

proyecto
Crinis

Dinero en la política, asunto de todos.

| | |
|--|-----|
| Patrocinadores y Equipo de Trabajo | III |
| Agradecimientos | IV |
| ¿Qué es Transparency International? | V |
| ¿Qué es The Carter Center? | V |
| Prólogo | VI |
| Introducción | 1 |
| Análisis regional en perspectiva comparada | 3 |
| ¿Qué y cómo medimos? | 5 |
| A) Resultados generales | 8 |
| 1) Las dimensiones más débiles y vulnerables: Divulgación de la información a la ciudadanía, prevención y sanciones. | 8 |
| 2) Deficiencias en el marco normativo y en la práctica | 9 |
| 3) Diferencias en los niveles de transparencia en el financiamiento de la política durante las campañas electorales vs. en períodos no electorales | 9 |
| 4) Los recursos administrados por los candidatos | 11 |
| B) Análisis de las dimensiones de la transparencia en el financiamiento de la política | 13 |
| Etapas de transparencia | 13 |
| Dimensión 1. Contabilidad interna de los partidos | 14 |
| Dimensión 2. Rendición de cuentas al órgano electoral | 16 |
| Dimensión 3. Divulgación de la información a la ciudadanía | 19 |
| Características de los datos | 23 |
| Dimensión 4. Alcance de la rendición de cuentas | 23 |

| | |
|--|----|
| Dimensión 5. Profundidad de la rendición de cuentas | 26 |
| Dimensión 6. Confiabilidad de la rendición de cuentas | 28 |
| Mecanismos de control | 29 |
| Dimensión 7. Prevención | 30 |
| Dimensión 8. Sanciones | 32 |
| Dimensión 9. Órganos de Control del Estado | 35 |
| Dimensión 10. Control social | 37 |
| C) Conclusiones | 40 |
| ¿Cuáles son los próximos pasos de Crinis? | 46 |
| Análisis por país | 47 |
| ARGENTINA | 49 |
| COLOMBIA | 53 |
| COSTA RICA | 57 |

► ¿Qué es Transparency International?

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

► ¿Qué es The Carter Center?

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



THE
CARTER



Prólogo

Por el Ex Presidente de Estados Unidos Jimmy Carter

Uno de los retos centrales para la gobernabilidad democrática es garantizar que los partidos políticos y sus candidatos cuenten con fondos suficientes para emprender pujantes campañas electorales que ofrezcan opciones positivas a los ciudadanos y ciudadanas cuando acudan a las urnas. Asimismo, para lograr una participación equitativa, debemos evitar que los candidatos y partidos con mayores recursos económicos obtengan ventajas indebidas gracias a esa superioridad. Debemos, asimismo, garantizar que los donantes no influyan en la toma de decisiones de los funcionarios cuyas campañas hayan contribuido a financiar. De ahí que sea esencial normar el financiamiento de las campañas y las finanzas ordinarias de los partidos para ejercer una democracia saludable.

Aunque cada país deberá determinar la combinación de normas que mejor funcione en su sistema político particular, la clave de toda norma es la rendición de cuentas. Sin ésta no podemos saber cuánto dinero circula en el sistema político, de dónde proviene ni a quién se entrega; tampoco se pueden hacer cumplir los límites fijados para las donaciones ni prevenir que se cuele dinero ilícito entre los fondos de las campañas. Además, la falta de rendición de cuentas crea sospechas entre el público de que los donantes compren favores de los políticos y mina su confianza en una representación y elecciones limpias y legítimas.

Transparencia Internacional y el Centro Carter han desarrollado métodos para medir el grado de rendición de cuentas en el financiamiento de la política y han realizado mediciones en ocho países latinoamericanos. Aunque nuestras técnicas de medición son exhaustivas, su simplicidad permite que las utilicen los grupos de control ciudadano. Estas técnicas no sólo miden lo que establece la ley sino también lo que sucede en la práctica. A esta herramienta de medición le hemos llamado Crinis, que significa "rayo de luz" en latín, porque abrigamos la esperanza de que esclarezca el flujo de financiamiento de la actividad política en las democracias del hemisferio.

Nuestra meta no es criticar sino contribuir al fortalecimiento de los gobiernos democráticos. De ahí que nuestro sistema de medición esté diseñado para indicar con claridad qué podrían hacer los gobiernos y la ciudadanía para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en el financiamiento de la política. El índice de medición está acompañado de un informe narrativo que ayuda a explicar los resultados en cada país. La medición periódica permitirá que los gobiernos determinen el progreso alcanzado en mejorar la rendición de cuentas en el financiamiento de la política. Puede, asimismo, ayudarles a demostrar que cumplen con los convenios internacionales, como la Carta Democrática Interamericana de la Organización de Estados Americanos (Art. 5), que requiere “el establecimiento de un régimen equilibrado y transparente” de financiación de campañas, y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Art. 7 §3) que insta a los Estados “a aumentar la transparencia respecto de la financiación de candidaturas a cargos públicos electivos y, cuando proceda, respecto de la financiación de partidos políticos”.

Estos métodos son enteramente nuevos. Ningún grupo ha intentado hasta ahora medir la rendición de cuentas. Aunque no cabe duda de que el proceso mejorará con el tiempo, consideramos que hemos dado un primer paso importante para ayudar a los países del hemisferio a determinar qué regulaciones brindan a la ciudadanía y los gobiernos información precisa y exhaustiva acerca del flujo de financiamiento de la actividad política. Espero que esta nueva herramienta de transparencia y la orientación que ofrece para realizar reformas sean de interés de todos los que quisieren fortalecer la democracia.

