



FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA EN EL PERÚ



Konrad
Adenauer
Stiftung

Índice

Financiamiento de la Política en el Perú

© IDEA Internacional
Calle Burgos N° 530, Lima 27 – Perú
Email: info@idea.int
www.idea.int
Telf: (51-1) 422-9800

© Konrad Adenauer Stiftung e.V.
Av. Larco 109, piso 2, Lima 18 – Perú
Email: kasperu@kas.de
www.kas.de/peru
Telf: (51-1) 416-6100

© Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)
Jirón Washington N° 1894, Lima 1 – Perú
Email: informes@onpe.gob.pe
www.onpe.gob.pe
Telf: (51-1) 417-0630

Traducción, transcripción y corrección de textos:
ESIT – Traducciones

Diseño y diagramación:
Mariano Vázquez Reyes

1° ed., Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2015-00554

Editado por:
Oficina Nacional de Procesos Electorales
Jirón Washington N° 1894, Lima, Lima - Perú

Impreso en: Punto & Grafía S.A.C.
Av. Del Río N° 113, Pueblo Libre, Lima - Perú

Diciembre de 2014
Tiraje: 2.000 ejemplares

>> Presentación	4
>> Programa del seminario internacional “Financiamiento de la Política en el Perú”	6
>> Palabras de bienvenida	
• Percy Medina (Perú), Jefe de la Misión para el Perú de IDEA Internacional	8
• Reinhard Willig (Alemania), Representante de La Fundación Konrad Adenauer	10
• Mariano Cucho (Perú), Jefe Nacional de la Oficina Nacional de Procesos Electorales	12
>> Palabras de inauguración	14
• Marisol Espinoza (Perú), Vicepresidenta de la República	
>> Conferencias:	
• “Visión general del dinero en la política hoy y de los principales desafíos”	18
Daniel Zovatto (Argentina), Director Regional para América Latina y el Caribe de IDEA International	
• “Principales desafíos en la supervisión del dinero en la política en el Perú”	46
Mariano Cucho (Perú), Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales	
• “Redes ilícitas y política en los países de América Latina”	80
Iván Briscoe (Holanda), Investigador principal para la resolución de conflictos del Instituto Clingendael de La Haya – Holanda	
• “Proteger a la política: Respuestas desde la sociedad”	98
Juan Fernando Londoño (Colombia), Director del Centro de Análisis Político y ex viceministro del Interior de Colombia	
>> Reflexiones finales	114
>> Conclusiones:	116
Percy Medina (Perú), Jefe de la Misión para el Perú de IDEA Internacional	
>> Clausura:	120
Francisco Távara (Perú), Presidente del Jurado Nacional de Elecciones	
>> Anexo	
• Diez recomendaciones para una Reforma del Financiamiento Político	124
• Redes Ilícitas y Política en América Latina	130

Presentación

■ ■ ■ El sistema político peruano, candidatos y partidos políticos, necesitan un financiamiento adecuado para cumplir con sus funciones básicas en la sociedad. Muchas veces la falta de acceso a los recursos, la influencia indebida de los poderes económicos, así como la penetración de dinero de fuentes prohibidas, pueden afectar seriamente la participación, así como la competencia política libre y equitativa.

Por ello, hoy existe una creciente preocupación acerca del papel que cumple el dinero en la política. Y, particularmente, acerca de cómo puede ser regulado a través de las normas y de otras medidas, tanto desde el Estado como desde la sociedad, para fortalecer el sistema de partidos y, por consecuencia, la política misma.

Con el fin de generar un primer espacio público de diálogo sobre estos temas, los días 19 y 20 de agosto de 2014 se realizó el Seminario Internacional “Financiamiento de la Política en el Perú”, evento organizado por IDEA Internacional, la Konrad Adenauer Stiftung e.V. y la Oficina Nacional de Procesos Electorales; en el cual se desarrollaron dos ejes básicos: El primero fue el papel del dinero en la política y los principales desafíos de la supervisión del dinero a partir de las experiencias internacionales en el tema y, el segundo fue el complejo reto de ¿cómo proteger a la política peruana de la penetración de financiamiento prohibido?

