulación se extienden desde la prohibición total de anuncios pagos (Brasil y Chile) hasta la regulación del precio (prohibiendo descuentos o aumentos) y el espacio (por ejemplo, estableciendo cuotas).

El monitoreo del uso de espacios de publicidad tiene varios objetivos posibles. Entre ellos, se destacan los siguientes:

- Medir el apoyo indirecto de los dueños de los medios a las campañas y testear si sobrepasan los límites legales de apoyo.
- Medir el apoyo indirecto del Estado a las campañas.
- Monitorear los gastos de publicidad como un indicador de los desembolsos totales de una campaña.

Los especialistas anuncian que los medios masivos de comunicación (radio y TV) tienen un papel cada vez más importante en la propaganda política. En este sentido, el monitoreo del gasto en los medios es una herramienta interesante. Aún cuando muchos países contemplan cierto acceso gratuito a los espacios en radio y TV todos los países de América Latina – con excepción de

Brasil y Chile – permiten la venta comercial de espacios adicionales; de forma que montos considerables de dinero son gastados en esta materia.

El monitoreo de la propaganda que pagan candidatos y partidos es una alternativa atractiva para las organizaciones de la sociedad civil, en tanto resulta relativamente fácil obtener datos acerca del servicio contratado – puesto que es posible medir el espacio utilizado en medios impresos y el tiempo de la propaganda en radio y TV – y de los precios del mercado – debido a que existen tablas de precios disponibles para los anunciantes comerciales-. Asimismo, existen empresas que se dedican al monitoreo de los medios, de forma tal que resultados de calidad pueden ser obtenidos a un bajo costo.

En la última década fueron realizados monitoreos de los gastos en publicidad en medios de difusión masiva en Argentina, Ecuador, Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Guatemala, Honduras y República Dominicana. Los resultados de tales monitoreos revelan un desequilibrio en la distribución de la propaganda pagada según distintos tipos de medios. Éste es el caso, por ejemplo, de las elecciones nacionales de Guatemala de 2003 (Cuadro 5), cuyo relevamiento fue realizado por la organización Acción Ciudadana.

Cuadro 5. Gasto electoral total. Elecciones nacionales de Guatemala, 2003

Partido Político	TV (US\$)	Prensa (US\$)	Radio (US\$)	Publicidad en la vía pública (US\$)	Total gasto en publicidad (US\$)	Total gasto en publicidad (%)
FRG	4.998.889	78.721	1.069.174	252.638	6.399.420	21
GAN	5.057.898	426.608	1.432.126	705.863	7.622.494	25
PAN	2.894.295	69.415	678.742	246.100	3.888.551	13
PU	2.909.615	62.161	487.828	247.793	3.707.397	12
UNE	2.973.827	329.416	429.138	363.600	4.095.980	13
DCG	1.185.276	86.029	24.898	276.350	1.572.553	5
DIA/PLP	724.207	5.920	1.415	12.650	744.192	2
ANN	549.679	34.794	20.339	12.750	617.562	2
UD	472.830	13.543	32.088	16.583	535.043	2
URNG	327.645	7.785	0	2.950	338.380	1
OTROS	541.336	87.114	76.990	328.138	1.033.578	3
TOTAL	22.635.497	1.201.506	4.252.738	2.465.415	30.555.150	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provistos por Acción Ciudadana.

El periodismo como vehículo de información

La discusión sobre los alcances de la intervención crítica del periodismo es compleja porque no es claro hasta dónde los medios de comunicación toman – o no – una posición individual neutra durante las campañas electorales. ¿Es legítimo que los medios den preferencia a determinados candidatos? ¿Es suficiente con que manifiesten públicamente su opción política? En un mercado de concentración de la propiedad de los medios, ¿es aceptable que estos usen su posición de fuerza para hacer proselitismo político? Estos y otros elementos involucran cuestiones normativas a las que – permanentemente – las organizaciones involucradas en experiencias de monitoreo se deben enfrentar.

Un análisis cuantitativo del monitoreo de los medios requiere técnicas más sofisticadas de recolección y análisis de datos. Mientras algunas empresas se dedican al análisis de contenido del periodismo escrito, puesto que el ejercicio es costoso (debido a la intensidad del trabajo y la complejidad de las herramientas de análisis) son pocas las organizaciones de la sociedad civil que se aventuraron en experiencias de monitoreo de los medios a nivel cualitativo.

 Visite la sección de herramientas para conocer actividades llevadas a cabo en el área de »Monitoreo de los Medios«, página 125

Enfoque »Abuso de los recursos estatales«

A pesar de ser considerado ilegal en muchos códigos electorales, el uso del aparato del Estado para favorecer a ciertos candidatos es una de las maneras más tradicionales de influir en el proceso electoral. El abuso de recursos estatales distorsiona la competencia entre partidos y promueve la monopolización del poder político. Entre las distintas modalidades de uso arbitrario de los recursos públicos, se encuentran las donaciones ilegales a partidos por parte de órganos oficiales; la utilización de recursos humanos, maquinaria e infraestructura estatal en las campañas de los candidatos preferidos por el partido en el poder; el uso de programas sociales con fines electorales; el abuso del poder derivado de la capacidad estatal de contratar servicios de empresas y las presiones sobre los servidores públicos para exigirles su apoyo en las elecciones.

El abuso de los recursos estatales tiene dos motivos. Por un lado, es consecuencia de los aportes privados durante las campañas electorales, que luego son compensados con favores por parte de los representantes electos. Una modalidad complementaria – aunque no menos importante – tiene su origen en el interés de los mandatarios de mantenerse en el poder.

Con la incorporación de los subsidios públicos destinados a financiar partidos y candidatos aparecieron nuevas formas de manipulación. Entre ellas, se destacan la distribución arbitraria de los fondos y el abuso de nuevas modalidades de subsidios indirectos. En algunos países, las fórmulas empleadas para calcular la distribución de los recursos son discutibles porque distorsionan la competencia electoral.

De todas formas, la recolección de datos sobre el financiamiento indirecto por parte del Estado para dar ventaja a los candidatos oficiales se torna más compleja que otras formas de utilización de recursos públicos o privados. Sin embargo, la dificultad de medir tales transgresiones y distorsiones de la competencia no significa que sean menos importantes.

Uso ilegal de recursos públicos

La discusión sobre el uso ilegal del aparato del Estado para favorecer a candidatos gubernamentales, generalmente se centra en los gastos en transporte, materiales propagandísticos y medios de comunicación estatales. En este sentido, sería interesante también analizar el impacto de modalidades de intervención menos directas, tales como el apoyo simbólico a candidatos por medio de la inauguración de obras o el lanzamiento de programas en forma inmediatamente anterior a las elecciones.

Sobre la base de la experiencia acumulada en observaciones electorales, varias formas de abuso de recursos públicos pueden ser monitoreadas:

- Uso de autos, oficinas y otros recursos del Estado.
- Uso de publicidad oficial para fines electorales, que – en caso de no estar comprobada – puede ser medida por medio de análisis de contenido o comparando los gastos públicos en años electorales y no electorales.

En Paraguay, durante las elecciones municipales de noviembre 2006, la Contraloría General de la República, en colaboración con organizaciones ciudadanas, gestionó cortes de rutas para fiscalizar el uso correcto de vehículos oficiales en los días cercanos a los comicios. A este efecto, un grupo conformado por encargados de la Contraloría, miembros de la Red de Contralorías Ciudadanas del Paraguay y voluntarios de Transparencia Paraguay, se presentó – con una orden para poder revisar los vehículos públicos – en tres de las principales avenidas de Asunción. A todo vehículo detenido, se le requería la presentación de la *orden de misión*, es decir, del documento que acredita el nombre

del encargado, el trabajo que realiza y la cantidad de personas y materiales que transporta. En los casos en que se corroboraban irregularidades – tales como la ausencia de la orden de trabajo correspondiente – el vehículo quedaba confiscado; y – luego de notificar la situación a la institución de referencia – quedaba abierta la causa judicial correspondiente. Estos cortes se realizaron durante los días previos a los comicios, cuando estos vehículos son mayormente utilizados para transportar elementos vinculados a las campañas electorales – tales como medicamentos o alimentos para la «compra de votos» – y en el día mismo de la elección – para transportar electores.

Manipulación de subsidios a la política

Si bien el objetivo de los subsidios públicos es, en teoría, igualar la competencia entre candidatos o partidos, la práctica a veces dista mucho de este ideal. La ley puede ofrecer un margen de discrecionalidad en la distribución de recursos que, al ser transgredida por los poderes públicos – ya sea reduciendo o retrasando entregas – afecta de forma desigual a los competidores, dado que unos dependen más que otros de las contribuciones estatales. En algunos países el monto designado al rubro de subsidios a la política es determinado frente a cada elección, de forma tal que existe un margen para la definición de montos en función de las necesidades específicas de cada partido.

A continuación, se listan algunas de las formas en que los poderes públicos pueden modificar la distribución de recursos prescripta legalmente:

- Interposición de barreras de acceso, limitando el financiamiento de nuevos competidores.
- Cambio arbitrario del monto de recursos públicos alocados al financiamiento político.
- Retrasos y otras manipulaciones en el pago de recursos públicos.

Extorsión de donantes, servidores públicos y votantes

El poder del aparato del Estado sobre la vida de grupos específicos, como funcionarios públicos, ciudadanos que dependen de programas sociales y contratistas o concesionarios del Estado, permite movilizarlos a favor de determinados candidatos. Con el fin de evaluar las presiones ejercidas sobre los *ciudadanos*, pueden concretarse las siguientes intervenciones:

- Análisis del diseño de programas sociales para determinar la existencia de arbitrariedades de asignación dependientes del comportamiento político de los beneficiarios.
- Encuestas entre ciudadanos para medir si las posibilidades de usufructuar servicios públicos dependen de la orientación de su voto («compra de votos»).

Los *funcionarios* del Estado pueden sentirse presionados a participar en los actos electorales de los candidatos gubernamentales o a contribuir económicamente en sus campañas. En particular, se sentirán afectados los funcionarios que obtuvieron el cargo en función de su membresía al partido, ya sea como políticos elegidos por el voto popular o como funcionarios de confianza. En estos casos, en algunos países, parte significativa de sus sueldos deben transferirse al partido. Naturalmente, este financiamiento favorece al partido en el gobierno, que tiene el poder de ocupar estos cargos políticos. Además, la práctica produce un incentivo perverso de crear cargos de confianza no por necesidad objetiva sino para incrementar los recursos a transferir al partido en el poder.

Las notas y consejos que se incluyen a continuación pueden contribuir a determinar el grado en que los funcionarios y servidores públicos se ven afectados por las presiones del gobierno de turno:

- Algunos servidores públicos pueden informar acerca de la posible presión política recibida para realizar donaciones.
- Movilización de funcionarios públicos en campañas, incluso indirectamente con asuetos o francos colectivos en los días de campaña oficialista.
- Las contribuciones de los miembros del partido por medio de sus sueldos – ya sea que se trate de cargos elegidos o de confianza – es documentada en sus estatutos.
- El incremento de los cargos de confianza en el Estado y de los recursos transferidos al partido requiere investigaciones separadas.

Las *empresas* con relaciones contractuales con el Estado se sienten presionadas a hacer aportes a las campañas de los candidatos oficiales. Esta situación fácilmente se confunde con una inversión estratégica, orientada a recibir beneficios en el futuro. Para conocer mejor estas prácticas, pueden realizarse encuestas entre los empresarios. Así se identificarán las presiones de las que pudieron haber sido objeto o posibles extorsiones recibidas en vistas de la obtención de donaciones.

2.3

PROMOVER GOBIERNOS Y LEGISLATIVOS ÍNTEGROS

La primera víctima del financiamiento desequilibrado de la política es el propio proceso electoral. El segundo daño atenta contra la integridad de los representantes durante el ejercicio de sus mandatos. Las posibilidades de retribución a los donantes son tan extensas que no sólo involucran el acceso privilegiado a los tomadores de decisión sino que implican la defensa de los intereses de los financiadores en el diseño de leyes y regulaciones, la asignación de ventajas a los donantes en las compras públicas y toda otra violación de las leyes existentes.

Sin embargo, los favores originados en la retribución del financiamiento político recibido durante las campañas son difíciles de identificar. En primer lugar – y a diferencia de lo que ocurre en el ámbito burocrático en el que cualquier pago a un servidor público genera sospechas – las contribuciones privadas para el financiamiento de la política son legales en la mayoría de los países latinoamericanos. Una segunda dificultad para vincular las donaciones (de campaña) con los favores concedidos (durante la gestión) es que, en casi todos los casos, ambos procesos ocurren distanciados en el tiempo, de forma que se vuelve difícil establecer un vínculo causal entre los acontecimientos. Por último, no existe una línea divisoria definida entre acciones legítimas e ilegítimas para medir las actuaciones de los representantes elegidos por el voto popular. A diferencia de lo que ocurre con los cargos burocráticos, los cargos electivos poseen una amplia discrecionalidad de acción, que básicamente se limita al mandato de actuar en beneficio del interés común.

A pesar de estas limitaciones, las organizaciones de la sociedad civil se concentraron en:

- Analizar los padrones de gastos de la publicidad oficial.
- Analizar los programas sociales y su permeabilidad a manipulaciones electorales.

En el control ciudadano del Poder Legislativo, los desafíos son similares. Sin embargo, puesto que sus actividades y formas de funcionamiento son menos conocidos por la ciudadanía, los observatorios del legislativo se dedican a:

- Entender la actividad legislativa, el funcionamiento del Congreso y las posibilidades de influencia indebida sobre sus actividades.
- Recoger información acerca de los legisladores, su participación en comisiones, sus votos y declaraciones de bienes.

Además de impulsar compromisos con los valores de la transparencia y la integridad durante el proceso electoral, existen otras iniciativas de la sociedad civil – típicamente programas anticorrupción – que comprometen a los candidatos para la fase postelectoral. En los casos en que los candidatos firmaron compromisos anticorrupción, las organizaciones civiles controlan su efectiva implementación. Puesto que este tipo de arreglos institucionales no tiene vinculación directa con la problemática del financiamiento de la política (siempre y cuando no se incluyan puntos específicos sobre el tema, como – por ejemplo – la reforma del sistema de financiamiento), aquí no se profundizará sobre este asunto.

Enfoque «El ejercicio del mandato»

El ciclo de observación del financiamiento político incluye el ejercicio del mandato conquistado en elecciones. Si efectivamente hubiera recompensas por el financiamiento recibido, estas ocurrirían durante el ejercicio del mandato. Por lo tanto, es necesario observar a los mandatarios (y las decisiones que toman) para identificar posibles vínculos corruptos entre financiadores y ocupantes de cargos públicos. Más allá de esto, los compromisos anticorrupción firmados en las campañas electorales deben ser implementados durante los mandatos.

Asimismo, debe tenerse presente que los aportes financieros de los donantes privados no están limitados a los períodos de campaña electoral sino que también se despliegan – bajo diferentes modalidades – durante el ejercicio de los respectivos mandatos.

Observar al Poder Legislativo

La influencia de intereses privados sobre los legisladores ocurre de varias formas, dependiendo de la cultura política, la organización del proceso legislativo y la estructura del sector privado.

Si bien las actividades de los representantes parlamentarios son en gran medida públicas, es necesario recopilarlas e interpretarlas sistemáticamente, de forma que los ciudadanos puedan opinar sobre sus legisladores. Varias organizaciones han desarrollado programas de observatorio legislativo. En ellos se recopila información básica acerca del funcionamiento del parlamento y, en particular, sobre sus legisladores. En este sentido, se observa la presencia de los parlamentarios en las sesiones, su participación en comisiones y sus votos en proyectos específicos.

Como queda visto, una forma elemental de observar al Poder Legislativo es reuniendo información sobre los legisladores. En muchos aspectos, éste es un trabajo que implica una suerte de continuación de la recolección de información enmarcada en el Enfoque «Candidatos visibles», presentado en la sección 2.1.

En este sentido, una cuestión específica se refiere a los ingresos de los representantes. Los sueldos directos e indirectos de los parlamentarios son un asunto importante puesto que en esta área la clase política legisla para su propia causa. Si bien no existen soluciones inmediatas en este sentido, un primer paso es aumentar la transparencia con la que se determinan sus dietas y gastos de representación.

Más allá de los relevamientos propios que puedan realizar las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones públicas recopilan mucha información importante sobre los legisladores – al igual que lo hacen respecto de los candidatos – que puede ser solicitada y divulgada para el uso de los ciudadanos y medios interesados. Entre otras: declaraciones de bienes (que en muchos países son obligatorias), informes acerca de los cargos que ocupó el legislador en el pasado (comisiones que integró, presidencias – si las tuvo-, cargos partidarios, etc.) e información sobre las actividades que realizó durante el mandato (participación en las reuniones de las comisiones que integra, presencia en las sesiones plenarias en el recinto, presentación de proyectos de ley, comportamiento en elecciones, etc.).

En las cámaras legislativas modernas esta clase de información es recopilada y publicada en Internet. De todas formas, esto no anula la necesidad de que los datos sean recopilados e interpretados, por parte de las organizaciones de la sociedad civil, desde la perspectiva de la integridad e independencia de los legisladores.

Observar al Poder Ejecutivo

Tanto como sus pares del legislativo, los representantes elegidos para cargos ejecutivos pueden verse inclinados a abusar de los recursos públicos para beneficiar a sus financiadores. Las posibilidades de retribuir con favores a sus donantes son amplias. Entre ellas:

- Direccionamiento de las contrataciones públicas y/o de las concesiones, licencias o permisos hacia las empresas que financiaron las campañas.
- Nombramiento de los donantes en altos cargos gubernamentales.
- Control irregular sobre áreas de la economía informal vinculadas con sus benefactores.
- Falta de compromiso o ineficiencia en el combate de actividades delictivas.
- Uso discrecional de la recaudación de impuestos, cobranza de deudas con el Estado u otras actividades fiscalizadoras.
- Concesión de subsidios públicos, créditos estatales y/o regulaciones diferenciales para determinados sectores económicos.

Al igual que en los proyectos de monitoreo de la actividad parlamentaria, el control ciudadano sobre el Poder Ejecutivo debe comenzar con un estudio preliminar. Entre otros aspectos, éste debe orientarse a comprender la cultura burocrática, la «necesidad» de los cargos de confianza, el uso de los cargos públicos para satisfacer intereses privados y las maneras de servir a clientelas políticas o retribuir favores y apoyos recibidos durante la campaña.



Visite la sección de herramientas para conocer actividades llevadas a cabo en el área de «El ejercicio del Mandato», página 140

2.4

CAMBIAR VALORES, COMPORTAMIENTOS Y LEYES

Tal como se mencionó anteriormente, el control ciudadano sobre el financiamiento de la política es necesario en tanto presiona sobre partidos y donantes así como sobre los órganos de control estatal para propender al cumplimiento de la ley.

Asimismo, el control ciudadano provee a la ciudadanía información complementaria para que las candidaturas puedan ser evaluadas a la luz de sus fuentes de financiamiento. En este sentido, resulta crucial el hecho de que no todos los donantes – aún cuando actúen dentro de la ley – son automáticamente legítimos para los votantes.

Finalmente, un tercer papel que debe asumir la ciudadanía en cuanto al control del financiamiento político es el de contrarrestar el poder relativo de la clase política, que en esta materia enfrenta un claro conflicto de intereses. A saber: establecer reglas acerca de su propia remuneración. En este sentido, puesto que los partidos en el poder pueden dificultar el ingreso de nuevos competidores, la opinión y el conocimiento de actores externos a la clase política – tales como las organizaciones de la sociedad civil, los órganos de control electoral o los centros académicos – son importantes elementos para contrabalancear este desequilibrio.

A partir de sus respectivos programas de monitoreo del financiamiento de la política, varias organizaciones de la sociedad civil se fueron capacitando como interlocutores competentes en el tema. En este sentido, participan en comisiones de expertos, se manifiestan públicamente sobre las reformas en danza y elaboran propuestas propias.

Además de reparar imperfecciones de las leyes y reglas vigentes, las reformas necesitan sustentarse en aquellos ideales y valores que se quieren preservar. Entre estos, se cuentan los siguientes:

- Prevención de arreglos corruptos entre donantes y representantes.
- Impedimento del abuso de los recursos públicos como forma de garantizar la permanencia en el poder.
- Garantía de competencia justa en las elecciones.
- Preservación del rol central del ciudadano en el sistema representativo.

Enfoque »Profundizar conocimientos, plantear valores y fortalecer reformas«

Dentro de las contribuciones de las organizaciones de la sociedad civil al debate sobre el financiamiento político sobresalen la elaboración de estándares, los estudios comparativos y las mediciones cuantitativas para evaluar los avances en áreas determinadas.

Elaboración y divulgación de estándares

Las organizaciones de la sociedad civil contribuyen con la formación de valores comunes por medio de actividades concretas. En este aspecto, exigen regulaciones más precisas acerca del financiamiento de la política, más rigor de los órganos de control y más transparencia por parte de los actores involucrados. El primer paso para lograr reformas, tanto de las normas como de las prácticas, es reafirmar públicamente la importancia de esta problemática y manifestar las demandas de la sociedad en este sentido.

La elaboración de estándares para el financiamiento de la política significa un paso adelante en esta misma dirección. Diferentes organizaciones se manifestaron acerca de los valores y principios básicos que deberían guiar las prácticas de financiamiento de la política. Algunas de estas iniciativas son las siguientes:

- En los »Principios Empresariales para Contrarrestar el Soborno«, elaborados por Transparency Internacional y Social Accountability International en diciembre 2002, las contribuciones por empresas a cambio de favores son condenadas y la transparencia sobre tales donaciones es establecida como requisito mínimo¹³. En el año 2004 estos principios fueron retomados en la iniciativa »Campaña en contra la corrupción«, realizada por el Foro Económico Mundial¹⁴.
- En »Los Principios para el Financiamiento Político«, elaborados en una Conferencia del Centro Carter y suscriptos por el Consejo de Presidentes y Primeros Ministros de las Américas en 2003, se mencionan principios, objetivos y medidas concretas que deberían orientar los sistemas de financiamiento político en los diversos países¹⁵.
- Los estándares de Transparency International sobre »Financiamiento Político y Discrecionalidad«, publicados en 2004, enfatizan los siguientes valores y/o principios: la importancia de que existan normas que regulen los conflictos de interés; la necesidad de que se desarrollen y sean de acceso pú-

blico los informes sobre el financiamiento de partidos y candidatos; la relevancia de los controles estatales; la diversificación de las fuentes de financiamiento y – en particular-la preferencia por las pequeñas donaciones de ciudadanos; el rol central de acceso equilibrado a los medios y el papel crucial del control ciudadano¹⁶.

- La »Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción«, firmada en 2003, menciona en su artículo 7, párrafo 3 la importancia de que cada Estado adopte medidas para garantizar la transparencia del financiamiento de partidos y candidatos.
- En el Consejo de Europa, el Comité de Ministros suscribió en 2003 una lista de reglas universales contra la corrupción en el financiamiento de partidos políticos y campañas electorales. Se incluyeron recomendaciones específicas en cuanto al financiamiento público y privado, la transparencia de tales aportes, su supervisión y modalidades de sanción.

