

1er CURSO-TALLER SOBRE REGULACIÓN Y CONTROL DEL FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS Y CAMPAÑAS ELECTORALES

DOCUMENTO CONSOLIDADO SOBRE LOS TRABAJOS EN GRUPO

Eje temático 1. La importancia de la regulación y el control del financiamiento de partidos y campañas

- ¿Qué elementos del sistema de financiamiento político, desde el punto de vista de los estándares internacionales, son los que favorecen el voto y cuales atentan contra su efectividad?

La reserva, donde exista, atentan contra la efectividad del voto; ya que sólo conoce su origen el Estado.

El aporte de personas naturales, si se da por igual, sobre los realizados por personas jurídicas favorece el voto.

Los topes al financiamiento favorecen el voto, ya que pueden evitar aportes indebidos por interpuesta persona.

La separación del tema del **nombramiento de candidatos** al tema de la **financiación** favorece el voto.

El fin que persiguen los candidatos al postularse, los candidatos que llegan a la política para enriquecerse, en este caso afecta la efectividad del voto.

Si la **competencia técnica** se encuentra al servicio de una candidatura, esto favorece el voto. Por el contrario, si la competencia técnica está al servicio del candidato y su inmoralidad, es un grave atentado contra el voto.

La influencia de la cultura política en que la reelección inmediata de un gobernante, en sistemas presidenciales, genera desigualdad atenta contra la efectividad del voto.

Si los organismos electorales publicitan **estadísticas comparativas de los partidos y candidatos** favorece el voto.

La legitimación, autonomía y competencia técnica del organismo electoral para ejercer su autoridad favorece el voto.

Todas aquellas **acciones que promuevan los estándares éticos** y que se alimenten desde la base son favorables para el voto.

Si el **sistema de acceso a los medios** de comunicación garantiza el cumplimiento de los estándares, favorece ampliamente el voto.

- ¿Qué elementos del sistema de financiamiento político benefician y perjudican a las instituciones, los sectores sociales y los individuos?

Elementos financiamiento	Instituciones	Sectores sociales	Individuos
Distribución del financiamiento público	Dependiendo del sistema de asignación de los recursos, los partidos mayoritarios se benefician y los minoritarios se perjudican.	Beneficiados: Empresas vinculadas a la publicidad de campaña. Instituciones bancarias, mediante deudas contraídas.	Beneficiados: Se generan empleos entre los activistas de los partidos políticos Pequeños empresarios Persona individual que recibe financiamiento público (beneficiado) (e.g. creación de partidos políticos por personas con el fin de recibir el financiamiento –Arg)
Topes/Límite del gasto de campaña	A los partidos minoritarios (beneficia)	Según el caso Perjudicados/Beneficiados: Empresas vinculadas a la publicidad de campaña. Instituciones bancarias, mediante deudas contraídas.	Los ciudadanos se benefician porque no se saturan de información de campaña. Según el caso Perjudicados/Beneficiados: Se generan empleos entre los activistas de los partidos políticos. Pequeños empresarios.
Transparencia, divulgación de donantes	Se benefician los partidos políticos apegados a la legalidad, se perjudican los partidos que no cumplen. Se beneficia el Estado para valorar la gestión del gobierno (por ejemplo cuando puede verificarse si los proveedores que prestan servicios de gobierno han aportado a determinados partidos).	Se perjudican los poderes fácticos.	Se beneficia la sociedad. Ciertos individuos se pueden ver perjudicados en sociedades polarizadas (eg. Divulgación de listas de afiliados)
Rendición de cuentas	Se benefician los partidos políticos apegados a la legalidad, se perjudican los partidos que no cumplen. Se benefician las instituciones fiscalizadoras.	Se afectan los grupos fácticos.	Se beneficia la sociedad
Bancarización del financiamiento y gasto	Se benefician las instituciones fiscalizadoras. Se beneficia el Estado.		Se benefician los ciudadanos.
Auditorías	Se benefician los partidos políticos		

independientes apegados a la legalidad, se perjudican los partidos que no cumplen. Se perjudican los poderes fácticos. Se beneficia la sociedad.