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

Para ello, además de evaluar los sistemas legislativos vigentes, Crinis estudia las prácticas de los principales actores involucrados en el financiamiento de la política. De esta forma ayuda a identificar debilidades y provee orientación para superarlas. En ésta, su primera

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

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

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

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

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

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

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

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

Análisis regional en perspectiva comparada

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

En esta sección del informe se presenta una visión del estado de los sistemas y prácticas de financiamiento político en materia de transparencia y rendición de cuentas en los ocho países incluidos en el estudio, que ha sido producida con los insumos proporcionados por los informes nacionales de cada uno de los países. El proyecto no sigue una filosofía "one size fits all", que implicaría sugerir un modelo o solución única para todos los países, sino –por

el contrario- adhiere a una perspectiva que, a partir de la información obtenida, pretende desarrollar soluciones o modelos de aplicación particular en función de las características institucionales y políticas de cada país. Por lo tanto, su principal objetivo es informar y motivar el debate, así como orientar y proveer insumos para los procesos de reforma y la toma de decisiones en este campo.

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

En primer lugar, se presentan las principales características de la metodología Crinis. A continuación, se exponen algunas de las conclusiones generales del estudio y se precisan detalles sobre las diez dimensiones analizadas. Al final de la sección se presentan conclusiones y recomendaciones.

¿Qué y cómo medimos?

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

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

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

| | |
|---|---|
| 1. Contabilidad interna de los partidos | Los informes incluyen financiamiento público, privado, ingresos, gastos, donaciones financieras, en especie, mantos |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |

Las primeras tres dimensiones - contabilidad interna de los partidos (dimensión 1), rendición de cuentas al órgano estatal (dimensión 2) y divulgación de la información a la ciudadanía (dimensión 3) - se refieren a **etapas necesarias para alcanzar mayores niveles de transparencia**. En este sentido, la primera etapa se vincula con la forma en la que los partidos manejan los recursos financieros internamente. Esta a su vez depende de las normas del Estado, de las normas internas del partido, de la capacidad gerencial en el partido y de su voluntad política para implementar las normas. La segunda etapa representa la rendición de cuentas de los partidos o candidatos a un órgano de control estatal. Para los actores políticos se trata de proveer informes que den cuenta acerca de sus transacciones financieras de conformidad con las prescripciones legales. Para los órganos de control estatal se trata de la posibilidad de solicitar información adicional a los actores políticos y/o realizar investigaciones. La tercera etapa, finalmente, se refiere al acceso público a la información relacionada con el financiamiento político. La pregunta clave en esta etapa es cuán accesibles son los datos sobre financiamiento político para la prensa, la ciudadanía, académicos, teniendo en cuenta tanto el marco legal como la práctica.

Un segundo grupo -que se compone también de tres dimensiones- se centra en las **características de los datos que alimentan los informes de rendición de cuentas**. Las tres preguntas importantes para evaluar la calidad de los

datos presentados a los órganos electorales son: ¿Los datos abarcan todas las transacciones económicas relevantes, es decir en efectivo, en especie y otras? ¿Los datos proporcionan detalles sobre la identidad del donante, los proveedores, los montos y las fechas de cada transacción? ¿Los datos presentados cuentan con credibilidad, lo que significa que los informes sean completos y exactos y sean percibidos como creíbles por los principales actores? Estas tres preguntas se traducen en las tres dimensiones: del alcance de los datos (dimensión 4); de su profundidad (dimensión 5), y, por último, de la confiabilidad de las rendiciones de cuentas (dimensión 6).

Finalmente, el tercer grupo de dimensiones aborda la cuestión del **control sobre el cumplimiento de las reglas establecidas**. Entre ellos encontramos medidas preventivas (dimensión 7) que facilitan el control efectivo, por ejemplo si el órgano electoral está habilitado para inspeccionar las transacciones bancarias de los partidos y candidatos. Por otro lado, la existencia de un régimen de sanciones (dimensión 8) aplicables por los órganos de control estatal tienen un rol central para el cumplimiento de las reglas de financiamiento. Otra cuestión importante se refiere a las instituciones y actores responsables de ejercer el control. Respecto a las instituciones estatales encargadas de controlar la aplicación de las normas sobre el financiamiento político, es clave saber hasta dónde van sus competencias legales, y cuál es su capacidad real y su voluntad política de revisar los informes,

investigar transgresiones y sancionarlas. El control social está ejercido por diferentes actores (periodistas, ciudadanos individuales, organizaciones de las sociedad civil, académicos, oposición política) que tienen un rol importante en el monitoreo del financiamiento de sus partidos y candidatos, reclamando la transparencia de los actores políticos y la eficiencia de los órganos de control estatal y sancionando a esos actores políticos a través del



La otra dimensión que se destaca por su bajo desempeño, es la de las sanciones (dimensión 8). Estos mecanismos, en algunos casos, simplemente no existen y, en otros, son ineficientes. Esta debilidad, posiblemente, explica una de las razones para el recurrente incumplimiento del marco legal en los países investigados por el proyecto Crinis.