Estudios comparativos y mediciones cuantitativas

Otra contribución a la discusión respecto del financiamiento político proviene del desarrollo de estudios comparativos. En este sentido, resulta útil nutrir el debate con el estudio de las reformas aplicadas en aquellos países donde los escándalos en materia de financiamiento político repercutieron negativamente sobre la credibilidad del sistema representativo.

Recientemente, varios estudios internacionales permitieron la divulgación de este debate, trazando mapas sobre las prácticas más difundidas y las diferentes herramientas a las que es posible recurrir para regular el papel del dinero en política. Algunas de las iniciativas más importantes son las siguientes:

¹³ Ampliar esta información en: www.transparency.org/global_priorities/private_sector/business_principles.

¹⁴ World Economic Forum, Op. cit.

¹⁵ The Carter Center, »Financing Democracy: Political Parties, Campaigns, and Elections«, Statement of the Council of Presidents and Prime Ministers of the Americas, Atlanta Georgia, March 19, 2003.

¹⁶ Transparency International, Transparency International's Standards on Political Finance and Favours, in Global Corruption Report 2004, Special Focus, edited by Robin Hodess, Tania Inowlocki, Diana Rodríguez and Toby Wolfe, Pluto Press, London, 2004, p. 17-18.

- International Institute for Democracy and Electoral Assistance, »Funding of Political Parties and Election Campaigns Handbook«, publicado en 2003¹⁷.
- U.S. Agency for International Development, »Policy Handbook on Political Finance«, publicado en 2004¹⁸.
- Open Society Institute, »Monitoring Election Campaign Finance«, publicado en 2004¹⁹.
- Organización de Estados Americanos, »De las normas a las buenas prácticas«, publicado en 2004.
- National Democratic Institute, »Money in Politics«, publicado en 2005²⁰.
- Transparency International, »Transparency International Global Corruption Report 2004, Special Focus on Political Corruption«, publicado en 2004²¹.

Una iniciativa reciente en esta materia es la medición cuantitativa de los logros y fracasos de los sistemas de financiamiento desde la dimensión de transparencia de los fondos. Transparency International y el Centro Carter desarrollaron conjuntamente un índice sobre la transparencia del financiamiento de las campañas y partidos.

El índice mide en diez dimensiones el grado en que miembros de partidos, órganos estatales de control y ciudadanos tienen acceso a datos completos, verídicos y oportunos sobre la vida económico-financiera de partidos y candidatos.

¹⁷ Reginald Austin, Maya Tjernström (eds.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, International Idea Handbook Series, Stockholm, 2003.

¹⁸ U.S. Agency for International Development, »Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies«, Technical Publications Series PN-ACR-223, Washington, November 2003.

¹⁹ Open Society Justice Initiative, »Monitoring Election Campaign Finance. A Handbook for NGOs«, Justice in Action Series, Open Society Institute, New York, 2004.

²⁰ Shary Brian, Denise Baer (eds.), *Money in Politics. A study in Party Financing Practices in 22 Counties*, National Democratic Institute for International Affairs, Washington, 2005.

²¹ Transparency International, *Global Corruption Report 2004. Special Focus*, edited by Robin Hodess, Tania Inowlocki, Diana Rodriguez and Toby Wolfe, Pluto Press, London, 2004.

3

HERRAMIENTAS PRÁCTICAS

A quiénes elegimos

Fundación Poder Ciudadano, Argentina 2005

Objetivos

Por medio de este proyecto, Poder Ciudadano se propuso promover el voto informado y fomentar el acceso a la información sobre cuestiones relacionadas con los antecedentes y formación de los candidatos, y la organización electoral y el financiamiento de las campañas electorales.

El objetivo primario de »A quiénes elegimos« es la creación de una base de datos en línea (sitio *web* especializado) capaz de brindar información actualizada sobre partidos, candidatos y campañas electorales. Para ello, el proyecto se propuso digitalizar y complementar en forma previa a las elecciones legislativas para cargos nacionales (diputados y senadores) de 2005 un banco de datos preexistente en esta materia. De esta forma – por medio de su sitio *web* – no sólo le permite a la ciudadanía acceder a un importante caudal de información sobre los candidatos sino que también provee información general sobre la organización electoral y el financiamiento de las campañas. En el primer sentido, publica – entre otras – la siguiente información: datos personales, educación, antecedentes profesionales, antecedentes políticos, patrimonio, causas judiciales y propuestas de gobierno de los candidatos.

Contexto

Esta herramienta viene siendo desarrollada por Poder Ciudadano desde 1993, cuando – por primera vez – un grupo de voluntarios de la organización relevó – por medio de entrevistas – información sobre la formación, antecedentes personales y profesionales de un conjunto de candidatos a diputados nacionales por la Capital Federal. Con la misma intención, en 1995, 1996 y 1997 se repitió este procedimiento, incluyendo – según ha correspondido – a integrantes

de fórmulas presidenciales, a candidatos a diputados y senadores nacionales por la ciudad de Buenos Aires, y a aspirantes a jefe de gobierno, estatuyentes y legisladores por este mismo distrito. En 2003, además de implementarse para las elecciones presidenciales, esta herramienta se extendió al interior del país por medio de alianzas con organizaciones de la sociedad civil de las principales provincias.

Implementación

Para lograr sus objetivos, el proyecto »A quiénes elegimos« convoca a los candidatos a los distintos cargos electivos a que completen digitalmente – es decir, de manera virtual en el sitio web del proyecto – el formulario »Banco de datos de candidatos«, diseñado por Poder Ciudadano.

Debido a la enorme cantidad de candidatos oficializados en los niveles nacional, provincial y municipal (finalmente se registraron 4800 candidaturas), en esta primera experiencia, Poder Ciudadano definió que el formulario fuera completado exclusivamente por los candidatos a cargos nacionales. Por supuesto, no se descarta para futuras elecciones o – incluso – en períodos no electorales ampliar la base a la totalidad de las jurisdicciones.

El registro *voluntario* del candidato en el sitio fue la modalidad elegida para la implementación de esta herramienta. Sin embargo, de acuerdo con el pedido expreso del Ministerio de Justicia de la Nación y según lo establecido por la Ley 25.326 de protección de los datos personales, Poder Ciudadano diseñó una serie de requisitos obligatorios para garantizar la publicación responsable de la información sobre los candidatos en Internet. De esta forma, se logró que la protección de los datos fuera una de las fortalezas del proyecto.

El proceso de registro funcionó del siguiente modo. Cada candidato debía ingresar al sitio y generarse un nombre de usuario y una contraseña. A continuación, el equipo de Poder Ciudadano entraba en contacto con el usuario y, luego de comprobar su identidad, activaba la autorización para el inicio de la carga de información. Durante el proceso de ingreso de los datos, la contraseña permanecía oculta para el equipo de administración, de forma que sólo el candidato tenía conocimiento de su contraseña. Una vez finalizada esta instancia, el candidato debía imprimir el formulario completo y confirmar la información ingresada, de modo que – en adelante – quedaba bloqueada la posibilidad de incluir modificaciones sobre los datos. Posteriormente, el candidato debía firmar cada hoja del formulario y una nota de consentimiento que autorizaba expresamente a Poder Ciudadano a publicar y tratar sus datos personales en Internet. Ambas impresiones – acompañadas por una fotoco-

pia de algún documento oficial que acreditase la identidad del candidato – debían ser enviadas a Poder Ciudadano.

Puesto que los datos se publican *on line* una vez que la información haya sido recibida según lo prescripto por Poder Ciudadano, el candidato y la organización quedan resguardados ante cualquier inconveniente que pudiera surgir de los datos difundidos. A este mismo efecto, Poder Ciudadano registró al sitio como «banco de datos» en el Ministerio de Justicia de la Nación, de forma de cumplir con todos los requisitos que exige la Ley 25.326 de Hábeas Data.

A continuación, se enumeran las actividades que guiaron la implementación de esta herramienta. En primer lugar, se adaptó el formulario «Banco de datos de candidatos» utilizado en las ediciones anteriores de este proyecto a un diseño más adecuado al formato *on line*. Asimismo, se contrató a una empresa especializada en sistemas de información para que diseñase la base de datos y el sitio de Internet. Esta instancia se prolongó por varios meses, en los que se sucedieron varias reuniones y discusiones en vistas de acordar las mejores condiciones estéticas y de «navegación» para el sitio por crearse. Como resultado, se ha obtenido una base de datos que permite, tanto almacenar y publicar la información registrada por los candidatos, como generar información estadística.

Paralelamente, se trabajó en la generación de alianzas con los medios de comunicación locales, para que contribuyeran con la difusión del proyecto. Después de varios encuentros con los representantes de los dos diarios más importantes del país (Clarín y La Nación), se alcanzaron sendos acuerdos. En adelante, sus representantes participaron de todas las etapas de implementación de la herramienta, focalizando su intervención en la estrategia de difusión. De esta forma, durante la campaña electoral – por medio de *banners* fijos en sus propias páginas web – desviaron tráfico de lectores desde sus sitios de Internet (www.clarin.com y www.lanacion.com.ar) hacia el sitio del proyecto. Asimismo, por medio de la publicación de notas y comentarios de color respecto del proyecto en sus respectivas ediciones en papel contribuyeron a despertar el interés de los lectores.

Una vez finalizada esta primera etapa, más bien logística y administrativa, Poder Ciudadano elaboró un instructivo orientado a familiarizar y capacitar a los candidatos sobre el uso de la herramienta. El equipo de «A quiénes elegimos» inició el contacto con los candidatos el 5 de septiembre. Por medio del correo electrónico, llamados telefónicos y el envío de faxes se los invitó a participar del proyecto y se les facilitó el instructivo del formulario. Fue una tarea difícil. En principio, los candidatos se mostraron reacios a involucrarse en una experiencia de este tipo. Un problema adicional provino de que – en muchos casos – resultaba complicado que los partidos les comunicaran a to-

dos sus candidatos sobre la existencia de esta convocatoria. En ocasiones, si bien se confirmaba la correcta recepción del fax o del *e-mail*, transcurrían varios días hasta que los candidatos se enteraban de la propuesta. Otra gran dificultad que enfrentó el proyecto fue la demora de los partidos en la oficialización de la listas, lo que – naturalmente – retrasó el inicio del contacto con los candidatos por parte de la organización. A pesar de a estas limitaciones, fueron muchos los candidatos que se mostraron interesados en participar, quienes – pacientes y colaboradores – pudieron utilizar con éxito la herramienta.

Finalmente, por medio de las páginas *web* de los diarios Clarín y La Nación y también a través de Infocívica (Agencia de noticias cívicas de la Fundación Poder Ciudadano), el 4 de octubre se dio a conocer a la ciudadanía el sitio web del proyecto²². Durante todo el mes de octubre y hasta la semana previa a las elecciones, se continuó insistiendo a los candidatos para que completaran la base de datos.

Durante el transcurso del proyecto, se publicaron en Infocívica dos informes preliminares sobre la evolución de la carga de información por parte de los candidatos. Finalmente, el viernes previo a las elecciones, se publicó en este mismo medio el informe final.

Resultados

Durante los meses de agosto y noviembre, 77.000 ciudadanos ingresaron al sitio web del proyecto. Según consta en los correos electrónicos de opinión allí habilitados, si bien la mayoría ingresaba para conocer las respuestas de los candidatos al formulario diseñado por Poder Ciudadano, muchos de ellos también se interesaron por la información general sobre la actividad electoral, el sistema de partidos políticos y el nivel de compromiso de sus miembros con la transparencia del sistema representativo.

Respecto de los candidatos, aunque la difusión de la herramienta fue efectiva, se alcanzó un bajo nivel de respuesta. Poder Ciudadano registró un total de 83 apariciones del proyecto en medios de comunicación (gráficos, radiales y televisivos) entre el 14 de septiembre y el 23 de octubre. Como contrapartida, se logró un total de 77 formularios de candidatos publicados. En este sentido, si bien la promoción del voto informado fue lograda gracias al trabajo de Poder Ciudadano y al apoyo de los medios aliados, el compromiso de los candidatos con la ciudadanía a favor de la información fue escaso.

²² Las notas publicadas en esa oportunidad por Infocívica pueden consultarse en: www.infocivica.org.ar/busqueda.php

Recomendaciones

El banco de datos es una herramienta clave para alcanzar el voto informado, puesto que permite a la ciudadanía obtener información de primera mano sobre los candidatos.

Sin embargo, para que funcione cada vez mejor, es necesario superar algunos obstáculos. En primer lugar, debe poder lograrse que todos – o por lo menos la mayoría – de los candidatos tengan la posibilidad de »presentarse« ante la ciudadanía. Esta es una tarea muy complicada, dado que en Argentina existen aproximadamente 600 partidos de distrito y 40 partidos nacionales con posibilidades de presentar candidatos. Un segundo desafío es que los candidatos, una vez notificados de la propuesta, estén efectivamente dispuestos a cargar sus datos. Por último, no puede perderse de vista la necesidad de ampliar la red de ciudadanos con posibilidades de acceder a la información obtenida.

La generación de alianzas con otras organizaciones – ya sean medios de comunicación u organizaciones no gubernamentales – puede ser un elemento central para superar los desafíos planteados.

Contacto

Para mayor información, contacte a: www.aquieneselegimos.org o a Pablo Secchi, pablo@poderciudadano.org o teléfono 54-11-4331-4925.

Votebien.com Transparencia por Colombia, 2002, 2003 y 2006.

Objetivos

Con el objetivo de contribuir a que los procesos electorales en Colombia sean más íntegros y transparentes; y a que la ciudadanía cuente con las herramientas necesarias para poder emitir un voto informado, »Votebien.com« se propuso las siguientes metas:

- Trabajar en la conformación de múltiples alianzas entre los medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil y universidades.
- Desarrollar instrumentos y mecanismos para producir y divulgar información que les permita a los ciudadanos cualificar su voto, en especial, en materia de financiamiento político.

En este último sentido, se pretende desarrollar un portal de Internet y herramientas virtuales y presenciales para la promoción del control ciudadano de las elecciones, el compromiso de los partidos con la rendición de cuentas y el debate público sobre los temas políticos, sociales y económicos cuya resolución es prioritaria en el país. De esta forma, la página Web del proyecto publicará información sobre los partidos políticos, sus candidatos y propuestas; datos sobre el financiamiento de la política; riesgos potenciales del proceso electoral; mecánica, normas y pedagogía vinculadas a las campañas políticas; nombres y referencias de las autoridades electorales y los resultados de cada elección.

Contexto

En perspectiva comparada con otros países del hemisferio, Colombia cuenta con avances normativos importantes en materia de financiamiento de la política. Entre otros elementos, se encuentran reglamentados la rendición de cuentas de ingresos y gastos electorales, los límites a los gastos de campaña, su financiamiento mixto (público/privado), la publicidad de los donantes y el acceso gratuito y en igualdad de condiciones a los medios de comunicación. Sin embargo, pese a que existe esta profusa normativa, ésta – en la práctica – no ha sido suficiente para garantizar la transparencia de los procesos electorales.

El »Barómetro Global de la Corrupción« de Transparency International y el estudio »La cultura política de la democracia en Colombia« (USAID,

2005) dan cuenta de esta desconfianza de la ciudadanía hacia las autoridades electorales, los partidos políticos y los propios procesos electorales. Es indudable que la sociedad percibe que el Estado ha venido siendo capturado en sus decisiones por los grandes donantes de las campañas electorales. En este sentido, vale la pena mencionar que – de acuerdo con la regulación existente – los informes de ingresos y gastos de campaña deben presentarse un mes después de los comicios, lo que imposibilita que los ciudadanos voten conociendo por anticipado quiénes han financiado las campañas de los partidos y candidatos. Sin lugar a dudas, esta práctica obstaculiza la transparencia del proceso electoral.

Sin embargo, no se trata sólo de la debilidad de las autoridades electorales para auditar las cuentas de las campañas, la determinación tardía de la reglamentación propia de cada proceso electoral o de los vacíos existentes en la normativa electoral vigente. A estos elementos, deben agregarse la incapacidad de los partidos, movimientos y candidatos de canalizar y representar los intereses ciudadanos; y su falta de voluntad para asumir la responsabilidad política por sus actuaciones y decisiones.

Todos estos factores se agravan en el marco del conflicto armado que vive Colombia, que condiciona el libre ejercicio del voto y de la libertad de prensa e impide el imperio de la ley en amplias zonas del país. Y, en conjunto, motivaron la realización del proyecto »Votebien.com«. Asimismo, la ausencia de un proyecto independiente de comunicación – pluralista, creativo y sistemático – sobre las elecciones nacionales y territoriales fue determinante para emprender esta iniciativa.

Implementación

Transparencia por Colombia, en asociación con otras organizaciones, ha desarrollado el proyecto »Votebien.com« en tres ocasiones. En el año 2002, para el seguimiento de las elecciones presidenciales y congresales de la República, el proyecto contó con el apoyo económico del »Programa de Paz« de la Organización Internacional para las Migraciones y la Agencia del Gobierno de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y de sus diferentes socios. Al año siguiente, para el relevamiento de las elecciones para las alcaldías, gobernaciones, concejos municipales y asambleas departamentales se contó nuevamente con el apoyo financiero de USAID, aunque esta vez por medio de *Casals & Associates*. Por último, en el año 2006 »Votebien.com« se focalizó en el seguimiento de las elecciones para legisladores del Congreso nacional y la Presidencia de la República. En esta oportunidad, se hizo especial énfasis en el

monitoreo de los ingresos y gastos de campaña, incluyendo la obligación de publicar por anticipado los nombres de los donantes. Esta edición del proyecto se hizo en asociación con la Revista Semana, Terra Networks, Fescol y Conexión Colombia; y contó por segunda vez con el apoyo financiero de USAID.

Asimismo, algunas otras organizaciones participaron – aunque con menor grado de responsabilidad – en distintas ediciones del proyecto. Ellas son: diario El País, diario El Colombiano, Comprensa, Instituto de Ciencias Políticas, Cámara de Comercio de Bogotá – Seccional Cazucá, Cámara de Comercio de Cali, Departamento de Ciencia Política de la Universidad Javeriana de Cali, Universidad de Antioquia – Facultades de Economía y Ciencia Política, Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín, Protransparencia Atlántico, Cámara de Comercio de Barranquilla y Foro Costa Atlántica.

Si bien las pautas de intervención de »Votebien.com« son – en líneas generales – coincidentes en todas sus ediciones, a continuación, se presenta la estrategia de trabajo desarrollada en 2006. En esa oportunidad se consideraron aquellos aspectos del contexto político e institucional interno determinantes del proceso electoral. Ellos fueron:

- El cambio de reglas en el país en materia de reelección presidencial.
- La puesta en marcha de la reforma política de 2003, que incluyó nuevas reglas electorales (régimen de partidos, bancadas, cifra repartidora, conformación de listas y voto preferente).
- Las debilidades institucionales del Consejo Nacional Electoral (CNE). En particular, en materia de control del financiamiento de las elecciones, su independencia organizativa y financiera; así como su práctica de expedir a última hora la reglamentación de la rendición de cuentas electoral.
- La rendición de cuentas posterior al día de los comicios, lo que impide el acceso a la información sobre el financiamiento de las campañas en forma previa a la emisión del voto.
- El fuerte influjo del narcotráfico en la política.
- La inexistencia de un espacio de información independiente sobre el proceso electoral.

Los criterios sobre los que se centró »Votebien/06« fueron los siguientes:

- Cubrir las elecciones desde la perspectiva de los ciudadanos.
- Conocer los principales problemas a resolver y las propuestas de los candidatos para cada uno de ellos.

- Identificar las amenazas a la democracia por parte de grupos de delincuentes y armados.
- Divulgar el funcionamiento del sistema electoral y advertir los riesgos en contra de su transparencia.
- Insistir en la importancia de que se conozca por anticipado toda la información referente al financiamiento de las campañas: donantes, ingresos y gastos.

El proyecto contó con los siguientes componentes:

a. Producción de mecanismos periodísticos para la cobertura electoral

»Votebien.com« se propone cubrir las elecciones desde una perspectiva orientada a los ciudadanos. De esta forma, por medio de su página Web, foros virtuales, chats, debates y foros presenciales (entre otros) facilita la interlocución directa de la sociedad civil con los candidatos, expertos y autoridades. Asimismo, con el fin de acercar los candidatos a los problemas cotidianos de la gente, se orienta a ampliar el debate sobre las propuestas electorales para los principales problemas del país.

El portal del proyecto mantiene actualizado un »ABC electoral« con las preguntas enviadas por los lectores sobre el funcionamiento de las reglas electorales. Asimismo, brinda a la ciudadanía la posibilidad de cubrir las elecciones por medio del envío de artículos de su autoría. A este efecto, en 2006, 200 »cyberciudadanos« enviaron crónicas sobre el proceso electoral en distintas regiones del país. El sitio también desarrolla un test interactivo para que los votantes descubran al candidato que más se ajusta a su ideología. En igual sentido, por medio de entrevistas, se averiguan las principales causas que llevan a la gente a abstenerse de votar. Por último, se envían reporteros a cubrir las elecciones en los lugares más cuestionados por fraudes electorales o a aquellos en donde se dieron procesos de desmovilización de los grupos de autodefensa, tales como el Magdalena Medio.

Finalmente, a menos de 24 horas de terminados los comicios, se publican en el portal del proyecto mapas interactivos con los resultados electorales y análisis de la presencia regional de cada uno de los partidos – en general – y en las zonas con presencia paramilitar – en particular.

b. Generación y difusión de información sobre las campañas y los candidatos al Senado de la República, la Cámara de representantes y la Presidencia

En el marco de este proyecto, se investigó por primera vez la historia de los 20 partidos políticos más importantes de Colombia. Para ello, se hizo énfasis en los siguientes aspectos: cómo consiguen sus votos, quiénes son sus líderes, dónde tienen sus fortines electorales, su trayectoria y posturas frente a temas clave para el país. Asimismo, se elaboraron perfiles completos de los candidatos presidenciales. A este efecto, se identificaron sus patrocinadores y compañero de fórmula (candidato a vicepresidente), trayectoria, partido político, colaboradores, principales donantes en campañas anteriores; y, en términos del plan de gobierno, las propuestas en materia de desigualdad, corrupción y el conflicto armado. Esto último, se hizo por medio de tres cuestionarios temáticos, que se editaron y distribuyeron en una separata que incluía el análisis de expertos. Diez mil ejemplares circularon con la Revista Semana (socio del proyecto) en la edición inmediatamente anterior al día de las elecciones.

Más allá de lo anterior, se llevaron a cabo 112 investigaciones sobre los aspirantes a cargos electivos en el Congreso y la Presidencia de la República. En particular, se relevaron los siguientes temas: perfiles de los candidatos que encabezan las listas y sectores que representan; agenda electoral; transparencia financiera; influencia de grupos armados; elecciones municipales atípicas; fallas de la organización electoral; nuevas modalidades de fraude; infiltración de paramilitares en la política; mapa electoral; abstención electoral; y violación de los partidos a las normas ambientales en Bogotá en el uso de vallas.

Como resultado, se logró la publicación de artículos sobre la política de transparencia de la campaña electoral. En particular, los donantes del candidato/presidente Uribe en las elecciones de 2002 y 2006, sus patrocinadores políticos, el estado financiero de muchos de los partidos que participaron en la contienda, las limitaciones al control de sus cuentas y el financiamiento de algunos de los candidatos al Congreso.