Se beneficia el Estado para valorar la gestión del gobierno (por ejemplo cuando puede verificarse si los proveedores que prestan servicios de gobierno han aportado a determinados partidos).

- Para el desarrollo progresivo de un sistema de financiación democrático de partidos y campañas y que sea sometido a control político ¿qué factores favorables y adversos se pueden identificar?

Plano 1.- Cultura

Favorable	Desfavorable
Fortalecer la educación y la cultura cívica	Falta de cultura cívica
Libertad de prensa - leyes de acceso a la información	Clientelismo político
Mejorar imagen del político (individualidades) - liderazgos responsables y representativos percibidos por la ciudadanía	Imagen que tienen los partidos políticos (sistema) ante la ciudadanía

Plano 2.- Instituciones

Favorable	Desfavorable
Instituciones fortalecidas - instituciones garantistas de la democracia.	Instituciones con injerencia de poderes políticos - sin estructuras
Partidos políticos que generen confianza.	Falta de representatividad de los partidos políticos.
Descentralización de las instituciones a nivel nacional, facilita la transparencia del Estado.	Normativa débil que no permite una permanente participación de los ciudadanos

Plano 3.- Grupos

Favorable	Desfavorable
Grupos / asociaciones civiles que revelen los excesos.	Grupos con intereses ilícitos
Grupos transversales que velan por las garantías democráticas. Cooperación internacional.	Grupos de opinión - medios de comunicación (grandes corporaciones mediáticas que ven con reservas que se regulen aspectos de acceso a medios de los partidos políticos).

Eje temático 2. Objetivos, desafíos y variantes del subsidio público y de la regulación del financiamiento privado

Financiamiento público

- ¿Debe contribuirse con fondos públicos al financiamiento de los partidos? ¿Y de las campañas?

Sí, dado que esto establece y garantiza la equidad en la participación democrática de éstos en períodos no electorales, como también asegura su integración en las campañas en períodos electorales. Asimismo contribuyen al fortalecimiento de la democracia. Sin embargo, es muy importante que se contemple la rendición de cuentas.

En el entendido que los partidos deben ser fortalecidos, en áreas como: capacitación, funcionamiento interno, divulgación de la democracia, fortalecimiento de liderazgo, especialmente de mujeres, no obstante, todo financiamiento debe ser controlado, y solicitado en base a objetivos claramente definidos.

Las campañas también deben tener una contribución de Estado, de tal manera que las condiciones de competencia sean equilibradas.

- ¿Cuáles deberían ser los criterios de asignación? ¿Igualitario, proporcional? ¿Proporcional a qué?

Los criterios de asignación deberían ser, por una parte fijos e igualitarios en una franja porcentual de financiamiento, y que garantice el funcionamiento normal de las operaciones de los partidos. Por otro lado, debería existir un criterio de asignación proporcional al resultado de los votos obtenidos, con una fórmula que asigne fondos públicos progresivos en períodos no electorales, a fin de poder asegurar la existencia de aquellos partidos de menor votación electoral. Con la salvedad de que los fondos asignados sean utilizados para los propósitos asignados o, por el contrario, se debe considerar mecanismos de devolución adecuados.

- ¿Debe adoptarse un sistema de aportes, uno de restitución de gastos o alguna fórmula mixta?

Para responder a esta pregunta, debemos diferenciar los tres tipos de fondos en los cuales se pueden incurrir gastos; asimismo se debe establecer desde un inicio que una parte debe ser por adelantado y otra a través de desembolso, y no hay que olvidarse de las candidaturas independientes.

Fondo Partidario: como el mencionado en la pregunta número 2, ex ante, es decir, un sistema de aportes.

Fondo de Campaña (Promoción Electoral y sólo en período electoral): Debería adoptarse una restitución de los gastos incurridos, ex post, es decir el reembolso de los gastos.

Gasto Electoral: Debería adoptarse una fórmula mixta que aporte financiamiento público, y una restitución de los gastos incurridos, en temas tales como, difusión del partido, propaganda, capacitación de adeptos, etc.

