



# Il Conferencia Internacional de Financiamiento Político:

Desafíos y Propuestas

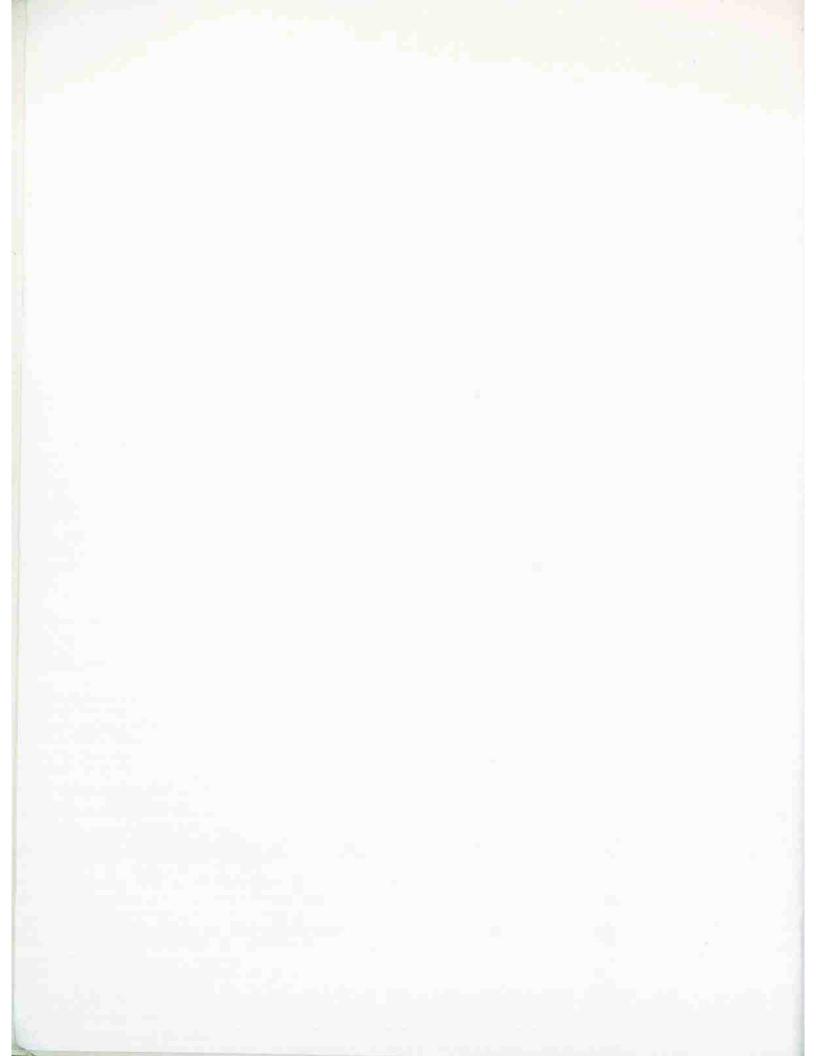












## II Conferencia Internacional de Financiamiento Político

II Conferencia Internacional de Financiamiento Político Managua, 27, y 28 de Julio 2006

Copyright:

Programa de Transparencia USAID-Nicaragua Reparto San Juan, Casa No. 2006 Teléfono (505) 255-5151

Edición:

Delia Ferreira

Corrección de textos:

Programa de Transparencia USAID-Nicaragua e IFES

Diseño de portada: Juan Francisco García

Diagramación:

Allan Zapata Corea

Impresión:

Impresión Comercial La Prensa

Primera Edición:

Managua, Febrero 2007

Editado por:

Programa de Transparencia USAID-Nicaragua e IFES

La producción de este reporte se ha hecho posible gracias al auspicio del pueblo de los Estados Unidos de América a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Los autores de las presentaciones son los únicos responsables del contenido y de las opiniones expresadas en este Reporte, las cuales, no necesariamente reflejan ni las opiniones ni los puntos de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

# Contenido

Presenta	ción	7
Informa	ción general y bienvenida	1
1)	Información General	1
2)	¿Quénes financian la Democracia? por Cristiana Chamorro Barrios	
3)	Bienvenida por Paúl Trivelli	
4)	Conferencia Magistral, por Kevin Casas-Zamora	7
Panel 1:	Temas en Financiamiento Político	S
1)	Transparencia en el financiamiento político, Revelación en la Práctica, Rol	
	de la Sociedad Civil y los Medios de Comunicación, por Jeffrey Carlson 2	9
2)	Financiamiento Público vs. Privado, por Delia Ferreira Rubio	5
3)	Detección Efectiva y Cumplimiento de la Ley, por Marcin Walecki	9
Panel 2:	Estudios de casos / Financiamiento político en la práctica	(57.3)
1)	Administración Electoral Chilena, por Elizabeth Cabrera	670
2)	Administración electoral en México, por Fernando Agiss Bitar	
Panel 3:	Perspectivas Internacionales del Financiamiento Político	7
1)	Transparencia Electoral en Latino América: Temas, Dilemas de Dinero,	
	Política y Elecciones por José Thompson	7
2)	Financiamiento Político Relacionado a la Corrupción en Europa Central	
	y Oriental, Marcin Walecki	2
3)	La introducción de transparencia en financiamiento político,	
	por Andrés Hernández	(
	range papala malajaran iran danam. Tamban, nia kanaman manjangkan m	

Panel 4:	Retos para	la Reforma Electoral en Nicaragua
2)	por Dr. Ei Financian	a Política Nicaragüense y el financiamiento partidario, milio Álvarez Montalbán
	Mesa I: Mesa II:	¿Cómo y cuándo incorporar en la ley y en la práctica más transparencia a través de declaraciones públicas completas y dadas en un tiempo oportuno? Moderada por Hagamos Democracia ¿Cómo crear coaliciones y enlaces entre actores políticos, partidos políticos, sociedad civil y medios de comunicación? Moderada por FVBCH
	Mesa III: Mesa IV:	¿Cuáles son las metas del financiamiento público? ¿Cómo se determina la cantidad de fondos públicos que cumplen con estas metas? ¿Cómo se deben distribuir los fondos públicos? ¿Cómo controlar el financiamiento privado? Moderada por PROBIDAD ¿Cuáles son los pasos a seguir para mejorar la implementación de las leyes y regulaciones sobre rendición de cuentas a través de auditorias, investigaciones y persecuciones de hallazgos, aplicaciones de sanciones y otras medidas? Moderada por IPADE
	e Clausura n E. Hend	
	afías de los	panelistas

# Presentación

العراق المنظل البيان المنظل ال

La creación de un ambiente de transparencia en el financiamiento de la política es indispensable para mejorar la calidad de la democracia, reconstruir los lazos entre los ciudadanos y los gobernantes y facilitar el control del poder. La búsqueda de transparencia, que se instala en la agenda pública internacional como parte de la lucha contra la corrupción, requiere una labor continuada en la que se comprometan todos los actores y sectores sociales, incluyendo partidos políticos. La generación de consensos sociales básicos es esencial ya que la transparencia requiere no sólo de reglas, normas y procedimientos institucionalizados, sino también de la acción y el compromiso de gobernantes y gobernados.

Con estas premisas en mente, cinco organizaciones de la sociedad civil nicaragüense – Ética y Transparencia, Fundación Violeta Barrios de Chamorro, Fundemos, Hagamos Democracia e IPADE- con el auspicio del Programa de Transparencia de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la asistencia técnica de IFES, , organizaron en Julio de 2006 una serie de actividades que culminaron en la II Conferencia Internacional de Financiamiento Político – Propuestas y Desafíos. Este reporte recoge la síntesis de las ponencias presentadas, así como los resultados de las Mesas de Trabajo, en las que participaron académicos, representantes de los partidos políticos, periodistas, empresarios, miembros de organizaciones de la sociedad civil, profesores y estudiantes.

El programa que culminó con la II Conferencia incluyó actividades diseñadas específicamente para convocar a algunos sectores sociales claves en el proceso de transparencia de la relación dinero-política. Se organizaron dos Talleres para Periodistas en los que se analizó el rol de la prensa como aliada fundamental en la búsqueda de transparencia y se discutieron las herramientas y estrategias de investigación con que el periodismo puede trabajar en esta materia. También, un Encuentro con propietarios

y directores de medios de comunicación permitió el intercambio de ideas sobre la función de las empresas de medios en el abordaje informativo del origen y destino del dinero en la política y la necesidad de incorporar el tema a la agenda propia de los medios, más allá de la cobertura de los escándalos. Finalmente, pero no menos importante, se organizó un Encuentro con el sector privado en el que se desarrolló un interesante debate sobre el papel de quienes financian las campañas, los intereses que se ponen en juego y las presiones y represalias a las que, en algunas situaciones, se ven expuestos.

Todos los encuentros contaron con la presencia de expertos internacionales que aportaron la visión de la experiencia de otros países que llevan adelante iniciativas para mejorar los niveles de transparencia y rendición de cuentas en la política. Estas actividades permitieron establecer lazos y construir espacios para el intercambio de ideas y la elaboración de planes de acción en aras de conseguir instalar el tema de la transparencia política en la agenda pública de Nicaragua y concientizar a la ciudadanía sobre la importancia de exigir el acceso a la información sobre el origen y destino de los fondos que se utilizan para financiar tanto las campañas como la actividad permanente de los partidos políticos.

Un resultado directo de la II Conferencia fue la creación de Ciudadanía por la Transparencia en la Política, una red integrada por las cinco organizaciones que promovieron la Conferencia que —con el auspicio del Programa de Transparencia de USAID y la asistencia técnica de IFES- llevaron a cabo un completo programa de monitoreo de gastos, sensibilización ciudadana y difusión durante la campaña electoral de 2006. Entre los logros de Ciudadanía por la Transparencia cabe destacar la creación de <a href="https://www.ciudadaniaporlatransparencia.org">www.ciudadaniaporlatransparencia.org</a> como un espacio destinado a proveer información tanto nacional como internacional sobre la problemática dineropolítica.

Los escándalos de corrupción vinculados al dinero y la política no son patrimonio exclusivo de las democracias en vía de desarrollo, sino un problema que también enfrentan las democracias consolidadas. En la búsqueda de transparencia en el financiamiento de la política, cada país debe elaborar el marco normativo y crear los organismos y herramientas de control adecuados a sus respectivas circunstancias. No hay en este tema recetas de validez universal, sino aproximaciones sucesivas. La

experiencia internacional y regional comparada resulta un insumo insustituible para los decisores nacionales. Por ello, a lo largo de estas páginas, el lector encontrará no sólo el enfoque de los expertos nicaragüenses, sino también el aporte de especialistas internacionales centrados en la experiencia de países tan distantes en sus realidades políticas, económicas y sociales como Chile, México o los países de la Europa del Este.

Al igual que el Reporte de la I Conferencia de Financiamiento de Partidos Políticos, celebrado en Lima-Perú el 13 de octubre del 2004, se convirtió en un referente en el tema, esperamos que este nuevo Reporte siga alimentando las deliberaciones, contribuya al debate y sirva para analizar desde distintas realidades un problema común y encontrar estrategias de respuesta.

Este reporte aspira a contribuir en la creación y reforma de normas y consolidación de prácticas que mejoren los niveles de transparencia y acceso a la información sobre quiénes están detrás de los candidatos y cuál es el origen de los fondos que financian la actividad de los partidos políticos. No se trata de satisfacer la curiosidad de los medios o los ciudadanos; se trata de renovar las bases mismas de la representación, la participación y la responsabilidad de quienes aspiran a dirigir los destinos de la nación.

Dr. Gerardo Berthin Pablo Galarce Director Programa de Transparencia USAID-Nicaragua América Latina-IFES

Programa Regional para

# Información general y bienvenida

El 27 de julio, 2006

#### Información General

l Programa de Transparencia de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en conjunto con las organizaciones de la sociedad civil nicaragüense Hagamos Democracia, Grupo Fundemos, Grupo Cívico Ética y Transparencia (EyT), el Instituto para el Desarrollo y la Democracia (IPADE) y la Fundación Violeta Barrios de Chamorro (FVBCH), tienen el honor de presentar la

II Conferencia Internacional de Financiamiento Político: Desafios y Propuestas

Esta conferencia tuvo como sus objetivos primordiales:

- Galvanizar la discusión sobre las finanzas políticas para ponerla en la agenda pública y política de los países participantes, principalmente Nicaragua;
- Crear conciencia con respecto a los problemas de las finanzas políticas y cómo están siendo manejadas por otros países en la región de tal manera que se puedan identificar las mejores prácticas de los países participantes y aplicarlas apropiadamente;
- Proveer a los participantes con nueva información y darles una oportunidad para intercambiar soluciones políticamente viables para los complejos problemas referentes a la regulación de las finanzas en la política

Esta conferencia internacional de dos días fue la culminación de una serie de eventos que comenzaron el día 22 de julio, los cuales se enfocaron en el tema de la Reforma a las Finanzas Políticas. Esta conferencia tuvo lugar los días 27 y 28 de julio de 2006 en el Hotel Real Intercontinental Metrocentro, Salones Roble I y II, Managua, Nicaragua. Los temas discutidos fueron; el papel de los medios de comunicación en la cobertura de las finanzas de los partidos políticos; finanzas políticas y el sector privado; fondos públicos; estudios de casos prácticos, y otros temas relacionados a las finanzas de las distintas agrupaciones políticas.

Confiamos en que las presentaciones, debates y conclusiones de esta II Conferencia contribuyan a ampliar los conocimientos en torno a la relación dinero/política en democracia y a mejorar los mecanismos de control y transparencia, lo que redundará en beneficio de la calidad de las democracias en América Latina.