Debido a la penetración paramilitar en el país, el proyecto »Votebien.com« destinó gran parte de sus esfuerzos a denunciar la infiltración de grupos armados en la política. En este sentido, se focalizó en los partidos cuestionados, en los candidatos expulsados de las listas de sus partidos y se hicieron mapas electorales.

Asimismo, se llevaron a cabo tres debates con candidatos al Senado y la Cámara de Representantes. Las temáticas abordadas fueron medio ambiente, extradición y Tratados de Libre Comercio. En esta misma línea, se organizó – junto con diversos medios de comunicación – un foro entre los candidatos y ni-

ños de varios colegios de Bogotá. En este caso, se les solicitó a los candidatos que presentaran sus propuestas en las áreas de ciencia, educación y tecnología. Por último se realizó el foro »Transparencia en el financiamiento de las campañas electorales«, con la participación de los gerentes de las campañas presidenciales.

c. Diseño e implementación de una metodología de control sobre el financiamiento de las campañas y el sistema financiero de los partidos.

La metodología se diseñó a partir del estudio de experiencias internacionales de seguimiento financiero de los partidos. Complementariamente, se estudió y clasificó temáticamente la normativa electoral nacional.

En primer lugar – en el marco de una estrategia de cooperación con las autoridades electorales – se firmó un convenio con el CNE para aunar esfuerzos en favor de la transparencia electoral. En ese contexto, se desarrollaron las siguientes tareas:

- Se entregó al CNE documentación con experiencias internacionales de monitoreo de la cobertura de las elecciones por parte de los medios.
- Se hicieron gestiones para conseguir el apoyo financiero necesario para poder implementar en el país la herramienta de administración y control de cuentas electorales del International Foundation for Election Systems.
- Se hicieron recomendaciones al CNE para que mejorase la información brindada por su página *Web*.
- Se consultó con el CNE (y varios partidos políticos) el diseño del aplicativo »Cuentas claras en elecciones«, un *software* de código abierto diseñado para facilitarles a candidatos y partidos el registro y cálculo de los ingresos y gastos de campaña; es decir, su rendición de cuentas al Congreso.
- Se participó en la audiencia en que el CNE presentó el proyecto de resolución de rendición de cuentas de los partidos para las elecciones parlamentarias.

Adicionalmente – y como uno de los componentes más importantes del proyecto en términos de elecciones legislativas – se promocionó la firma de acuerdos con los partidos y movimientos políticos, a fin de lograr su compromiso con la transparencia en materia de financiamiento de las campañas. A este efecto, se participó de varias reuniones con sus presidentes, dirigentes y directores administrativos; y se concertó una propuesta de acuerdo para fortalecer la transparencia financiera de los partidos y movimientos políticos, que – finalmente – sólo dos partidos suscribieron, alcanzando luego un escaso nivel de cumplimiento.

En términos de la estrategia del proyecto, se diferencian dos modalidades, según se trate del control del financiamiento de las campañas electorales o de las estructuras partidarias en su funcionamiento ordinario.

En el primer caso, en el seguimiento de las elecciones presidenciales, se combinó una estrategia de monitoreo de los gastos en publicidad (por medio de un contrato con Ibope Colombia) con la búsqueda de información sobre los donantes de campaña. Para ello – según se viene de mencionar – se firmaron acuerdos por la transparencia financiera o se instó al debate público. Como resultado, se organizó el foro »Transparencia en el financiamiento de las campañas electorales«, del que participaron más de 500 personas. Esto posibilitó que – por primera vez en el país – un candidato (Álvaro Uribe) publicara el listado de sus donantes. En consecuencia, se pudieron identificar sus principales financiadores y establecer su relación con los grandes grupos económicos. Sin embargo, dado que la rendición de cuentas es posterior a los comicios y recién se publica después de ser revisada por el CNE, aún no ha sido posible confrontarla con los datos recogidos en el monitoreo realizado por Ibope, puesto que – a la fecha – el CNE no ha realizado la auditoría correspondiente.

Para evaluar la transparencia del sistema de financiamiento ordinario de los partidos, se construyeron indicadores de medición, relacionados con la estructura interna de los partidos, el sistema de financiamiento y las estrategias de campaña de los distintos partidos y movimientos políticos. En este sentido, se realizaron las siguientes acciones:

- Estudio y divulgación de los resultados de las auditorías realizadas por el CNE a los partidos en los años 2002, 2003, 2004 y 2005.
- Solicitud directa de información al CNE y a los partidos políticos.
- Revisión permanente de las páginas Web de los 20 partidos y movimientos políticos.

d. Manual de periodistas para la cobertura electoral

En el marco de los objetivos generales de »Votebien.com« y, en particular, vislumbrando su edición 2007, se consideró oportuna la elaboración de un »Manual para periodistas« con el fin de apoyar una cobertura electoral independiente. Para ello, se diseñó la siguiente metodología de trabajo:

- Elaboración por parte de dos periodistas de un primer borrador.
- Revisión de los borradores por parte de *Transparencia por Colombia* y de expertos en materia electoral para producir recomendaciones de ajuste.
- Elaboración de un segundo borrador.
- Organización de talleres con periodistas para validar el segundo borrador.

- Producción de la versión final sobre la base de las recomendaciones de los periodistas
- Edición y divulgación.



Sitio web votebien.com

Resultados

El desarrollo de »Votebien/06« permitió reafirmar la pertinencia de mejorar la transparencia electoral en Colombia. La escasa cultura política de participación ciudadana, las debilidades de las autoridades electorales, la improvisación y los vacíos normativos, el influjo del narcotráfico y la existencia de grupos paramilitares y guerrilleros en los territorios, estimulan un entorno institucional y político de opacidad y con altos riesgos de captura del Estado en manos de intereses privados. Más aún si se tienen en cuenta los procesos de reinstitucionalización que abre la desmovilización paramilitar, de cara a las próximas elecciones territoriales. En suma, »Votebien/06« ratificó las dificultades que existen en el país para el acceso ciudadano a la información pública y para el ejercicio libre del voto informado.

Como resultado, el proyecto no sólo permite a amplios sectores ciudadanos cualificar su voto (por las denuncias sobre fraude), visibilizar los principales riesgos electorales, profundizar el debate en torno a los principales proble-

mas del país; también la cobertura informativa sobre los problemas más cercanos a la gente que realiza »Votebien.com« se ha convertido en fuente de consulta de periodistas y formadores de opinión – tanto por su carácter especializado como por la capacidad de producir información propia. En este sentido, el proyecto marca una pauta en la cobertura periodística del proceso electoral, puesto que logra concentrar en un mismo espacio información cruzada sobre los mismos temas y les permitirle a los interesados formarse su propio criterio sobre la base de información calificada y previamente contrastada.

Asimismo, »Votebien.com« es considerado un referente de la alianza entre organizaciones no gubernamentales y medios de comunicación. De esta forma, es percibido como un proyecto independiente que puede aglutinar otras iniciativas de control ciudadano en materia electoral, y – paralelamente – como un ejercicio que muestra las potencialidades del trabajo conjunto entre la sociedad civil y los medios de comunicación.

A continuación, se destacan algunos logros del proyecto:

- El elevado número de visitas al sitio *Web* (ver Cuadro 1).
- La estructura del portal, tanto en los contenidos como en las herramientas de navegación.
- Los trabajos de investigación propios y la información especializada, fresca y de alta calidad que produjo.
- Los primeros resultados en materia de divulgación de los donantes (caso Uribe).
- El desarrollo de una primera propuesta para medir la transparencia de los partidos políticos, más allá de la coyuntura electoral.
- La posibilidad de consular en Internet los datos históricos de las tres ediciones de »Votebien.com«.
- El desarrollo del aplicativo »Cuentas claras en elecciones«, en tanto es una herramienta que puede ser usada en las próximas elecciones para dar mayor transparencia al manejo financiero de las campañas.

Cuadro 1. Número de visitas al portal de »Votebien.com« entre enero y mayo de 2006

Mes	Visitas
Enero	2.186
Febrero	214.347
Marzo	416.729
Abril	162.415
Mayo	295.136
Total	1.090.804

Fuente: Acompañamiento propio.

Finalmente, si bien uno de los objetivos del proyecto »Votebien/06« era lograr que se hiciera pública en forma previa al día de los comicios la información de ingresos y donantes de todos los partidos y campañas, esto no fue posible. En este sentido, tal como se predijo desde el inicio mismo del proyecto, se corroboró una falta de voluntad política por parte de los partidos para facilitar información sobre sus sistemas de financiamiento.

A pesar de esto, se reafirma la vocación de continuidad de »Votebien.com« y la conveniencia de reeditarlos en las elecciones territoriales del 2007. Más aún, teniendo en cuenta la amenaza de que el proceso de desmovilización de grupos paramilitares influya sus resultados por medio de la captura de la institucionalidad municipal y regional.

Contacto

El portal de »Votebien.com« puede consultarse en: www.votebien.com.

Para mayor información, contacte a: Marta Lucía Tamayo Rincón, ciudadana@transparenciacolombia.org.co o teléfono: 0057 1 – 622 – 6562. También puede consultarse la página Web de Transparencia Colombia: www.transparenciacolombia.org.co.

Excelências Transparência Brasil, 2006

Objetivos

»Excelências« es una base de datos accesible vía Internet, que brinda información sobre los miembros de la cámara baja brasileña. Fue concebida para las elecciones de octubre de 2006. En la actualidad, esta herramienta está siendo modificada con la intención de convertirla en un mecanismo permanente de monitoreo de la Cámara de diputados, del Senado federal y de los poderes legislativos de un número importante de estados (provincias) del Brasil.

»Excelências« brinda perfiles de los congresistas que se postulan como candidatos a la reelección y de aquellos ciudadanos con relativa notoriedad política que también participan de la competencia electoral. En la experiencia de 2006 fueron relevados 568 políticos.

Contexto

El proyecto surge en el contexto de una importante demanda insatisfecha en el acceso público a información básica sobre los candidatos. Por un lado, la propaganda política no permite una comparación equilibrada entre los aspirantes a cargos públicos. Por el otro, la prensa en Brasil no cumple de forma adecuada el papel de informar a la ciudadanía sobre la *performance* de los candidatos para el Poder Legislativo.

Este diagnóstico recibió una adhesión masiva. En cuestión de días, »Excelências« fue ampliamente diseminado como resultado de su reproducción vía *blogs*, sitios *web*, espacios de *chat* y foros. En este sentido, »Excelências« fue el fenómeno de Internet de las elecciones brasileñas de 2006: su sitio *web* recibió 7,4 millones de visitas entre el momento de su lanzamiento (agosto) y el día de las elecciones (1 de octubre). Aunque las visitas hayan disminuido después de las elecciones, el sitio todavía atrae a un número razonable de interesados (aproximadamente 1.800 entradas por día según un monitoreo realizado por *Google Analytics*).

La selección del Poder Legislativo como objeto central de este proyecto tiene una explicación: se trata de la institución pública más permeable a brindar a la ciudadanía información sobre su desempeño en su sitio web.

Implementación

Toda la información brindada en esta iniciativa fue recolectada por medio de fuentes ya disponibles al público. Cada perfil posee una sección corta con información del historial político y profesional de los candidatos, de quienes – además – se incluyen los siguientes antecedentes:

Originados en la base de datos que elabora el propio Congreso (para aquellos candidatos que compiten por la reelección de sus cargos):

- Presencias y ausencias en las sesiones del Congreso.
- Modo de utilización de los viáticos mensuales asignados (US\$ 7.500).
- Enmiendas propuestas al presupuesto federal.

Originados en las bases de datos que elabora la justicia electoral (nacional y estatales):

- Bienes declarados por los candidatos ante la justicia electoral (Suprema Corte Electoral).
- Casos judiciales en proceso en contra de los candidatos (cortes electorales estatales).

Originados en las bases de datos que elaboran distintos proyectos de Transparência Brasil:

- Donaciones recibidas por cada partido para el financiamiento de las campañas de 2002 y 2004 (proyecto «Às claras»).
- Apariciones en prensa motivadas por casos de corrupción desde el año 2004 (proyecto «Deu no Jornal», que releva artículos de prensa de 63 periódicos y revistas).

En todas las categorías se incluyen referencias («links») para que los interesados puedan acceder a otras páginas de Internet que proveen información más detallada. Por ejemplo, los datos sobre casos judiciales en proceso permiten conexión directa a los sitios *web* de las respectivas cortes estatales.

Asimismo, toda esta información que se consigna se encuentra asociada a gráficos que comparan entre sí a los candidatos de un mismo estado. Por ejemplo, en el gráfico siguiente constan las donaciones declaradas (a mediados de la campaña) de uno de los candidatos en comparación con los restantes.

Donaciones declaradas de un candidato X en comparación con los restantes. Elecciones parlamentarias del año 2006. (en reales*)



Fuente: Transparência Brasil.

El proyecto «Excelências» fue realizado sin financiación externa a la organización, de modo que cada miembro del equipo de Transparência Brasil contribuyó de alguna forma. Un analista de sistemas – que colabora en forma voluntaria – construyó las herramientas de análisis para relevar bases de datos de fuentes múltiples (un trabajo diario puesto que la información se modifica continuamente) y proyectó el *software* utilizado para procesar y publicar la información.

El proyecto estaba localizado en el servidor del *Internet Group* (IG) – un reconocido proveedor de acceso a Internet de Brasil – que le otorgó visibilidad al proyecto en su cobertura de las elecciones. Sin lugar a dudas, éste fue un instrumento clave del éxito de «Excelências».

Resultados

Durante toda la campaña, el proyecto recibió buena cobertura de los medios locales. Dos días antes de la elección, TV Globo (la red de televisión más importante del país) transmitió durante cinco minutos un reportaje sobre «Excelências» en el marco de una serie llamada «Los siete pecados capitales de la política». Virtualmente utilizado como fuente de información por toda la prensa brasileña, «Excelências» recibió el premio más tradicional del periodismo vernáculo: «Premio Esso», en la categoría «Mejor contribución a la

*En 2006, 1 real = 0,45 US dólar.

prensa brasileña en el 2006». Asimismo, este proyecto de Transparência Brasil fue señalado como ejemplo de buena práctica para que los electores puedan monitorear a sus representantes.

En el futuro, »Excelências« continuará trabajando pero con un formato distinto. Transparência Brasil ganó una competencia para el financiamiento de proyectos organizada por el »Fondo para la Democracia« de las Naciones Unidas y ha decidido utilizar los nuevos recursos para expandir esta iniciativa. En este sentido, ya se ha propuesto incluir al Senado federal y a los poderes legislativos de los estados. En este último caso, se enfrentará con un importante obstáculo: la ausencia de patrones comunes en la información brindada por las cámaras legislativas estatales.

Comentarios

Las principales dificultades experimentadas por el proyecto se explican por la falta de recursos y por haber enfrentado un cronograma de trabajo muy ajustado.

Por las características del cronograma electoral, no fue posible conocer los candidatos definitivos hasta mediados de julio de 2006 (recuérdese que las elecciones estaban previstas para el 1 de octubre). Puesto que era imposible relevar información de centenas de candidatos (en especial las noticias de prensa y la información judicial provista por las cortes), el proyecto recién pudo ser inaugurado el 1 de agosto con 150 candidatos de los 3 estados más grandes del país. Hasta fines de agosto, un número limitado de nuevos candidatos pudo ser incorporado al proyecto, siguiendo – en todos los casos – un cronograma por estado.

Aun cuando la información publicada por el proyecto provenía de bases de datos previamente difundidas – aunque también en virtud de algunos equívocos y errores – los datos suministrados solieron generar controversias. Naturalmente, éstas eran indicadas por los candidatos quienes solicitaban su corrección; que – de corresponder – era realizada a la brevedad. En algunos casos, los candidatos solicitaban espacio para brindar sus propias versiones sobre los hechos. Para dar respuesta a este tipo de demandas, »Excelências« incluyó una sección – denominada »Manifestaciones del candidato« – en donde ellos podían expresar sus puntos de vista. Sin embargo, pocos aspirantes utilizaron este mecanismo.

Contacto

Para mayor información, visite: www.excelencias.org.br.

3.2

ENFOQUE

»ANÁLISIS DEL FINANCIAMIENTO POLÍTICO«

Às claras
Transparência **Brasil**, desde 2003

Objetivo

El proyecto »Às claras« tiene como objetivo el análisis y divulgación de información sobre el financiamiento de las campañas políticas en Brasil. A partir de las rendiciones de cuentas presentadas por los candidatos un mes después de cada elección, la justicia electoral brasileña publica en un sitio web las bases de datos. Transparência Brasil solicita estos números, que son de carácter público, como banco de datos de la justicia electoral, los procesa, ordena, analiza y las presenta en su propio sitio web www.asclaras.org.br. De esta manera, se permite a los interesados el acceso a análisis pre-formateados y a un sistema de búsqueda según criterios propios.

Contexto

La discusión sobre los alcances del financiamiento de las campañas electorales fue recurrente en el debate público brasileño desde los años noventa. Distintos escándalos con respecto a recursos no declarados, donaciones de origen dudoso y vinculaciones entre donantes y poder público han estimulando el debate sobre este tema. En virtud de dichos escándalos, el sistema de rendición de cuentas sobre el financiamiento de partidos y campañas electorales ha sufrido un proceso de reformulación. Entre las modificaciones más relevantes se encuentran la incorporación de la rendición de cuentas obligatoria sobre el financiamiento ordinario de los partidos (Ley de Partidos Políticos de 1995) y sobre la recaudación y los gastos de los candidatos en elecciones populares (Ley Electoral de 1997). Si bien estas nuevas prescripciones fueron establecidas por el Poder Legislativo, han alcanzado un impacto más profundo desde su reglamentación por la justicia electoral, que estableció la obligatoriedad de rendición de

cuentas en formato electrónico a partir de la elección nacional de 2002.

Este nuevo marco normativo ha resultado en una base de datos con información detallada sobre el financiamiento de campañas electorales a partir de 2002 y respecto de la vida ordinaria de los partidos desde 2006. A pesar de esto, muchos expertos creen en la existencia de un volumen significativo de recursos no declarados. Asimismo, los datos disponibles en la justicia electoral sobre la vida financiera de partidos y candidatos son todavía muy poco conocidos y gozan de baja credibilidad en la opinión pública brasileña.

Implementación

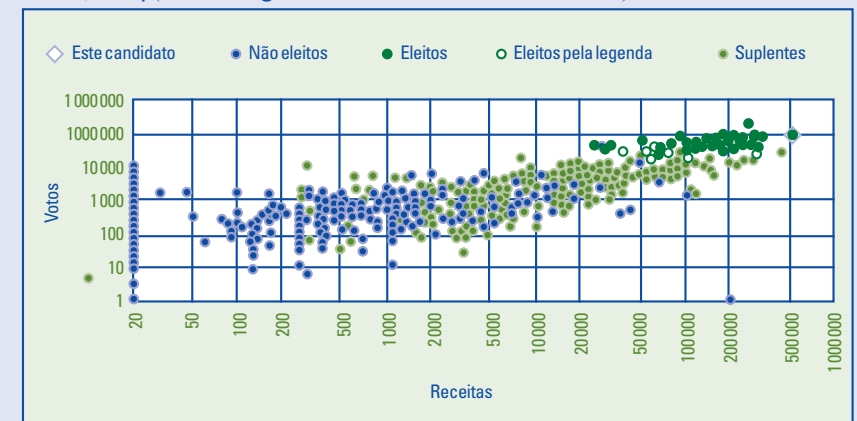
Por medio de la difusión de las fuentes de financiamiento de candidatos y partidos, es decir, al impulsar niveles más altos de transparencia respecto de donantes y gastos de campaña, se pretende inducir a los candidatos a proporcionar información verídica en sus rendiciones de cuentas ante la justicia electoral. Asimismo, ampliar el acceso a los datos también permite facilitar su comprensión, tanto a través de nuevas líneas de interpretación como por la presentación por medio de gráficos de los informes económico-financieros.

Aún cuando la base de datos recabada es lo suficientemente amplia como para permitir análisis minuciosos, la información publicada por la justicia electoral en su sitio de Internet (www.tse.gov.br) sólo posibilita la realización de búsquedas limitadas, tales como el listado de donaciones recibidas por candidato. Ésta es la contribución principal del proyecto «As claras» que en su sitio web (www.asclaras.org.br) permite la realización de distintos análisis y cruces de datos sobre la base proporcionada por la justicia electoral. Entre ellos:

- Comparaciones del padrón de financiamiento entre distintos cargos electivos, partidos y unidades geográficas.
- Consultas en cuanto al perfil financiero de las candidaturas individuales, obteniendo información adicional sobre los costos de la campaña de un determinado candidato en comparación con sus adversarios, las contribuciones de sus donantes según tipo de personería – natural o jurídica – y el grado de dependencia respecto de aquellos donantes más relevantes.
- Análisis del padrón de contribuyentes desde el punto de vista de los donantes, identificando el destino asignado durante la campaña a los recursos proporcionados al candidato, partido o región.

Asimismo, en la base de datos publicada en el sitio web del proyecto se incorporan los resultados alcanzados en cada elección. Esto permite ilustrar la interdependencia existente entre el financiamiento y los ganadores de una contienda electoral. Para ello, los datos se presentan por medio de tablas y gráficos. A modo de ejemplo, en el gráfico siguiente, se corrobora una correlación positiva entre montos recaudados y cantidad de votos obtenidos por los 1 216 candidatos al cargo de vereador (concejal) de la ciudad de San Pablo en las elecciones de 2004. Como queda visto, es clara la fuerte relación entre dinero y voto.

Relación entre recaudación y votos obtenidos. Elecciones de concejales de San Pablo, 2004 (escalas logarítmicas en ambas dimensiones)



Fuente: www.asclaras.org.br

Por último, además de los análisis automáticos que brinda el aplicativo, *Transparência Brasil* emite informes luego de cada elección. Estos pueden ser consultados en: www.transparencia.org.br/docs/mapa2004.pdf.

Después de una prueba piloto realizada al inicio de 2003 sobre las elecciones nacionales del año anterior, el proyecto fue reformulado y ampliado. En el 2005, por ejemplo, fueron incluidas las elecciones municipales de 2004. Actualmente, la consolidación de las rutinas de mantenimiento, presentación y análisis de la información permite que – una vez finalizada la elección – los datos correspondientes sean incorporados con un mínimo esfuerzo.

La iniciativa ha recibido un apoyo inicial de Transparency International (US\$ 5.000 para el piloto) y, posteriormente, de la Fundación Ford (US\$ 50.000 aproximadamente).

Resultados

El análisis de los datos recibidos por parte de la justicia electoral ha permitido identificar algunas inconsistencias en las rendiciones de cuentas de los candidatos. De esta forma, la experiencia obtenida por »Às claras« ha servido como insumo para la formulación de sugerencias a la justicia electoral respecto del sistema de rendición de cuentas vigente. Mientras que algunas de ellas han sido incorporadas, otras – todavía – no fueron aceptadas.