Financiamiento privado

- ¿Se debe prohibir en forma total los aportes privados?

No se deben prohibir los aportes privados, ya que de hacerse esto el sistema democrático colapsaría. Los aportes individuales deben limitarse. Es antidemocrático prohibirlas, lo que debe hacerse es evitar que rompan la equidad del proceso. Por otra parte, los aportes públicos no cubren la totalidad de las necesidades de los procesos electorales.

- ¿Se deben imponer límites al monto de los aportes?

Sí, considerando que cualquier límite debe ser actualizable con parámetros flexibles de la economía, realistas y razonables (Ejemplo x salarios mínimos). El límite se refiere a un tope máximo que se puede relacionar proporcionalmente con alguna variable de la economía del país. Asimismo, sirven para que no predominen las fuentes con poder económico, de tal manera que se cumpla el principio democrático de igualdad. Los límites garantizan la equidad en la competencia. Así, se puede evitar que una persona o fuente no se adueñe del proceso o posteriores decisiones del Estado. Los límites al financiamiento evitan que una o muy pocas fuentes controlen las decisiones futuras.

- ¿Los candidatos y los partidos deben estar sujetos a los mismos límites?

No deberían estar sujetos a los mismos límites, dado a que la naturaleza de éstos es diferente. Se debe definir si el candidato es independiente o partidario y al cargo para el que corre, así como establecer con claridad si el financiamiento es al partido o al candidato. Los límites deben ser diferenciados para el candidato y para el partido y considerar los aportes globales de una misma fuente. Se debe introducir normas para controlar la distribución dentro de los partidos políticos y este debe relacionarse con los gastos de campaña.

Asimismo, deben existir controles de contabilidad para cada uno de los entes y considerar la triangulación del financiamiento político; es decir, el del financiamiento público, el privado y los aportes propios. Los aportes propios del candidato serían los que no se podrían limitar, pero sí deben ser declarados. Sin embargo, si realmente se quiere una real equidad, también se debe poner tope los aportes propios. Equidad vs libertad.

- ¿Se debe prohibir el aporte de cierto tipo de donantes?

Sí, entre ellos:

- Fuentes extrajeras - empresas y gobiernos -.
- Narcotráfico, crimen organizado.
- Contratistas del Estado.
- Las iglesias, dependiendo del contexto histórico, político y social de los países.
- Los donantes anónimos.
- Diferencia de opinión en cuanto a los sindicatos y gremios. Algunos opinan que no, argumentando que los fondos son recaudados para otro propósito y otros que si siempre que se cumpla con reglas de regulación, transparencia, legitimidad y legalidad.

Se debe considerar dichas prohibiciones por el hecho de existir alguna responsabilidad penal o jurídica, y no únicamente por ser un donante.

- ¿Cómo enfrentar la problemática derivada de los aportes del crimen organizado?

Partiendo de la pregunta ¿Existe algo más que podamos realizar desde nuestra acción como organismos electorales, o pertenece, quizás, a otras instancias?, se considera que la forma en que los OE pueden enfrentar este problema es estando siempre alertas, y utilizando herramientas como la divulgación y la transparencia; que permitan establecer sistemas de protección retroalimentados, preventivos y adaptativos a los cambios. Específicamente:

- a. Fortaleciendo los controles cruzados de fuentes y receptores.
- b. Obligar a transparentar las aportaciones, sean estas de dinero, especies o servicios.
- c. Fortalecer la coordinación interinstitucional del Estado, con el propósito del control del financiamiento.