2) Deficiencias en el marco normativo y en la práctica

El proyecto Crinis evalúa por separado el sistema normativo y su aplicación práctica. Respecto de las normas, compara las leyes nacionales con criterios universales. En lo que se refiere a la práctica, por medio de indicadores, se confronta la experiencia nacional con estándares universales y con las disposiciones locales en la materia. En este sentido, el estudio se pregunta, ¿cuán accesibles son los datos para los ciudadanos en diferentes países que poseen las mismas condiciones formales? recu5(d)-5()-5()maj8.1102 280.2078 maj8,7(l)-5(a)-5((sen1r0b9i (c)-5(i)a)JJO Tc)(a) v5(aic)-ncgs paraen 5(o)-5()19(C)- los sdqulil caEo(c)-Tca.







.....

Existe una enorme brecha entre la transparencia y rendición de cuentas del financiamiento –en época electoral- de partidos y candidatos. La falta de transparencia sobre los recursos en manos de los candidatos es una de las mayores debilidades de los sistemas de financiamiento político en la región. Los riesgos asociados a esta falencia se multiplican. Sobre todo, si se tiene en cuenta que la recaudación de fondos por parte de los candidatos tiende a ser opaca y poco transparente. Esto genera un ambiente de corrupción y falta de confianza en el sistema político.

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

Dimensión 1. Contabilidad interna de los partidos

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

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

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

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



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

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

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

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

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

0,0 3,3 6,7 10

Dimensión 3. Divulgación de la información a la ciudadanía

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

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

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

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

0,0 3,3 6,7 10

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

Características de los datos

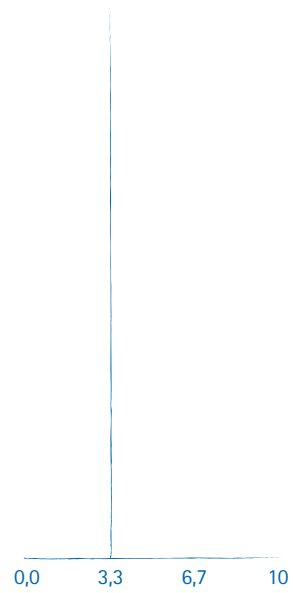
Para que sean útiles, los informes de financiamiento tienen que incluir todos los recursos involucrados o –al menos- aquellos que sean más representativos. Cuando la rendición de cuentas se limita a justificar los gastos realizados con fondos de origen público –sean estos subsidios ya otorgados o gastos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

–entre otros- contribuir a la identificación de los donantes. Las dimensiones alcance, profundidad y confiabilidad se refieren a este tipo de aspectos.

Dimensión 4. Alcance de la rendición de cuentas

El proyecto Crinis incluye cuatro indicadores para medir el alcance de la rendición de cuentas. Para ello, formula los siguientes interrogantes respecto a los recursos públicos: ¿Las rendiciones de cuentas sobre ingresos incluyen –por ley- las subvenciones públicas directas, indirectas y exenciones impositivas? ¿Se rinde cuentas de los gastos realizados con fondos públicos o de los gastos a ser reembolsados por el Estado? A su vez, se recolectan datos sobre los informes que rinden cuentas sobre el financiamiento privado. Al respecto preguntamos: ¿Están incluidos los recursos privados en efectivo, bienes, servicios, préstamos, descuentos, activos fijos, eventos y el autofinanciamiento en los informes sobre ingresos? ¿Estos recursos privados están contemplados en la rendición de los gastos realizados? (gráfico 14).

La obligación de rendir cuentas sobre el uso de los fondos de origen público, no requiere mayores justificaciones. Es incuestionable, en tanto involucra recursos del Estado –es decir, de los contribuyentes-. Los partidos, como cualquier otra entidad que recibe recursos públicos, tienen la obligación de usar estos recursos de forma responsable y dentro del marco de la ley. Sin embargo, en el financiamiento de la política, las



particular: el control sobre el uso de los recursos invertidos en las elecciones internas de los partidos. En los países con partidos políticos dominantes, estas campañas son cruciales para definir las posibilidades de candidatos para ser elegidos. Adicionalmente, la exclusión de los movimientos de fondos ligados a la competencia electoral previo al inicio del período oficial de campañas - las precampañas - de las rendiciones de cuentas puede disminuir significativamente la transparencia del financiamiento de la política.

Dimensión 5. Profundidad de la rendición de cuentas

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

para sus donantes de campaña.

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

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



Dimensión 6. Confiabilidad de la rendición de cuentas

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

La tarea de medir la confiabilidad de los datos es difícil. El proyecto Crinis optó por avanzar por medio de encuestas con actores clave en esta temática: representantes electos, contadores de partidos, auditores