Como resultado de estas actividades, Transparência Brasil se convirtió en un interlocutor calificado en el debate sobre las reformas del sistema de financiamiento político en Brasil. Esto se manifiesta no sólo en sus constantes apariciones en la prensa sino también en las consultas que permanentemente le formula la justicia electoral sobre posibles nuevas reglamentaciones. En el 2005, después de los escándalos de corrupción electoral de aquel año, un representante de la organización fue invitado a integrar la comisión de expertos creada por el Tribunal Superior Electoral para elaborar propuestas de reforma del sistema de financiamiento de las campañas en el país.

Es difícil evaluar el impacto de »Às claras« sobre la opinión pública. Sin embargo, no puede dejar de resaltarse que el sitio web del proyecto recibe alrededor de 200 accesos diarios. Una parte importante de sus usuarios son periodistas, quienes en forma rutinaria consultan las bases de datos y sus respectivos análisis a los efectos de encontrar insumos para su trabajo.

Comentarios

Uno de los desafíos más importantes del proyecto es lograr acceder a información agregada de las contribuciones por donante; y, en particular, de las empresas privadas. Muchas veces, las donaciones por la vía de la personería jurídica remiten a un único agente que, por intermedio de distintas empresas, contribuye con el proceso electoral. A modo de ejemplo, es de público conocimiento que muchos grupos bancarios distribuyen sus donaciones por medio de bancos pequeños controlados. Por el momento, la agregación de donaciones por grupo empresarial no es posible dada la dificultad de conocer las composiciones accionarias – resultado de las permanentes fusiones y adquisiciones – de un gran número de empresas.

Contacto

Para mayor información, visite: www.asclaras.org.br

Cuentas Claras Asociación Civil Transparencia, Perú 2005

Objetivo

El objetivo principal de este proyecto fue el diseño de mecanismos para la gestión transparente y eficiente de recursos partidarios. Las herramientas diseñadas debían incluir lineamientos para la adopción de normativas internas, un software contable, asesoría legal y soporte técnico permanente.

Los partidos que participaron de este proyecto fueron:

1. Partido Aprista Peruano
2. Partido Acción Popular
3. Partido Popular Cristiano
4. Somos Perú
5. Perú Posible
6. Fuerza Democrática
7. Coordinadora nacional de Independientes
8. Avanza País
9. Perú ahora

La participación de las organizaciones políticas ha sido fundamental para la detección de sus principales carencias, asimismo la información compartida ha sido útil para la formulación de soluciones. Todas las herramientas diseñadas por el proyecto son producto de las sugerencias y propuestas de los especialistas de cada partido beneficiario.

Contexto

Hasta la promulgación de la Ley de Partidos Políticos (2003) Perú no contaba con reglas de financiamiento de partidos precisas y efectivas. Tan sólo la Ley Orgánica de Elecciones de 1997 contenía una disposición sobre rendición de cuentas que en 2002 sufrió una modificación que la hizo menos rigurosa. Sólo con la sanción de la Ley de Partidos se mejoró sustancialmente el marco legal adoptándose un sistema de normas que exigían a las agrupaciones políticas la implementación de reformas a su ordenamiento interno.

Las disposiciones más importantes de la Ley de Partidos Políticos están dirigidas a ordenar las contabilidades partidarias, definir responsabilidades internas en materia de administración de recursos, hacer de la recepción de

fondos un tema del partido y no de los candidatos, limitar los aportes sospechosos y finalmente establecer controles efectivos sobre la actividad financiera del partido.

Como complemento necesario a la Ley de Partidos Políticos, el 14 de marzo de 2005, la Oficina Nacional de Procesos Electorales aprobó el Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios.

Con la entrada en vigencia de esta regulación se precisaban aquellos aspectos en los que la normativa y procedimientos internos de los partidos debían adecuarse. Consecuentemente los partidos deben definir con precisión en sus respectivos estatutos, lo siguiente:

- Los órganos que tomarán las decisiones de índole económica – financiera, y cómo se relacionan con la tesorería partidaria.
- El procedimiento para la elección o designación del Tesorero
- Las reglas básicas para el funcionamiento descentralizado de la tesorería partidaria.
- Los procedimientos para que la tesorería suscriba documentos y comprobantes que sustenten gastos e ingresos.

El nuevo marco descrito exigía de los partidos políticos unas capacidades que éstos requerían potenciar o generar. La estrategia del proyecto estuvo dirigida a ofrecer a los partidos un menú de alternativas para fortalecer sus respectivas tesorerías y capacitar a sus tesoreros en la utilización de mecanismos de control eficientes y modernos. Las fases en las cuales se realizó este esfuerzo conjunto son descritas en el acápite siguiente.

Implementación

Entre los meses de mayo y noviembre de 2005, el equipo de asesoría técnica de Transparencia implementó el proyecto Cuentas Claras en 9 partidos políticos peruanos. Previamente al desarrollo de los componentes del sistema se elaboró un diagnóstico de la situación de las tesorerías partidarias. Con los datos recogidos en esta evaluación se inició el diseño simultáneo de las herramientas normativas e informáticas. Luego de la finalización de las primeras versiones de ambas herramientas se planteó a los partidos beneficiarios la realización de capacitaciones en el uso de éstas. Las capacitaciones se realizaron entre los meses de setiembre y octubre de 2005. A continuación, presentamos un resumen sobre la implementación de cada una de las fases del proyecto:

Fase 1: Estado de la cuestión – Julio de 2005

El diagnóstico de prácticas partidarias en gestión de recursos económicos

Durante el mes de julio de 2005, el equipo técnico de Transparencia concluyó un diagnóstico sobre la situación de 9 partidos políticos peruanos en materia de gestión de recursos económicos.

Para su elaboración se entrevistó a los tesoreros nacionales, así como a otros dirigentes partidarios con funciones relacionadas a la administración o manejo financiero del partido (Secretarios de Economía, administradores, secretarios generales o contadores).

Esta evaluación permitió conocer la realidad interna de los partidos políticos, identificando los distintos niveles de adecuación de cada uno de ellos a las disposiciones en materia económico – financiera, así como sus grandes necesidades y los retos que enfrentan de cara a las próximas elecciones generales y a su procesos internos para su consolidación como opción política.

Fase 2: Asesoría legal – Desde julio de 2005

Asistencia Técnica Multipartidaria

En julio de 2005, concluida la evaluación, Transparencia puso a disposición de los partidos a su equipo de asesoría técnica permanente. El equipo constituido por especialistas legales y contables absolvió consultas a través de varias vías: reuniones bilaterales, multilaterales, telefónicas y electrónicas. La mayoría de las dudas de los partidos estuvieron referidas a la elaboración de normas estatutarias sobre finanzas partidarias y a la adopción de mecanismos de manejo contable eficiente.

Fase 3: Instrumentos para la transparencia financiera – De julio a agosto de 2005

Manual de gestión contable para partidos políticos

Luego del levantamiento de información y de diversas entrevistas con representantes de partidos y funcionarios de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). El equipo de Asesoría Técnica de Transparencia elaboró el »Manual de Gestión Contable para Partidos Políticos«.

El objetivo de este documento fue trasladar las disposiciones legales y reglamentarias a prácticas contables saludables que no sólo permitan a los partidos cumplir con la ley, sino presentarse a los ciudadanos y afiliados con mayor transparencia.

El documento que fue contrastado con los requerimientos y documentación emitida por la ONPE, contiene esquemas básicos de control financiero, recomendaciones para la documentación de ingresos y egresos, propuesta de plan de cuentas y un análisis somero de la legislación vigente respecto de la materia.

Este manual responde a una necesidad expresada por los partidos políticos y constituye en una pieza fundamental en el conjunto de herramientas creadas por este proyecto.

Esta herramienta fue pensada inicialmente como un manual producido por Transparencia tomando en cuenta las normas internas de cada agrupación política beneficiaria. Sin embargo, durante las reuniones con especialistas de cada partido, se consideró más adecuado la creación de una herramienta general que fuese adaptada directamente por las tesorerías partidarias.

Así, Transparencia elaboró un documento base que posteriormente con la asesoría permanente de su equipo técnico fue incorporado a los materiales de apoyo de los partidos y progresivamente a directivas y resoluciones oficiales vinculadas a financiamiento.

Este proceso, ha sido parte del componente más delicado del proyecto. Los partidos peruanos conocen las dificultades a las que se enfrentan y las debilidades de sus sistemas de control financiero, la asistencia técnica es requerida y apreciada. No obstante, las autoridades partidarias son muy cuidadosas en la implementación de medidas oficiales y por ello la implementación de los manuales a través de directivas y resoluciones ha sido progresiva.

Fase 4: Herramienta informática – De julio a setiembre de 2005

Software »Cuentas Claras«

Como complemento a las actividades de asistencia técnica Transparencia desarrolló un programa informático que facilita la contabilidad partidaria. La elaboración y diseño de esta herramienta se realizó junto a los técnicos de cada partido, con esto se buscó acercar la estructura del software a la realidad de las organizaciones partidarias.

Esta herramienta, desarrollada con software libre, es compatible con las rendiciones exigidas por la ONPE y los requerimientos para su implementación en cada partido son mínimos.

Asimismo, la entrega de los códigos fuente permite que cada organización política desarrolle sus propios módulos y que el programa pueda crecer según las necesidades de los usuarios.

Fase 5: Capacitación contable – Septiembre y octubre de 2005

Talleres »Cuentas Claras«

Como parte de las actividades que le darán continuidad y operatividad al proyecto Transparencia desarrolla talleres de capacitación en los que se comparte con los partidos beneficiarios los resultados y productos del proyecto. Los asistentes a estos eventos (tesoreros nacionales y delegados financieros departamentales) reciben capacitación en el uso del programa »Cuentas Claras« así como copias del Manual de gestión contable para partidos políticos.



Capacitación a tesoreros de partidos en el marco de los talleres Cuentas Claras

Resultados

Cuentas Claras es uno de los primeros esfuerzos por mejorar la aplicación de las normas de financiamientos de partidos políticos, por ello los resultados obtenidos están relacionados a la generación de capacidades en los partidos políticos. Estas capacidades deberán ser afianzadas a través de proyectos futuros que garanticen la renovación y actualización de las herramientas creadas. Los principales logros de esta fase inicial son los que desarrollamos a continuación:

- Asistencia técnica y capacitación permanente a especialistas contables de los 9 partidos políticos beneficiarios.
- Fortalecimiento de los espacios de diálogo entre partidos y autoridades de supervisión de fondos. En estos espacios fue posible la adopción de reglas de transparencia financiera a través del consenso.
- Entrega de manuales de gestión contable cuya adopción oficial por los partidos será progresiva. A pesar de que los partidos no han adoptado el manual como norma interna, éste sí constituye un documento de consulta permanente.
- Desarrollo de herramientas informáticas que facilitan a 9 partidos políticos la contabilidad y administración de fondos partidarios. Con la ayuda de estos programas los 9 partidos señalados han cumplido hasta el momento con todas las exigencias de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la ONPE.
- Colaboración con la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la ONPE en el intercambio de experiencias ganadas en el desarrollo del software »Cuentas Claras« y manuales contables.

Recomendaciones

La elaboración de herramientas contables y materiales de consulta sobre administración de fondos partidarios con la participación activa de dirigentes y especialistas de las organizaciones políticas, facilita su implementación al interior de éstas. La creación de este tipo de instrumentos debe recoger las necesidades de los partidos y conciliarlas con las exigencias normativas.

En las capacitaciones y asesoría técnica a partidos políticos es fundamental potenciar las capacidades del capital humano que éstos poseen. En estas actividades los especialistas de cada partido deben reconocer elementos que se incorporen y enriquezcan sus conocimientos profesionales.

La elaboración de manuales contables y propuestas de normativa interna han sido las tareas más delicadas del proyecto. Es muy importante que las organizaciones políticas no perciban la asesoría técnica como una imposición de esquemas. Por ello, es necesario contar con un esquema general, pero no es suficiente. A dicho esquema deben incorporarse los aportes propios de cada partido y sus particularidades. Los asesores técnicos deben asumir que sus recomendaciones serán materia de discusión por parte de los órganos de decisión de los partidos y que de éstos depende la adopción de procedimientos internos.

Los componentes de un proyecto con estas características requiere un importante compromiso en los niveles técnicos de partido (tesoreros, contadores, informáticos, etc.) pero es fundamental incorporar al debate y construcción de herramientas a los dirigentes políticos (presidentes, secretarios generales, etc.), porque para la adopción de mecanismos de transparencia financiera no es una materia meramente técnica, sino parte de un compromiso político, además de una obligación legal.

Cada uno de los componentes del proyecto requiere de una implementación permanente. La entrega de las herramientas no es suficiente y requieren actualizaciones. Todos los productos elaborados por el proyecto permiten una puesta al día periódica según los cambios normativos que se presenten y las necesidades de los partidos usuarios.

Contacto

Si desea obtener una copia del Manual de gestión contable y el software cuentas claras por favor contacte a Transparencia: legusquiza@transparencia.org.pe; Correo postal: Av. Belén 389 – Lima 27 – Perú; Teléfono: 511 – 4413-234 / -995

Monitoreo del financiamiento de precampañas Transparencia Mexicana, 2004 y 2005

Objetivos

El aporte de Transparencia Mexicana al sistema político consistió en el diseño de una metodología formal, replicable y verificable, capaz de proporcionar confiabilidad y transparencia a las precampañas electorales en beneficio de la ciudadanía (incluyendo al precandidato). Ante la ausencia de regulación en esta materia, la metodología utilizada se basó en la decisión del precandidato de sujetarse voluntariamente a un sistema cívico de reglas y procesos que se propone generar garantías y salvaguardas para los donantes, el ciudadano interesado, la ciudadanía en general y el orden institucional.

El objetivo general del proyecto «Monitoreo del financiamiento de precampañas políticas» fue observar el financiamiento de las actividades de algunos de los precandidatos a la presidencia de la República en las elecciones de 2006. El proyecto no sólo monitoreó principios contables y financieros sino también compromisos en cuanto a licitud, ética, transparencia y aceptabilidad cívica del origen, administración y destino de los recursos de las precampañas, permitiendo a la ciudadanía contar con información para evaluar tales principios y compromisos.

Los objetivos específicos del proyecto son los siguientes:

- Que los precandidatos participantes se comprometan públicamente al cumplimiento de una serie de principios de probidad y transparencia en la obtención, administración y gasto de los recursos de precampaña.
- Que exista un mecanismo para que la ciudadanía pueda evaluar el cumplimiento de estos compromisos.
- Que el mecanismo elegido permita la publicidad de las características generales del financiamiento de las precampañas, aun cuando respete la voluntad de los donantes de salvaguardar el anonimato de su participación.
- La creación de un registro de las contribuciones a la precampaña de cada precandidato que permita su comparación con los gastos realizados.
- La definición por parte de los precandidatos del destino que se le otorgará al balance final de los ingresos y egresos de la precampaña.



TRANSPARENCIA MEXICANA

CONTROL DE LA CORRUPCIÓN
PROGRAMA DE MONITOREO SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE PRECAMPAÑAS POLITICAS

Información financiera de la precampaña de **Jorge Castañeda**

Total de donativos en efectivo o cheque	\$ 32,196,891.00
Total de donativos o préstamos en especie	\$ 130,000.00
Total de gastos	\$ 30,622,786.00

[Buscar donativos](#)

Donativos

Parámetros de búsqueda:

Fecha: ☐ Por mes ☐ Por periodo

Tipo de persona:

Nacionalidad:

Tipo de donativo:

Montos:

[Buscar donativos o préstamos en especie](#)

[Buscar gastos](#)

Transparencia Mexicana, Programa de Monitoreo a Precampañas

Contexto

La legislación electoral de México ha dado pasos importantes para regular y fiscalizar la forma en que partidos y candidatos reciben y administran recursos – sean estos públicos o privados – durante los procesos electorales. Sin embargo, existe un vacío legal en relación con el financiamiento y administración de las denominadas «precampañas» políticas; es decir, del proceso por medio del cual un ciudadano se postula como candidato para un cargo de elección popular.

En el sistema jurídico de México, el financiamiento de las precampañas se rige por el derecho privado. A pesar de que Transparencia Mexicana hizo un llamado a las legislaturas federales y locales para que se hicieran cargo de las precampañas, hacia finales de 2004, varios políticos recorrían el país en la búsqueda de una candidatura. Paralelamente, organizaban comités, grupos e instituciones de apoyo sin legislación pública alguna que los regulara.

En las últimas elecciones generales (2006), Transparencia Mexicana recibió solicitudes para realizar un control de los recursos involucrados en la actividad política previa a la contienda electoral por parte de dos de los precandidatos a la presidencia de la República: Jorge Castañeda y Felipe Calderón Hinojosa. El consejo rector de la institución resolvió comprometerse en la vigilancia del financiamiento de las precampañas y definió el mecanismo apropiado para su participación. A este efecto, se propuso garantizar que cualquier ciudadano pudiese conocer los aspectos centrales de toda donación que incidiera en el financiamiento de la política pública preelectoral.

Implementación

A continuación, se incluyen los cuatro elementos principales de la metodología:

a. Compromiso cívico de transparencia

En la primera etapa, la metodología demandaba la constitución de una asociación civil para la administración de la actividad política. El precandidato y el responsable de recaudar y administrar los fondos de la precampaña (en lo sucesivo denominado «comité de precampaña») debían suscribir declaraciones de compromisos. Entre ellas, se encuentran las siguientes:

- El compromiso de que todos los fondos recibidos – en la extensión de su conocimiento – serían de origen legítimo.
- El compromiso de canalizar todas las donaciones por medio del proyecto.
- El compromiso de reportar mediante el mecanismo establecido los servicios donados o en préstamo a la precampaña.
- El compromiso de informar todos los gastos de precampaña al comité técnico del fideicomiso conforme a buenas prácticas contables. Éstas debían seguir los criterios contables vigentes en el país y contemplar la auditoría externa de los reportes presentados.

b. Registro de donaciones

Mediante el contrato de fideicomiso se establecieron las reglas sobre los montos autorizados para donaciones en efectivo, los fines del fideicomiso y los controles contables para la comprobación de los gastos de precampaña.

A continuación, se describen los elementos que caracterizan la figura del fideicomiso y su aplicación al monitoreo de precampañas.

El *fideicomiso* es una institución jurídica mediante la cual uno o varios fideicomitentes transmiten la titularidad de bienes o derechos a un fiduciario para ser destinados a ciertos fines lícitos y determinados. El *fiduciario* es por ley una institución de crédito. En el caso que nos ocupa, la elección del fiduciario le correspondió a Transparencia Mexicana. Por mandato de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, el fiduciario está obligado a conocer y registrar la identificación de los donantes (fideicomitentes). Cuando se estableció el fideicomiso, el aporte inicial de los fondos para la precampaña se hizo mediante un fideicomitante responsable del financiamiento del comité de precampaña, que suministró cuentas auditadas de todos los ingresos y gastos realizados con anterioridad.

El *comité técnico del fideicomiso* fue el órgano encargado de controlar periódicamente que se continuaran destinando los fondos a los fines del fideicomiso. Estaba integrado por tres ciudadanos independientes – un contador, un abogado y un politólogo – con reconocida notoriedad y honestidad. Bajo una cláusula de confidencialidad sobre los nombres de los donantes, este comité tenía acceso a toda la información recabada y realizaba un monitoreo del origen y destino del financiamiento de precampaña.

Por último, el beneficiario del fideicomiso se denomina *fideicomisario*; y – en este caso – es el precandidato. Para hacer uso de los fondos destinados por el fideicomiso a la precampaña, éste podrá designar a un representante legal.

c. Registro de servicios

El fideicomiso podía recibir donaciones de bienes y servicios en especie únicamente cuando se le transmitía paralelamente la propiedad o – al menos – la titularidad sobre su uso. En el caso de servicios donados a la precampaña – como, por ejemplo, tiempo de trabajo, préstamo de autobuses u otros medios de transporte, etc. – su registro tenía que hacerse directamente en Transparencia Mexicana, quien ingresaba toda la información a una base de datos para su difusión (a excepción de aquellos casos en que los donantes solicitaran que sus nombres se mantuvieran bajo confidencialidad).

d. Publicidad del financiamiento y gastos de precampaña

En el marco del desarrollo del proyecto, Transparencia Mexicana publicó las características generales del financiamiento y administración de la precampaña, proporcionadas por el comité técnico del fideicomiso y por el comité de precampaña. Según se había acordado previamente, se respetó el anonimato de los donantes – en los casos en que estos así lo hubieran solicitado – y se creó una base de datos digital con información específica y clasificada sobre las donaciones, préstamos en especie y gastos de precampaña de los precandidatos participantes. Esta base, que cuenta con un motor de búsqueda específicamente diseñado, puede ser consultada en:
www.transparenciamexicana.org.mx/precampanas.

Resultados

Al finalizar la precampaña, se dio por terminado el proyecto y Transparencia Mexicana realizó una evaluación general de su funcionamiento. En este sentido, resaltó el valor de la propuesta y la participación voluntaria y conforme a la buena fe de los precandidatos.

Precandidato Jorge G. Castañeda

Como resultado del proyecto, el comité técnico del fideicomiso creado para el caso de Jorge G. Castañeda recibió la información necesaria para emitir un informe en el que se detalla el comportamiento de los ingresos y gastos vinculados con su actividad política. En este sentido, aprobó el informe de Castañeda con ingresos y gastos auditados al 31 de marzo de 2005 y publicó el detalle de las operaciones en: www.tm.org.mx/castaneda.

Según el informe elaborado por el comité técnico, la asociación civil creada por Castañeda – denominada «Ideas del Cambio A.C.» – recibió donaciones en moneda nacional, al 15 de marzo de 2005, por un monto de 32.196.891 pesos²³. Puesto que la información de ingresos en los estados contables auditados de la asociación en el mismo período fue de 30.605.992 pesos, se corrobora una diferencia de 1.590.899 pesos, que – por lo tanto – no fueron auditados. Ideas del Cambio informó al comité técnico que esta diferencia correspondió a cuatro aportes en efectivo, que se utilizaron para hacer pagos también en efectivo, y que nunca ingresaron a las cuentas bancarias y a la contabilidad auditada de la organización. Asimismo, Ideas del Cambio reportó 21 aportes en especie en el mismo período. En este caso, sólo proporcionó el valor en moneda nacional de dos de ellos.

En lo que se refiere a los gastos de la precampaña, la asociación reportó un gasto total de 30.622.786 pesos. Esta cifra coincidió con la información de los estados financieros auditados por el comité técnico.

Precandidato Felipe Calderón

Felipe Calderón creó la asociación civil denominada «Suma de Voluntades A.C.» y estableció un sistema contable acorde con los principios vigentes. Asimismo, entregó a Transparencia Mexicana el dictamen de su auditor externo con los estados financieros actualizados al 30 de junio de 2005. En este caso, se enfrentó la dificultad de que – por razones de tiempo y de acuerdo con las reglas en vigor para su partido político – Calderón no creó un fideicomiso especial en el que se depositaran los ingresos y revisaran los egresos de su actividad política, por lo que Transparencia Mexicana no fungió el papel de auditor externo.

Los resultados presentados por Calderón mostraron que, al 30 de junio de 2005, Suma de Voluntades había recibido un total de 5.257.700 pesos mientras que, al 8 de julio de ese mismo año, había ejecutado un total de 4.984.439,71 pesos.