- d. Integrar en las leyes electorales regulaciones en cuanto a lavado de dinero, tomadas de las normas internacionales.
- e. Publicación de los donantes.
- f. Establecer barreras para el movimiento de dinero, ejemplo hasta \$5000.00. Es decir, limitar el aporte del donante en base a un porcentaje de sus ingresos brutos.
- g. Definición con claridad de las funciones del órgano electoral y su relación con otras instituciones del Estado.
- h. Promover la práctica de exposición de estados financieros y patrimoniales de candidatos, organizaciones políticas y partidos, así como de donantes. Alianzas con el área bancaria, financiera y tributaria.
- i. Desarrollar mecanismos de alerta y protocolos de seguimiento a casos atípicos en los procesos de financiamiento privado.
- j. Definir un régimen claro y adecuado de sanciones para cada caso.
- k. Crear un centro internacional de información sobre crimen organizado que afecte al mundo electoral y que todos los organismos electorales tengan acceso a ella.

Eje temático 3. Acceso a los medios de comunicación y garantías de equidad en la competencia

- ¿Qué argumentos se podrían esgrimir para estar a favor o en contra de la idea de considerar al principio y a las garantías de equidad como atributos esenciales de unas elecciones democráticas?

El principio de equidad se puede considerar un bien adquirido que no admite argumentos en contra, salvo en regímenes que no son democráticos. Es por ello que el principio de equidad es aceptado por consenso. De allí los argumentos a favor:

- Se entiende que la equidad es un elemento que nos brinda garantía de unas elecciones democráticas y que al perseguir tal objetivo se deben procurar mecanismos que garanticen una oportunidad igualitaria para todos los actores políticos, partiendo del principio de elecciones libres, justas, y competitivas.
- La intervención positiva del Estado puede lograr equilibrio y regulación en el campo de competencia. Este equilibrio se debe garantizar en la regulación que conlleve a la distribución equitativa de recursos públicos, acceso a medios (tiempos de campaña, etc.)
- La equidad permite oxigenar el sistema y dar espacio a la participación de nuevas agrupaciones políticas. Asimismo humaniza la competencia electoral y compromete a jugar de acuerdo a las reglas y aceptar con madurez los resultados.

Es importante no perder de vista que reglamentar significa respetar otras garantías que también son de rango constitucional como la igualdad, por lo que se debe estar muy alerta que las garantías de equidad no sean entendidas como algo que va en contra de la vida democrática. (Ejemplo, La autoridad electoral prohíbe la realización de un debate, porque este se realizaba mediante la contratación de un espacio pagado contraviniendo normativa electoral. La noticia fue que la autoridad electoral prohibió la realización del debate.)

- Identificar y fundamentar tres garantías de equidad cuyo cumplimiento podría ser verificado de forma razonable por la Autoridad Electoral y tres que le pueden plantear serias complejidades.

GARANTÍAS DE EQUIDAD¹	
Razonables	Complejas
Distribución de recursos públicos (si aplica en la legislación.)	Control de de propaganda electoral en internet, subliminal e infomerciales.
Monitoreo a la distribución de tiempos para publicidad en pauta, para que las piezas publicitarias de todas las propuestas tengan alternancia equitativa. Asimismo se puede monitorear el tiempo de cada una de las piezas.	El control del acceso equitativo a la contratación de espacios para todos los candidatos, sin necesidad de negociaciones especiales, por ejemplo cuando se vende de antemano toda la parrilla a un candidato, dejando fuera al resto.
La capacidad del el Órgano Electoral de ejercer su responsabilidad en el ejercicio de sus competencias en cuestión de medios, según el marco legal vigente.	Aportes privados a las campañas. Ej. 1)Fiscalizar los aportes en especie y en efectivo, 2) Control de la corrupción y de aportes que exceden los límites legales
El contenido. En relación a que los mismos no contravengan normas preestablecidas.	El control de contenido es complejo, y difícil de verificar su adecuación a la norma. Es decir, el control efectivo del uso de los recursos del Estado
Control de tarifas.	La fijación de tarifas de espacios es un tema sensible que aun siendo regulado dejan mucho aspectos para su control.
Evitar el uso de los recursos públicos con fines proselitistas.	Abuso del cargo público con fines proselitistas (uso de fondos públicos.)