## ¿Quiénes financian la democracia?

Por Cristiana Chamorro Barrios

La II Conferencia Internacional de Financiamiento Político realizada en Managua la semana pasada nos dejó una pregunta que al parecer nadie puede responder: ¿Quiénes financian la democracia en Nicaragua?

Es un tema que tampoco ha podido ser investigado a profundidad por los medios de comunicación y del que se habla sólo cuando explota como escándalo político. Por ejemplo, en las elecciones pasadas la historia sobre el financiamiento a los candidatos del partido de gobierno saltó a la opinión pública después de los comicios, ya convertido en un hecho de corrupción.

La verdad es que el dinero utilizado en la campaña del 2001 dejó un saldo negativo en Nicaragua: un ex Presidente preso y al propio Presidente de la República sentado en el banquillo de los acusados por supuestos delitos electorales. La oposición, por su parte, supo aprovechar el escándalo de sus adversarios para cubrir las dudas históricas sobre la sanidad del origen de su financiamiento.

Independientemente de la trama política detrás de estos hechos, estas denuncias cuestionan la integridad de los partidos políticos y la legitimidad de todo proceso electoral. Por otra parte, asocia las contribuciones privadas de los empresarios al tráfico de influencia y aumenta la percepción ciudadana de que la política es un mercado de intereses que sólo sirve para desprestigiar la administración pública y la salud de la democracia. El dinero secreto ha resultado ser una influencia peligrosa en la credibilidad de los dirigentes. Además, por un lado limita el derecho ciudadano a tener un proceso electoral justo y equitativo y por el otro, expone a los partidos políticos a terminar siendo financiados por intereses de potencias externas, el crimen organizado, el narcotráfico o el terrorismo internacional.

Los que organizamos la mencionada conferencia partimos del principio que los partidos políticos son un componente vital de la democracia y necesitan financiamiento público y privado para consolidarse como instituciones democráticas. El tema no es nuevo,

pues desde su creación los partidos han necesitado recursos económicos, un asunto de interés público, que cada día se vuelve más complejo y controversial debido al creciente costo de las campañas electorales. Saber quienes están detrás de un candidato nos permite analizar las promesas del aspirante a la Presidencia con los intereses de su donante. Información necesaria para valorar la autenticidad de su discurso y políticas públicas futuras en relación con los compromisos adquiridos al ser financiado por determinados países o sectores económicos y sociales.

A las puertas del inicio oficial de la campaña electoral nuestra realidad política permite pronosticar que no se va a reformar la Ley Electoral para cambiar las reglas del juego. En la actualidad los partidos no tienen restricciones sobre sus fuentes, ni para el manejo de fondos, y tampoco están obligados a llevar libros en ninguna forma particular. Los informes de gastos no se publican, y los esfuerzos de parte del grupo Ética y Transparencia para asegurar más revelación voluntaria de la financiación de campaña y de candidatos, hasta ahora, han fracasado. El Consejo Supremo Electoral sólo publica la información sobre el porcentaje de los fondos oficiales que fueron distribuidos a cada partido después de las elecciones.

Ante la falta de mecanismos para controlar el creciente costo de las campañas electorales, ausencia de reglas claras, límites sobre donaciones y prohibiciones de fuentes, los candidatos que dicen estar contra la corrupción y prometen transparencia deberían de dar un primer paso. Desde ahora el proceso electoral les ofrece la oportunidad de ser diferentes si se deciden a aplicar criterios de transparencia en la rendición de cuentas de sus recaudaciones y gastos de campaña proselitista. En la práctica, el discurso político debería desarrollarse con acciones que certifiquen el juego limpio, la honestidad y la probidad en el manejo de los fondos privados y públicos como regla de conducta.

¿Quiénes financian la democracia en Nicaragua?, es una pregunta que candidatos y donantes no deberían calificar como un asunto de curiosidad. El candidato que responda a este derecho de los votantes confirma que es un servidor público, que respeta el derecho a la información de su elector y valora la confianza que éste le deposita para que lo represente y decida en nombre suyo en caso triunfe con la Presidencia de la República. "Dime con quién andas y te diré quien eres", dice un dicho popular que en este caso se asocia al derecho humano a saber que todo ciudadano tiene para ejercer su derecho a un voto informado y consciente.

#### Bienvenida

Por Paúl A. Trivelli

Embajador de los Estados Unidos de América a la República de Nicaragua

Sr. Vicepresidente, Cristiana, miembros del cuerpo diplomático, miembros de la sociedad civil de Nicaragua, invitados especiales y amigos todos.

Buenos Días.

Es un honor verdadero para mí estar aquí participando hoy en la inauguración de la II Conferencia Internacional de Financiamiento Público: Desafíos y Propuestas.

El financiamiento político es un tema de suma importancia en nuestros tiempos. Es relevante para todas las democracias porque el financiamiento de un partido o sea las cantidades y su origen pueden influir en las políticas y decisiones futuras de este funcionario u organización política.

La transparencia en el financiamiento de partidos políticos es particularmente importante obviamente en años de elecciones. Los votantes quieren saber cuales serán las políticas de un candidato o partido en particular. La transparencia de las fuentes de los fondos de una campaña política es una manera de conocer mejor a un candidato o candidata.

Las políticas y regulaciones en cuanto al financiamiento de partidos políticos también ayudan a nivelar el campo de juego para todos los candidatos. Por ejemplo en los EEUU la ley federal de campañas electorales establece techos financieros para las contribuciones individuales a candidatos para su elección y estas contribuciones son parte del registro público o sea son completamente transparentes.

En el transcurso de los próximos dos días ustedes tendrán la oportunidad de escuchar de expertos nacionales e internacionales las lecciones aprendidas en otros países y hacer diversos análisis comparativos del tema de financiamiento público alrededor del mundo. Ustedes tendrán ojala la oportunidad de fortalecer su papel como agentes de

cambio trabajando por una mayor transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

Las conferencias en este tema no son muy frecuentes. No es fácil reunir en el mismo lugar a expertos de tanta calidad como los que tenemos hoy en un tema tan significativo pero complejo y multidimensional como es la transparencia de financiamiento político.

Es por eso que los invito a aprovechar al máximo las presentaciones de los expertos que nos honran con su presencia. Quiero agradecer a los expertos nacionales y los expertos internacionales quienes han viajado desde Costa Rica, México, Chile, Argentina, Inglaterra, Alemania y los Estados Unidos para ser presentadores de esta conferencia.

De manera especial quiero mencionar al Dr. Kevin Casas-Zamora, segundo Vicepresidente de Costa Rica, uno de los más reconocidos expertos en financiamiento de campañas políticas en Latinoamérica.

Finalmente quiero felicitar a los organizadores de este evento, a cada uno de los asistentes que representan a la sociedad civil, medios de comunicación, poderes de estado, representantes de partidos políticos, sector privado, académico y quizá más importante, ciudadanos en general.

Todos ustedes tendrán la oportunidad de aplicar los conocimientos adquiridos en beneficio de su democracia y su sociedad.

Muchas gracias y les deseo mucho éxito en sus deliberaciones.

## Conferencia Magistral

Por Kevin Casas-Zamora

Profesor de Teoria del Estado en la Universidad de Costa Rica Licenciado en Derecho en la Universidad de Costa Rica con Master y Doctorado en Ciencias Políticas por las Universidades de Essex y Oxford

n esta presentación voy a tratar de tocar cinco temas básicos en materia de financiamiento político: en primer lugar, por qué el financiamiento político importa en una democracia; en segundo lugar, haré una revisión muy rápida del menú de opciones que tiene cualquier democracia que quiera regular el flujo de recursos hacia y desde el sistema político; en tercer lugar, haré una pasada con brocha gorda sobre la regulación del financiamiento político en América Latina (AL), esto es cuáles son los patrones cuando uno ve en las regulaciones que hay; en cuarto lugar, creo que cualquier esfuerzo de regulación debe estar precedido de una reflexión sobre algunas de las cosas que consistentemente uno oye repetidas en estas discusiones, por lo que quiero hacer una revisión de la evidencia que sustenta algunas afirmaciones típicas sobre el financiamiento político; finalmente, voy a tratar de destilar algunas reglas, algunas lecciones extraídas de la experiencia de AL y de lo que yo he podido ver de lo que he investigado sobre estos temas.

¿Por qué importa el financiamiento político? Yo voy a proponer que importa por cuatro motivos fundamentales. Primero, porque impacta sobre las condiciones de la competencia electoral. El flujo y la distribución de fondos electorales inciden directamente sobre la equidad electoral, sobre las posibilidades reales disfrutadas por los partidos y por los candidatos para hacer llegar sus mensajes a los votantes. Entonces, un financiamiento electoral equitativo se convierte en una condición facilitante para que el resultado electoral no esté dictado de antemano, para que sea contingente, y esa contingencia es un requisito fundamental para la democracia.

En segundo lugar, impacta el financiamiento político ya no únicamente la igualdad electoral, sino en términos más amplios la igualdad política. Esto porque el uso del dinero en las campañas ofrece una oportunidad para magnificar la influencia política de determinados individuos o grupos sociales. Entonces, su regulación es de

importancia crítica para la protección del valor de la igualdad política, que es central en la democracia.

En tercer lugar, porque tiene un impacto sobre la integridad política y sobre la autonomía de los tomadores de decisiones públicas. Esto no hay que explicarlo demasiado. Es evidente que el proceso de recolección de fondos, sobre todo en la época electoral, ofrece obvias oportunidades, NO CERTEZAS, para el intercambio de favores entre los contribuyentes a las campañas y los políticos, o al menos, para la aparición de continuos conflictos de interés para los tomadores de decisiones públicas. Entonces, el financiamiento electoral es un factor de riesgo, pero no más que eso, para la integridad y la autonomía del sistema político.

Y en último lugar, algo que en realidad es una suma de todo lo anterior: el financiamiento político impacta la legitimidad política, porque, por todas las razones anteriores, en casi todas las democracias el tema se ha convertido en una continua fuente de especulaciones y de escándalos, reales como presuntos, que tienen un efecto nocivo sobre la legitimidad de las instituciones democráticas.

Entonces, pues, hay cuatro razones de peso por las cuales este tema le importa a la democracia.

Pero aquí debemos hacer una aclaración importante: el hecho de que el tema del financiamiento político importe para la democracia no significa que necesariamente sea un tema malo o pernicioso para la democracia. Esto es importante tenerlo claro porque este tema, en general, trasciende a la opinión pública únicamente por sus ribetes patológicos, únicamente en la forma del escándalo, del conflicto de interés, de la donación ilegal, y no como lo que es, una parte consustancial del juego democrático. Uno de los autores clásicos en este tema, Alexander Heard, decía que los costos financieros de nominar y elegir autoridades políticas son tan inevitables en una democracia como lo es un cierto nivel de demagogia en el debate público. Sin dinero simplemente no puede haber elecciones libres.

Ahora bien, establecida la importancia del tema para la democracia, cuáles son los instrumentos regulatorios a los que se puede echar mano. Son muchos, y las combinaciones son innumerables, y de hecho una de las cosas que hay que empezar

diciendo, es que la combinación que de esos instrumentos haga cada país depende de una gran cantidad de factores. No esperemos que haya recetas ni soluciones únicas en este tema. Mucho depende de la cultura política de cada país, del sistema electoral, del tipo de régimen político, etc. Lo más que podemos hacer es ver cuál es el menú y cuáles son las opciones y cada país las combinará como mejor le parezca.

En primer lugar tenemos un grupo de regulaciones que tienen que ver con las fuentes de financiamiento. Esas regulaciones pueden ser a su vez de dos tipos: hay regulaciones negativas en el sentido de que limitan ciertas fuentes, y hay regulaciones positivas en el sentido de que estimulan o proveen de ciertas fuentes de financiamiento a los actores políticos.

En cuanto al grupo de las regulaciones negativas, las más obvias o típicas son los controles sobre las donaciones políticas, que van desde la prohibición de ciertas fuentes de financiamiento hasta la limitación cuantitativa de ciertos tipos de financiamiento. Y aquí, voy a hacer algunas reflexiones sobre qué es lo que nos indica la experiencia internacional sobre los efectos de cada uno de estos tipos de medidas. En general, los controles sobre las donaciones políticas requieren para funcionar un sistema de reporte de financiamiento político muy complejo. Necesitan también que se proporcione a la institución que está a cargo de monitorear estas cosas los recursos y el poder para hacerlo. Entonces, podemos poner las limitaciones en las leyes, pero van a estar pintadas en la pared si no hacemos otra serie de cosas adicionales.

Y quisiera añadir un segundo punto: los controles a las donaciones políticas, si son excesivamente severos, pueden ser contraproducentes. Hay experiencias en este sentido. Desde hace tiempo en Colombia, en Costa Rica y otros países, se ha venido discutiendo la posibilidad de prohibir las donaciones privadas a los partidos y a los candidatos. Esto tiene precedentes. Con algunas variaciones, se intentó durante mucho tiempo en Francia y en la India, y los resultados fueron desastrosos, porque lo que generó tal prohibición fue una propensión a utilizar mecanismos de financiamiento por parte de los partidos que fueron aún más oscuros, aún más opacos, aún más por debajo de la mesa.

Sobre la situación sobre cada uno de estos instrumentos en AL. Sobre la regulación de las fuentes de financiamiento y los controles sobre donaciones políticas, uno puede decir que una amplia mayoría de países tiene algún tipo de limitación en la recepción de donaciones políticas. Las prohibiciones más comunes pesan sobre las donaciones extranjeras (casi todos los países las prohíben), las donaciones de contratistas del estado y las donaciones anónimas. Los límites cuantitativos a las donaciones individuales son menos comunes, pero por ejemplo Costa Rica los tiene, también Brasil, Perú y otros países, pero, en general, se usan menos.