Precandidato Santiago Creel Miranda

El 25 de julio de 2005, Transparencia Mexicana recibió la solicitud de Santiago Creel Miranda – aspirante a la candidatura a la presidencia de la República por el partido Acción Nacional (PAN) – para la supervisión externa de los ingresos y gastos de su actividad política. Tras revisar su solicitud, el consejo rec-

²³ En 2006, 1 peso mexicano = 0,089 dólar.

tor de la organización declinó esta posibilidad sobre la base de dos argumentos. Por un lado, el mecanismo utilizado en los casos de Castañeda y Calderón no tenía carácter retroactivo, de forma que no podía ser utilizado para el caso de Creel. Por otro lado, la legislación electoral en materia de campañas ya había entrado en vigencia, por lo que no existía vacío legal que cubrir.

A continuación, se incluye un cuadro resumen con el trabajo de supervisión realizado por Transparencia Mexicana sobre la rendición de cuentas de los precandidatos y aspirantes a la presidencia de la República.

Cuadro 1. Rendición de cuentas. Elecciones generales de México, 2006

Nombre	Felipe Calderón	Jorge G. Castañeda
Partido	PAN	Sin partido
Constitución de una asociación civil	Sí (Suma de Voluntades)	Sí (Ideas del Cambio)
Constitución de un fideicomiso	No	Sí
Estados financieros auditados	Sí	Sí
Mecanismo de supervisión externa de ingresos y gastos	Sí	Sí
Publicación de ingresos y gastos en la página <i>web</i> de su partido o de su asociación política	Sí	Sí
Publicación de ingresos y gastos en la página <i>web</i> del Instituto Federal Electoral (IFE)	Sí	Sí

Fuente: Transparencia Mexicana.

Recomendaciones

Sobre la base de la experiencia de Transparencia Mexicana se emiten las siguientes recomendaciones:

- Con el fin de despertar la conciencia pública y en forma previa a la nominación de un candidato para el gobierno del Estado, la sociedad civil debe aprovechar la oportunidad de participar en las precampañas en aquellos países en donde existe un vacío legal en la fiscalización de la actividad política.
- La sociedad civil debe establecer lazos de confianza con la clase política. En la medida en que existan estos lazos los precandidatos serán más proclives a participar de este tipo de proyecto de rendición de cuentas.

- Pese a la ausencia de regulación pública para las precampañas, los instrumentos de derecho privado han brindado buenos resultados. Esto establece un precedente útil a los efectos de impulsar el desarrollo de legislación específica en la materia.

Contacto

Para mayor información, contacte a: info@tm.org.mx
www.transparenciamexicana.org.mx/precampanas.

Financiamiento de partidos y campañas Transparencia Paraguay y Alter Vida, 2005 y 2006

Objetivos

El primer objetivo del proyecto fue identificar los métodos de recaudación y asignación de fondos durante las campañas electorales, tanto para las elecciones internas de los partidos como para las contiendas oficiales (principalmente aquellas municipales). En segundo término, la intención fue abrir un amplio debate en la sociedad paraguaya sobre esta temática, de manera tal de crear un espacio propicio para que surjan propuestas legislativas y de fortalecimiento de la ética pública, capaces de transparentar el financiamiento de la política en el país. Por último, se planteó la necesidad de diseñar y elevar ante el Poder Legislativo propuestas concretas de modificación del Código Electoral que hubiesen surgido en el marco del debate público impulsado por el propio proyecto. En este contexto, también se pensó en que los candidatos asumieran compromisos éticos a cumplir durante los procesos electorales. En definitiva, el proyecto apuntó a consolidar un sistema democrático más estable y moderno.

Contexto

En Paraguay, la cuestión del financiamiento de las campañas electorales (y la correspondiente utilización de los fondos recaudados) nunca estuvo en la agenda política nacional. Esto es así aún cuando es de público conocimiento que en las campañas electorales de estos 17 años de incipiente democracia el dinero ha sido utilizado de forma prebendaria en vistas de la conformación de clientelas políticas.

Por este motivo – y con el objetivo de abrir un amplio debate en la sociedad sobre el actual sistema de financiamiento y gasto de las campañas electorales – Transparencia Paraguay y Alter Vida, con el apoyo económico de USAID han llevado a cabo entre 2005 y 2006 un proyecto sobre financiamiento de partidos políticos y campañas electorales.

Implementación

En correspondencia con los objetivos pautados, la metodología elaborada debía desarrollarse en tres fases diferentes de trabajo.

Fase 1 – Junio / Septiembre 2005

La primera actividad realizada en el ámbito del proyecto fue un estudio acerca de los métodos utilizados por partidos y candidatos para recaudar y asignar los recursos económicos para la campaña electoral asociada a las elecciones municipales (tanto internas como oficiales) de 2005.

Para llevar a cabo la investigación se diseñó una muestra de diez municipios de tamaño medio, cuya selección se basó en los siguientes criterios:

- Que los municipios elegidos tuvieran una estructura fundamentalmente urbana, de modo tal que se corroborase una importante concentración de electores.
- Que se hallasen distribuidos a lo largo del territorio nacional, involucrándose diferentes departamentos del país.
- Que la muestra incluyera municipios de bandera »colorada« (Asociación Nacional Republicana / Partido colorado) y »azul« (Partido Liberal Radical Auténtico / Partido azul). Esto fue así debido a que, al momento de armado de la muestra, 2/3 de los municipios tenían intendentes colorados y 1/3 azules.

Se realizaron un total de 40 entrevistas por medio de la técnica de entrevistas abiertas. Se empleó un lenguaje coloquial de manera tal de mejorar la »llegada« al entrevistado (hacerlo sentir cómodo en la entrevista) y, de esta forma, obtener la información que se estaba buscando. En todos los casos se utilizó una guía de preguntas. Las entrevistas se distribuyeron entre los siguientes referentes locales:

- 20 concejales, tanto representantes del oficialismo como de la oposición en el nivel municipal, de los cuales 7 habían sido previamente presidentes de junta municipal.
- 9 intendentes.
- 10 representantes de la sociedad civil (referentes de la prensa local – diario, TV o radio-, activistas de ONG y otras organizaciones locales).
- 1 ex candidato a intendente.

Además de las entrevistas, en algunos municipios se realizaron *focus groups* con operadores políticos y dirigentes de base de los principales partidos. La selección de los cuatro municipios involucrados en estos *focus groups* tomó en cuenta los siguientes criterios:

- Debían ser municipios de entre 20.000 y 50.000 habitantes.
- Debían estar distribuidos en diferentes departamentos del país.
- Debían ser administrados tanto por intendentes colorados como liberales.

Para poder participar de los focus groups, los dirigentes de base y los operadores políticos debían haber participado en su calidad de operadores políticos en las últimas elecciones generales de 2003 y en las elecciones municipales de 2001.

Fase 2 – Octubre / Diciembre 2005

A los efectos de alcanzar el objetivo de abrir el debate público sobre la problemática del financiamiento de los partidos políticos y de los gastos de las campañas electorales, la segunda actividad del proyecto preveía la realización de cuatro talleres con distintos sectores de la ciudadanía. Entre ellos:

- Representantes de las principales ONG y asociaciones de la sociedad civil.
- Representantes de los partidos políticos (diputados, senadores y líderes de los partidos con representación parlamentaria) que hubieran demostrado particular interés sobre la temática en cuestión.
- Representantes de los medios de prensa escrita, radial y televisiva (en particular periodistas y analistas políticos), tanto de la capital como del interior.
- Miembros de la justicia electoral (específicamente fiscales y jueces electorales seleccionados a propuesta del propio Tribunal Superior de Justicia Electoral).

La justicia electoral puso a disposición de los organizadores del proyecto cierta infraestructura para la celebración de los talleres. Asimismo, cedió un importante soporte institucional al involucrar la intervención de su presidente – y de otros miembros de su directiva – en los talleres.

El trabajo en los talleres se estructuró en las siguientes etapas:

- Presentación oficial de la jornada de trabajo.
- Breve explicación de los objetivos y metodología del proyecto «Financiamiento de los partidos políticos y de campañas electorales».

- Descripción de los principales resultados obtenidos por medio del diagnóstico realizado en la fase 1 del mencionado proyecto.
- Descripción del marco normativo (Código Electoral) que regula el financiamiento de partidos políticos y campañas electorales.

A continuación, se abrió el debate plenario entre los participantes, que – dirigido por un moderador – se orientaba en la discusión de tres ejes previamente definidos sobre la base de los principales hallazgos del citado diagnóstico. En el caso de los talleres para ONG se prefirió dividir el debate en tres grupos, cada uno de los cuales discutía uno de los ejes seleccionados; de forma que – en este caso – se trataban en el plenario las reflexiones de cada trabajo grupal. En cualquiera de las metodologías mencionadas, con el objetivo de que el debate fuera lo más constructivo posible, cada eje de discusión era especificado por medio de una serie de 4/5 preguntas que el moderador presentaba a la audiencia durante el desarrollo del debate. De esta manera se lograba evitar que la discusión se desviara demasiado hacia temáticas no previstas.

Fase 3 – Febrero / Noviembre 2006

Las ONG, personalidades políticas y jueces electorales que participaron de los talleres, acordaron la conformación de un *grupo impulsor para la regulación y transparencia del financiamiento político y electoral*, cuyos objetivos eran promover el debate público y generar propuestas que permitan mejorar el marco normativo vigente. Al *grupo impulsor* original se adhirieron más de 18 organizaciones de la sociedad civil y referentes de los principales partidos políticos del país.

La actividad principal del *grupo impulsor* fue la elaboración de soluciones normativas para ajustar la regulación y desarrollar mecanismos de control sobre el financiamiento de la política. A este efecto se constituyó un grupo de trabajo cuyo objetivo fue analizar, discutir y redactar la propuesta de modificación de la normativa vigente. Además de las propuestas surgidas de los encuentros de discusión con diversos sectores, se utilizaron como insumo de este esfuerzo – naturalmente – el Código Electoral, proyectos de ley existentes y otras experiencias de este tipo.

Resultados

Fase 1

Según surge del diagnóstico elaborado en la fase 1 del proyecto, las campañas electorales en Paraguay no sólo resultan muy onerosas sino que – peor aún – sus costos aumentan de una elección a la otra. Esto es así porque los recursos son utilizados – en mayor medida – para proveer asistencia social a los sectores más desprotegidos de la sociedad (el 60% aproximadamente). De esta forma, los partidos cubren la ausencia del Estado en áreas sensibles, tales como la salud y el (des)empleo. Debido a la grave crisis económica que está viviendo el país, cada vez son más las demandas de «asistencia social» por parte de los electores y – por lo tanto – es cada vez más difícil y costoso satisfacerlas.

Con el fin de demostrar a los electores su buena predisposición, el candidato debe acompañar sus propuestas políticas con una actividad más «concreta y efectiva». Para ello, valen la entrega de medicamentos como de víveres, asistencia de salud, pago de facturas vencidas y promesas de puestos de trabajo, entre otros. En esta actividad es fundamental la ayuda del operador político, que actúa como nexo principal entre el candidato y el electorado, a quien el operador le acerca las propuestas del candidato y su «asistencia social».

A partir de este diagnóstico, es posible asumir que sólo aquél que disponga de suficientes recursos económicos y se dote de una organización adecuada puede ganar una carrera electoral. Por esta causa, cada vez más los candidatos necesitan del apoyo económico de «amigos» y «padrinos» que – posteriormente – deberán ser «retribuidos» por medio de favores, cargos públicos y/o privilegios frente a la administración pública.

De esta manera, no se trata solamente de tener «mucho dinero» sino – más bien – de tener el dinero «necesario» y – sobre todo – de saber utilizarlo. De aquí que los recursos deban ser acompañados por una candidatura creíble y el apoyo de un equipo comprometido de operadores políticos. Esto es: el dinero como único medio es insuficiente para lograr ocupar un cargo político relevante.

El presente diagnóstico ha arrojado otro dato importante: la rendición de cuentas no es un ejercicio habitual entre los candidatos. En las campañas vinculadas a las elecciones internas de los partidos no está prevista y, en las elecciones generales, los partidos rinden cuentas sólo a los efectos de justificar el posterior subsidio que recibirán por parte de la justicia electoral. En ningún caso – a pesar de que la ley así lo prevé – se rinden cuentas del dinero que cada candidato aporta personalmente o que le entregan sus «amigos» o «padrinos».

Fases 2 y 3

Las principales reflexiones surgidas en el marco de los talleres coincidieron en que es imperioso modificar la normativa que regula el financiamiento de la política. En este sentido, las propuestas giraron en torno de la necesidad de establecer límites respecto del tipo de donantes autorizados y la cantidad de fondos a ser recaudados y gastados (tipos y montos) por los candidatos y partidos durante las campañas. En igual sentido, la rendición de cuentas no sólo debería ser obligatoria respecto de las elecciones partidarias internas y de las oficiales sino que – a su vez – en ambos casos debería preverse la rendición de cuentas tanto de los fondos públicos como de los privados. En este mismo contexto, se mencionó la necesidad de que los electores conozcan la procedencia y el destino de los fondos, de forma tal que se sugirió la completa difusión de los fondos percibidos.

Por último, también se acordó que debe establecerse con claridad el órgano institucional responsable de realizar los controles (justicia electoral, contraloría u otro) así como la necesidad de asignar a este organismo los instrumentos necesarios para que pueda hacer uso del poder que se le delega. En este sentido, los controles deberían realizarse tanto a los partidos como a los candidatos. Asimismo, los infractores de la normativa deberían ser sancionados con fuertes multas y con la suspensión y/o anulación de su derecho a ejercer el cargo obtenido.

El grupo impulsor, después de muchos meses de trabajo, en noviembre de 2006 finalizó la redacción de un proyecto de ley «De Financiamiento de Partidos Políticos y de las Campañas Electorales», que fue presentado oficialmente ante la Cámara de Diputados para su análisis y discusión. La esperanza del grupo es que esta ley se sancione y promulgue antes de las elecciones generales previstas para abril de 2008.

Contacto

Para mayor información, contacte a: Marcello Lachi, marcello@pyglobal.com o visite www.financiamientopolitico.org.py

Monitoreo del financiamiento de la campaña electoral nacional

Fundación Poder Ciudadano, Argentina 2005

Objetivos

Poder Ciudadano, en el marco del proyecto *»Partidos políticos para la democracia«*, llevó adelante el monitoreo de rendición de gastos de campaña de los partidos políticos que presentaron candidaturas para cargos legislativos nacionales, en octubre de 2005. El monitoreo del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales se corresponde, en términos generales, con la misión de Poder Ciudadano, que consiste en promover la participación ciudadana, la transparencia y el acceso a la información pública para fortalecer las instituciones de la democracia a través de la acción colectiva. El desarrollo de esta actividad tuvo como objetivos primarios aumentar y mejorar el acceso a la información y propender al voto informado, a fin de promover un sistema de financiamiento político donde imperen las buenas prácticas y la transparencia.

Contexto

El 24 de octubre de 2005 se realizaron en Argentina las elecciones para senadores y diputados nacionales. Dichos comicios constituyeron la segunda oportunidad en la que se implementó la ley de Financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales (N° 25600). Sancionada en mayo de 2002 por el Congreso de la Nación Argentina, la ley 25600 debe su origen fundamentalmente a la desconfianza de la ciudadanía acerca del modo en que se financian los partidos políticos y los candidatos en Argentina.

La nueva normativa considera aspectos relevantes a la hora de regular las relaciones entre el dinero y la política: el financiamiento mixto (público y privado) anual ordinario, el financiamiento mixto (público y privado) de campañas electorales, los límites a los gastos de campaña, los límites a los montos de las donaciones privadas y a los tipos de donantes, los responsables del control, la publicidad de los balances y el carácter público de esta información.

Poder Ciudadano tuvo en consideración, para emprender este proyecto, dos factores adicionales de suma importancia: la creciente influencia del dinero en las contiendas electorales, y la escasa información disponible para el ciudadano respecto de cómo se financian los partidos políticos y sus candidatos.

Implementación

De acuerdo a lo establecido por la ley 25.600/2002, los partidos y las alianzas con candidaturas oficializadas, están obligados a presentar un informe financiero previo (diez días antes de las elecciones) y un informe financiero final (dentro de los sesenta días de finalizados los comicios), en los que deben detallar la totalidad de ingresos y egresos producidos con motivo de la campaña electoral.

En vista de tales disposiciones, Poder Ciudadano ha realizado dos monitoreos: uno, entre julio y diciembre de 2005, en el cual analizó los informes previos de los principales partidos y alianzas que compitieron en cada uno de los 24 distritos electorales del país. El segundo monitoreo se llevó a cabo en marzo de 2006, período en el cual se analizaron los informes financieros finales de los partidos y alianzas que obtuvieron mayor cantidad de votos en los distritos de ciudad y provincia de Buenos Aires.

Resultados

La Cámara Nacional Electoral diseñó, para esta elección, un software a fin de facilitar y homogeneizar los datos a cargar por los partidos y alianzas. Ello ha facilitado una lectura más ordenada de la información. Además, por primera vez es posible consultar los reportes de gastos en el sitio Web del Poder Judicial de la Nación (www.pjn.gov.ar). Constituye, en ese sentido, uno de los avances más importantes en la promoción de la transparencia en el financiamiento político.

Estas innovaciones permitieron a Poder Ciudadano diseñar un archivo con los datos de los gastos e ingresos de todos los partidos y las alianzas que presentaron sus informes de campaña. Cabe agregar que la información financiera en el sitio Web del Poder Judicial está ordenada por partido, mientras que Poder Ciudadano ha agrupado la información por distrito. De esta manera, un ciudadano tiene la posibilidad de conocer, por ejemplo, cuál fue el gasto total en el que incurrieron los partidos y alianzas en cada uno de los distritos del país. El archivo está a disposición de la ciudadanía en el sitio Web de Poder Ciudadano (www.poderciudadano.org).

El primer dato importante para resaltar es que casi la mitad de los partidos y alianzas obligados a presentar sus informes financieros han incumplido con tal disposición. Contabilizando todos los informes financieros a los que pudo acceder Poder Ciudadano (360), se deduce que los partidos y alianzas (cuyos informes finales han sido publicados por la Justicia Federal con com-

petencia electoral) han gastado, con motivo de la campaña electoral, un total de 34.822.923 de pesos. Del total de egresos señalados, 9.715.750 de pesos fueron en concepto de publicidad en televisión, lo que representa el 28 % del total. En el rubro ingresos, en tanto, las agrupaciones políticas declararon haber percibido, según consta en los informes financieros inspeccionados, un total de 34.401.178 de pesos, cifra casi equivalente a los gastos totales (34.822.923). Casi la mitad del total de ingresos indicados (14.481.639 de pesos, es decir, un 42 %) provinieron de contribuciones privadas; mientras que en concepto de aporte público el monto asciende a 9.566.024 pesos, lo que representa el 27 % del total percibido.

Las tareas señaladas se han realizado en el período que va de julio a diciembre de 2005, y durante el mes de marzo del corriente. Poder Ciudadano llevó adelante este proyecto, y contó con la ayuda de organizaciones de la sociedad civil del interior del país: Favim en la provincia de Mendoza; y Geos y Red Ciudadana Principio del Principio en la provincia de Córdoba. Los costos del proyecto sumaron aproximadamente US\$ 5.000.

Comentarios

La mayor dificultad que encontró Poder Ciudadano para la consecución de los objetivos planteados fue la escasa información, disponible en Internet, relacionada con el financiamiento de los partidos políticos. En ese sentido, cabe destacar, respecto de los informes previos de campaña, la demora de los juzgados electorales en publicarlos en Internet; y respecto de los informes finales de campaña, la elevada cantidad de partidos y alianzas que no los han presentado.

Cuanto a la identificación, al inicio de las actividades, de posibles dificultades relacionadas con la inaccesibilidad a las fuentes de información, se recomendaría ampliar al máximo las posibles fuentes, acerca de cómo se financian los partidos políticos. Una posibilidad es la construcción de alianzas, con otras OSC, actores integrantes de la justicia electoral, por ejemplo, medios de comunicación, así como líderes y representantes de partidos políticos.

Contacto

En el sitio Web de Poder Ciudadano (www.poderciudadano.org) se publican los informes producidos con motivo de la campaña electoral.

Para mayor información, contacte a Pablo Secchi
pablo@poderciudadano.org o teléfono 54-11-4331-4925.

3.3

ENFOQUE »PACTOS DE TRANSPARENCIA SOBRE FINANCIAMIENTO ELECTORAL«

Pactos de Transparencia
Fundación Poder Ciudadano, Argentina 1999

Objetivos

Las campañas electorales dejan »rastros« materiales: minutos en televisión, afiches publicitarios en la vía pública, centímetros en las revistas y periódicos, y numerosos actos públicos. La lógica de esta herramienta es seguir estos rastros, indagar los gastos que involucran y compararlos con la información entregada por los partidos políticos. Para ello, Poder Ciudadano implementó el monitoreo del financiamiento de las campañas para las elecciones presidenciales y de diputados de 1999 en Argentina.

Este proyecto surge como respuesta al problema de la mediatización de la actividad política, donde los medios de comunicación – y en particular la televisión – adquieren una importancia fundamental sobre el contacto directo entre candidatos y ciudadanos. En esta nueva realidad – que no se corrobora sólo en Argentina, sino que es un fenómeno mundial – se impone la idea de que mientras más exposición pública tiene un candidato, más posibilidades tiene de resultar electo. Este tipo de campañas no sólo resulta muy costosa sino que también genera incertidumbres respecto de a quién responde el partido político y/o funcionario electo: ¿a los ciudadanos que lo votaron o a los grupos económicos que invierten grandes sumas de dinero en sus campañas?

En este nuevo contexto, la relación dinero-política ocupa un lugar central en la problemática del correcto funcionamiento de las instituciones democráticas, convirtiéndose en un tema de fuerte presencia en la agenda pública de muchos países; sobre todo en aquellos en que se han desatado escándalos vinculados al financiamiento de los partidos. En América Latina este tipo de escándalos ha acarreado el enjuiciamiento y/o destitución de presidentes, tal es el caso de Fernando Collor de Melo, en Brasil, y de Andrés Pérez, en Venezuela.

A partir del diagnóstico que antecede, Poder Ciudadano estableció como objetivo general del proyecto transparentar el monto y el origen del financiamiento de las campañas electorales; y, como objetivos específicos, transformar el sistema de financiamiento en un proceso político más transparente, de modo tal que sea posible proporcionar información objetiva sobre los montos y el origen del financiamiento de las campañas electorales.

Con el apoyo de la Fundación Tinker, Poder Ciudadano realizó en el año 1997 una experiencia piloto de monitoreo del financiamiento de la campaña electoral para cargos legislativos. El modelo definitivo que se describe en esta »Ficha técnica« se financió con fondos proporcionados por la Fundación MacArthur. La implementación se realizó con el trabajo voluntario de miembros de Poder Ciudadano y por medio de alianzas estratégicas con diversas agencias. En este sentido, Harteneck, López y Cía. y Price Waterhouse Coopers colaboraron en el diseño de la presentación de la información; Monitor de Medios Publicitarios S.A., en lo que respecta a la medición del espacio publicitario en medios gráficos, radiales y televisivos y Alberto Scopesi y Cía. S.A., contribuyó en el monitoreo del espacio publicitario en vía pública.

La labor de estas agencias no tuvo ningún costo económico para Poder Ciudadano, puesto que estas empresas se contentan con el rédito público derivado de la participación en una iniciativa de control ciudadano en procesos electorales.