y jueces electorales, hombres y mujeres

El end india-5(a(o)-5r1515,e)-5()19ste concentr een)oaiente eo

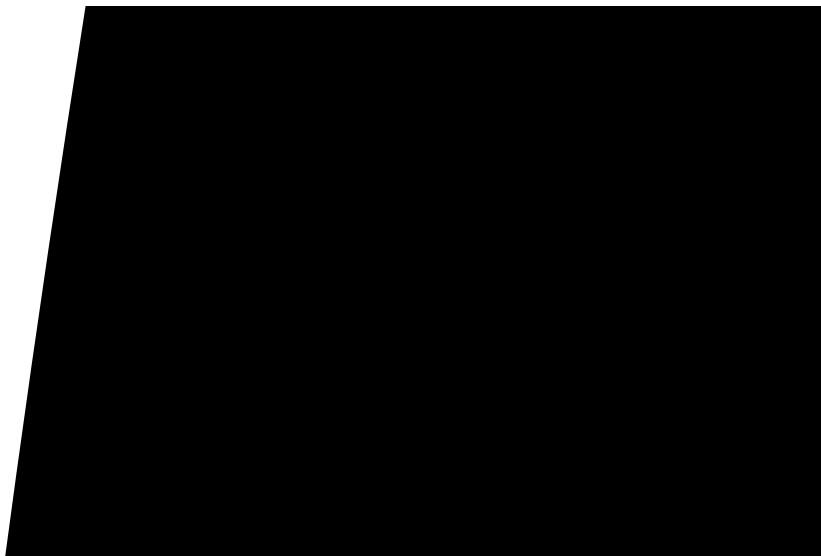
asp1d(c)-5(t)-5(o)-5(s)-5()19vnnclaoos con la práctia. En estbisteti-5(a(o)-5,o)JJT*õporentó sá es el porcentaje dbiuron donacóo

bfrectivaente endid al óan electoral o :atia(o)-5,o

Is india-5(a(o)-5r1)-5(e)-5(s)-5()19(t)-5(e)-5rpe y cuart e ustb(n)-5(t)-5(a)-5rpn en la,

cientes rentas I analiza Is ina(o)-5rles, ses sibl,





el caso del tercer indicador, el interrogante es: ¿El órgano electoral puede inspeccionar las transacciones bancarias? En cuarto y último lugar, respectivamente, el proyecto se pregunta: ¿Están prohibidas las donaciones anónimas? ¿Hay fechas oficiales para el inicio y la finalización de la recaudación de fondos? Si bien todas estas medidas no garantizan la integridad, echan luz sobre las transacciones económico-financieras de partidos y candidatos; y, por lo tanto, facilitan el control estatal y social (gráfico 21).

Dimensión 7. Prevención

El proyecto Crinis aborda la dimensión de los mecanismos preventivos por medio de cinco indicadores. El primero de ellos mide la existencia –o no– de un sistema centralizado de transacciones bancarias (la denominada “cuenta única”) y la prohibición de depósitos en efectivo impidiendo la identificación del origen de la donación. El segundo indicador, se pregunta: ¿Las rendiciones de cuentas deben ser firmadas por un contador habilitado? En

Los países examinados presentan realidades muy distintas en cuanto a la adopción de mecanismos preventivos (gráfico 22). Por ejemplo, la cuenta única para concentrar las transacciones bancarias está contemplada solamente en Argentina, Panamá y –aunque parcialmente– en Colombia; y la prohibición de realizar transacciones en efectivo está en vigencia –exclusivamente– en Argentina. Inclusive, sólo en la mitad de los países, los informes deben ser firmados por contadores habilitados y rige la prohibición de donaciones anónimas. Por último, la

Resumen de los resultados: Dimensión 7

0,0 3,3 6,7 10

delimitación del período para la recaudación de fondos de campaña –que es una medida importante para disminuir sus costos y distinguir entre finanzas electorales y no electorales- está presente en un sólo país: Colombia.

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

Dimensión 8. Sanciones

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

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

¿Es adecuada, en su país, la legislación vigente en esta materia? Y, más específicamente sobre las sanciones, ¿es apropiado el régimen de sanciones sobre financiamiento de

la política? (gráfico 23). Debido a la dificultad de verificar en forma directa la aplicación de las sanciones, el proyecto Crinis recurrió a indicadores indirectos. A este efecto, se

a su aplicación práctica (gráfico 26). En

Dimensión 9. Órganos de Control del Estado







Los perfiles y las actividades de las ONG varían entre los países estudiados. Hay casos donde las ONG desarrollan más intensamente actividades durante las campañas electorales (caso de Argentina, Perú y Nicaragua) como muestra el gráfico 31. En otros, las actividades alcanzan también la vida ordinaria de los partidos, en años no-electorales (caso de Colombia y Costa Rica).

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

► C) Conclusiones

La transparencia en el financiamiento de la política no es una solución mágica para todas las cuestiones relacionadas a la corrupción política. A pesar de esto, es uno de los elementos de mayor trascendencia para abordar problemáticas vinculadas a la captura del Estado y para contribuir a recuperar la confianza en la política y los políticos. Esto es uno de los supuestos centrales del proyecto.

La democracia –que se encuentra en proceso de consolidación en prácticamente todos los países de América Latina- necesita que sus cimientos sean fuertes. En este sentido, trabajar para mejorar la transparencia en el financiamiento de la competencia política, tanto en períodos electorales como no electorales, es clave para apuntalarla. En definitiva, son en gran parte los partidos políticos los vehículos por medio de los cuales los ciudadanos canalizan su parti3ta canalienos can8(ccEl (ccEl (ccEl (cc(es)24689(consoE)-5(,)-5(p)-5(o)-5(u)-5(t)-5(a)-5()19(d)-5

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

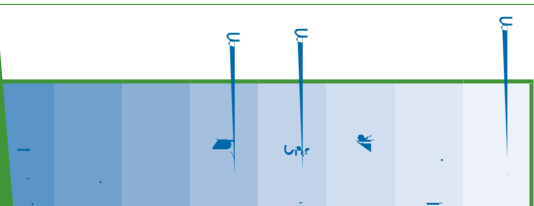
La siguiente Tabla (Nº. 1) resume y compara los resultados de Crinis por país y por las diez dimensiones de la transparencia, mirando tanto la ley como la práctica.