Los subsidios estatales son el gran instrumento de regulación de financiamiento político que se ha utilizado en AL. Con excepción de Venezuela, todos los países tienen formas diferentes de subsidio estatal. En términos generales, los receptores de esos subsidios casi siempre son los partidos o las coaliciones de partidos. Excepcionalmente son los candidatos, aunque algunos países se lo dan a los candidatos: Ecuador lo hace, Panamá en algunos casos a nivel local, etc. Pero la regla es que son los partidos quienes reciben los subsidios. Estas subvenciones generalmente son electorales, están concebidas para épocas de campaña, lo cual no es demasiado deseable. Sin embargo, también hay países de la región, como México, que combinan subsidios electorales y subsidios ordinarios. La excepción son los países que únicamente tienen subsidios ordinarios, que expresamente excluyen de su cobertura la actividad electoral. Perú es uno de esos casos, como también lo es Guatemala. Esto es importante porque en Europa Occidental, por ejemplo, la norma es que los subsidios son ordinarios antes que electorales. En AL, en parte por la existencia de regímenes presidenciales, los subsidios son fundamentalmente electorales o mixtos. Mayoritariamente los subsidios se asignan en forma proporcional al resultado electoral, pero en algunos países hay sistemas de asignación mixta que hacen que un porcentaje del subsidio se reparta con reglas de igualdad absoluta y otra se reparta proporcionalmente. Casi siempre los sistemas de subsidio en AL tienen una barrera de acceso, que generalmente oscila entre el 2 y el 5% de la votación. Los subsidios indirectos tienden a ser muy limitados, aunque está creciendo el uso de la franja gratuita de televisión para los partidos. Hablando de la franja, en AL los casos paradigmáticos son los de Chile y Brasil, donde los partidos no pueden adquirir publicidad televisiva privadamente, sino que el estado provee un espacio que se reparte de acuerdo con ciertas reglas y que constituye la dotación de publicidad televisiva a la que tienen derecho los partidos y los candidatos. Como decía, la utilización de ese mecanismo está creciendo en la región, aunque con algunos

bemoles, porque en algunos países esa franja sólo existe en los medios de propiedad estatal y bien sabemos que la audiencia de estos medios es muy, muy limitada.

Los subsidios estatales directos son muy heterogéneos en AL, entre otros motivos porque los montos desembolsados son también muy variados. Una vez más, hay de todo: sistemas bastante generosos como en México, Panamá o Costa Rica; sistemas medianamente generosos como Nicaragua, El Salvador y Bolivia; y sistemas muy modestos en la dotación de recursos que dan a los partidos como Honduras, Ecuador y Guatemala. Entre los casos latinoamericanos, por mucho el sistema de subsidio estatal mexicano es el más generoso, pero aun México aparece muy por debajo de las democracias europeas, que tienen sistemas de subsidio extraordinariamente bien dotados. Y en América Latina hay casos en los que la dotación de subsidios es demasiado pequeña como para tener un impacto significativo en la marcha de los partidos. Cualquier efecto que persiga el sistema guatemalteco de subsidio, por ejemplo, difícilmente lo puede conseguir con la cantidad que desembolsa.

En esto de los subsidios, también es interesante preguntarnos por la proporción del gasto electoral que llega a ser cubierto por el subsidio. Entre las naciones centroamericanas, por ejemplo, tenemos el caso de Costa Rica, donde el subsidio llega a cubrir una parte muy importante del gasto (rutinariamente por encima de las dos terceras partes del gasto total de la elección); casos como el de Nicaragua, en el que no tiene un efecto despreciable; y otros casos en los que tiene un efecto muy marginal. En el caso de Guatemala la evidencia sugiere que el subsidio no llega a cubrir, en el mejor de los casos, el 5% del gasto electoral.

En cuanto a las regulaciones sobre los gastos electorales, en la región hay un uso limitado de los topes generales de gasto electoral. Estos únicamente existen en México, Colombia, Ecuador y Argentina, y en general existen con grandes diferencias, variaciones en su aplicación y con un éxito relativamente limitado. En algunos países hay topes específicos de gasto mediático (casos de Perú, Chile, Brasil). Aquí vale la pena resaltar un punto importante que no mencioné antes: los topes específicos, particularmente cuando tienen que ver con las erogaciones mediáticas, son mucho más fáciles de aplicar que los topes generales de gasto, porque el gasto en televisión, por ejemplo, es relativamente fácil de monitorear. En algunos países también se controla

la duración de las campañas –así es en Costa Rica, Nicaragua, El Salvador—pero, en general, con muy poca efectividad.

Sobre las reglas de transparencia financiera cabe decir que la obligación de rendir cuentas existe en casi todos los países. En algunos casos esa obligación cubre el financiamiento público y privado y, en otros, como Guatemala y Panamá, únicamente el financiamiento público (sólo se rinde cuentas sobre cómo se utiliza el financiamiento público). La obligación recae fundamentalmente sobre los partidos y como excepción sobre los candidatos (aunque esto se hace en Brasil, Chile, Colombia y Panamá). Este punto merece mucha atención, porque uno de los fenómenos muy visibles en AL es que por la falta de institucionalización de los partidos políticos, buena parte del juego financiero de las campañas se articula alrededor de los candidatos, no de los partidos; esto es, funciona al margen de las estructuras institucionales de los partidos. Entonces, cuando la obligación de rendir cuentas se le impone a los partidos, en realidad lo que estamos haciendo, es excluyendo del reporte de la actividad financiera el grueso de ella. Por último, sobre este punto de las reglas de transparencia, hay que decir que los mecanismos de auditoria en AL tienden a ser muy pobres y muy limitada la circulación de la información que emana de ellos. En esto la gran excepción de AL es México, que ha creado un aparato extraordinariamente bien dotado desde el punto de vista financiero y humano, que hace que la auditoria de la actividad financiera de las campañas sea muy efectiva.

En cuanto al régimen sancionatorio, digamos que en algunos casos no hay sanción alguna (casos de Uruguay, El Salvador, Guatemala). En estos casos, para todo efecto práctico, no existe legislación de control sobre el financiamiento político. En la mayoría de los países, incluida Nicaragua, existen multas y en menos casos existen sanciones administrativas y penales. Es muy poco común el uso de la retención de subsidios como mecanismo de sanción, que creo que es una cosa que tiene mucho potencial y a la que hay que ponerle mucha atención. Perú, de nuevo, es una excepción, que introdujo esa norma en su legislación nueva e hizo bien en hacerlo. Hasta donde sé, me parece que en ningún caso se prevén sanciones electorales de pérdida de credencial y demás.

Y la gran pregunta en esto es, obviamente, si se aplican las sanciones. La respuesta general es no. Yo conozco bien los casos de Centroamérica, en donde hay sanciones, y la verdad es que no se han aplicado. De nuevo, en este caso, una excepción notable en el caso de México, donde después de la última elección presidencial al PRI se le impuso una multa de 102 millones de dólares, que es un récord mundial.

De toda esta revisión inferimos que los controles legales sobre el financiamiento político se ejecutan mal en la práctica, con la única excepción de los subsidios estatales. Estos últimos sí funcionan fluidamente en toda AL (cuando se trata de recibir plata, allí la cosa si funciona). Los otros controles legales en general no funcionan. Y los controles internos de los partidos casi están ausentes, en parte por lo que decía hace un momento, que el grueso de la recaudación funciona al margen de las estructuras partidarias en muchos países. En muchos casos los únicos controles, o los más importantes, sobre el financiamiento político, vienen por mecanismos extrapolíticos, por investigaciones periodísticas o extra-partidarias (por ONGs, en algunos casos). Pero ese mecanismo no existe en todos los casos y depende, de cualquier modo, de si la prensa es independiente o no y de muchas otras cosas.

En términos generales, y contrario al tono de todo lo dicho, no hay que ser tan pesimista. Pese a las apariencias, la situación de los regímenes de regulación de financiamiento en AL no es tan terrible en términos comparados. Si ustedes analizan el grueso de los sistemas de regulación de financiamiento político, los sistemas existentes en AL no son muy diferentes -y en algunos casos son más rigurosos-que el aparato legal que existe en Suecia, en Holanda o en algunas otras democracias muy respetables. Esto me conduce a un punto más general: regular el financiamiento político es muy complicado para todas las democracias. No es este un tema que haya que festinar ni en el que se puedan hacer milagros de la noche a la mañana. Es, en algún sentido, una reforma política de segunda generación a la que hay que entrar una vez que aspectos básicos del sistema electoral estén consolidados. Es una reforma que requiere un grado de sofisticación mucho mayor de lo que requiere controlar el fraude, por ejemplo. Una vez que se tiene un sistema electoral que está funcionando y lo hace razonablemente bien, se puede pensar en regular el financiamiento político en forma efectiva. Es, pues, una reforma política de segunda generación y hay que tener mucha paciencia en esto, porque en algunos países de AL ni siquiera la primera fase está asegurada.

A continuación voy a dejar enunciadas algunas consideraciones sobre los límites de las verdades convencionales sobre el financiamiento político. La primera verdad, que todos hemos oído, es que el costo de las campañas está aumentando escandalosamente en AL. Yo tengo serias dudas sobre esto. Por lo menos la revisión detallada que hice en los casos de Costa Rica y Uruguay me indica que no es así.

Me parece que es una cosa que se repite sin cesar y que la evidencia empírica, que es difícil de obtener, no lo sustenta nítidamente. Y no sólo en AL, pues hace unos tres años publicaron una investigación sobre gasto electoral en los Estados Unidos, y resulta que en las elecciones del año 2000 las erogaciones electorales estaban en el mismo nivel, en términos reales, que en la elección de 1912.

Tampoco hay que suponer necesariamente que la televisión absorbe la abrumadora mayoría del gasto electoral y es la responsable de su aumento. Cuidado con eso. La televisión es importante, pero en los casos que conozco mejor, en Costa Rica y Uruguay, la televisión tiene una importancia mucho más limitada de lo que uno hubiera pensado.

En el caso de Costa Rica, en las elecciones 1990, 1994 y 1998, la emisión de publicidad en televisión absorbió aproximadamente el 10 ó 12% de los gastos. En el caso costarricense, lo que es extraordinariamente caro fue la recreación cada 4 años, desde cero, de una organización nacional del partido. Esto es extraordinariamente oneroso, mucho más que la emisión de publicidad televisiva.

Y en el caso de Uruguay, aunque era mayor la proporción de recursos que iban a la televisión, no era superior a un tercio. Si ustedes suman todos los otros gastos — y tómese en cuenta que en las campañas locales, que mal que bien son la mayoría en AL como en los Estados Unidos, el uso de la televisión es muy limitado—el porcentaje que va a televisión es más limitado de lo que se piensa. Así, pues, me parece importante no operar sobre la presunción de que la televisión es un gasto abrumador en todas partes. Ojo, puede ser así en las campañas presidenciales en algunos países. Pero aún en esos países, si se suma el juego político en su totalidad —tanto elecciones nacionales como locales—la televisión puede ser mucho menos relevante.

Tenemos luego, la noción de que el financiamiento político explica los resultados electorales. Aquí les aseguro que la disponibilidad de recursos por parte de los partidos es un pobre predictor de resultados electorales. Perú ofrece el ejemplo por antonomasia:

en la campaña de 1990 los gastos publicitarios de Mario Vargas Llosa superaron los de Alberto Fujimori por un factor de 62 a 1 y, aún así, Vargas Llosa acabó perdiendo la elección. Entonces, cuidado con eso.

Otra verdad convencional más: la idea de que el financiamiento político explica las políticas públicas. Eso tampoco es tan cierto. Cuando uno analiza los escándalos de financiamiento político que ha habido en los diferentes países, lo que encuentra es que el intercambio que hay entre donadores y políticos es un intercambio en el que, casi siempre, los donadores buscan beneficios para sí mismos o sus empresas. El secuestro de las grandes políticas públicas no se da a través de las donaciones políticas, porque estas, en general, no se canalizan en AL corporativamente, a través de los grupos de presión, sino que se canalizan individualmente. Entonces, si hay un sesgo en las políticas públicas, se debe a que en economías capitalistas con altos grados de inequidad, el sector empresarial tiene muchas formas de influir sobre las políticas públicas y de garantizar que sus intereses en general son tomados en cuenta prioritariamente por el estado. En esta dinámica las donaciones tienen un papel muy limitado.

Tampoco es necesariamente cierto que las contribuciones políticas sean un mecanismo de compra de las decisiones políticas. Es mucho más complicado que eso. En general, lo que indica la evidencia internacional, de muchos países, es que facilitan el acceso a los tomadores de decisión, pero esto no es igual que comprar el contenido de la decisión misma. En general, las donaciones políticas facilitan un recurso a disposición del donador, pero no un resultado.

Y, por último, se afirma que, cuando existe conexión entre una donación y un beneficio político específico para el donador, es porque la donación es la causa eficiente del beneficio. También aquí la cosa es mucho más compleja. Les voy a poner un ejemplo que conocemos bien en Costa Rica: el de la transnacional francesa Alcatel. La empresa le da una donación grande a la campaña política de un ex - Presidente de la República. Después, a pesar de haber entregado una donación grande, siente que tiene que ir a pagar sobornos a algunos funcionarios para que le den una licitación. Esto sugiere que la donación no es la que está comprando el resultado, sino que es el soborno el que lo está haciendo. La donación únicamente facilita un acceso más o menos fluido a los tomadores de decisión, pero el resultado depende del soborno. Entonces, en

muchos casos, las donaciones coexisten con otros factores, acaso más importantes, de distorsión de la autonomía de los tomadores de decisión.

Lo último que voy a decir: cuatro reglas de oro sobre la regulación del financiamiento político. La primera es la moderación. La respuesta a los problemas de financiamiento político no es una regulación cada vez más severa.

La segunda es que toda reforma debe venir acompañada de recursos económicos e institucionales para aplicarla.