Contexto

A principios de 1999, Argentina comenzaba un año electoral. El 24 de octubre se elegirían el presidente de la República y la mitad de los diputados nacionales. Tras dos periodos consecutivos y diez años de gobierno de Carlos Menem (Partido Justicialista), la oposición tenía muchas posibilidades de llegar al gobierno.

Las denuncias por corrupción fueron una constante de la administración Menem. Desde 1989, por denuncias de este tipo debieron renunciar la secretaria privada del presidente, la administradora de la obra social de los jubilados y pensionados (que controlaba uno de los presupuestos sociales más grandes del país y dependía directamente del presidente) y dos ministros del interior. Un ministro de trabajo debió dejar el cargo cuando se hizo público que, además de su salario como funcionario, recibía una jubilación de privilegio por los cargos que anteriormente había ocupado en el Poder Ejecutivo. La empresa IBM pagó sobornos millonarios para favorecer la contratación de un sistema informático para el Banco de la Nación Argentina y personas allegadas al

secretario general de la presidencia fueron procesadas en esa causa. Dos ministros de defensa y el canciller fueron procesados en una causa abierta a partir de una denuncia por envío ilegal de armas a Ecuador y Croacia (causa por la cual el ex presidente Menem estuvo detenido). Estos son sólo algunos de los episodios de corrupción registrados durante la era Menem.

A pesar de que denuncias similares también afectaron al gobierno de la ciudad de Buenos Aires, encabezado por el entonces candidato opositor a la presidencia, Fernando de la Rúa, éste supo proteger su imagen de transparencia. Cuando se desataron acusaciones de corrupción en contra de funcionarios de su gobierno, de la Rúa no dudó en distanciarse de ellos, pidiéndoles la renuncia e impulsando investigaciones internas para que fueran sancionados.

Paralelamente, durante 1998 y principios de 1999, Menem y sus colaboradores más cercanos evaluaban cómo reformar la Constitución nacional de forma de habilitar su segunda reelección presidencial. Finalmente, Menem renuncia a esta posibilidad en abril de 1999, consagrando – de hecho – a Eduardo Duhalde como el candidato del justicialismo.

Recién a partir de ese momento se inició la contienda electoral, de forma que la campaña política duró siete meses. Este dato es de suma importancia debido a que la legislación argentina en esta materia tiende a aumentar los costos de las campañas. Esto es así por los siguientes motivos:

- Las campañas electorales no tienen plazo fijo, es decir, una campaña política puede durar fácilmente un año.
- Los funcionarios en ejercicio que se postulan a alguna candidatura no tienen la obligación de renunciar a sus cargos antes de iniciar la campaña, por lo que el uso de fondos públicos para publicitar la gestión de gobierno (como es el caso de las intendencias y gobernaciones) se confunde con la campaña.
- No hay límite a los montos de las donaciones.

La apelación a la transparencia y la honestidad en la gestión de gobierno se destacó entre los temas más importantes de la campaña de 1999. En este sentido, copó la agenda de los medios de comunicación y fue incorporada en los discursos y promesas de los candidatos.

Con el fin de diferenciarse de la gestión presidencial de Menem, el 6 de junio de 1999, el candidato oficialista publicó una nota en los diarios de circulación nacional en la que invitaba al candidato opositor »a trabajar en conjunto contra la corrupción« y a reunir a los equipos técnicos de ambas agrupaciones para acordar una agenda de gobierno que permitiera tratar a la lucha contra la corrupción como una política de Estado. A su vez, proponía no emitir publicidad

de campaña antes de los 45 días previos a los comicios generales. La oposición cuestionó la credibilidad de Duhalde y fue más allá de la propuesta original: propuso que Poder Ciudadano, como capítulo nacional de Transparency International, auditara los gastos de las campañas presidenciales de los partidos.

Ambas propuestas generaron tal conmoción pública que en poco tiempo adquirieron autonomía. Por las expectativas que produjeron, las candidaturas y los partidos que las respaldaban se vieron en la obligación de mantenerlas y colaborar con ellas. En este sentido, se favoreció la firma de un «acuerdo de transparencia» por parte de los tres principales candidatos a la presidencia.

Implementación

Para implementar correctamente una herramienta para el financiamiento transparente de campañas electorales, el primer paso es estudiar el marco regulatorio vigente, para diseñar en consecuencia la estrategia de monitoreo. Puesto que Poder Ciudadano ya había ensayado la herramienta en 1997, desde enero de 1999 la organización pudo relevar datos sobre la pre-campaña.

La firma del acuerdo de transparencia

Poder Ciudadano inició conversaciones con los representantes de los candidatos para afinar los términos del acuerdo de transparencia, que finalmente se concretó el 5 de agosto. Se trata de un documento firmado entre cada uno de los candidatos y Poder Ciudadano mediante el cual estos se comprometen a informar el monto y el origen de los fondos invertidos en la campaña electoral y Poder Ciudadano a actuar en forma imparcial y garantizar el libre acceso a la información – es decir, a difundir los datos obtenidos en el monitoreo.

Debido a las dificultades de acordar un contenido único para el acuerdo de transparencia, Poder Ciudadano y los partidos políticos firmaron acuerdos asimétricos. Es decir, con obligaciones similares pero no idénticas para cada candidatura.

Duhalde y Cavallo firmaron el mismo acuerdo, comprometiéndose con Poder Ciudadano a presentar un resumen de los gastos de campaña realizados durante los primeros seis meses de 1999; presentar informes mensuales detallados sobre los gastos realizados en julio, agosto, septiembre y octubre; revelar el origen de los fondos utilizados en las campañas y explicar las diferencias que resultaren entre lo informado y la auditoría de medios que realizaría la Fundación.

De la Rúa, sin embargo, se comprometió sólo a presentar informes mensuales detallados sobre los gastos realizados a partir de agosto y a explicar las diferencias que resultasen entre lo informado y la auditoría de medios de Poder Ciudadano. En cuanto al origen de los fondos y a los primeros meses del año (período anterior a la firma del acuerdo), de la Rúa señaló que se ceñiría a lo dispuesto por la Ley Electoral, entregando los datos a la justicia.

Con el objeto de unificar los criterios de presentación de la información por parte de los partidos, el 24 de agosto, Poder Ciudadano envió una carta a los tres candidatos en la que explicaba la naturaleza y alcance de los procedimientos que utilizaría,

En términos de monitoreo del gasto, la herramienta diseñada relevó tanto la publicidad de partidos y candidatos (audiovisual, gráfica y en la vía pública) como los actos públicos. A este efecto, recuérdese que el proyecto tenía como aliados estratégicos a empresas técnicamente especializadas en la comercialización e investigación publicitaria.

Monitoreo de la publicidad. Mientras las empresas aliadas proporcionaban el dato técnico, Poder Ciudadano coordinaba la entrega de la información, la elaboración de los informes y hacía *lobby* de interés público antes y durante la campaña, con el fin de que los candidatos cumplieran con el acuerdo de transparencia. Asimismo, se ocupó de la labor de coordinación con los medios de comunicación, que actuaron como fiscalizadores de los compromisos de los candidatos en cuanto al financiamiento de sus campañas.

En cuanto a qué monitorear, debe recordarse que el gasto deja rastro. Por este motivo, es relativamente fácil registrar los espacios publicitarios contratados en los distintos medios y espacios públicos: televisión, radio, prensa escrita y vía pública. En este sentido, para calcular el nivel de gasto involucrado, hay que considerar que los medios de comunicación y las empresas publicitarias ofrecen descuentos – entre otras modalidades – en función de la periodicidad y el volumen contratado. Por lo tanto, una vez contabilizado el gasto realizado en los ítems de publicidad audiovisual, gráfica y vía pública, es necesario considerar los porcentajes de descuentos promedio que establece el mercado.

Monitoreo de actos públicos. El monitoreo del gasto en actos públicos se realiza mediante la identificación de los actos de campaña publicados en artículos periodísticos. Una vez seleccionados, se los valora a precio de mercado, teniendo en cuenta – entre otros – los siguientes rubros: *amplificación* y *merchandising*, tales como gorros, llaveros, lápices, uso de globos, lienzos, etc.

Conocida la cifra de descuento por volumen y periodicidad en materia publicitaria y obtenido el monto gastado en actos públicos, Poder Ciudadano puede chequear y comparar las cifras calculadas en el marco del proyecto con

el gasto presentado por los partidos. De haber diferencias, los partidos deben justificarlas, tal como establecen los acuerdos de transparencia firmados entre Poder Ciudadano y los candidatos.

Elaboración y difusión de informes

Los resultados obtenidos en el monitoreo – luego de ser comparados con los notificados oficialmente por los partidos – se presentan a la opinión pública por medio de un informe, que Poder Ciudadano entrega a los medios de comunicación en conferencia de prensa. La credibilidad del informe es crucial, por lo que la información debe ser rigurosamente chequeada y confirmada.

En el marco del proyecto, Poder Ciudadano elaboró informes mensuales en los meses de agosto – que incluyó el contenido del acuerdo de transparencia, septiembre y octubre; y un informe final, difundido en noviembre de 1999. El contexto doméstico – en el que la corrupción y el mal uso de los fondos públicos y privados en política era un tema central – sirvió para que los medios de comunicación mostraran gran interés en acceder a la información generada por Poder Ciudadano. En este sentido, los medios difundieron ampliamente los datos aportados por la organización del proyecto y siguieron de cerca las conversaciones entre la Fundación y los candidatos; así como la implementación de la herramienta en su conjunto. Además, utilizaron editoriales, columnas de opinión y secciones de los programas televisivos y radiales, para cuestionar la negativa de los candidatos a publicar el origen de los fondos, que finalmente no se logró conseguir por medio de esta herramienta.

Resultados

El proyecto generó información objetiva sobre el gasto de los partidos en el financiamiento de la campañas de 1999. Como resultado de este esfuerzo, se dispone de un conjunto de cifras de referencia en esta materia. Según el monitoreo de Poder Ciudadano, se gastaron casi 240 millones de pesos (US\$ 80 millones) entre agosto y octubre de 1999 en publicidad audiovisual, vía pública y gráfica, para las elecciones presidenciales. De esta cifra, los partidos sólo reconocieron haber gastado casi 150 millones de pesos (US\$ 50 millones), de forma que se corrobora una diferencia de 92,1 millones (US\$ 30,7). Ahora bien, si se extiende el período del relevamiento, se corrobora que entre enero y octubre de 1999, el gasto de los partidos en la campaña ascendió a más de 273 millones de pesos (US\$ 91 millones).

La firma del acuerdo de transparencia fue comentada por todos los diarios de circulación nacional y estimuló la vigilancia de cronistas y columnistas sobre su cumplimiento. El 9 de septiembre, el diario Buenos Aires Económico denunciaba la demora de los candidatos en la entrega de la información comprometida. Tres días después, el influyente columnista Horacio Verbitsky hacía lo propio en el diario matutino Página/12.

Tres semanas antes de los comicios presidenciales, Poder Ciudadano publica los informes de gastos de la campaña, en los que – debido a la negativa de los partidos – no fue posible incluir junto con los montos gastados el origen de los fondos. Durante los tres días siguientes, los principales diarios advierten y objetan este comportamiento de los partidos, que violaba lisa y llanamente el acuerdo firmado con Poder Ciudadano.

A pesar de a las dificultades enfrentadas, el hecho de que los partidos hayan firmado un acuerdo de transparencia con una organización de la sociedad civil – sin tener ninguna obligación legal de hacerlo – es un logro de esta experiencia. Los partidos podrían haber dilatado indefinidamente la suscripción del acuerdo e – incluso – demorar aún más de lo que lo hicieron la entrega de la información prometida. Sin embargo, firmaron el acuerdo y cumplieron, si no con todos, al menos con buena parte de sus términos de referencia.

Según datos sobre Argentina del Latinobarómetro del año 2000, los partidos políticos locales gozan de una credibilidad del 15% – es decir, baja – ante la opinión pública. De esta forma, una contribución a su credibilidad, por modesta que sea, es bienvenida.

Reflexiones finales y recomendaciones

Dificultades

La propuesta de auditoría fue lanzada varios meses después del inicio de la campaña electoral y no todos los candidatos estuvieron dispuestos a aceptar una evaluación retrospectiva. Naturalmente, los partidos procuraban adecuar los términos del acuerdo a sus estrategias electorales, de forma que sus incentivos diferenciales llevaron a los candidatos a adoptar distintas posiciones al respecto. De hecho, el candidato opositor, Fernando de la Rúa, no aceptó la evaluación retrospectiva ni tampoco revelar el origen de los fondos. Sobre este último aspecto, pese a que Duhalde y Cavallo se comprometieron a hacerlo, los tres candidatos finalmente justificaron el anonimato de sus financiadores en la Ley 23.298 – principal documento regulador del financiamiento partici-

rio en Argentina – que ofrece a los partidos la posibilidad de mantener en reserva la identidad de sus donantes

Desde que Poder Ciudadano anunció públicamente la intención de someter a los partidos a una auditoría independiente, los candidatos demoraron dos meses en firmar la declaración de intenciones. En particular, los miembros del equipo de campaña del principal candidato opositor utilizaron infinitos argumentos para demorar la suscripción del acuerdo, procurando hasta último momento convencer a las otras partes de que se rehusaran a firmarlo. Finalmente, consiguieron que su candidato – Fernando de la Rúa – firmara un acuerdo de transparencia sustancialmente distinto a los aceptados por las otras partes.

Para conseguir que los candidatos firmaran los acuerdos en tiempo y forma, Poder Ciudadano debió aumentar su presión pública. Para ello, contó con la colaboración de Mariano Grondona, productor y conductor de «Hora Clave», uno de los programas políticos de televisión con mayor audiencia en Argentina en la época. Fue allí que Poder Ciudadano anunció la fecha en que se firmaría el acuerdo de transparencia, su contenido y los candidatos que lo suscribirían, lo cual sirvió para presionar al candidato de la Alianza, Fernando de la Rúa, a sumarse al proyecto.

A pesar de los acuerdos asimétricos entre los tres principales candidatos, resulta interesante comprobar que Duhalde y Cavallo – pese a haber firmado compromisos más ambiciosos – terminaron cumpliendo los mismos ítems que comprometió De la Rúa. Asimismo, como resultado de las dificultades encontradas, la publicación de la información fue relativamente tardía y, antes de las elecciones, incompleta.

La implementación de este proyecto no consiguió conocer la identidad de los donantes de campaña, lo que restringió la eficacia del acuerdo de transparencia. Pues si se desconoce el origen de los fondos partidarios, se desconocen también los compromisos que los candidatos contraen antes – y más allá – de las promesas de campaña. Esta dificultad está dada por la legislación vigente en Argentina: una candidatura puede resguardar el nombre de un donante si es que éste así lo solicita. No hay ningún elemento legal en sentido contrario. Esta falla legislativa impidió que un acuerdo de buena voluntad rompiera este secreto.

Recomendaciones

A continuación, se listan algunas recomendaciones surgidas de la experiencia de implementación de este proyecto:

- Antes de diseñar e implementar una herramienta de estas características, hay que estudiar el marco regulatorio que rige el financiamiento de las campañas electorales. Esto permitirá conocer las limitaciones de la iniciativa y los espacios en donde puede conseguirse mayor información.
- El acuerdo de transparencia resulta más efectivo como estrategia para modificar las conductas de los partidos y candidatos si se implementa desde el comienzo de la campaña electoral.
- Debido a la complejidad del proceso técnico de monitoreo del gasto publicitario, es recomendable que éste sea realizado por firmas especializadas. Además, como ellas almacenan información sobre gasto publicitario, esto permite que se registre el gasto realizado por los partidos en los meses previos a la implementación de la herramienta.
- Se recomienda facilitar que los medios de comunicación se involucren con la herramienta, pues una presencia mediática importante entrega a la organización responsable capacidad de negociación con los candidatos. Lo ideal es que los medios estén al tanto del monitoreo, incluso desde antes que se haya firmado el acuerdo de transparencia. Para esto, puede resultar útil acordar reuniones con los encargados de las áreas políticas, de modo de explicarles en detalle la estrategia del proyecto y el plan de trabajo.
- Los informes deben publicarse por completo antes de las elecciones, con el fin de que puedan ser aprovechados por los votantes – en particular – y la opinión pública – en general.
- El éxito de la herramienta depende de muchas variables que se modifican de acuerdo a la dinámica del contexto: depende de los candidatos, de sus expectativas, de los costos y beneficios que calculen, del marco regulatorio, de las condiciones en que las alianzas y partidos enfrentan la elección, etc. Hay que considerar, entonces, que no es un proceso mecánico y que deberán tomarse decisiones sobre la marcha para conseguir buenos resultados.
- La experiencia demuestra que es muy improbable que los candidatos accedan a publicar el origen de sus fondos solamente como resultado de la propuesta de una organización de la sociedad civil. Por ahora, los costos de publicar la identidad de los donantes son mayores a los asociados a mantenerla bajo reserva.
- Las organizaciones no gubernamentales que quieran implementar esta herramienta deben estar dispuestas a recibir cuestionamientos sobre su im-

parcialidad. El proyecto, para lograr sus fines, requiere un espacio de discusión con los candidatos en términos del alcance del acuerdo de transparencia. Si la organización no está dispuesta a someterse a este tipo de maniobras – que se determinan por el contexto en que se inscribe la elección-; y – en su lugar – se circunscribe a un esquema rígido, puede que no consiga ninguno de los datos requeridos. En este caso, Poder Ciudadano debió suscribir acuerdos asimétricos con el fin de incluir a todos los candidatos relevantes de la elección en desmedro de un acuerdo que tratara a todos por igual.

Contacto

Para mayor información, contacte a Pablo Secchi
pablo@poderciudadano.org o teléfono 54-11-4331-4925 o visite www.poderciudadano.org

Texto publicado originalmente en el Caja de Herramientas para el Control ciudadano de la Corrupción, Transparency International 2001.

3.4

ENFOQUE

»MONITOREO DE LOS MEDIOS«

Monitoreo de la cobertura de las elecciones Corporación Participa, Chile 2001

Objetivos

Corporación PARTICIPA tiene una larga trayectoria en la promoción de la participación ciudadana informada en elecciones. A este efecto, ha desarrollado varias experiencias directas con jóvenes, tanto en colegios como en otros lugares de encuentro. Debido a que los medios de comunicación se han transformado en un poderoso mediador entre la ciudadanía y los políticos, en esta oportunidad – con la metodología transferida por el Instituto Federal Electoral de México – PARTICIPA se propuso realizar un sistema de monitoreo de diversos medios de comunicación (escritos, televisivos y radiales) en períodos electorales.

A continuación, se listan los tres principales problemas que aborda esta herramienta:

- Cobertura desigual de los medios de comunicación de las distintas candidaturas y sus propuestas en período de elecciones.
- Poca rigurosidad en el trabajo periodístico de algunos medios de comunicación en épocas electorales.
- Posibilidad de información sesgada de parte de los medios de comunicación en épocas electorales, que redundaría en ventajas o perjuicios para las candidaturas.

Con la intención de resolver estos problemas, el proyecto estableció los siguientes objetivos centrales:

- Promover la función social y democrática de los medios de comunicación.
- Promover durante el período electoral la presencia equitativa de los candidatos y sus propuestas en los medios.

Asimismo, estableció los siguientes tres objetivos específicos:

- Analizar el tratamiento que reciben los candidatos, partidos políticos y coaliciones postulantes al Congreso, en canales de televisión, radios y diarios con cobertura nacional.
- Difundir periódicamente los resultados del monitoreo.
- Fomentar que la ciudadanía acceda a información periodística lo más objetiva y equitativa posible en el sistema de medios.

En definitiva, este proyecto promueve un mayor acceso a información transparente y oportuna sobre candidatos y campañas políticas a través de los medios de comunicación, con el fin de que la ciudadanía pueda ejercer un voto informado y de evitar acciones corruptas durante las campañas electorales.

Para llevar adelante este monitoreo, Corporación PARTICIPA contó con el apoyo de varias instituciones. Entre ellas, el Colegio de Abogados, el Colegio de Periodistas y la Asociación Chilena de Agencias de Publicidad. También colaboraron algunas escuelas de Periodismo y Ciencia Política de diversas universidades con sede en Santiago de Chile, tales como la Universidad Católica, de Chile, Diego Portales y del Pacífico. Para la consecución del proyecto, se formó un consejo asesor con representantes de cada una de estas instituciones, para que se pudieran canalizar sus sugerencias durante el transcurso del monitoreo. El consejo asesor también asumió la responsabilidad de revisar los resultados finales del proyecto.

El financiamiento de esta iniciativa provino de fondos propios de Corporación PARTICIPA y del aporte de la Fundación Konrad Adenauer, el Ministerio Secretaría General de Gobierno y la Universidad del Pacífico.

²⁴ Esta teoría se basa en las ideas del Dr. Maxwell McCombs, de la Universidad North Carolina y profesor visitante de la Escuela de Periodismo de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Para profundizar sobre esta materia, consultar el texto de McQuail, incluido en: Wimmer & Dominick, «Mass Media Research, An introduction», Wadsworth, Belmont CA, 1994.

Contexto

En la actualidad, la política pasó de la plaza pública a los medios de comunicación. De esta forma, puede afirmarse que – hoy en día – los candidatos a un cargo público y las agrupaciones políticas «existen» en la medida en que son capturados por los medios de comunicación y, sobre todo, por la televisión.

Los fundamentos de este monitoreo nacen de la teoría de la agenda setting²⁴. Según ella, la influencia de los medios de comunicación radica más en su capacidad de definir los temas y los actores de la agenda pública que en su posibilidad de inducir conductas.

En Chile, el medio de comunicación más penetrante es la televisión. De hecho, en julio de 2001, un estudio de audiencia del Consejo Nacional de Televisión constató que el 98% de los encuestados declara ver noticieros de televisión con frecuencia y el 79% dice verlos todos los días. Sin embargo, este mismo estudio detectó que el 58% de los entrevistados piensa que las noticias son tratadas superficialmente por los noticieros de la televisión abierta y el 78% estima excesiva la preocupación por las noticias de la capital. A partir de este estudio, puede asumirse que la población demanda una entrega informativa de mayor calidad.

En diciembre de 1999 se realizaron elecciones presidenciales en Chile. Como antecedente de pluralismo político en la televisión, es bueno recordar que en esa oportunidad, los canales de televisión organizaron en forma conjunta un debate presidencial con los dos candidatos que, según las encuestas, tenían mayores posibilidades de ganar; dejando fuera a los otros cuatro postulantes a la presidencia, quienes – naturalmente – protestaron por la exclusión.

Es importante señalar que en Chile la Ley sobre Votaciones Populares obliga a los canales de televisión a ceder una hora de su programación mensual a la franja política. Puesto que la asignación de tiempos se reparte proporcionalmente a los resultados de la última votación popular, los partidos grandes tienen más minutos de exposición que los partidos más pequeños o los candidatos independientes. En cuanto a los medios escritos – en los que los candidatos más pequeños o independientes directamente pasan desapercibidos – las dos principales alianzas políticas presionan para conseguir centímetros equivalentes de cobertura informativa a los que la normativa les garantiza en la televisión.