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

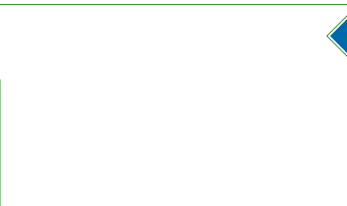
El acceso de la ciudadanía a la información sobre el financiamiento de la política es una condición necesaria para que se active el control social

Crinis comprueba que a pesar del desarrollo de bancos de datos y del uso de tecnología como Internet

para la difusión de información, la ciudadanía no cuenta con suficiente acceso a la información sobre el origen y el uso de los recursos económicos-financieros por parte de sus partidos y candidatos. De hecho la divulgación dirigida a la ciudadanía sobre la información presentada por los actores políticos a los órganos electorales es en general el indicador que aparece peor evaluado en el índice Crinis - tanto en relación a la ley (con excepción de Argentina, evaluada como "satisfactoria", y Colombia y Panamá clasificadas como "regular") como a la práctica (ningún país



| |
|--|
| |
| |
| |
| |
| |
| |
| |
| |
| |
| |



autoridades electorales (grafico 16, pág. 25). En Guatemala sólo se exige rendir cuentas de los recursos provenientes del presupuesto público¹. En otros países como Costa Rica, Paraguay y Nicaragua los órganos estatales se limitan a registrar los informes sobre las donaciones privadas. No llevan a cabo ningún tipo de revisión o fiscalización de esos informes, concentrándose solamente sobre el uso correcto de los recursos públicos. En Panamá, los informes acerca de los ingresos privados son entregados en sobre sellado y abiertos solamente en caso de investigaciones criminales. El órgano de control estatal no tiene la posibilidad de revisar tales informes para identificar irregularidades.

Mirando hacia adelante: Las contribuciones privadas deben ser parte integral de la rendición de cuentas ante las autoridades electorales. Mientras que el control estatal sobre los recursos de origen público tiene la ambición de auditar la forma en que los partidos gastan el dinero de los ciudadanos, el control sobre los ingresos de fuentes privadas es necesario para fiscalizar la influencia indebida del dinero en la política. En este sentido, debe tenerse presente que este tipo de aportes puede socavar los principios democráticos de igualdad ciudadana y competencia equilibrada en elecciones, así como afectar negativamente la representación política.

Estas distorsiones, no sólo afectan la legitimidad de los representantes sino también su capacidad de legislar –es decir, de desarrollar reglas orientadas al beneficio público–.

El impacto negativo sobre la calidad de vida de la ciudadanía se multiplica y se incurre en el riesgo de que el sistema democrático en su conjunto pierda credibilidad. Por esta razón, la rendición de cuentas sobre los recursos privados y, principalmente, sobre los grandes donantes, es clave para que los órganos estatales y la ciudadanía puedan monitorear –y, eventualmente, prevenir– este tipo de riesgos.

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

Según Crinis, los expertos encuestados en todos los países confirmaron que los informes que presentan candidatos y partidos al órgano electoral acerca de su vida financiera no son completos o no son confiables (grafico 19, pág 29). La evaluación de la confiabilidad de los informes rendidos a los órganos de control estatal es ‘regular’ en todos los países. Detrás de esa calificación hay datos preocupantes. En Argentina, Paraguay, Colombia, Costa Rica y Nicaragua, los expertos estimaron que se declara menos de un 50% de los recursos recaudados. Igualmente, solamente cinco de diez expertos en Argentina

declaraciones deliberadamente falsas o incompletas. Sin embargo, las sanciones de orden político -tales como la inhabilitación de candidaturas o suspensión de los



no hay restricciones respecto de la contratación de espacios de propaganda durante las elecciones.

La reforma de 2002 impuso diferentes tipos de limitaciones para el **financiamiento privado** de la política, que tiene un peso importante sobre el financiamiento total. En particular, están prohibidas las donaciones por parte de entidades extranjeras, empresas concesionarias del Estado, personas naturales o j(r)-5(a)-5(l)-bo CS 1 SCg SCg SCga SC

SCN0.35p5(a)-5(t)-5(t)-5(o)()19(d)-5-5(e)-5(s)-5()19g5(t)-5(t)19(t)-5(i)-5(p)-5(o)-5(a)-5bo CSz5(e)-5(s)



.....

► 3. Las recomendaciones

Respecto de la cuestión de la transparencia y la rendición de cuentas, las recomendaciones que surgen del proyecto Crinis en Argentina son las siguientes:

Limitar la realización de actos inaugurales de obras

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

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

► 2. La práctica

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

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

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

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

Ficha técnica

Datos básicos de la investigación en Colombia

El índice se refiere a las elecciones generales de 2002.

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

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

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

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



.....



.....

| | |
|----------|--|
| 1. C... | |
| 2. R... | |
| 3. D... | |
| 4. A... | |
| 5. ... | |
| 6. C... | |
| 7. ... | |
| 8. S... | |
| 9. C... | |
| 10. C... | |

0,0 3,3 6,7 10

S/D - S_i

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

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

► 2. La práctica

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

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

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

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

Ficha técnica

Datos básicos de la investigación en Guatemala

El índice se refiere a las elecciones generales de 2003.