La tercera es la revisión permanente. La del financiamiento político es una legislación interminable, como la llaman los alemanes, y hay que estarla ajustando constantemente.

Y, la cuarta, y acaso la más importante, es la necesidad de ser realistas. Hay que ser realistas sobre lo que se puede lograr mediante la regulación. Si ustedes ponen sobre los hombros de una reforma de financiamiento político la tarea de limpiar de corrupción el juego político, simplemente lo que van a obtener es una gran desilusión. Mucho me temo que todo lo que puede hacer una reforma bien concebida del financiamiento político, es limitar daños inevitables al juego político. Pero eso no es poca cosa y hay que hacerlo de todos modos.

La experiencia internacional sugiere que la alternativa a no regular el financiamiento político es, seguramente, mucho peor que los problemas que acarree la más deficiente de las regulaciones.

Les agradezco muchísimo haberme invitado a ser parte de esta discusión, haberme recordado el placer de ser académico por un ratito y les deseo dos días muy productivos.

regar salarates ir algunos, functionalus quae quel la dan cum litrianature lanis anglumi que la aleccodo meres in que med nomprancio el resultació, alors que en el subsecto els que la merendel en de partir de minimistra diministra de partir de del primer de la planta del la comprandel en de partir perendi del deliberado del primer de del primer de la planta constructor del

## Panel 1: Temas en el Financiamiento Político

El 27 de julio de 2006

Transparencia en el financiamiento político, Revelación en la Práctica, Rol de la Sociedad Civil y los Medios de Comunicación

Por Jeffrey Carlson

Especialista de IFES

ncarar los temas de corrupción política a través de una mayor transparencia y control sobre el financiamiento de la política es el punto de entrada clave para abordar los problemas fundamentales de la competencia política, la corrupción y sobre todo la credibilidad de los procesos democráticos. Para transparentar el financiamiento político se requiere liderazgo político y una coalición de asociados clasificados desde oficiales claves del gobierno y actores políticos, hasta las organizaciones civiles y los medios de comunicación.

El dinero importa para la democracia porque sin el buena parte de la actividad política simplemente no podría desarrollarse. El financiamiento de la política, tanto de los partidos, como de las campañas afecta todos los requerimientos fundamentales de la democracia. Esto incluye la libertad de formar y unirse a organizaciones, libertad de expresión y acceso a fuentes alternativas de información, el derecho a votar en elecciones libres y justas, el derecho de competir para cargos públicos, y la responsabilidad política.

Esta presentación busca discutir tres importantes vínculos. Primero, va a mostrar el vínculo entre transparencia y rendición de cuentas de financiamiento político y la responsabilidad de los actores políticos. Segundo, va a demostrar que la efectiva transparencia requiere de una coalición de actores. Tercero, va a examinar cómo una respuesta al escándalo relacionado con el financiamiento político puede iniciar significativas reformas.

#### Transparencia y Responsabilidad

El Juez de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos, Louis Brandeis dijo: "La luz del sol es el mejor desinfectante". Realmente, la transparencia en el financiamiento político, lograda a través de la disponibilidad (y accesibilidad) de información y estados de cuentas de financiamiento político, puede contribuir a echar luz y mitigar los efectos de prácticas corruptas e ilegales. Al mismo tiempo, simultáneamente recompensa a aquellos que "cumplen con las leyes".

La disponibilidad y accesibilidad de las cuentas de financiamiento político se hace posible a través de publicaciones. Brevemente, la publicación responde: quién da, cuánto da, a quién, para qué, y cuándo?

La publicación efectiva debe ser comprensiva, regular, detallada y oportuna. De este modo, las cuentas de los partidos políticos deben ser publicadas sobre una base regular y la información de campaña debe ser publicada antes,, durante y después de la elección.

Debe haber reglas claras también y definiciones acerca de lo que se debe publicar. Por ejemplo, cómo se definen los términos "donaciones en especie" y "voluntarias". Y cómo son valoradas estas contribuciones.

Finalmente, esta información necesita ser públicamente accesible a cualquiera, puesto que esto es la base fundamental de la publicación efectiva. IFES ha descubierto que el impacto de la transparencia puede ser oscurecido cuando la información de las cuentas no es presentada al público de una manera fácilmente comprensible. Muchas veces, el acceso a esta información, aunque oficialmente pública puede ser limitado Por ejemplo, el acceso público a los documentos en la oficina del Regulador del

financiamiento político, puede ser difícil. O los la información puede ser publicada en diarios oficiales de circulación limitada. En cada una de estas dos situaciones, la información se hace pública, pero no de una forma que facilite total y abierto acceso.

Una de las formas más efectivas de hacer pública una información, es a través del Internet. Una amplia línea de países en diferentes niveles de desarrollo, tienen cuentas políticas disponibles a través del Internet. Estas incluyen países desde Australia, Reino Unido y los Estados Unidos, hasta Bosnia y Herzegovina, República de Georgia y Lituania. Otros países tales como Nigeria, Bolivia y Perú están tomando pasos serios para colectar datos de cuentas que serán eventualmente colocadas en el Internet.

Las ventajas del Internet sobre los medios de comunicación impresos, pueden ser varias, por ejemplo:

- 1. Es fácil y disponible para cualquiera con acceso al Internet, más notablemente grupos de la sociedad civil y medios de comunicación, quienes típicamente cuentan con niveles de acceso al Internet.
- 2. Los grupos de la sociedad civil y los medios de comunicación pueden usar la información disponible para monitorear y analizar reportes, usar datos de información de las cuentas en sus reportes investigativos y hacer quejas externas. Haciendo esto se aumenta la responsabilidad y se incentiva a los destinatarios de la regulación a presentar reportes más exactos.
- 3. Alivia la carga del regulador del financiamiento político, facilitando los procesos de investigación y aplicación de la ley. Al mismo tiempo, la amplitud en la publicidad de las finanzas partidarias y de campaña permite levantar el perfil e incrementar significativamente la credibilidad del regulador. Esto es particularmente importante para aquellos órganos electorales que pueden estar luchando para mantener su independencia e integridad operacional.

#### Información Formal e Informal

Las leyes formales, regulaciones y sistemas de información están vigentes en muchos países alrededor del mundo. Estos por lo general están centralizados en un

#### Conclusión

Esta presentación busco realzar cuatro puntos claves:

- 1. La información es crucial para la aplicación efectiva de la ley y responsabilidad.
- 2. Se pueden dar pasos para intensificar el cumplimiento de los requerimientos de publicación.
  - 3. La transparencia requiere una coalición de actores trabajando mediante medios formales e informales.
    - 4. El período de campaña es un excelente tiempo para promover reformas.

Finalmente, una transparencia más grande a través de información intensifica la voz del votante y permite a los ciudadanos a sentirse más facultados, con lo cual se restablece confianza pública en el proceso político y en las instituciones que regulan ese proceso.

## Financiamiento de Partidos y Campañas: Fondos Públicos vs. Fondos Privados

Por Delia Ferreira Rubio, Doctora en Derecho Profesora de la Universidad del CEMA, Buenos Aires

a regulación del financiamiento de la política debe atender no sólo al contexto histórico y cultural en que se desarrolla la actividad de los partidos, sino también a las características del sistema de gobierno, las reglas electorales, el sistema de partidos y también a las prácticas que informan la vida política.

Los aspectos que debe abordar la regulación del financiamiento de la política son variados y comprenden el origen y destino de los fondos, los actores responsables, los plazos y procedimientos, los criterios de distribución, las exigencias de reporte, registro y publicación y los mecanismos de control y sanción. Nos referiremos, a continuación, a uno de los temas centrales a resolver: el origen de los recursos.

Uno de los ejes centrales de cualquier regulación en materia de financiamiento de los partidos políticos es el relativo a la combinación entre fondos públicos y privados que integrarán los recursos partidarios o de campaña. Las opciones incluyen la financiación privada exclusiva, numerosas variantes de financiamiento mixto y el financiamiento exclusivamente basado en la asignación de fondos públicos.

El financiamiento privado de campañas y candidatos fue durante años la única fuente de ingreso con que contaron los partidos. El riesgo principal consistía en la dependencia de los funcionarios políticos del poder económico; los representantes representaban más a sus financistas que a la ciudadanía y las decisiones políticas podían estar inspiradas en intereses particulares, en lugar de estarlo en el bien público. Estos riesgos sumados a la constitucionalización de los partidos políticos en la segunda mitad del Siglo XX, generaron la aparición del financiamiento público para las campañas electorales y para el sostenimiento de los partidos; los sistemas de financiamiento pasan a ser mixtos.

En la actualidad hay una corriente de opinión que propugna la adopción de sistemas de financiamiento íntegramente público, con prohibición absoluta de fondos privados.

Quienes proponen el sistema exclusivamente público creen que así se evitará todo aporte privado y sus consabidas consecuencias y confían, además, en que por esta vía se logrará bajar los costos de la campaña y aumentar la equidad en la competencia.

El aporte de fondos públicos a los partidos o los candidatos -según la modalidad adoptada por cada país- produce incentivos para:

- Generar condiciones equitativas de competencia electoral
- Facilitar la participación de partidos o candidatos que carecen de fondos y no tienen capacidad de recaudación
- 3. Independizar a los candidatos/funcionarios y a los partidos de la presión directa o indirecta de los capitalistas y donantes
  - 4. Reducir la necesidad de fondos de los partidos y los candidatos
  - 5. Reducir el potencial de corrupción
- 6. Contribuir al sostenimiento y fortalecimiento de los partidos políticos, como actores fundamentales para el funcionamiento de las democracias representativas

El logro de los objetivos señalados dependerá de las condiciones de la asignación de fondos públicos a los partidos políticos. Así, por ejemplo, si los criterios de distribución de los fondos se basan en la obtención de bancas parlamentarias o en la participación en elecciones anteriores, es probable que el efecto que se produzca no sea la ampliación de la participación y la creación de un ambiente de competencia abierta y pluralista, sino la consolidación de los partidos tradicionales y el mantenimiento del *statu quo* del sistema de partidos. Un elemento esencial para que el financiamiento público pueda producir los efectos señalados es el establecimiento de un mecanismo de control eficiente y un sistema de sanciones razonable y aplicable.

El financiamiento público también presenta algunas aristas problemáticas. En sociedades subdesarrolladas o con crisis económicas severas, con altos índices de

pobreza y grandes sectores de la población con necesidades básicas insatisfechas, la ciudadanía cuestiona la decisión de asignar partidas del presupuesto público a los partidos políticos; la deslegitimación es mayor en el marco de la pérdida de confianza en los partidos a la que nos referimos al principio. Por otra parte, si el grueso de los gastos de los partidos es solventado con fondos públicos, se produce una relación de dependencia con el Estado, una "estatización" de los partidos. El fenómeno produce un alejamiento de los partidos respecto de la gente, ahondando así la crisis de confianza que los afecta.

Párrafo aparte merecen los intentos de prohibir en forma absoluta el financiamiento privado y sustituirlo por una financiación exclusivamente pública. A nuestro juicio, la prohibición lisa y llana de los aportes privados tendrá dos consecuencias claras y negativas. En primer lugar, los aportes privados seguirán existiendo pero al ser ilegales, se canalizarán en forma oculta y fuera de cualquier posibilidad de control y transparencia. En segundo lugar, el Estado tendrá que ampliar el presupuesto público destinado a los partidos o los candidatos, por más bajos que sean los costos de las campañas. Este aumento de los fondos destinados a los partidos -como dijimos- no es fácilmente justificable en sociedades como las latinoamericanas con economías débiles -cuando no en franca crisis- y con importantes demandas sociales insatisfechas.

Sin duda el financiamiento privado ha generado más críticas que elogios. Si bien el aporte de fondos a partidos por parte de los ciudadanos y las empresas puede ser visto como una forma de participación política, o incluso como una forma de expresión de la propia ideología, se objeta que puede conducir a una "colonización" de las estructuras estatales por parte de grupos privados económicamente poderosos. Cuando esto ocurre se afecta la esencia misma de las democracias representativas y los dirigentes políticos, los congresistas, los presidentes y sus ministros pueden dejar de actuar en aras del bien común, y transformarse en personeros de algunos sectores de interés.

Para evitar o prevenir la influencia ilegítima de los donantes en la acción pública de los candidatos las leyes han recurrido a un doble sistema de límites. Por un lado se han establecido montos máximos para los aportes privados, con el objeto de diversificar las fuentes de ingresos. El otro mecanismo es la prohibición de algunos aportes en función de la calidad del aportante (personas o gobiernos extranjeros, sindicatos, concesionarios de obras públicas, etcétera).

Un argumento tradicional a favor del financiamiento privado se vincula con la naturaleza de los partidos políticos como asociaciones privadas, de participación voluntaria. Si esto es así, son los miembros, seguidores y adherentes los que tienen el deber y el derecho de aportar los fondos que consideren necesarios para facilitar que el partidos cumpla sus funciones. El problema con este enfoque reside en que los partidos políticos, si bien son asociaciones voluntarias, tienen una naturaleza mixta, quasi pública, como reconocen muchas de las constituciones vigentes. Por otra parte, dado que uno de los fines de los partidos es el acceso al gobierno y la dirección de los asuntos públicos, dejan de ser de incumbencia exclusiva de sus miembros.

La autorización del financiamiento privado puede ser, en determinadas circunstancias, la garantía de la existencia del pluralismo. En efecto, un sistema íntegramente estatal de financiamiento puede prestarse a maniobras de exclusión por parte del gobierno de turno, con el fin de obstaculizar la actuación política de los grupos de oposición.