- ¿Qué consecuencias, positivas y negativas, podría generar una regulación que prohíba toda compra de espacios y tiempos para publicidad en radio y tv con fines electorales? (Los partidos y los candidatos sólo pueden hacer publicidad en tiempos gratuitos)

PROHIBICIÓN DE LA COMPRA DE ESPACIOS PARA PUBLICIDAD EN RADIO Y TV²	
Positivos	Negativos
Mayor equidad e igualdad de acceso a los medios.	El Estado escoge los espacios para la contratación y, en algunos casos, se puede generar un cierto grado de discrecionalidad que no es conveniente.
Reduce el gasto de las campañas en medios de comunicación y un mejor control de este.	El costo que representa para el Estado la financiación de las campañas en países donde no se utilizan exclusivamente el espacio del Estado
Fortalecimiento de la democracia.	Negativo para los países que no cuentan con el espacio de la franja publica.
Ayuda a reducir el poder de los medios.	Generar ambiente hostil con los medios.

¹ Los enunciados resaltados son aquellas que se contraponen, entre garantías razonables y complejas.

² Idem.

Evita ingreso de financiamiento ilícito.	Incentivar fuentes ilícitas a otros rubros también importantes.
Disminuye la contaminación y sobresaturación de propaganda.	Afecta la libertad de expresión, de empresa, y puede causar persecución política. Asimismo, el exceso de regulación atrofia la posibilidad de control.

Eje temático 4. Atribuciones e instrumentos de control y rendición de cuentas.

- Siendo el caso de que usted es **autoridad electoral** proponga medidas de control para:
 - a) Delitos electorales:
 - Instituciones debidamente dotadas de los instrumentos y mecanismos que permitan la persecución de las infracciones electorales y que hagan efectiva la ejecución de la norma.
 - Invertir los recursos necesarios en la capacitación y formación de los funcionarios encargados de la persecución de dichas infracciones.
 - Incorporación en la legislación de sanciones “aplicables” en contra de los infractores.
 - Fomentar los acuerdos entre partidos políticos que reduzcan en su mínima expresión las confrontaciones materiales entre estos, a través de “Códigos de Conducta” o “Acuerdos entre Caballeros”.

Resumen: Fortalecimiento institucional (en todos los órdenes) para poder perseguir las infracciones electorales.

- b) Monitoreo de medios:
 - Establecer mecanismos que permitan al órgano electoral realizar por sí mismo los monitoreos que fueren necesarios, a través de la creación de la infraestructura necesaria para ello.
 - Implementación de sistema de monitoreo aleatorios-estadísticos a cargo del órgano electoral, que permiten la fiscalización efectiva y la reducción de costos.
 - Facilitar, en tiempo oportuno, los resultados del monitoreo para que pueda ser consultado por los actores interesados.

Resumen: Disponer medidas que permitan el monitoreo por todos los interesados, mediante una amplia disponibilidad de la información.

- c) Gastos de campaña:
 - Definir claramente el tiempo de campaña, dentro del proceso electoral;
 - Delimitar conceptualmente los “Gastos de Campaña”;
 - Establecer límites dentro de las especificaciones de los rubros de gastos, dejando un porcentaje reducido (10%) para gastos menores. (caso Chile)
 - Procurar mecanismos de control del gasto, mediante la implementación de sistemas contables y de auditoría interinstitucionales unificados.

Resumen: Definir claramente qué es gasto de campaña y regular los límites de su uso, así como una interrelación de fiscalización interinstitucional.

En general, es relevante especificar que dependerá de la legislación interna de cada uno de los países representados, aunque no se descarta la adopción de medidas que pudieren resultar comunes según nuestros usos y costumbres nacionales particulares.

- Siendo el caso de que usted es **partido político** mencione todas aquellas conductas que le permitan evadir las medidas de control para:

a) Delitos electorales:

Manipular la ambigüedad la Legislación respecto a los delitos electorales, dado que existen lagunas en la Ley Electoral.