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

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

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

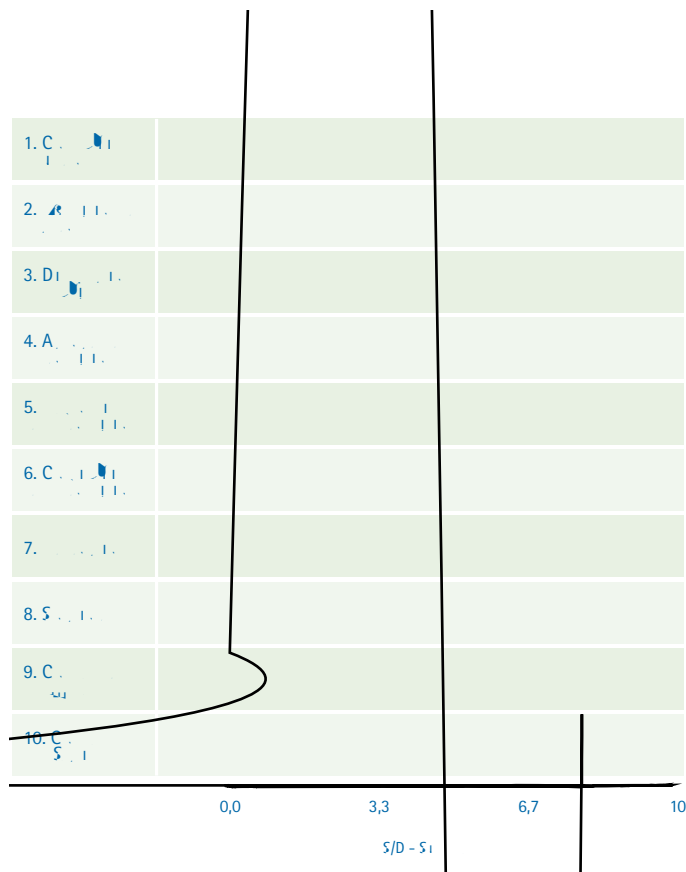
Las pruebas de campo conducidas por ciudadanos, estudiantes y periodistas ocurrieron en octubre de 2006.



.....

Congreso de la República e –inclusive- la Comisión Específica de Asuntos Electorales de este cuerpo avanzó en la discusión de una reforma al Código Penal –que, justamente, pretendía crear un capítulo sobre delitos y sanciones en materia electoral-, ésta finalmente no fue aprobada; y, por lo tanto, no será aplicable durante la elección de 2007.

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



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

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

► 2. La práctica

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

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

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

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

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

Ficha técnica

Datos básicos de la investigación en Nicaragua

El índice se refiere a las elecciones generales de 2006.

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

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

El envío de cartas de solicitud de información por parte de los equipos locales fue entre el 22 de mayo y el 1° de junio



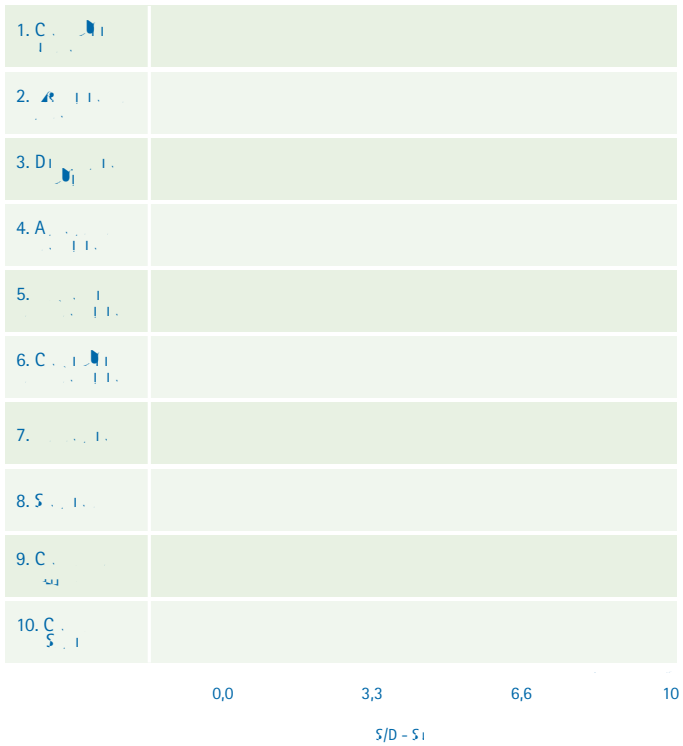
.....

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





.....



por la rendición de cuentas electoral.

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

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

► 2. La práctica

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

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

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

En cuanto al **alcance** y la **profundidad** de los datos incluidos en las rendiciones de cuentas, el equipo de investigación no logró acceder a los datos solicitados.

Por la metodología 5()19(m)-5(e)-5(t)Por ls.