A nuestro juicio, lo más aconsejable es establecer un sistema mixto que incluya financiamiento público y privado: el primero, basado en criterios de distribución que combinen el principio de igualdad y el de proporcionalidad a algún elemento objetivo de arraigo del partido en la sociedad (votos, bancas, fondos recaudados, etc.); y el financiamiento privado, regulado de manera tal de garantizar la transparencia sobre el origen, monto y destino de los fondos recibidos, con las limitaciones que sean aconsejables según las condiciones de cada país.

## Cumplimiento de la ley

Por Marcin Walecki

# CONTROLES EFECTIVOS Y EJECUCIÓN DE LEY (Presentación basada en el Manual de IFES TIDE)

as elecciones democráticas y la gobernabilidad democrática involucran una mezcla de ideales altos, y también con frecuencia prácticas dudosas y mezquinas. Las campañas de elecciones, los partidos políticos, las organizaciones y grupos de presión políticamente activos, necesitan dinero que debe ser encontrado en algún lado. El financiamiento de la vida política es a la vezuna necesidad, -y un problema.

La frecuencia con que las nuevas leyes relacionadas con el financiamiento de las campañas y partidos son promulgadas, es testimonio del fracaso de muchos sistemas de regulaciones y subsidios existentes. Difícilmente un mes pasa sin que un nuevo escándalo involucrando dinero político, salga a la superficie en alguna parte del globo. Estos escándalos son frecuentemente la señal de que las regulaciones existentes en materia de financiamiento político, no están trabajando adecuadamente. O las leyes son inadecuadas, o no están siendo ejecutadas eficientemente.

Alonso Lujambio, el académico mexicano y anterior miembro de la comisión electoral de ese país, IFE, ha usado la noción de una "cadena" para caracterizar la aplicación de las leyes sobre financiamiento político. Es adecuado describir la aplicación de las reglas como un proceso con diferentes etapas. Es también importante anotar que las diferentes etapas de ejecución pueden ser la responsabilidad de entes separados.

La capacidad del ente encargado de la vigilancia al sistema de financiamiento político, claramente tiene un impacto en la efectividad del control así como en la confianza pública en los procedimientos. Sin embargo, no hay respuesta fácil a la pregunta: ¿Qué tipo de agencia de regulación para el financiamiento político debe tener una democracia? Búsquedas comparativas han mostrado que en más de 36 por ciento

(n=40) de los 111 países estudiados, no había un ente responsable para la administración y ejecución de las regulaciones.

Por otra parte, el tipo de agencia ente fiscalizador de las reglas de financiamiento político va a depender grandemente del tipo de tareas que este ente tendrá. En 63 por ciento de los países que tienen entes responsables de aplicación de las normas de financiamiento político, la mayoría de ellos cuentan con Cuerpos de Gerencia Nacional Electoral. Un 28 por ciento adicional de los países emplean como reguladores varios departamentos del gobierno, tales como el Ministerio del Interior, el Ministerio del Trabajo y Administración, el Ministerio de Justicia, la Oficina de Recaudación de Impuestos, y/o la oficina del Procurador General. Otras entidades responsables de la aplicación de las normas de financiamiento político pueden incluir los Parlamentos, Comisiones Parlamentarias, Cortes Constitucionales, y Tribunales, etc.

Además, la responsabilidad de la administración y ejecución del financiamiento político puede ser desempeñada por una sola entidad o puede ser compartida entre diferentes entidades. La efectiva implementación de legislación de financiamiento político se dificulta cuando diferentes entidades están a cargo de varios aspectos del mismo tema. De acuerdo con Kart-Heinz Nassmacher, la evidencia de democracias establecidas indica que el único modelo que puede funcionar bien, es aquel donde "hay una ley regulando dinero en políticas y solamente una agencia para implementarlo.

En cualquier caso, para determinar la forma de ejecución efectiva, existen cuatro ingredientes esenciales:

- 1. Las leyes mismas deben ser capaces de ejecución. La facilidad de prueba es un requerimiento esencial, para un esquema de ejecución que funcione
- 2. Los controles deben ser ejecutados vigorosamente, sin influencias o favoritismos.
- 3. La agencia encargada de la aplicación de las leyes debe ser independiente y libre de influencias o consideraciones partidarias.

4. Las penalidades deben ser efectivas, proporcionadas y disuasorias. Hay un amplio acuerdo en que la falta de ejecución de leyes de financiamiento político es un problema serio en muchos países. Con frecuencia, no existe el más leve esfuerzo para asegurar que las leyes sobre los fondos de campañas y partidos sean obedecidas, ni tampoco existen incentivos.

Muchos países, y especialmente democracias en desarrollo y transición, tienen grandes problemas en aplicar las regulaciones sobre el financiamiento de los partidos. Esto no debe ser una sorpresa, ya que hay muchos factores que contribuyen al fracaso en la aplicación de las leyes que regulan el financiamiento político. Al principio del 1966, el Comité Canadiense Barbeau reportó que "(1) los partidos establecidos han sido renuentes a iniciar acciones unos en contra de otros. (2) El costo y los inconvenientes relacionados con la impugnación de los gastos de campaña son prohibitivos para los ciudadanos civiles; (3) ningún grupo no político ni organizado ha asumido la carga de llevar adelante una demanda; (4) ninguna agencia oficial ha asumido por si, ni se le ha exigido que asuma la responsabilidad, de acusar a candidatos que hayan violado la ley de gastos de elección".

Si se tuviera que identificar las 5 principales causas de no-ejecución, de la regulación del financiamiento politivo estas serían:

- Lagunas e inconsistencias legales Los candidatos y líderes de los partidos políticos están frecuentemente preparados para romper la ley, si estoles permite ganar votos.
- Leyes ambiguas Términos típicamente usados en leyes de financiamiento político, tales como "donación", "campaña electoral", "política", y "partido político", no están definidos o están mal definidos.
- 3. Leyes ambiciosas Los legisladores y sus asesores frecuentemente subestiman las inherentes dificultades involucradas en implementar legislación en el campo del financiamiento político. Los ejemplos de Polonia, Rusia y Ucrania muestran que los límites en gastos han probado en la práctica ser irrelevantes, al haber

sido introducidos a niveles irrazonablemente bajos. No sólo fallaron para frenar "la carrera armamentista" en el financiamiento político sino que contribuyeron a disminuir la confianza en el sistema completo de regulaciónde financiamiento político.

- 4. Errores al especificar las penalidades y/o falta de incentivos de penalización. Aunque resulte sorprendente, las leyes algunas veces establecen faltas, pero no prevén penalidad para ellas. Por ejemplo, tiene poco valor especificar, que los partidos o candidatos deben publicar las donaciones, si ninguna penalidad ha sido impuesta por el incumplimiento en publicarlas.
- 5. Falta de capacidad administrativa en un ente regulador En muchos países, las leyes relacionadas con financiamiento político han llegado a ser más extensivas y complejas en años recientes. Sin embargo, frecuentemente ha habido fracasos para proveer entes reguladores con los recursos necesarios adicionales, financieros y humanos, para llevar a cabo sus funciones..

The state of the s

## Panel 2: Estudios de casos / Financiamiento político en la práctica

El 27 de julio de 2006

#### Administración Electoral Chilena

Por Elizabeth Cabrera

Subdirectora Servicio Electoral República de Chile

n el año 2003 en Chile, se dio a conocer la legislación de esta materia a través de acuerdos de distintos sectores políticos; la cual se fundó como una forma de financiamiento publico de la política. La ley 19,884 experimentó una serie de cambios importantes con respecto a: Los gastos electorales, los controles de campaña y los financiamientos que se brindan para hacer posible el proceso electoral de los distintos partidos políticos.

La ley tuvo que establecer determinados conceptos para que diera claridad de cómo administrar el financiamiento de la política, así como: ¿que es el candidato para el efecto del financiamiento?, ¿que es el partido político y que es la propaganda?

Se entenderán como gastos permitidos, a través de los distintos financiamientos, los siguientes:

- 1. La propaganda.
- 2. Las encuestas que utilizara el partido o candidato.
  - 3. El arrendamiento de bienes muebles o inmuebles.

4. El pago del personal por servicios prestados a las candidaturas.

Gastos por desplazamiento de las personas.

 Gastos que puedan generar la obtención de crédito bancario y los intereses que estos generen.

7. Las donaciones que hagan los partidos o candidatos para diferentes actividades

Sociales.

Los gastos electorales se deben generar únicamente durante el periodo que duren las campañas. También se determina un límite de costos a generar que varían según sea los tipos de elecciones que se lleven a cabo; este es determinado por el director del servicio electoral con anticipación de 5 meses a las elecciones.

La ley establece dos tipos de financiamiento: Público y Privado.

Financiamiento Privado: Es el que proviene de fuentes privadas, tendrá límites según establezca el comité electoral.

Este a su vez se puede subdividir en tres tipos: <u>Anónimo</u>, no tiene que sobrepasar el 20% del límite de gastos del partido; <u>Reservado</u>, se apoya del servicio electoral para hacer llegar las donaciones a los partidos; <u>Publico</u>, donaciones abiertas.

Si la cantidad de donaciones son mayores a los gastos dentro de lo permitido, la ley establece que el candidato o partido tiene la obligación de devolver el dinero a los donantes. Si no se puede hacer esto el dinero será entregado al servicio electoral.

<u>Financiamiento Público</u>: Es el que otorga el estado a los candidatos y partidos. Este se realiza a través de dos formas: Como Anticipo, relacionado directamente con la cantidad de votos obtenidos por el partido en las elecciones anteriores a la que se realizará; y como Reembolso, únicamente sobre las cuentas por pagar que el partido pueda demostrar tener una ves concluido el proceso electoral.

El candidato o partido deberá establecer su "Administrador Electoral", quien será el encargado de llevar la contabilidad de todos los gastos que se generen durante el proceso electoral. Treinta días después de haberse concluido los procesos electorales el administrador tendrá que presentar informes sobre la contabilidad que este llevó para su partido, si es rechazado por el servicio electoral no se les dará financiamiento público y recibirán respectivas sanciones.

#### Administración electoral en México

Por Fernando Agiss Bitar IFE - México

l proceso electoral mexicano es uno de los más grandes en el mundo, en este las campañas presidenciales duran alrededor de seis meses, también existen actos anticipados de las campañas, los cuales no están regulados por las leyes y todavía aun más, en el último proceso electoral, se vio un proceso anticipado del antes mencionado.

Todos estos procesos generaron grandes gastos, los cuales no fueron fiscalizados por el comité electoral. Dada esta situación se invitó a los candidatos a que voluntariamente dieran a conocer sus cuentas de los gastos generados.

Otro fenómeno que se vio, fue en los procesos internos de los partidos, quienes realizaron elecciones para escoger a sus candidatos, con recursos cuantiosos que tampoco fueron controlados, la autoridad electoral en este caso exigió a los partidos políticos entregar cuentas de los gastos que estaban realizando sus precandidatos, estas fueron auditadas y sancionadas por el órgano electoral.

En México existen todo tipo de financiamiento para a los partidos que se encuentran dentro de un proceso electoral: Públicos, Privados, Actividades especificas reembolsables, Federales, Estatales, Directos, Indirectos y hasta se permiten créditos comerciales bancarios. También se les da una cuota fija aunque no haya procesos electorales.

La responsabilidad del Organismo electoral, es regular todas estas formas de financiamiento, a diferencia del proceso de otros países, en México, todas donaciones se dan a conocer públicamente y más aun todas estas deben entrar al sistema financiero del país.

A marchite speciment to the state of the second state of the secon

And the state of t

# Panel 3: Perspectivas Internacionales del Financiamiento Político

El 28 de julio de 2006

Transparencia Electoral en Latino América: Temas, Dilemas de Dinero, Política y Elecciones

Por José Thompson

Director de CAPEL

in dinero, la política no existiría a como la entendemos hoy; sin éste no podríamos garantizar elecciones transparentes, competitivas y libres. El dinero concede poder independiente a las bases para emerger diferente del gobierno, el cual en su turno promueve el desarrollo de una sociedad democrática. Pero por muy efectiva que la prescripción haya sido en el pasado, el paciente está sufriendo sobredosis de medicamentos; la influencia del dinero ha venido a ser tan grande que está amenazando con hundir y debilitar los logros democráticos que América Latina ha hecho esmeradamente a lo largo de la última generación. Uno solamente necesita mirar a la investigación del anterior Presidente de Costa Rica, Abel Pacheco y las sanciones levantadas contra los dos principales Partidos Políticos de México PAN y PRI para sentir que hay algo que no está bien.

Es importante enfatizar que el dinero tiene un forzoso lugar en un proceso político democrático; sin embargo, ha llegado a convertirse en una influencia tóxica porque las circunstancias han cambiado así, dramáticamente. Para uno, el exponencialmente

elevado costo de campañas políticas ha desgastado el principio importante de honradez; sumas más grandes de dinero convertirán a un cierto número de votantes, en "más" votantes, ya que margina a aquellos candidatos que no pueden permitirse manejar campañas costosas. El problema es aun mayor en América Latina debido a sorprendentes desigualdades de riquezas. En segundo lugar los defensores de la creación de sociedades democráticas, ahora reconocen cómo el financiamiento para campañas irregulares, afecta tangiblemente cada día la vida de la gente común. Este conocimiento ha despertado un deseo de mejorar la vida de los ciudadanos promedio, los cuales a su vez, impulsan más y mejores movimientos organizados para promover una transparencia más grande en el proceso político y para más reformas gubernamentales en general.