La información parcial e inequitativa en épocas de campaña va en desmedro del derecho de la ciudadanía a votar informadamente. En este contexto, PARTICIPA consideró que las elecciones parlamentarias de diciembre de 2001 en Chile era una buena ocasión para monitorear el comportamiento de los medios de comunicación en cuanto a su entrega informativa.

Implementación

El Instituto Federal Electoral (IFE) de México tiene la obligación por ley de realizar monitoreos similares a los propuestos en este proyecto. Para aprovechar esa experiencia, PARTICIPA invitó al IFE a Chile, con el fin de que por medio de talleres le transfiriese su metodología de trabajo, que contempla criterios cuantitativos y cualitativos.

¿Qué medir?

El monitoreo consideró doce medios de comunicación, entre los que se contaron medios escritos, radiales y televisivos, que serían analizados durante 59 días. El criterio de selección de noticias fue relevar todas las notas, artículos y reportajes publicados o emitidos en los medios elegidos que mencionaran a candidatos a un escaño en el Congreso, partidos políticos en competencia en las elecciones o coaliciones formadas por los partidos.

Siguiendo la premisa de la *agenda setting*, se privilegió el monitoreo de variables cuantitativas más que cualitativas. En este sentido, se decidió analizar qué, cuándo y sobre quiénes se informa, dejando de lado la línea editorial de cada medio, columnas de opinión y propaganda paga. El proyecto se centró en determinar la extensión y aparición de candidatos, partidos y coaliciones, sin ahondar en el carácter positivo, negativo o neutro de la cobertura.

A partir de estos criterios, se establecieron diversas variables a medir en cada una de las noticias, que fueron incorporadas en una ficha creada específicamente a este efecto.

Contenido de la ficha

En la ficha se medía el tiempo o la extensión de la nota periodística y el porcentaje que ésta ocupaba dentro del ejemplar del periódico o del noticiero. Además, se calculaba la extensión del titular y se consignaba si la nota se destacaba en portada o en los resúmenes de los noticieros. A su vez, se medía el número de apariciones en los medios de cada candidato, partido o coalición postulante al Congreso. El análisis de contenido involucraba la clasificación de las noticias según si se referían a temas económicos, de política nacional, salud o medio ambiente. Asimismo, se precisaba el hecho noticioso al que hacía referencia, si es que la información se enmarcaba en un suceso ajeno a los grandes temas de la cobertura (muerte de brigadista, desalojo del Partido Comunista, entre otros).

Información cualitativa complementaria

Con el fin de precisar el tipo de noticias de la campaña, se agregaron tres variables cualitativas:

- *Carácter de la noticia en cuanto a importancia y urgencia de ser informada.* Esta variable fue clasificada en dos categorías: a) noticia »dura«: aquella que le importa a la mayoría de la gente y tiene urgencia en ser emitida o publicada; y b) noticia »blanda«: aquella que no es relevante para muchas personas o su publicación puede retrasarse sin perder validez.
- *Noticia con propuestas concretas de los actores políticos.* Es decir, si las informaciones cubrían las promesas, ideas o propuestas de los candidatos. Entre otros, su plan de trabajo, su compromiso político frente a ciertos temas y su apoyo o desaprobación a determinados proyectos de ley. Esta variable permitió conocer en qué medida los temas de campaña de los candidatos se relacionaban con los cargos a los que se postulaban.
- *Noticia con contraparte.* Esto significó codificar – en caso que la noticia lo ameritara – si el medio de comunicación recurría a la contraparte, es decir al candidato o partido opositor, para brindarle un espacio para presentar su posición sobre algún tema en particular.

Medios de comunicación analizados

Los criterios de selección de los medios de comunicación que serían incluidos en el monitoreo fueron los siguientes:

- Debían ser los más conocidos en su tipo.
- Debían ser medios generalistas, es decir, no dirigidos a nichos específicos de audiencia.
- Debían tener un perfil periodístico serio, al cual se le pueda aplicar el principio de imparcialidad y equidad de cobertura.
- Debían ser los medios de mayor impacto periodístico, publicitario y/o de audiencia en su tipo.
- Debían pertenecer a dueños distintos unos de otros.

Como resultado de la aplicación de estos criterios, quedaron seleccionados los siguientes medios y programas específicos:

Tipo de medio	Nombre del medio	Programa monitoreado
TV	Chilevisión Canal 13 Universidad Católica Televisión Nacional de Chile TVN Megavisión	Noticiero de las 21 horas, a excepción de: publicidad, comentaristas y franja de propaganda política obligatoria.
Radio	Cooperativa Chilena Bio-Bio Agricultura	Noticiero de la mañana, a excepción de: comentarios y publicidad.
Prensa diaria escrita	El Mercurio La Tercera La Nación La Segunda	Todas las secciones, a excepción de: editorial, columnas de opinión, publicidad, avisos clasificados, cartas al lector y vida social.

Resultados

El monitoreo se dividió en tres períodos de análisis, a partir de los cuales se obtuvieron resultados parciales y totales respecto de la cobertura que cada uno de los medios otorgó a los distintos candidatos, partidos políticos y coaliciones políticas en los meses previos a la elección parlamentaria. En total, durante 59 días, se monitorearon cuatro canales de televisión, cuatro diarios y cuatro radios, todos medios de cobertura nacional. El monitoreo analizó un total de 3.966 noticias, 2.018 de prensa escrita, 1.558 de los medios radiales y 390 noticias de la televisión.

Como resultado, se pudieron confeccionar y difundir los siguientes datos y ranking:

- *Ranking* de candidatos por cobertura en medios.
- *Ranking* de candidatos en prensa diaria escrita.
- *Ranking* de candidatos en radios.
- *Ranking* de candidatos en televisión.
- Candidatos destacados en los titulares.
- *Ranking* de candidatos y hechos noticiosos.
- Apariciones de los candidatos por temas relativos a propuestas de campaña.
- Clasificación de noticias – «dura/blanda» – para los diez candidatos con más apariciones.

Si bien se contó con el apoyo de algunos medios de comunicación, que difundieron los resultados del monitoreo, la cobertura fue menor a la esperada. Esto puede explicarse tanto por su falta de interés en estos temas como por una decisión empresarial de no difundir los resultados vinculados a su medición – que no es otra cosa que una evaluación pública de su comportamiento.

Tanto los resultados parciales como finales fueron presentados ante la opinión pública en conferencia de prensa. En la ocasión, se distribuyeron carpetas con los gráficos y las principales conclusiones del proyecto; y un CD con toda la información del monitoreo, agregando también los cuadros obtenidos en el análisis. Asimismo, a todos los medios de comunicación que no estuvieron presentes en las conferencias de prensa, se les envió la información por medio de correo electrónico. También se tuvo en cuenta a los líderes de opinión, a quienes se les entregaron más de 100 CD con los resultados del proyecto.

Reflexiones finales y recomendaciones

A continuación, se incluyen las principales reflexiones y recomendaciones surgidas de la implementación de este proyecto:

- Es muy importante contar con un consejo asesor del proyecto que garantice con su presencia la pluralidad y seriedad del monitoreo. Incluso, un cuerpo de estas características puede tener un papel clave en la difusión de los resultados.
- Es importante hacer un prueba piloto antes de comenzar el período oficial de monitoreo para corregir errores metodológicos difíciles de prever.
- Es importante mantener encuentros y permanentemente informados a los medios que van a ser monitoreados, de modo de garantizar la transparencia del proyecto.
- Para la difusión de los resultados es clave tomar contacto personal o telefónico con los distintos medios para lograr que publiquen los resultados. Se sugiere organizar conferencias de prensa donde los resultados se entreguen por medio de documentos, que incluyan gráficos y conclusiones. A los periodistas hay que entregarles un resumen ejecutivo, con la información editada y el monitoreo completo. La primera modalidad permite un procesamiento y difusión rápida de la información y la segunda entrega mayores antecedentes a quienes deseen profundizar en el proyecto.
- Unos de los aspectos más débiles del monitoreo, fue haber contemplado principalmente mediciones cuantitativas dejando en segundo plano preguntas cualitativas. Ésta fue una opción metodológica del equipo responsable, justificada en que la incorporación de variables cualitativas suponía

asumir respuestas subjetivas y, por tanto, refutables. Un desafío para la implementación futura de este tipo de monitoreo es la identificación de variables y preguntas cualitativas cuyas respuestas puedan ser objetivas y no refutables.

Contacto

Para mayor información, contacte a: participa@participa.cl o teléfono 56-2-274-7413. También puede consultarse www.participa.cl.

Texto publicado originalmente en *Caja de Herramientas para el Control ciudadano de la Corrupción*, Transparency International 2003.

3.5

ENFOQUE

»ABUSO DE LOS RECURSOS ESTATALES«

¿Existe Acceso a la Información en campañas electorales?
Acción Ciudadana, Guatemala 2003

Objetivos

Acción Ciudadana, capítulo guatemalteco de Transparency International, desarrolló durante 2003, en alianza con el Observatorio Ciudadano para el Libre Acceso a la Información y el Mirador Electoral, el proyecto »Experiencia de monitoreo de acceso a la información sobre el gasto de campaña electoral«, por medio del cual monitoreó el financiamiento de las campañas electorales de ese año. La experiencia consistió en sondear el grado en que las organizaciones de la sociedad civil acceden a información sobre los usos del gasto público y las formas de financiamiento y destino del gasto de las organizaciones político-electorales que participaron en el proceso electoral de 2003. Para ello, el proyecto propició la construcción colectiva de una herramienta-guía para la ciudadanía, denominada »Manual de acceso a información del gasto electoral«.

Contexto

Esta experiencia considera esencial para la incipiente democracia guatemalteca el libre acceso a la información sobre el financiamiento de los partidos políticos, en tanto se trata de una pieza fundamental en términos de las condiciones de transparencia del sistema político en su conjunto. Con la mira en legitimarlo, aspira a lograr un balance más apropiado entre la rendición de cuentas de los gobernantes – actuales y futuros – y la capacidad de vigilancia de los ciudadanos.

Implementación

Las líneas estratégicas del ejercicio estuvieron dirigidas a:

- *El monitoreo de las instituciones públicas.* Esta línea de monitoreo consistió en explorar los canales de acceso a la información respecto del uso de los recursos públicos y la forma en que la coyuntura electoral influye el destino de este tipo de fondos. En el caso de las elecciones generales de 2003 en Guatemala, se trata del período comprendido entre mayo y noviembre de 2003.
- *El monitoreo de las organizaciones político-electorales.* Consistió en explorar los canales de acceso a la información sobre el financiamiento de los partidos políticos (forma y origen de los fondos), así como del destino que estos les otorgan (gastos) en el marco de las campañas electorales.
- *El monitoreo del gasto publicitario en los medios de comunicación.* Consistió en la determinación del monto invertido en publicidad por parte de las organizaciones político-electorales y las instituciones estatales. En particular, se tuvo en cuenta la propaganda publicitaria en televisión, radio, principales medios escritos y vallas publicitarias. Esta línea estratégica parte de la premisa de que, a nivel latinoamericano, el 60% de los gastos de las campañas electorales se vinculan al financiamiento de gastos publicitarios. Además, se trata de un indicador externo que permite cruzar los datos obtenidos en las dos líneas anteriores.

En relación con esta última línea estratégica, el trabajo de monitoreo se ejecutó entre el 16 de mayo y el 28 de diciembre del 2003. En el nivel nacional de gobierno, involucró a 22 instituciones públicas y 14 partidos políticos, todos con sede en la ciudad capital. A nivel local, el monitoreo se realizó en Chimaltenango—donde se trabajó con 8 entidades públicas, 10 partidos políticos y 5 comités cívicos—y en Alta Verapaz—16 instituciones y 11 partidos políticos—.

La experiencia dejó en evidencia la utilización de recursos estatales en beneficio de un determinado partido político y de ciertos funcionarios públicos. El monitoreo demostró que en varios casos existió una estrecha relación entre el monto y el destino del gasto público durante el período electoral—por una parte—y la captación de votos u otras formas de «clientelismo político»—por otra. Asimismo, a continuación se citan tres de estos casos.

Caso 1. «Resarcimientos» a los ex patrulleros de autodefensa civil

Este caso, que involucra pagos a los ex patrulleros de autodefensa civil (ex PAC), presenta fuertes indicios en términos del accionar de un gobierno en beneficio de un determinado grupo poblacional. A continuación, se incluyen algunas de las razones por las que se puede afirmar que este pago o «resarcimiento» fue una forma velada de clientelismo político. A saber:

Se concretó por fuera de los «Acuerdos de Paz». Si bien estos contemplan un resarcimiento moral y económico por parte del Estado a las víctimas del conflicto armado interno, el pago a las ex PAC debe ser entendido más bien como un pago a los victimarios que a las propias víctimas.

Si a pesar de las consideraciones que anteceden, se insiste en tomar el pago a las ex PAC, como una acción desinteresada del Estado (es decir, que no responde a ninguna motivación de captación de votos para las elecciones) es notorio el trato diferenciado que se hizo con ciertos grupos de ex PAC. Éste es el caso de aquellos que se aglutinaron bajo la figura de Rosenda Pérez, en el departamento de Petén. Este diagnóstico de trato diferenciado se comprueba en el propio documento elaborado por la Secretaria de la Paz (SEPAZ) en respuesta a la solicitud de información planteada a nivel individual. Allí se observa que el grupo en cuestión (bajo el liderazgo de Rosenda Pérez) es citado como grupo aparte en relación con los mencionados en las demás fases, que se trata de un grupo relativamente numeroso, y que ninguno de los ex PAC que aparece en ese grupo tiene pendiente su pago.

El gobierno emitió US\$ 700 millones en los denominados «Bonos Paz», uno de cuyos destinos fue el pago de los ex PAC. Dichos bonos fueron colocados a una alta tasa de interés, tanto en el extranjero como en el país, lo que significó para Guatemala un endeudamiento neto de más de US\$ 0,7 millones.

Además del notable incremento de la deuda pública, es preciso señalar los siguientes acontecimientos, que—de una u otra manera—permiten presumir la intencionalidad política del gobierno. El partido en el gobierno (FRG) por la emisión y colocación de los «Bonos Paz» afrontó problemas legales y el desgaste político. El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social compró un importante porcentaje de estos bonos. El ofrecimiento presidencial y la exigencia de los ex PAC generó desórdenes y tensión social. En último lugar, otro de los elementos que confirma la intencionalidad de esta política en un período electoral es la creación de un fideicomiso por un monto de US\$ 8,9 millones, provenientes del presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, es decir, financiado por medio del Tesoro de la República de Guatemala (Acuerdo gubernativo 524-2003, 10/09/2003). Su fideicomitente es la Asociación de

Expatrulleros de Autodefensa Civil de Petén y los fondos fueron destinados al financiamiento de proyectos productivos dirigidos a mejorar las condiciones de vida y satisfacer las necesidades comunitarias de los integrantes de dicha asociación. Todos estos elementos denotan un gran compromiso del FRG con el pago de «resarcimientos» a los ex PAC, interés que se corresponde con una estrategia de clientelismo político. Esto se corrobora – a su vez – por medio de la lectura de los discursos pronunciados a este efecto por el presidente de la República en sus giras por el interior del país. La líder de los ex paramilitares del Petén, Rosenda Pérez, fue electa diputada por el FRG en ese departamento. En los cuadros informativos proporcionados por la SEPAZ, se corrobora un trato diferenciado para con este sector de ex PAC – el que aparece en todo momento como un grupo aparte-.

Caso 2. El gasto de la Secretaría de Comunicación Social

El segundo caso se vincula con los montos gastados por la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia. A este efecto, se comparan los datos correspondientes al año 2002 con el ejecutado en los primeros siete meses del 2003, un año netamente electoral.

Los resultados son contundentes: mientras para todo el año 2002, el gasto en publicidad ascendió a US\$ 3,8 millones; de enero a septiembre de 2003 se gastaron US\$ 8,8 millones. De este modo, el gasto promedio mensual durante el año 2002 fue de US\$ 320.000 mientras que sólo en el período enero-septiembre de 2003 el mismo rubro ascendió al monto de US\$ 970.000 (superando en un 200% el promedio del año anterior). Por si los números no fueran suficientes, la tesis de que el gasto institucional se incrementó sensiblemente en el año 2003 con fines eminentemente electorales es reforzada por las recurrentes llamadas de atención al Poder Ejecutivo por parte del Tribunal Supremo Electoral, vinculadas con el uso de la propaganda en beneficio del partido oficial.

Caso 3. Utilización de vallas publicitarias con fines partidarios

Por último, otro de los casos se relaciona con la utilización de vallas publicitarias con información sobre políticas públicas en curso para publicitar a candidatos a diputados del partido oficial. La promoción de la creación del «Fondo Nacional para la Paz» (FONAPAZ) es un buen ejemplo en este sentido. En el marco del monitoreo, se le solicitó por escrito a este fondo la siguiente información:

- Monto del gasto publicitario para el año 2002, de enero a julio de 2003 y el programado originalmente para ese año 2003.
- Número de proyectos inaugurados en los años 2002 y 2003.
- Gasto de combustible y lubricantes ejecutado durante el año 2002, hasta julio de 2003 y el programado para el resto del año 2003.
- Cantidad de automóviles en buen estado, dependientes del «Fondo Nacional para la Paz». Nombre del empleado y/o funcionario a cargo.
- Número de vallas publicitarias en toda la República y por departamento.

A pesar de a que la información solicitada no fue proporcionada por la institución – e, incluso, fue recurrentemente negada sin justificación alguna por vía telefónica – las fotos captadas en el trabajo de campo son más que elocuentes en cuanto al uso de recursos estatales con fines electorales. Las fotos muestran vallas que publicitan obras del FONAPAZ alineadas con la propaganda de los candidatos del FRG en la región de las Verapaces.

Resultados

El monitoreo puso en práctica un modelo de acceso a la información en materia de campañas electorales, que implica – por un lado – requerir a los candidatos presidenciales datos sobre sus gastos; pero – por el otro – realizar una ardua tarea de monitoreo del gasto publicitario en medios de comunicación (televisión, radio y prensa escrita) y de vigilancia de la forma en que las instituciones públicas y sus funcionarios hacen uso de los recursos del Estado.

Esta experiencia piloto demostró que el derecho de acceso a la información se puede abordar creativamente, a los efectos de suplir los vacíos legales que existen en Guatemala respecto del financiamiento de las campañas electorales.

En ausencia de mecanismos de control estatal y de normativas específicas sobre el gasto electoral, así como frente a la inexistencia de una legislación ordinaria sobre acceso a la información, este esfuerzo de monitoreo logró movilizar a la opinión pública en torno de la necesidad de generar transparencia y rendición de cuentas sobre un tema fundamental para la democracia guatemalteca.

La campaña del partido oficial (FRG) se sustentó – en buena medida – en el abuso sobre el gasto público. Esto fue así, tanto en el manejo de las indemnizaciones de las ex PAC como en los corroborados incrementos del gasto publicitario. Asimismo, se probaron expresiones de clientelismo en la distribución de bienes públicos (adjudicación de obras, contratos) y el uso discrecional de vehículos y empleados públicos.

Se desplegó un fuerte hermetismo por parte de los partidos políticos para entregar todo tipo de información. Este aspecto es preocupante en la medida en que, si las estructuras partidarios no abrieron sus puertas en el marco de la contienda electoral, menos se puede esperar que lo hagan una vez en el gobierno. El caso extremo lo representa el partido oficial, cuyos dirigentes descalificaron incluso la vigilancia de la sociedad civil. Este recurso se repite con gravedad en el gobierno: el porcentaje de denegatorias de acceso a la información en materia de gasto público se elevó del 70% al 82% entre el período pre y post electoral.

En términos del financiamiento *público*, la supervisión del Tribunal Supremo Electoral es débil. La ausencia de reglamentación específica permite a los partidos definir a su antojo manejos contables poco rigurosos y técnicamente inadecuados. Esta debilidad se acentúa respecto del financiamiento *privado* de las campañas electorales, dado que – por ejemplo – la autoridad electoral no ejerce ningún tipo de control sobre los gastos publicitarios de ninguno de las candidatos (estén estos o no en el poder al momento de la contienda).

Las organizaciones integrantes del Observatorio Ciudadano para el Libre Acceso a la Información y del Mirador Electoral salieron fortalecidas de este monitoreo, especialmente las Mesas de Concertación y Acción Ciudadana. Durante el proceso electoral de 2003, la población se mostró verdaderamente sensibilizada por la temática del financiamiento, de forma que – con un poco más de educación cívica y apoyo de los medios de comunicación – se podría contar con su apoyo para la asignación de recursos públicos al financiamiento de la democracia electoral.

Reflexiones finales y recomendaciones

Dos, son las principales lecciones – ambas de carácter exógeno – que legó este proyecto:

Por un lado, la necesidad de fortalecer al Tribunal Supremo Electoral como órgano de control político. En este sentido, es imperioso que se convierta en un instituto con capacidad coercitiva sobre la conducta de los partidos, del gasto en propaganda política y del monitoreo del gobierno durante las contiendas electorales. Asimismo, debiera poder involucrarse en el control de las actividades que tienden a la violación de otras leyes que regulan la propaganda – tales como los reglamentos municipales respecto a impuestos y medio ambiente, entre otros-.

Por otro lado, el proyecto permitió la acumulación de nuevos conocimientos, procesos y productos, lo suficientemente interesantes como para po-

nerlos »en diálogo« con la reforma de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, a los efectos de – entre tantas otras cosas – obligar a estos últimos a registrar y difundir sus registros contables.

Contacto

Para mayor información, contacte a: Acción Ciudadana, Guatemala
Roberto Landaverry, participacionciudadana@accionciudadana.org.gt

ENFOQUE

»EL EJERCICIO DEL MANDATO«

Monitoreo cívico del Congreso de la Nación
Fundación Poder Ciudadano,
Argentina anualmente desde 2002

Objetivos

Los objetivos del presente proyecto son múltiples. A continuación se listan algunas de sus metas más importantes:

- Instalar en la agenda pública y concientizar a la ciudadanía sobre la importancia del Poder Legislativo Nacional como garante del funcionamiento del sistema democrático.
- Acceder a la información pública generada por el Congreso de la Nación, de forma de profundizar el conocimiento de la sociedad sobre los asuntos públicos.
- Promover la participación ciudadana en los asuntos públicos y facilitar que la sociedad peticione ante las autoridades.
- Generar información sobre el funcionamiento de las cámaras del Congreso de la Nación.
- Comprometer a funcionarios y legisladores con la rendición de cuentas a la ciudadanía.
- Conocer el trabajo parlamentario de los legisladores y sus trayectorias particulares.
- Analizar la información publicada en las páginas web institucionales de estos cuerpos, considerando a Internet una herramienta económica y de fácil acceso para la ciudadanía.
- Incidir en la implementación de políticas públicas.

Contexto

El monitoreo del Congreso de la Nación que propone este proyecto de Poder Ciudadano tiene como antecedente el monitoreo del Senado nacional que realizó esta misma institución durante 2002 y 2003. En esa oportunidad, la propuesta surgió como respuesta a la publicación, en uno de los diarios más importantes del país, de un artículo sobre un presunto pago de sobornos a legisladores nacionales para que aprobaran una reforma a la Ley de Contratos de Trabajo. Esta noticia provocó la renuncia del entonces vicepresidente de la Nación, Dr. Carlos »Chacho« Álvarez, y del senador nacional de la Unión Cívica Radical (UCR) por la provincia de Santa Cruz, Juan Ignacio Melgarejo.