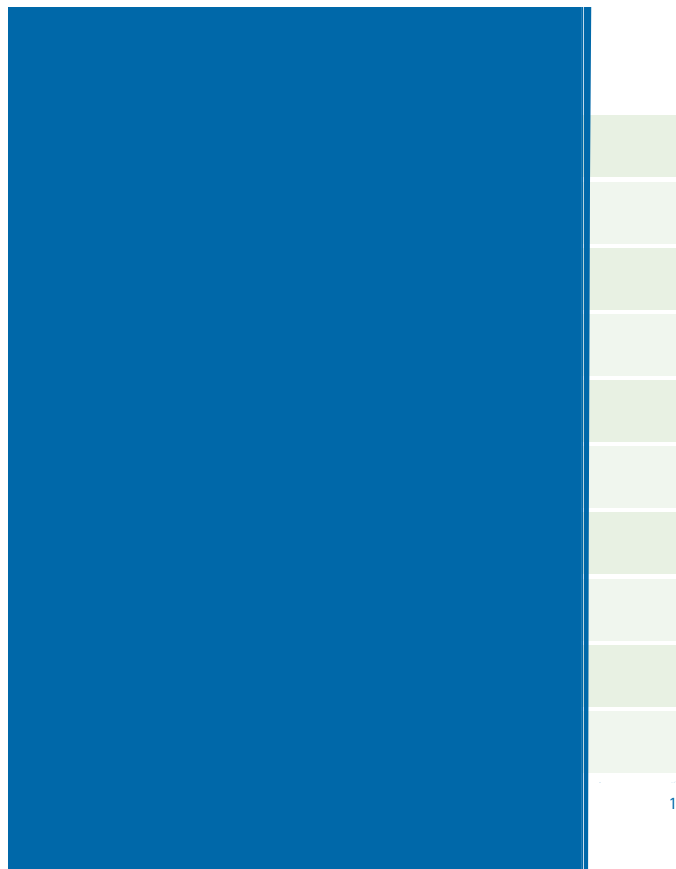
Pargr5(p)-b5()19(m)(e)-5(n)-5(e)-5(r)-5()19u-5(a)rvrpe(()19(r)-5(e)-5(r)1(o)-19(m)-5(e)vr)-5aoment

presentados y se arrojó el (e)-5()19(m)-5(e)-5(t)Por ls. 5()19u-5(a)rvrpe(()19(r)-5(e)-5(r)1(o)-19(m)-5(e)vr)-5aoment



.....

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







.....



.....

► 3. Las recomendaciones

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

- Normar adecuadamente los mecanismos para que los candidatos reciban donaciones, las informen a sus partidos y estos –a su vez- las reporten a la autoridad electoral. En el mismo sentido, establecer sanciones personales y responsabilidad solidaria para los candidatos que incumplan dichas normas.
 - Establecer sanciones efectivas para las organizaciones políticas que incumplan con el deber de presentar los reportes de rendición de cuentas ante la autoridad electoral.
 - Regular adecuadamente la rendición de cuentas de las alianzas electorales, señalando –especialmente- las responsabilidades y los sujetos que serán sancionados en los casos de violación de la normativa vigente.
 - Establecer mecanismos para la actuación coordinada y el cruce de información entre la Superintendencia de Administración Tributaria, la Unidad de Inteligencia Financiera y la Superintendencia de Banca y Seguros.
- Establecer sanciones para los medios de comunicación que vendan publicidad electoral que viole las disposiciones de la Ley de Partidos Políticos; sea por medio del uso de tarifas diferenciadas entre los partidos, superando los topes diarios fijados para cada uno de ellos o por medio de la contratación con un referente partidario distinto al tesorero.
 - Perfeccionar las normas relativas al control interno



► Fuentes de datos

Los mecanismos de recolección de datos fueron:

- a. Relevamiento de **leyes y reglamentos**, con el objetivo de producir una base de datos de la legislación de cada país.
- b. Recolección de **datos de contexto** de cada país, tales como información sobre procesos de reformas legislativas recientes, casos de corrupción en el financiamiento de la política y actuación de organizaciones de la sociedad civil en el área. En

taesde ocel o 5(e)-5d355pos(e)-()19(0 -350.446 i)-5(l)-5(5d355y(e)-()19r)-5(c)-5(e)-5(:)-5()19(p)-5(c)-5(e)-5()19(a)-5(f)ió da (fi)-5(n)-5(a)mpo

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

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

Las primeras 3 dimensiones reflejan los diferentes etapas de transparencia que pueden existir en los sistemas de financiamiento político. En este sentido, un país puede exigir exclusivamente que los partidos mantengan un régimen de contabilidad interna (dimensión 1) o bien obligar a sus partidos y candidatos a mantener libros de contabilidad y presentarlos ante el órgano electoral (1)-5(1)-5(1)19(o)-5(1)19(b)-5(i)-5(e)-5(n)-5(E219T*(1)-5((s)-5(.-)-5le)-5(n)-5(x)-5(c)-5(l)-5(u)-5(llell deuls colen E21ydeulsisentidad deuros coantno

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

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






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

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



















La Tabla N°4 precisa los detalles del índice cuantitativo elaborado para cada país. Aquí se presenta la tabla en su forma más desagregada. El sistema de puntaje del índice considera un rango entre 0 y 10, siendo 10 la mejor nota posible.

TABLA N°3 Índice cuantitativo del financiamiento de la política. Ponderación entre distintos momentos políticos.