No podemos esperar a cambiar inmediatamente el problema de financiamiento político; por añadidura a legislaciones propuestas y aprobadas, tenemos que trabajar para debilitar constantemente prácticas culturales que promueven toda forma de corrupción en la sociedad sin recurrir simplemente a legislación. Sin embargo, hay una acción inmediata que podemos tomar para poner freno a la desproporcionada influencia de dinero de los procesos políticos. Deberíamos empezar por obligar a los candidatos y partidos a que revelen el origen de las donaciones. Luego debemos movernos para poner topes a los gastos de campaña, con el fin de asegurar que la política no se vuelva territorio solo de los ricos. En tercer lugar, es fundamental que los candidatos y partidos se comprometan a una transparencia más grande en relación a sus cuentas bancarias, con el fin de identificar cualquier conexión financiera que podría vincular a los actores políticos con la corrupción, o alentarlos a comprometerse en tales prácticas. Por último todos los actores en el proceso político necesitan estar conscientes de cualquier consecuencia (y recompensa) que puedan venir por romper o cumplir con las reglas, a fin de promover el estado de derecho en el citado país.

La transparencia de contribuciones políticas, suscita un número de preguntas, las cuales van a necesitar ser establecidas a través de una robusta y saludable discusión pública. Naturalmente, la primera pregunta será: ¿"deberían ser publicadas todas las contribuciones"? ¿Hay una diferencia entre una donación "privada" y una "pública"? O ¿es el único factor, la magnitud de la donación? Si esto último es cierto, ¿cómo uno averigua cuando una donación de X valor necesita revelarse al público? Las diferencias, reales o percibidas entre una donación "pública" y una "privada" va inevitablemente

a guiarnos a una más amplia variedad de reglas técnicas, las cuales pueden terminar confundiendo a la población y llevándola a desilusionarse más que antes.

La pregunta fundamental en relación a los topes de gastos de campañas políticas es, ¿pueden los actores políticos gastar la suma que ellos desean, independientemente del origen de los fondos? Esta salida ha sido importunada con medidas temporales y restricciones específicas que no son observadas. Mientras las reglas no estén claras, los políticos y partidos pueden efectivamente evitar las leyes aun sin saber el público que sus acciones son ilegales. La tragedia es que el proceso democrático ha llegado a estar tan deformado que ha cesado de estar en todo, menos de nombre. Es esencial que cualquier legislación encargada de dirigir este proceso, incorpore el enfoque del "palo y la zanahoria" para alentar la obediencia, pero también tiene el significado de efectivamente castigar cualquier violación. El aspecto "zanahoria" debe ser barato y efectivo, para ser eficiente.

En una sociedad que ha estado dominada con corrupción de financiamiento político por generaciones, mayor transparencia es el remedio necesario para la dolencia. Sin embargo, esta solución es engañosamente simple. ¿Quién podría acceder a la información y cómo será diseminada? Quizás todavía más importante, ¿quién podría ser responsable de manejar esta información y cómo se podría asegurar que ese actor sea imparcial? Aun cuando es competencia de cada nación decidir las medidas específicas que ellos van a tomar para corregir el problema, es importante incluir hasta cierto grado, todos los actores principales (partidos políticos, candidatos, empresarios, un conjunto diverso de los medios de comunicación, ONGs y ciudadanía en general), a cada grado de toma de decisión y posteriormente cuando el plan de acción es ejecutado.

Con el fin de remendar reglas y regulaciones electorales, es esencial que el país en cuestión decida si va a crear un código criminal para elecciones, de un sistema de multas y castigos civiles, o incorporando ambos dentro de una cultura política más amplia. Una extensa variedad de soluciones indica que otros países tienen métodos diversos para tratar con el problema de la corrupción política, que extiende todo el espectro; algunos tienen reglas muy débiles mientras otras plantean castigar severamente a quienes violan la ley electoral. Numerosos problemas pueden surgir dependiendo de cual ruta tome un país y como ésta es implementada, pero todo será generalmente

resuelto alrededor de lo que decida cada parte, la capacidad de castigo, y cómo uno apoya sus propias acciones.

Ya que el problema de corrupción de financiamiento político no puede ser resuelto inmediatamente, a mi me gustaría solamente ofrecer algunas conclusiones; yo soy solamente una voz en el debate, invito a otros a unirse a mi. Esto dicho así, es importante que los estados que están tratando de abordar esta salida eviten mirarla solo como salida política. La corrupción afecta a todos los sectores de la sociedad y solo porque hay leyes haciendo ilegal el comprometerse en corrupción política, no la hará así. La corrupción debe ser abordada y derrotada en la sociedad en general. Esto significa que el estado no debería adoptar un solo remedio. Por ejemplo, no seria sabio si un estado decidiera usar incentivos, solamente para asegurarse el cumplimiento de la lev electoral.

En segundo lugar, el estado no deberá estar renuente a abrazar tácticas que han sido usadas en otra parte, en nombre de preservar su sociedad. La democracia cuando se practica correctamente, ha demostrado consistentemente que ha sido capaz de ejercer el deseo de la gente y de proteger lo que ellos valoran. En tercer lugar, esquemas que son altamente regulados, no promueven cumplimiento inmediato o siquiera acatamiento a largo plazo. Ya que es muy fácil involucrarse en corrupción, debería ser más fácil hacer las cosas correctas. Esto requerirá que el código electoral esté balanceado entre incentivos positivos para eliminar la corrupción y consecuencias negativas, intentando combatirla. El gobierno no debería aprobar un código que es poderosamente punitivo porque podría guiarlo a un aumento peligroso de poder gubernamental. Sería trágicamente irónico si el gobierno drásticamente limitara el derecho de la gente en nombre de preservar estos mismos derechos. A fin de ayudar a preservar estos derechos, sería sabio si el problema es dirigido por los distintos actores principales de la sociedad en cuestión. La inclusión de todos los actores primarios va a asegurar que el proyecto reciba los recursos necesarios (financieros, físicos, voluntad política, etc.) para resolver este problema. Por último, cualquier política necesita ser honesta y críticamente evaluada para valorar su éxito o fracaso, y la acción correspondiente deberá ser tomada dependiendo de ese análisis.

No obstante nada de esto llegará a pasar, al menos que la población esté siendo movilizada para demandar una transparencia mayor, la cual es la raíz del problema. Es

absolutamente decisivo que continuemos a educar a la población de los peligros de la corrupción política y que les demos los medios para ayudarse ellos mismos. Cuando el público es consciente de la magnitud de la corrupción del financiamiento político, ellos serán la medida que guíe a los actores principales, a actuar, reaccionar, y actuar nuevamente con el fin de asegurar que cualquier intento de reforma sea reproductiva en longitud y extensión. Una mera banda de auxilio no puede detener la perdida de integridad en el sistema y sin una comprensiva solución y cuidado continúo, el paciente va a morirse pronto.

#### Financiamiento Político relacionado con la Corrupción en Europa Central y Oriental

Por Dr. Marcin Walecki

IFES

no sólo tiene que mirar al Este y Centro de Europa para encontrar abundantes ejemplos de corrupción vinculados con fondos políticos. Sin embargo, Oeste de Europa ha sido también severamente afectado en años recientes por escándalos y casos de probadas irregularidades en financiamiento político. Bettino Craxi, Primer Ministro del gobierno de más larga duración en la historia de la post-guerra en Italia, alegó: "Lo que se debe decir, y que en todo caso cada uno sabe, es que la mayor parte de los fondos políticos es irregular o ilegal".

Los fondos políticos ilegales debilitan los sistemas democráticos, y el grado de corrupción política en ciertos países post-comunistas es alarmante. Existe un problema entre distinguir la corrupción privada o personal de la corrupción política en general.

No obstante, los vínculos entre la financiación política y la corrupción política en países post-comunistas, tienen ciertos distintivos. En general, en Europa Central y Oriental (ECO) hay dos características mayores del financiamiento político ilegal:

- 1. El legado del comunismo y el abuso de las facilidades del estado, y
- 2. Los motivos de los contribuyentes durante la rápida transición.

Primero, para entender porqué el grado de financiamiento irregular en ECO es aparentemente más alto que en Europa occidental, debemos analizar los años finales del comunismo y los valores que fueron transmitidos dentro del mundo post-comunista. El clima económico y político dentro del cual nació el post-comunismo era menos que óptimo para que los partidos políticos recaudaran sus fondos de una manera transparente.

Por otra parte, en la mayoría de los países post-comunistas, el marco legal no reconoció por mucho tiempo, el problema de financiamiento político irregular e ilegal. Claro está los países regularon algunos aspectos de dinero en política (por ejemplo, donaciones de empresas estatales y extranjeras) pero esto era completamente una nueva base. Ellos tenían poca experiencia previa en comunicación y en aplicación de la ley. Desde el punto de vista legal, el escándalo relacionado con financiamiento político en muchas de sus formas, no podía ser clasificado como un crimen.

Además, en lo relativo a la recaudación de dinero para campañas electorales y actividades de rutina de los partidos, algunas prácticas del viejo régimen han sobrevivido, particularmente el abuso de medios del estado y especialmente de empresas del estado. La característica central del financiamiento político en el período comunista era que el financiamiento era asegurado para el partido de gobierno como producto de vínculo cercano con el Estado. En vez de comprometerse con iniciativas "de raíz" y concentrándose en reclutar miembros, los nuevos partidos en ECO desplegaron un nivel alto de dependencia de cargos públicos esencialmente transformándolos en centros de ganancias. La incontrolable expansión de las bases económicas y financieras de los partidos causó una profunda "politización" de la economía.

Al inicio de la transición económica tratando de obtener los recursos necesarios, los partidos políticos explotaron los recursos del estado a una más grande extensión, que la de donantes privados. El hecho que los partidos políticos del post-comunismo vinieron a confiar fuertemente en contribuciones de las empresas del estado, no es sorprendente si consideramos el entorno en el que estos partidos estaban operando. En primer lugar, los contribuyentes privados eran pocos y les faltaba riqueza individual. Esto motivó a los partidos a mantener y consolidar su relación con los burócratas aun a cargo de campañas del estado quienes, en el período inmediato después del cambio de régimen, eran las personas en control de los recursos económicos. En segundo lugar, el cambio en el panorama político de comienzo de los años 90, originó la necesidad de apoyo financiero de partidos políticos, para ser equiparado por la necesidad de burócratas para apoyo seguro de parte de la nueva clase gobernante de políticos del post-comunismo.

Segundo, en la mayoría de los casos, los motivos detrás de contribuciones a los partidos políticos de la ECO reflejan las preocupaciones de gobiernos representativos durante

el final de los siglos 19 y 20 en democracias occidentales. Escritos de Pareto de los años 1930s, sugieren que un motivo principal para las contribuciones políticas sería la esperanza de compensaciones en forma de licencias y contratos del gobierno. Pareto hizo la siguiente observación: "Casi todas las grandes fortunas hechas en décadas recientes han venido de concesiones gubernamentales, contratos de construcción de carreteras, y empresas subsidiadas por el estado y protegidas por tarifas aduaneras." Las similitudes entre los iniciales movimientos de democratización son notables. En vista de que los motivos de los donantes a partidos políticos son en la mayoría de los casos nada diferentes en países de ECO, de aquellos comunes en democracia occidental, una proporción más alta de la suma total del sistema monetario político es estimada para pagos a políticos y servidores civiles con el propósito de obtener pagos específicos.

La experiencia de CEE confirma algunos puntos generales. Primero, teóricamente las regulaciones bien intencionadas, requiriendo la producción de estados de cuenta financieros, no son necesariamente efectivas si dejan de cubrir todos los aspectos de la financiación política. Es de poco valor demandar solamente declaración de categorías particulares de los fondos de financiamiento político. Esto va meramente a fomentar el uso de fuentes de dinero que no están sujetas a declaración.

Segundo, la falta de una agencia o ente de aplicación de la ley independiente es una de las más serias debilidades que afecta el trabajo de un sistema exitoso. Fuertes maquinarias de implementación pueden ser usadas por un régimen para privar a la oposición de su derecho a participar efectivamente en el proceso electoral. Selectiva, aplicación partidaria de regulaciones de financiamiento de campañas, sirve para reducir competencia electoral y puede llevar a períodos largos de un solo partido o de gobierno personal.

Tercero, el principio de apertura no tiene que ser el decisivo. La transparencia total no tiene que ser un componente esencial de todo el sistema financiero de elecciones. En países que no son totalmente democráticos, los controles fuertes de fondos políticos y ciertas restricciones administrativas pueden acabar con la oposición. El delicado proceso de democratización aun cuando enfrente una lucha con la corrupción política, requiere un cierto grado de privacidad y libertad de hostigamiento.

ومنافقيه بأبراث الإلاث وطنهم المراوسيس والمناسية المراوس والمحمر والمحمد والمناس والمناس

La creación de un sistema opresivo de financiamiento político, el cual no está controlado por una agencia de implementación independiente, debilita la idea total de elecciones libres y justas. Es cierto que durante el período de transición el partido en el poder tiende a usar el dispositivo del Estado para su propio provecho. De este modo, la aplicación de las leyes de financiamiento de partidos con una fuerte autoridad, puede no ser una fórmula óptima para todos los países en procesos nuevos de democratización.

Finalmente, el financiamiento político en ECO no solamente aumenta el problema de las relaciones entre los políticos y el dinero, puede también tener efecto decisivo en la operación misma de democracia. De este modo, la estructura del financiamiento político en países en transición, es una importante área de democratización. La experiencia de la última década ha demostrado que el financiamiento de los partidos políticos es ahora otro aspecto del problema particular de la construcción de los sistemas de partido en el mundo poscomunista. Es más fácil introducir las elecciones libres o abolir la censura, que asegurar que todos los actores políticos estén compitiendo equitativamente en el campo de juego.

El caso ECO prueba que, en países que atraviesan una transformación política, deben existir una serie clara de reglas y control estricto sobre fondos políticos. Puesto que los partidos políticos no son negocios privados sino que realizan una función pública, y por ende su financiamiento es un asunto de interés público.

#### La introducción de transparencia en financiamiento político Por Andrés Hernández

Coordinador de programas del departamento de las Américas de Transparencia Internacional

#### Financiamiento Político

Los partidos políticos son los más perseguidos en todo el mundo, principalmente en América Latina, están en primer lugar de la corrupción.