A raíz de este episodio – y como corolario de la crisis política y económica de fines de 2001 – esta institución sufre de un fuerte descrédito a los ojos de la ciudadanía, que – en encuestas recientes – manifestó una baja imagen positiva. Por este motivo, Poder Ciudadano consideró oportuno promover la aplicación de una herramienta de control ciudadano de este tipo, capaz de echar luz sobre los principales aspectos del funcionamiento (puntos fuertes y débiles) de este crucial órgano representativo.

Implementación

En Argentina, el período legislativo de sesiones ordinarias comienza en el mes de marzo de cada año y finaliza en diciembre. Durante el mes de febrero, Poder Ciudadano convoca a la ciudadanía – por medio de periódicos nacionales y universidades – a participar *voluntariamente* del proyecto anual de monitoreo del Congreso de la Nación.

El monitoreo del Congreso se despliega por medio de tres tipos de intervenciones, todas a cargo de los voluntarios comprometidos en el proyecto que lidera Poder Ciudadano. En primer lugar, cuenta con la acción presencial de los ciudadanos en las reuniones de comisión de ambas cámaras (diputados y senadores), en donde deben observar todo lo que acontece – relevar su desarrollo, los temas que se tratan y los dictámenes que se alcanzan – y tomar nota sobre la asistencia de los legisladores, sus actitudes e intervenciones.

Adicionalmente, el proyecto prevé la realización de un relevamiento del contenido de las páginas *web* del Congreso de la Nación, tanto de aquella de la Cámara de diputados como de la correspondiente al Senado. En este caso, se observa la información institucional que contienen los sitios, como también los datos que los legisladores ponen a disposición de los ciudadanos. Dentro del material relevado, se estudian con especial atención las becas y subsidios

que otorgan los legisladores – en general – y las autoridades de cámara – en particular-; la efectiva publicación de las declaraciones juradas, los currículum vitae de los legisladores, las votaciones nominales y las decisiones administrativas de las autoridades de los cuerpos, entre otros aspectos.

Por último, se realizan reuniones con los legisladores y autoridades de cámara. Allí, el equipo de trabajo del proyecto puede hacer algunas recomendaciones o – directamente – deliberar con los legisladores sobre aspectos vinculados al buen funcionamiento del cuerpo o acerca de proyectos de ley específicos.

Como forma de difusión del trabajo realizado, el proyecto «Monitoreo cívico del Congreso de la Nación» incluye la redacción y publicación de informes trimestrales y de un informe final que – naturalmente – se ponen a disposición de la ciudadanía, los legisladores, las autoridades de las cámaras y los medios de prensa.

Resultados

A lo largo de estos años, los resultados han sido ciertamente positivos. Por un lado, Poder Ciudadano capacitó a una gran cantidad de ciudadanos que, voluntariamente, se ofrecieron a participar como observadores de las reuniones de comisión del Congreso de la Nación. Asimismo, produjo informes sobre las fortalezas y debilidades del cuerpo en los años 2002, 2003, 2004 y 2005, que han logrado incidir tanto en las agendas de ambas cámaras como en algunas de sus reglamentaciones. En publicaciones como «El Congreso bajo la lupa», la organización busca el fortalecimiento del Poder Legislativo en sus tres funciones esenciales: representar, legislar y controlar.

En el marco de esta experiencia, el primer logro fue garantizar el derecho de ingreso de la ciudadanía a las reuniones de las comisiones del Congreso, hasta entonces recurrentemente incumplido. Asimismo, se indujeron reformas sobre los reglamentos de ambas cámaras, lo que posibilitó transformaciones clave en favor de la transparencia y la participación ciudadana. En este sentido, se consiguió la reducción del número de comisiones del Senado, situación – ésta – que agilizó enormemente su funcionamiento parlamentario.

Finalmente, uno de los mayores aciertos del proyecto: posibilitar el acceso público a las declaraciones juradas de los legisladores. En 2002, mediante una medida judicial, Poder Ciudadano logró que todos los senadores de la Nación entregaran a la secretaría administrativa de la cámara sus declaraciones juradas de bienes, según lo establecía desde 1999 la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública. De esta forma, desde 2003 – contra presentación de una nota ante la mencionada secretaría – cualquier ciudadano interesado

puede acceder a las declaraciones juradas de los senadores. En deuda con la sociedad, recientemente, la cámara baja (diputados) emitió una resolución que dictamina que, a partir de diciembre de 2006, también serían de acceso público las declaraciones juradas de los diputados.

Recomendaciones

Uno de los grandes desafíos que debe afrontar éste – y cualquier otro proyecto de monitoreo parlamentario – es lograr predisposición por parte de los legisladores y autoridades de las Cámaras. Por lo general, cuando se comienza a realizar esta actividad los parlamentarios no están acostumbrados a que los ciudadanos «se metan» en sus asuntos. De forma que, al principio, la gran tarea es conseguir que ellos comprendan que el monitoreo se propone fortalecer – y no perjudicar – a la institución que representan.

Otro de los retos asociados al monitoreo cívico de la actividad parlamentaria se relaciona con el tipo y la forma en que se maneja la información disponible. En este sentido, no sólo es central generar información confiable sino que también es importante garantizar que ella sea comunicada correctamente por los medios de prensa. Generalmente, estos se muestran interesados en publicar aquella información que «más vende», de forma que – a través de recortes sesgados – pueden terminar socavando las bases de la institución que el proyecto se proponía fortalecer.

Contacto

Para mayor información, contacte a:
Pablo Secchi pablo@poderciudadano.org
o teléfono 54-11-4331-4925.



¿Inciden los intereses privados en las campañas? Transparencia por Colombia, 2004 y 2005

Objetivos

Con el apoyo financiero de National Endowment for Democracy, Transparencia por Colombia, realizó un estudio dirigido a identificar los principales riesgos de incidencia indebida de intereses particulares a los que está expuesto el proceso de formación e implementación de las leyes. A este efecto, definió la »incidencia indebida de intereses particulares« como la acción por medio de la cual los agentes privados, grupos de interés o de presión y los funcionarios públicos tratan de incidir en el proceso de elaboración o de implementación de las leyes – sea de manera directa o a través del gobierno o congresistas – para obtener beneficios privados en contra del interés general.

Con la mira en fortalecer al Poder Legislativo, legitimarlo como institución central del sistema democrático colombiano, orientarlo en el cumplimiento de sus objetivos institucionales y mejorar su credibilidad frente a la ciudadanía, el objetivo de este estudio fue aportar – desde una perspectiva académica – un *instrumento* capaz de profundizar el conocimiento sobre la identificación de los riesgos de incidencia indebida que amenazan el proceso legislativo en el país. En particular, centró su esfuerzo en el estudio del uso de mecanismos como el cabildeo y la financiación privada de campañas políticas.

En definitiva, Transparencia por Colombia se propuso aportar a la comprensión de los alcances de la *captura del Estado*, alimentar el debate público en esta materia e impulsar que el gobierno y el Congreso de la República adopten medidas que aumenten la independencia, la transparencia y la rendición de cuentas en el sistema legislativo colombiano.

Contexto

Hace ya algún tiempo, en Colombia, se corrobora un creciente desequilibrio entre las distintas ramas del poder público, que – naturalmente – contraría los principios fundamentales de la forma republicana de gobierno. El Poder Legislativo – en teoría una instancia determinante de la democracia efectiva – se ha venido debilitando, de forma que ha perdido capacidad de reacción y poder de decisión. Como contrapartida, el poder relativo del Ejecutivo se ha fortalecido – claro está – en detrimento de aquellas funciones que definen la razón de ser del Congreso, tales como la capacidad de legislar y el ejercicio del control político. En este marco, distintos actores de la sociedad civil comenzaron a

cuestionar algunas leyes vitales para el desarrollo del país y a poner en entredicho el compromiso de este cuerpo con la democracia, el bienestar general y la transparencia. La suma de estos elementos motivó a Transparencia por Colombia a emprender este estudio.

Implementación

La metodología elegida para caracterizar los riesgos de incidencia indebida de intereses particulares en la formación de las leyes incluyó – en una primera instancia – la confección de un *análisis de contexto*. En este sentido, por medio de la revisión del reglamento interno del Congreso se identificaron las etapas del proceso legislativo y sus momentos críticos.

Finalizado el análisis de contexto, tuvo lugar la selección de los *procesos legislativos* que integrarían la muestra de casos a estudiar. Teniendo en cuenta las leyes aprobadas durante las últimas cinco legislaturas (1999-2003), se revisaron distintos registros de prensa (periódicos y revistas de opinión calificada) a los efectos de identificar aquellas normas objeto de mayor debate u observaciones por parte de columnistas, editorialistas, congresistas, el propio gobierno y el sector privado. Este esfuerzo posibilitó que, a poco de haber comenzado el estudio, ya se contase con una preselección de nueve leyes pasibles de ser incorporadas en la muestra definitiva. Posteriormente, se definieron los criterios de selección para la definición de los tres procesos legislativos que releva el estudio. Ellos fueron:

- *Focalización*. Las leyes debían permitir identificar de manera concreta los temas críticos que podían haber motivado que intereses particulares intentaran influir sobre su contenido.
- *Modalidad de incidencia*. Las leyes debían contribuir a caracterizar la influencia ejercida tanto por parte de intereses privados como por el mismo Estado (incidencia de otras instancias del poder público) o los propios congresistas para que se aprobara – o no – una decisión.
- *Visualización de riesgos en distintos momentos del trámite parlamentario*. El proceso de formación de la ley debía poder reconstruirse en su totalidad. Es decir, desde la concreción de la iniciativa, la formulación del proyecto de ley, los debates en comisiones, plenarias y en comisión de conciliación así como su reglamentación y ejecución – en caso de que los riesgos se vinculasen con esta última etapa –.

Finalmente, los procesos legislativos seleccionados fueron los siguientes:

Ley de Intervención Económica (N° 550 de 1999). »Por la cual se autoriza un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley«.

Leyes de reforma tributaria de la administración Uribe (N° 788 de 2002 y 863 de 2003). »Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial y se dictan otras disposiciones« y »Por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas«, respectivamente.

Proyectos de acto legislativo para eliminar o modificar la Comisión Nacional de Televisión, CNTV (05 de 2000 y 05 de 2001). »Mediante los cuales se modifican los artículos 75, 76 y 77 de la Constitución Política de Colombia«.

La metodología de investigación se estructuró sobre la base de dos técnicas complementarias: »documental« y de »campo«. Por medio de la *técnica documental*, se trabajó a base de la consulta de libros, artículos periodísticos, textos de los proyectos de ley y modificaciones y actas de los debates en el Congreso, entre otros. La técnica de campo implicó la realización de 25 entrevistas en profundidad de carácter confidencial a congresistas, asesores de las unidades de trabajo legislativas, lobbyists y expertos en temas asociados a los procesos legislativos estudiados.

Resultados

La investigación permitió la construcción de un mapa general de riesgos de incidencia indebida de intereses particulares en la formación de las leyes que muestra los factores de carácter político e institucional que facilitan que los grupos de interés – tanto del sector público como privado – logren incidir en la formulación, estudio y aprobación de los proyectos de ley (y en su correspondiente implementación). El estudio permitió identificar dos tipos de actores generadores de riesgos de incidencia indebida del interés particular por sobre el interés general:

- *Sector privado.* Aquí se involucran intereses privados, básicamente de tipo económico, que aspiran a afectar el proceso de creación de las leyes, por medio de la introducción de modificaciones sobre los textos en discusión que benefician sus empresas o sectores de producción. En definitiva, se preten-

de obtener un tratamiento preferencial sin que se corrobore – como contrapartida – una clara y verificable correspondencia social frente a los beneficios otorgados.

- *Agentes del Estado.* En este caso, las otras instancias del poder público o los propios congresistas buscan afectar la creación de las leyes para que se apruebe o no una decisión que los favorezca de forma individual.

Para la elaboración del mapa de riesgo se definieron ocho categorías generales. En todas ellas, se identificaron las situaciones de riesgo para cada una de las etapas del proceso legislativo.

a. Falta de transparencia

La falta de transparencia se corrobora frente a situaciones o conductas que limitan el acceso de la ciudadanía y de los propios congresistas a información fundamental para un adecuado debate parlamentario y para el correspondiente control social sobre la gestión del Poder Legislativo. El mapa de riesgo identifica un conjunto de prácticas que restringe el acceso a información completa sobre los procesos legislativos. Por último, la poca participación ciudadana en el proceso legislativo es resultado – en gran medida – de los problemas que experimenta la ciudadanía cuando intenta acceder a información sobre los proyectos de ley – en cualquiera de sus etapas – y de los limitados espacios de participación ciudadana que genera el Congreso. Estos factores – además de cierta debilidad propia de las organizaciones de la sociedad civil para ejercer un control sobre el trámite de las leyes – limitan las condiciones para que la ciudadanía pueda detectar a tiempo fallas en el funcionamiento del proceso legislativo y, naturalmente, para que sus opiniones puedan ser tenidas en cuenta.

b. Alta discrecionalidad

En el caso de la gestión legislativa, si bien existe un reglamento interno del Congreso que fija los procedimientos del trámite legislativo, los responsables ejercen sus funciones con un alto nivel de discrecionalidad, que no puede ser penalizado por la ausencia de disposiciones de rendición de cuentas. Aunque no parezca cierto, efectivamente, la Ley 5 no prevé en su articulado la acción de justificar las decisiones tomadas ante el resto del Congreso y ante la opinión pública en general.

Este margen de discrecionalidad vuelve vulnerables a los responsables frente a intentos non sanctos de incidencia indebida por parte de grupos de interés. Este margen de discrecionalidad – determinado por las reglas de juego – debiera controlarse por el establecimiento de procedimientos de decisión colegiados o la utilización de mecanismos de participación ciudadana – tales como las audiencias públicas – es crucial.

c. Vacíos y transgresiones al reglamento del Congreso

En relación con el reglamento del Congreso, los riesgos de incidencia indebida se originan por dos motivos: vacíos y transgresiones normativas. En el primer caso – como ocurre con la mayoría de los marcos normativos – la Ley 5 sufre de vacíos en ciertos temas que bien podrían haberse definido con mayor claridad. De esta forma, se convierte en un campo fértil para favorecer el surgimiento de riesgos de incidencia indebida, en aspectos tan importantes como la designación de ponentes, el proceso de elaboración y debate de las ponencias y la conciliación entre los textos aprobados por el Senado y Diputados.

En el segundo caso – que es aún más grave que el anterior – los riesgos de incidencia indebida se originan por el incumplimiento de los procedimientos dispuestos en el propio reglamento del Poder Legislativo. Al respecto, cabe preguntarse: ¿cuál es el principio de responsabilidad que rige en el Congreso cuando quienes tienen el deber de legislar para la Nación no son estrictos en el cumplimiento de las normas que los gobiernan?

d. Ineficacia e ineficiencia en el uso de los procedimientos establecidos

En el análisis de los riesgos de incidencia indebida en el proceso de formación de las leyes se encontraron una serie de prácticas que, si bien se amparan en los procedimientos establecidos, constituyen una aplicación ineficiente o ineficaz de los mismos. De esta manera, no contribuyen a la transparencia del proceso legislativo ni a la discusión juiciosa y profunda de los proyectos y – en consecuencia – pueden facilitar el encubrimiento de acciones de incidencia indebida.

e. Imprecisión de la figura de conflicto de interés

Uno de los principales riesgos al que está sometido el trámite legislativo en Colombia es el de la falta de claridad sobre el alcance de la figura de conflicto de interés. Ésta, como no ha sido suficientemente definida por la normativa, se ha

venido aplicando según lo prescribe la jurisprudencia. En este sentido, el estudio determinó que por su imprecisión no logra prevenir adecuadamente las influencias particulares sobre el proceso legislativo.

f. Prácticas indebidas en la cultura política

Muchas de las prácticas y tradiciones del Congreso son dinamizadoras de riesgos de incidencia indebida en la formación de las leyes. Varias de estas prácticas se corresponden con la manipulación de los procedimientos legislativos, de forma tal de dar mayor o menor impulso a los proyectos de ley según se encuentren – o no – ligados a acuerdos particulares entre los parlamentarios y los sectores afectados. De esta forma, el Ejecutivo, en aras de impulsar una iniciativa de su interés, puede incurrir en prácticas clientelares o de manejo del presupuesto a favor de los intereses de los congresistas. Por su parte, las empresas y los gremios pueden tomar ciertas medidas que «obliguen» al poder público; y configurar – de este modo – una captura del Estado. En todos estos casos, se corre el riesgo de involucrar otras modalidades de corrupción.

g. Riesgos asociados a la debilidad técnica de los congresistas

El Poder Legislativo se ve sometido a riesgos de incidencia indebida de intereses particulares por debilidades propias de su funcionamiento institucional. Entre ellas, resulta de especial importancia la insuficiencia de dispositivos institucionales de apoyo técnico y especializado para sus miembros, como soporte natural para ampliar su capacidad de análisis sobre las materias en debate y – en consecuencia – favorecer la independencia parlamentaria. Los grupos privados de interés buscan inducir las discusiones del cuerpo y presentar la información con su propio sesgo. Para ello, suelen tener una gran fortaleza técnica, capacidad de recolección y análisis de información y de producción de documentos, que son «desinteresadamente» ofrecidos a los parlamentarios con la intención de inducirlos a adoptar posiciones favorables a su interés particular.

h. Ejercicio desorganizado del Lobby

A pesar de que el *lobby* es un mecanismo contemplado por el sistema democrático colombiano, al no estar reguladas sus condiciones legítimas de ejercicio, está sujeto a importantes riesgos de incidencia indebida, que – por esta misma causa – no se ajustan a restricciones o sanciones definidas. De esta forma, los actores se relacionan individual o gremialmente con los congresistas

y/o el Ejecutivo en la búsqueda de beneficios y – por la falta de reglamentación – es fácil que se corroboren incidencias indebidas.

Reflexiones finales

En todas las democracias, el Parlamento debería ser reconocido como el escenario por excelencia de las grandes decisiones políticas, de la confrontación de ideas, del surgimiento y consolidación de líderes, espacios, movimientos y partidos políticos representativos de las fuerzas sociales tradicionalmente excluidas de los procesos de toma de decisiones. En tanto que institución democrática por excelencia, el Congreso tiene tres importantes funciones que cumplir. A saber:

- Ser el portador de la voz de los ciudadanos en la toma de las decisiones.
- Establecer un sistema normativo para el funcionamiento de la sociedad en el que las leyes coincidan con el interés nacional.
- Asegurar la constitucionalidad y legalidad de los actos administrativos, así como evitar la concentración del poder y controlar las acciones de los otros dos poderes del Estado, principalmente del Ejecutivo.

En ese sentido, la importancia de los parlamentos radica en que son instituciones representativas del sistema social, cuya función principal es construir un marco normativo en el que se regulen las relaciones sociales, se preserve el equilibrio de los poderes y se garantice una toma de decisiones transparente. De este modo, la incidencia indebida de intereses particulares en la formación de las leyes resulta peligrosa para el adecuado funcionamiento del Parlamento y – como correlato – para el sistema nacional de integridad, del que el Poder Legislativo es uno de los pilares fundamentales.

Es imperioso que Colombia realice una profunda modernización del Congreso. Esto es, para que este cuerpo pueda recuperar su esencia como fiel representante de los intereses colectivos y pueda ejercer de manera legítima su labor legislativa es necesario impulsar desde la ciudadanía una reforma estructural. Entre otros aspectos, deberían contemplarse: la definición de reglas claras y precisas para el ejercicio del cabildeo y de la figura de conflictos de interés, un mayor acceso de la sociedad a la información legislativa, una más amplia participación ciudadana en los debates, el compromiso de los legisladores con la rendición de cuentas a la sociedad civil para que ésta pueda hacer un seguimiento juicioso de la labor parlamentaria y – por último – un Congreso más calificado, más abierto, más transparente y más respetuoso de la ciudadanía y la democracia.

Para alcanzar tan ambiciosas metas, Transparencia por Colombia recomienda construir un *mapa de riesgo* para cada una de las etapas del proceso legislativo. Este mapa tiene la ambición de permitir apreciar a la ciudadanía los factores de carácter político e institucional que facilitan que los grupos de interés – tanto del sector público como privado – logren incidir en la formulación, estudio y aprobación de los proyectos de ley, en vistas de favorecer su interés particular sobre el interés general. Para la construcción de este mapa de riesgo se recomienda su discusión y debate con diversos actores sociales.

Tal como se hizo en el proceso de implementación de este proyecto, con el propósito de complementar el material documental y profesionalizar el mapa de riesgo, se aconseja realizar entrevistas en profundidad – de carácter estrictamente confidencial – a actores clave del proceso de formación de las leyes objeto de estudio – tales como congresistas, asesores, lobbistas y representantes de gremios que, por lo general, cuentan con información calificada sobre los contenidos de los proyectos y, en particular, sobre el trámite legislativo. Estos testimonios son uno de los insumos más importantes para la elaboración del mapa, pues sirven de soporte para la explicación de cada uno de los riesgos identificados.

Por último – y con el fin de contribuir a detectar los riesgos asociados a los procesos legislativos en diferentes países – Transparencia por Colombia considera relevante difundir ampliamente los hallazgos de los estudios que se realicen. Esto permitirá – a su vez – complementar y validar con otros actores las conclusiones alcanzadas. En esta materia, las organizaciones de la sociedad civil están llamadas a cumplir un papel fundamental: movilizar a la ciudadanía para que se comprometa en prácticas de control ciudadano al poder legislativo y concientizar a la opinión pública sobre el peligro de que intereses particulares capturen el Poder Legislativo.

Contacto

Para consultar el estudio completo, contacte a:
transparencia@transparenciacolombia.org.co
o a www.transparenciacolombia.org.co.

Transparency International (TI) es la organización de la sociedad civil que lidera la lucha contra la corrupción en el mundo. A través de más de 90 capítulos nacionales en todo el mundo y de la Secretaría Internacional en Berlín, Alemania, TI crea conciencia sobre los efectos nocivos de la corrupción. Para ello, trabaja con gobiernos, empresas y sociedad civil para desarrollar e implementar medidas efectivas para combatirla.

Para más información sobre Transparency Internacional, visite
www.transparency.org

Este informe puede ser reproducido parcialmente o en su totalidad siempre y cuando se mencione a Transparency Internacional así como a sus autores.

Se ha hecho todo lo posible por verificar la exactitud de la información aquí contenida. Transparency Internacional y las organizaciones que han redactado este informe no se hacen responsables de las consecuencias del uso de esta publicación fuera de los propósitos para los que fue concebida.

Publicado por Transparency International para América Latina y el Caribe
tilac@transparency.org
www.transparency.org/tilac

Escrito y recopilado por: Bruno Speck
Herramientas descritas por las organizaciones que las pusieron en práctica
Revisado por: Silke Pfeiffer
Producción coordinada por: Marta Erquicia
Editado por: Carolina Nahón
Diseñador por: Susanne Bax

© 2007 Transparency International

Transparency International Secretariat
Alt Moabit 96, 10559 Berlín – Alemania

ISBN 3-935711-25-5