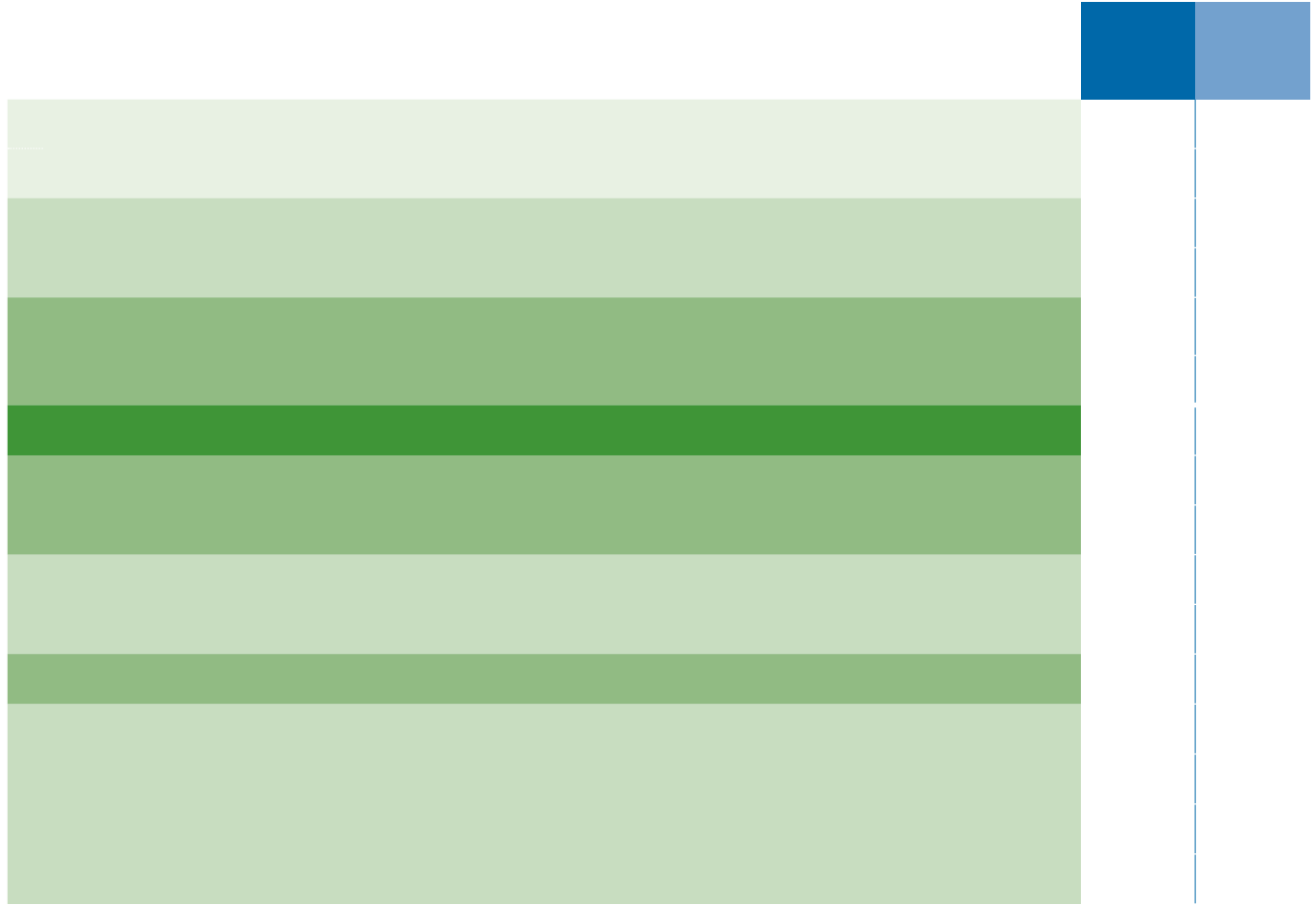
| | | | | | | | |
|--------------------------|--|---|--|-----------|-------------|---|------|
| | | | | Indicador | Ponderación | | Peso |
| | | C | | A | B | | C |
| | | C | | C | | C | |
| | | C | | C | | C | |
| | | C | | C | | C | |
| $\frac{2A + 3B + 1C}{6}$ | | | | | | | |





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

Dimensiones

| | Ley/práctica | Fuentes utilizadas para la recolección de datos |
|---------------------------|---|---|
| 2.6) C. ... Ley ... ? |  |  |
| 2.7) C. ... Ley ... |  | |
|) C. ... Ley ... ? |  |  |
|) C. ... Ley ... (...)? |  |  |
|) C. ... Ley ... ? |  |  |
| 2.8) C. ... Ley ... |  | |
|) C. ... Ley ... ? |  |  |
|) C. ... Ley ... (...)? |  |  |
|) C. ... Ley ... ? |  |  |
| 3. Di ... Ley ... |   | |
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |





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

Dimensiones



proyecto Crinis

Dinero en la política, asunto de todos.

Copyright © Transparency
International, 2007.

Publicado por
Transparency International.

Organizaciones sin fines de lucro
pueden reproducir, para propósitos
educativos, secciones de este
informe sin previa autorización.

Transparency International desea
ser informado cuando esto ocurra.

Diseño y tipografía:

Pimenta Propaganda
(www.pimentapropaganda.com.br)

Impresión: Gráfica Van Moorsel
(www.vanmoorsel.com.br)

ISBN: 3-935711-26-3