Para Transparencia Internacional es importante defender el dinero en la política, ya que es una necesidad para la democracia, sin el dinero no puede haber democracia. Este es la puerta de entrada para la corrupción, ya que el dinero mal habido esta afectando la misma esencia de nuestros representantes políticos, quienes deberían defender los intereses de una nación y no los de unos pocos en particular, por que estos aportaron dinero sucio para la campaña política, esto esta quitando equidad entre los ciudadanos. Con ese riesgo en la política perdemos una de la bases en la democracia.

## ¿Por qué es Importante Introducir la Transparencia en el Financiamiento Político?

Los medios de comunicación son muy fundamentales especialmente en aquellos países donde hay leyes incompletas, órganos de control que no tienen capacidad completa, para vigilar desde el estado el tema del financiamiento político. Ya que ellos hacen mayor divulgación de los datos que tenemos de los partidos políticos y de las campañas políticas. También estos ayudan a generar mayor confianza entre el pueblo y los representantes políticos, entre la ciudadanía y las instituciones políticas. Los partidos políticos deben dar una información para todos, oportuna, veraz, y edificable que se pueda comprobar al alcance de toda la ciudadanía.

Así tendremos un voto informado, esta información ayuda para la rendición de cuentas, y así hay un mayor control. La sociedad civil es un factor muy activo para ejercer el control ciudadano.

#### La posición de TI:

Es importante saber la forma de cómo se están utilizando los recursos del estado.

- 1. Tratamos de eliminar el tráfico de influencias y los conflictos de intereses.
- Partidos, candidatos y políticos deben rendir cuentas y esta información se debe difundir.
- 3. Efectividad en la aplicación y la supervisión de las medidas, mediante un órgano de control independiente, con recursos y capacidad para investigar y sancionar.
- 4. Diversidad de ingresos y límites al gasto.
- 5. Equidad en el acceso a los medios de comunicación e integridad (independencia y crítica) de los medios.
- 6. Participación de la sociedad civil promoviendo legislación adecuada y haciendo control.

where he removed spinisher man is hings as many a man in more many as

المروسيون بإدرانا فالمتارك المراجع والمتروس والمتروس والمتروس المتروس

is abbumakili min e ilimen aben meldi mentlega makilima adami. Abenda ili

nga nyangkanan nginilanan mitadogshighungpagilangan manandapad ara dada amanida and mingilikahili mang kalamapat Printidistri dadi katilikahipilang kemananda mangga manakanan

All the state of t

plant and proved the first the formula super province and provide prove to the plant of the supermonths of the first terminal and an analysis are super-last tend to the formula superspinal of the province province and the super-

## Panel 4: Retos para la reforma electoral en Nicaragua

El 28 de julio de 2006

#### Cultura política nicaragüense y financiamiento de los partidos

Por Emilio Álvarez Montalbán

Analista de político

Empiezo citando la célebre frase de Lord Acton: el poder corrompe y el poder sin Control, corrompe absolutamente.

Presento el tema del financiamiento de los Partidos en Nicaragua dentro del contexto de nuestra cultura política, porque es la única manera de entender el comportamiento de las organizaciones políticas. Esto es así porque es sabido que la cultura de un pueblo se nutre de un juego de valores que inspira, impregna y decide las conductas que seguimos frente a los dilemas que nos plantea la vida y la sociedad a saber: la vida misma, la muerte, el trabajo, amistad, amor, religión, familia, dinero, poder político, etc. Para mejor entendimiento la representamos con un diseño en el que se aprecia la manera como se relacionan sus partes. Se trata de un sistema que es como una red donde todos sus elementos están estrechamente conectados, cohesionados y condicionados solidariamente. De modo que ninguno de ellos puede desempeñarse aisladamente con eficacia y al revés, el sistema no trabaja bien sus piezas están ausentes, rotas o hay una crisis en ellas. Ello nos lleva a deducir que solamente cambiando el diseño, o sea al conjunto de los valores de cultura política, podemos modificar lo que ahora nos preocupa, es decir, el financiamiento inadecuado de los Partidos. Los sociólogos llaman a este sistema que tienen en pantalla, holístico, palabra de origen griega que significa unitario y que es típico de los países subdesarrollados, porque el todo es superior a las

#### El financiamiento de la política

Por Roberto Courtney Director ejecutivo de Ética y Transparencia

n esta especial ocasión de participar en la "Segunda Conferencia Internacional sobre el Dinero en la Política", donde panelistas de alto nivel y conocimiento nacional, regional y mundial abordan este decisivo tema para la democracia, vale la pena establecer el estado de la cuestión en Nicaragua. Todas las naciones democráticas enfrentan hoy el reto que plantea la influencia del dinero en el quehacer público, en la búsqueda y manejo del poder en regímenes democráticos. Lo que varía es cuanto se ha avanzado en cada país sobre este tema de tan difícil manejo, ya que en realidad ningún país parece tener el asunto resuelto a cabalidad o siquiera a satisfacción suficiente. Esto no significa, naturalmente, que no existan avances en algunas partes que deben constituir aspiraciones y necesidades en otros.

Para iniciar debemos decir que el tema va más allá del simple financiamiento de campañas. La influencia del dinero privado en la política abarca todo el tiempo y toma diversas formas de apoyo económico en efectivo o especie a partidos, candidatos y aun funcionarios electos. Hago notar las palabras, "financiamiento privado", pues normalmente se estila realizar los análisis a partir de los grandes tipos de financiamiento político: el soporte estatal o público por una parte, y el aporte de fuentes privadas, personales, empresariales y aun extranjeras, por otra, precisamente por que ambos generan problemáticas diferentes.

En particular, el dinero público o estatal sólo presenta un reto global, el de la equidad para todos los competidores, ya sea en la forma del financiamiento igualitario previo a las elecciones o basado en resultados logrados, en votos obtenidos. En este particular, Nicaragua tiene unas condiciones de regulación y manejos bastante avanzados y aceptables de acuerdo a parámetros internacionales. La ley establece que el 1% del presupuesto de la República en un año electoral se entrega a los partidos después de las elecciones y basado en resultados. La ley se maneja bien y la ventaja de los gobiernos de turno, nacional y municipal, para usar recursos a su favor para buscar reelección

esta legalmente limitado y los abusos no son del orden de regímenes déspotas que se reeligen con dinero del pueblo y palo a sus opositores.

El financiamiento privado es otra cosa. Este genera al Estado y los ciudadanos problemas de control, de influencias indebidas y de desigualdad de competencia entre los actores políticos, sólo para señalar sus tres peores males. En lo que respecta al manejo del dinero privado, la situación de nuestro país es dramática. En esto estamos en el fondo de barril. Mientras en otras partes el tema es la aplicación de la ley, la capacidad de las instituciones de control, etc., aquí no se cuenta con la más mínima herramienta de control y transparencia del dinero privado y externo. Nuestra ley, en lo que respecta a financiamiento privado, no regula nada y legaliza todo. Para ilustración, podemos ver que al respecto del financiamiento de la política, nuestra ley se compone de una sola página y 5 artículos nada más, y que éstos abordan sólo la duración de la campaña electoral y se enfocan primeramente al referido tema del financiamiento público.

Por ejemplo, podemos decir que, en materia de financiamiento privado, nuestro marco legal es aplicable sólo a los 75 días de la campaña presidencial (art. 86, ley 331). Para los otros 290 días del año, no hay ley que valga. No hay records ni papeles que mantener, ni declaraciones que hacer. Las pocas reglas y castigos de los 75 días son aplicables solamente a los partidos y sus personeros, es decir no se aplican, ni a candidatos, ni a terceros recaudadores (art. 99, ley 331). No existen tampoco, montos límites a lo que un ciudadano puede donar o un candidato puede recibir (art. 103, ley 331).

Probablemente lo peor en términos de transparencia, es que la excepción para contribuciones anónimas se traga la supuesta prohibición de las mismas. Bajo el argumento de haber recibido los fondos en actividades de recaudación, el donante puede permanecer anónimo. (Art. 104, inciso 1, ley 331, ver reglas pertinentes emitidas para cada elección desde 1996)

Casi a nivel de colmo, pues ya son pocos los países en el mundo que lesionan su propia soberanía de esta manera, en Nicaragua se permiten, nuevamente sin límites, la contribución de personas naturales extranjeras (art. 103, ley 331).

Estos son, a grandes rasgos, los peores defectos en términos de derecho comparativo de nuestra legislación y por tanto, son los grandes temas que debe abordar una propuesta

de reforma, a juicio de este servidor. Todos estos agujeros debe cerrase de una vez, pues cada uno de ellos es suficientemente grande para impedir la transparencia y rendición de cuentas necesaria, aunque los demás agujeros fueran cerrados herméticamente. Es decir, por ejemplo, aunque las reglas se aplicaran en el futuro a los candidatos y terceros recaudadores, mientras sean posibles las contribuciones anónimas o no sea regulado el financiamiento fuera de los 75 días de campaña, no se habrá logrado nada.

Creo que los problemas electorales de primera generación aún no resueltos, como por ejemplo el de la desconfianza en el conteo fiel de los votos y la falta de alguna independencia de la autoridad electoral, han consumido nuestra atención como ciudadanos, dejando el tema del financiamiento político en un peligroso descuido de parte de la sociedad civil. Es decir, que de seguir como hasta ahora, es muy probable que nuestras autoridades máximas y las políticas públicas, respondan o sean impuestas de manera indirecta por unas pocas personas o aún por gobiernos del exterior, sin que se esté haciendo nada para evitarlo.

real and the Copy of the control of the compact of the color of the co

#### Mesas Redondas: Superando Retos a la Reforma

Nicaragua, Julio de 2006

Se resumen a continuación las principales conclusiones y recomendaciones que formularon las Mesas de Trabajo con participación activa de todos los asistentes a la II Conferencia Internacional de Financiamiento Político.

#### Mesa de Trabajo I

¿Cómo y cuándo incorporar en la ley y en la práctica más transparencia a través de declaraciones públicas completas y dadas en un tiempo oportuno?

Moderada por Hagamos Democracia

- Con un proceso electoral en marcha, con vistas a las elecciones presidenciales en menos de cuatro meses (noviembre de 2006), no es éste un momento adecuado para introducir reformas en las leyes electorales con vistas a establecer un régimen más detallado con relación al financiamiento de los partidos y campañas. En efecto, es desaconsejable cambiar las reglas electorales durante un proceso electoral.
- 2. Una vez realizadas las elecciones será el tiempo oportuno para propiciar reformes e instar a los actores políticos a tratar la cuestión y aprobar las leyes necesarias, sin los condicionamientos y restricciones que impone el cálculo electoral de cada partido durante una campaña.
- 3. Las reformas a la ley electoral deben establecer con claridad los límites a los gastos de campaña.
- 4. El éxito de las reformas requiere el consenso de la sociedad civil, así como una fuerte presión de la ciudadanía sobre los partidos políticos para exigirles transparencia en cuanto al origen y destino de los fondos que manejan.
  - Es muy importante poner atención y establecer mecanismos de control
    eficiente no sólo sobre los fondos que maneja la campaña nacional, sino
    también los gastos que se realizan a nivel municipal.

#### Mesa de Trabajo II

¿Cómo crear coaliciones y enlaces entre actores políticos, partidos políticos, sociedad civil y medios de comunicación?

Moderada por FVBCH

- Las organizaciones de la sociedad civil en Nicaragua han demostrado que pueden articularse y trabajar conjuntamente.
- El desafío que enfrentan es el establecimiento de diálogo y contacto con los medios de comunicación, para mejorar la capacidad de incidencia de la sociedad civil.
- 3. La ausencia de diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil y los actores políticos se debe a varios factores entre ellos, la desconfianza, los prejuicios y la influencia de una cultura política de enfrentamiento y confrontación que hace difícil el acuerdo y el consenso.
- 4. Una forma de ampliar la incidencia de la sociedad civil es lograr el compromiso de los partidos y candidatos con una agenda de reformas mínimas y el establecimiento de mecanismos de monitoreo del cumplimiento de estas agendas y compromisos.
- 5. Es indispensable generar mesas de diálogo con los partidos políticos, pero también con los sectores empresarios y con los medios de comunicación. Estas mesas de diálogo deberían concretarse sobre una agenda concreta que permita elaborar estrategias de acción, con plazos y responsables, lo cual permite luego una evaluación de resultados.
- 6. La formación de Grupos Promotores, como el que existe en Nicaragua para la Ley de Acceso a la Información, es una herramienta útil para ampliar la capacidad de incidencia de las organizaciones de la sociedad civil.
- 7. Es indispensable que las organizaciones de la sociedad civil establezcan vínculos permanentes de contacto con la Asamblea Nacional.

#### Mesa de Trabajo III

¿Cuáles son las metas del financiamiento público? ¿Cómo se determina la cantidad de fondos públicos que cumplen con estas metas? ¿Cómo se deben distribuir los fondos públicos? ¿Cómo controlar el financiamiento privado?

Moderada por PROBIDAD

- 1. El financiamiento público debe incluir aportes no sólo para la campaña electoral, sino también para el sostenimiento de la estructura y funcionamiento permanente de los partidos.
- Una parte del financiamiento público debe estar destinada a la capacitación de dirigentes y a la formación de liderazgos.
  - 3. El financiamiento público debería ser amplio y tender a cubrir el total de los gastos de los partidos. Sin embargo, se reconoce que el financiamiento público exclusivo implica un fuerte aumento del presupuesto público destinado a los partidos lo cual resulta irrazonable en países en los que hay muchas demandas sociales aún insatisfechas, con relación a la educación, salud, infraestructura, etc.
- 4. Los fondos públicos deben asignarse en proporción al desempeño electoral y representatividad de los partidos. Se debe prever, asimismo, un mecanismo que permita recibir fondos públicos a los nuevos partidos -sin referencia electoral- y a los partidos más pequeños.
- Se deben establecer límites a los gastos de campaña y a los montos de los aportes privados.
  - Los mecanismos de control de las finanzas partidarias deben abarcar el movimiento total de fondos, tanto de origen público como de fuente privada.
- 7. El control debe estar a cargo de la autoridad electoral, sin perjuicio de que puedan encargarse auditorias a firmas profesionales especializadas.
  - 8. Los partidos políticos deben adoptar sistemas de contabilidad y auditoria interna que permitan reflejar adecuadamente la situación financiera.