- Buscar ejercer el sufragio más de una vez (Obtener más de una credencial con datos diferentes) ,
- Obstaculizar que los ciudadanos de otros partidos políticos no ejerzan el sufragio (alquilar provisionalmente el documento de identidad),
- Acarreo de votantes (cambiar el domicilio).

b) Monitoreo de medios:

- Campaña subliminal (vender imagen en programas de entrevistas).
- Abuso de figuras públicas para figurar en los medios, resaltando logros en su administración.
- Acuerdo de agenda mediática (convocar a entrevistas, hacer noticias, por medio de un medio de comunicación contratado).
- Busca de notas escandalosas para desfavorecer al contrincante.

c) Ingresos en especie:

- No registrar las donaciones (camisetas, llaveros, etc.).
- Disponer de un medio de transporte públicos y privados, sin reportar los costos (Vehículos, helicópteros, etc.).
- Generar movimientos ciudadanos de apoyo para incidir en que las personas publiciten y hagan campaña por el Partido.
- Convenir con el medio de comunicación que no registre las pautas.
- No registrar la Asesoría de campaña, pagadas por una Empresa Privada u otro Gobierno.
- Recibir apoyo en campaña trabajo de simpatizantes con una promesa de beneficio al ganar la elección.

d) Ingresos bancarios:

- Triangulación utilizando cuentas bancarias de personas o empresas no vinculadas a la Organización Partidaria o Candidato,
- Depósitos anticipados para justificar recursos excedentes disponibles al momento de la campaña electoral,
- Utilizar ONG's ó fideicomisos, para luego trasladarlos al Partido,
- Justificar depósitos como resultados de colectas públicas, cenas y otros eventos,
- Empresas que aportan por medio de empleados para no romper topes y techos de campaña, para simular aportación total.

e) Gastos operativos:

- Sobre facturar adquisición de servicios, materiales y suministros.
- Sobre facturar pago de alquileres de locales.

- Registrar gastos de campaña.
- Pago de Planillas de personal sobredimensionadas.
- Registro de Compras no efectuadas.

f) Gastos de campaña:

- Subfacturación de adquisición de materiales y servicios.
- No reportar contablemente todos los gastos.
- Facturación posfechada de alquiler de servicios y adquisición de bienes.
- Facturación posfechada de medios de propaganda.
- Utilización de servicios materiales y públicos.

- Desde su experiencia, indique:

- a) 5 casos frontera, mismos que sean representativos y considere que le han generado graves dificultades en su función fiscalizadora.

1.- De acuerdo a la exposición recibida la mañana del 6 de octubre, por el Contador Cristalinas, difiere con la realidad que vive la mayoría de países representados en el Curso; ya que en algunos no existe en su Normativa Electoral y en otros inician este campo de acción fiscalizadora.

2.-Una grave dificultad manifiesta en nuestros países se encuentra en la falta de voluntad de los partidos políticos, enfocándose en respaldar ciertas argollas que mantienen el *estatu quo* de la clase política; creando normas que toquen el tema de fiscalización pero de beneficio hacia ellos mismos y no la consolidación de la democracia.

3.-La función fiscalizadora es parte primordial y esencial para toda democracia, ya que se contribuye al fortalecimiento del principio de equidad clave para la misma.

4.-Es fundamental que los Organismos Electorales definan el rol de aplicación de la Justicia Electoral y marcar su competencia e identificar las instituciones gubernamentales con las cuales pueden tener comunicación directa en casos específicos fuera de su poder de acción.

5.-En algunos Organismos Electorales poseen las responsabilidades de fiscalización sin las herramientas y recursos necesarios para su desarrollo; aun contando con una experiencia de muchos años y con una gran credibilidad de la población en el tema de fiscalización.

- b) 5 casos de éxito con los cuales, el organismo electoral que representa, ha frenado la evasión a la ley electoral.

En algunos países se desarrollan mecanismos de control interno y externo de financiamiento a Partidos Políticos, en relación a que se incluyan en los estatutos de los mismos la reglamentación financiera y contable; en coordinación con el Organismo Electora, así como la rendición de cuenta de sus miembros.

Se han generado algunos cambios, sin embargo no tanto en lo que a fiscalización del financiamiento respecta; ya que se han enfocado más en el esfuerzo a las auditorias de sistemas informáticos y los procesos electorales.