#### Mesa de Trabajo IV

¿Cuáles son los pasos a seguir para mejorar la implementación de las leyes y regulaciones sobre rendición de cuentas a través de auditorías, investigaciones y persecuciones de hallazgos, aplicaciones de sanciones y otras medidas?

Moderada por IPADE

- La autoridad de control de los partidos políticos debe ser independiente de los partidos y de las autoridades políticas. Se sugirió que podría crearse una oficina a cargo de organizaciones de la sociedad civil para llevar a cabo dicho control, con carácter permanente y con respaldo legal.
- 2. El control de los movimientos económicos de los partidos no debe limitarse a la campaña electoral, sino que debe ser permanente.
- Es necesario garantizar el acceso de la población a la información sobre financiamiento de los partidos. La Gaceta oficial es un medio idóneo a tal fin. Pero en la actualidad la forma más barata, sencilla y de fácil acceso es la utilización de Internet.
- Es necesario encarar un proceso de educación de la población sobre sus derechos y la forma de ejercerlos y sobre la importancia de asumir una posición de exigencia de transparencia y denuncia de abusos.
- 5. Las organizaciones de la sociedad civil pueden contribuir con esta labor de concientización ciudadana a través de la elaboración de Manuales de Incidencia y de Monitoreo que pongan de manifiesto además las formas de abuso particularmente de los fondos públicos para alertar a la ciudadanía.

### Palabras de Clausura

Viernes, 29 de julio del 2006

Dr. Steven E. Hendrix

Oficina de Iniciativas Democráticas Agencia de los Estados Unidos Para el Desarrollo Internacional (USAID)

a sido un gran honor para mí y para la Agencia de los Estados Unidos Para el Desarrollo Internacional (USAID) haber tenido el privilegio de asociarnos con el liderazgo nicaragüense; representado por la Fundación Violeta Barrios de Chamorro, Hagamos Democracia, IPADE, Ética y Transparencia, Grupo Fundemos y sus colaboradores a través del Programa de Transparencia ejecutado por Casals y su socio IFES. Ellos nos han brindado una magnífica conferencia. Quiero saludar a los televidentes. Tengo entendido que por la página Web www.cifp2006.org tenemos ahora 5,000 participantes de una forma u otra en esta conferencia; ya sean mirando (por Internet) las reuniones o leyendo los documentos o por medio de otra manera de participación.

En el transcurso de los últimos dos días y durante los demás eventos, hemos comprobado que el financiamiento político es un tema con muchas dimensiones y actores. Es un tema de gran relevancia para todos los países y, no solamente en época de elecciones, tal como lo subrayaron algunos participantes el día de ayer.

Sabemos que el financiamiento político afecta directamente la calidad de la gobernabilidad democrática de las naciones. Un candidato de un partido transparente se puede fácilmente transformar en un servidor público y formar parte de un gobierno transparente. Por el contrario, un candidato de lo oculto fácilmente se trasladará en un gobernante de lo oculto.

A riesgo de sobre simplificar la riqueza de tantas conversaciones y sesiones, pero cumpliendo con el reto de intentar resumir todo en unas pocas palabras, entre otros temas, ha destacado la importancia de siete factores, los cuales quiero subrayar acá.

El primer factor que hemos visto es la necesidad de generar mecanismos de transparencia con relación al financiamiento de las campañas. Puede ser que suene obvio después de todos estos días pero es importante empezar aquí.

Segundo factor, la importancia de contar con organismos de control independientes y capacitados. Para mi fue muy relevante la presentación de Marcin Walecky con respecto a este punto. Él nos brindó experiencias europeas, africanas y asiáticas. Y con la riqueza de todas las experiencias comparadas, aprendimos que una entidad, un organismo de control, un consejo electoral que está dominado por uno o dos partidos y que no es independiente, jamás va a tener éxito. Y fue muy interesante para mí escuchar eso a través de la experiencia comparativa.

Como tercer factor subrayo la utilización de los fondos públicos de financiamiento de la política con el objetivo de generar una campaña más equitativa. Eso no es bala de oro o solución completa pero contribuye entre otros factores, a la generación de una mayor transparencia.

El cuarto factor era la importancia de abordar la regulación del uso de fondos públicos particularmente durante la campaña para evitar el abuso de esos recursos en beneficio de alguno de los candidatos. Y durante las discusiones hubo mención del ejemplo de las vallas publicitarias que utiliza un partido en calidad de donación por parte de los municipios.

El quinto factor es el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil como agentes de cambio para generar condiciones de transparencia y contribuir a la labor del monitoreo de flujo de fondos hacia los partidos políticos. Y creo que el distinguido y honorable Vice Presidente de Costa Rica, Kevin Casas, subrayó este punto y la necesidad de darle seguimiento. Y en esta calidad anticipo que USAID está por anunciar cinco subdonaciones a grupos locales de sociedad civil en un futuro próximo.

Como sexto factor tenemos la labor de los medios y periodistas tanto en la difusión de la información como en la construcción de ciudadanía y la concientización de la población sobre la trascendencia del tema del financiamiento de la política.

Como último factor tenemos la actitud del sector privado que puede operar como impulsor de la transparencia a través de la generación de estándares de conducta o códigos de ética empresarial que dejen claro que el financiamiento de los partidos no debe manejarse en el ámbito del secreto y de la clandestinidad.

Quiero agradecer la participación de todos ustedes. Yo sé que todo esto puede parecer un reto inalcanzable a corto plazo, pero viendo los héroes y heroínas acá, los que nos miran por el Internet y todos aquellos que han participado de una forma u otra en esta conferencia, incluyendo a todos los partidos políticos representados acá en Nicaragua y han participado todos los partidos, varios miembros del gobierno y representantes de los países amigos de Centro y Sur América y de otros continentes. Viéndolos a todos ustedes, tengo la certeza de que sí vamos a lograr cambios tanto en Nicaragua como en otros países.

Saludos a todos ustedes y muchísimas gracias.

If a control of the con

The property of the second of the land of

## Biografia Militareli stan

## Apéndice I:

The state of the s

#### Charlende chabrana, Bringlin

Apéndice I:

## Biografía de los Panelistas

#### Fernando Agíss Bitar

Originario de la Ciudad de México, Fernando Agíss Bitar se ha formado en Universidades de México y Europa. Sus estudios como abogado los realizó en el Instituto Tecnológico Autónomo de México y los de maestría en el London School of Economics, a través de una beca otorgada por el Consejo Británico. En el ámbito profesional ha realizado funciones en el sector público como subdirector de concentraciones de la Comisión Federal de Competencia Económica, director de juicios federales y director de lo contencioso en la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, se incorporó al Instituto Federal Electoral en el año 2002 ocupando el cargo de Director Jurídico, en agosto 18 del 2005 el Consejo General del IFE lo nombró Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos cargo que actualmente ocupa. De igual manera, se ha desempeñado en el ámbito privado como consultor en derecho y competencia económica en el Despacho Gabriel Castañeda. Entre otros centros, donde ha desarrollado su labor académica, destacan el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), donde fue profesor de la asignatura de Derecho Público II y el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) fungiendo como asesor de la Licenciatura en Derecho. En la búsqueda de una actualización constante Fernando Agíss Bitar ha realizado diversos seminarios entre los que se encuentra el relativo a Teoría y Filosofía del Derecho, así como Regulación y Políticas Públicas, ambos en el Instituto Tecnológico Autónomo de México.

#### Elizabeth Cabrera Burgos

Elizabeth Cabrera Burgos es licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales, de la Universidad de Concepción y titulada como abogado en el año 1985. Ha desarrollado una amplia labor en el Servicio Electoral desde el año 1987, cuando ingresó como Jefa, para posteriormente ir asumiendo los cargos de Directora Regional, Asesora Jurídica

y actualmente como Subdirectora. Tiene una Larga experiencia en organización de procesos electorales y plebiscitarios. Le ha correspondido participar y exponer en múltiples Seminarios y Talleres relacionados con Tecnología Electoral, Integridad, Seguridad y Geografía Electoral, Voto Electrónico y en la formación de leyes en Chile, ha sido requerida para informar desde un carácter técnico jurídico los proyectos relacionados en Comisiones de Parlamentarios.

#### Jeffrey Carlson

El Sr. Carlson tiene más de diez años de experiencia trabajando con IFES en la Democracia internacional y la gobernabilidad. Ha trabajado en más de 20 países alrededor del mundo con un enfoque en la estrategia, diseño e implementación de programas. Estos van desde el financiamiento político y ética pública hasta la administración electoral y la gobernabilidad. Escribe y contribuye a publicaciones y otros recursos informativos, diseña y conduce mesas redondas y capacitaciones, provee consultorías y entrenamiento e interactúa eficientemente con socios institucionales y locales. Él Sr. Carlson está actualmente completando su Maestría en las Políticas Públicas en la Universidad de Maryland en los Estados Unidos.

#### Dr. Kevin Casas Zamora

El Dr. Casas es Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica y Magíster y Doctor de Ciencia políticas por las universidades de Essex y Oxford, respectivamente. Fue Profesor de Teoría del Estado en la Universidad de Costa Rica, consultor internacional en materia de financiamiento político, y Coordinador General del Informe Nacional de Desarrollo Humano de Costa Rica, elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Es autor de numerosos estudios en materia de financiamiento político, elecciones, democratización y relaciones cívico-militares en América Latina. Actualmente sirve como Segundo Vicepresidente de la República de Costa Rica.

#### Dr. Delia Ferreira Rubio

La Dra. Delia Ferreira es asesora del financiamiento político para IFES, apoyando el desarrollo del portafolio de financiamiento político y gobernabilidad para el Center for Transitional and Post-Conflict Governance. Mientras trabajaba en el Proyecto de Dinero en la Política (MAP por sus siglas en inglés) en Perú, ella ayudó a la ONPE a desarrollar las regulaciones sobre el financiamiento político y también produjo un

guía para asistir a los partidos a cumplir con las nuevas regulaciones. Ella tiene una extensa formación en el financiamiento político, publicando varios trabajos durante los últimos 15 años. Estos incluyen: Control of Political Finance, Political Finance in Mercosur Countries, Political Finance Disclosure and Control, y Money and Politics. La Dra. Ferreira ha actuado como asesora al Ministro Interior Nacional de Argentina, la Legislatura Local de Buenos Aires, así como al Senado y Cámara de Diputados de Nación de Argentina. Además de su trabajo público, también ha estado activa en asesorar a varios ONGs, así como Poder Ciudadano, Conciencia y CIPPEC. Su experiencia académica incluye la presentación de estudios, dando conferencias en seminarios internacionales y enseñando cursos en la Política Comparada y Gobierno en las universidades CEMA y ESEADE en Buenos Aires.

#### Andrés Hernández

Andrés Hernández de nacionalidad Colombiana es Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia y cuenta con una Maestría en Acción Política y Participación Ciudadana de la Universidad Rey Juan Carlos, Universidad Francisco de Vitoria y el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, así como un Diploma de Ciencias Políticas y Sociales del Instituto de Estudios Políticos de París. Actualmente se desempeña como Coordinador de Programa del Departamento de las Américas de Transparency International y entre otras responsabilidades está a cargo del Programa de Promoción de la Transparencia en Centroamérica, en el cual el tema de la transparencia en el financiamiento de la política tiene un rol fundamental. Andrés Hernández ha estado vinculado por varios años a temas de democracia, gobernabilidad, anticorrupción, derechos humanos, juventud y organizaciones sociales.

#### José Thompson

Joseph Thompson, abogado y profesor universitario costarricense, especializado en Derecho Internacional, es actualmente el Director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Instituto con el cual se ha vinculado en diversas formas a lo largo de dieciocho años. Anteriormente, fue consultor independiente para temas relacionados con su especialidad y en particular, Derechos Humanos, mejoramiento de Administración de Justicia y sistemas de capacitación en estas materias. Cuenta con experiencia en el servicio exterior de su país en el periodo 1994-1998, cuando estuvo destacado como Ministro Consejero y Cónsul General en la Embajada de Costa Rica ante los Estados Unidos de América. Tiene una consolidada trayectoria como docente universitario en temas de Derecho Internacional, sirviendo como profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica desde 1984 y hasta la fecha. Es autor de publicaciones e investigaciones especializadas en temas de justicia, democracia, Derechos Humanos y Derecho Internacional.

#### Marcin Walecki

El Dr. Walecki ha estado involucrado en la gestión de actividades del desarrollo internacional desde el año 1995. Sus áreas de pericia incluyen el financiamiento político y el desarrollo de los partidos políticos, desarrollo de currículos y materiales, capacitación, gestión de proyectos, logística, y el diseño e la implementación de sistemas administrativos. Walecki ha sido consultor y ha conducido programas auspiciados por el gobierno estadounidense en varios países en transición. Estos incluyen Azerbaiján, Bosnia-Herzegovina, Georgia, Lituania, Polonia, Rumania y Ucrania. Adicionalmente, el Dr. Walecki ha escrito varias publicaciones sobre la corrupción, el financiamiento político y partidos políticos y regularmente participa en conferencias internacionales. Actualmente sirve como Asesor Senior de Financiamiento Político para IFES.