En ese seminario, en el que participaron dirigentes y miembros de partidos políticos, congresistas, formuladores de políticas, asesores parlamentarios, organismos electorales, organismos que combaten el crimen organizado y la corrupción, organizaciones no gubernamentales interesadas en el tema y medios de comunicación, estudiantes y público en general, se promovió el planeamiento de posibles caminos y propuestas propositivas que nos permitan abordar desde la realidad peruana actual reformas sustantivas para fortalecer el sistema de partidos.

Como un primer resultado de estos dos días de intercambio de experiencias regionales y locales, presentamos la publicación “Financiamiento de la Política en el Perú”, esperando que ésta sea una real contribución y un estímulo para continuar con el diálogo sobre los posibles caminos para fortalecer el sistema político peruano.

Lima, diciembre de 2014



DE IZQUIERDA A DERECHA: Reinhard Willig, Representante de la Fundación Konrad Adenauer en el Perú; Mariano Cucho, Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales; Marisol Espinoza, Vicepresidenta de la República; Francisco Távora, Presidente del Jurado Nacional de Elecciones; Daniel Zovatto, Director Regional para América Latina y el Caribe de IDEA Internacional; y, Percy Medina, Jefe de la Misión para el Perú de IDEA Internacional.

Percy Medina

Jefe de Misión para el Perú de
IDEA Internacional

Reinhard Willig

Representante en el Perú de la
Konrad Adenauer Stiftung e.V.

Mariano Cucho

Jefe de la Oficina Nacional de
Procesos Electorales

Programa

SEMINARIO INTERNACIONAL
FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA EN EL PERÚ
19 y 20 de agosto de 2014

PROGRAMA Martes, 19.08.2014

INAUGURACIÓN 09:00 a 09:30 horas

PALABRAS DE BIENVENIDA

- **Percy Medina** (Perú)
Jefe de Misión para el Perú de IDEA Internacional
- **Reinhard Willig** (Alemania)
Representante de la Fundación Konrad Adenauer en el Perú
- **Mariano Cucho** (Perú)
Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales

PALABRAS DE INAUGURACIÓN

- **Marisol Espinoza** (Perú)
Vicepresidenta de la República

TEMA 01: Visión general del dinero en la política hoy y de los principales desafíos

09:30 a 11:00 horas

CONFERENCIA

- **Daniel Zovatto** (Argentina)
Director Regional para América Latina y el Caribe de IDEA Internacional

PANELISTAS:

- **Juan De La Puente**
Periodista – Politólogo
- **Mercedes Cabanillas**
Presidenta del Tribunal Electoral del Partido Aprista Peruano
- **Fernando Tuesta**
Profesor de Ciencia Política (PUCP)

TEMA 02: Principales desafíos en la supervisión del dinero en la política en el Perú

11:30 a 13:00 horas

CONFERENCIA

- **Mariano Cucho** (Perú)
Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales

PANELISTAS:

- **Marisol Espinoza**
Vicepresidenta de la República
- **Cecilia Blondet**
Directora Ejecutiva de Pro-Ética
Miembro de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción
- **Guido Lombardi**
Periodista del Grupo RPP
- **Daniel Linares**
Intendente de Análisis Operativo de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la Superintendencia de Banca y Seguros

PROGRAMA Miércoles, 20.08.2014

TEMA 03: Redes ilícitas y política en los países de América Latina

09:00 a 10:30 horas

CONFERENCIA

- **Iván Briscoe** (Holanda)
Senior Research Fellow - Conflict Research Unit of Clingendael

PANELISTAS:

- **Juan Bautista Mendoza**
Fiscal Provincial Titular Antidrogas Ministerio Público
- **Gustavo Gorriti**
Director IDL – Reporteros
- **Sonia Medina**
Procuradora Pública Especializada en Tráfico Ilícito de Drogas

TEMA 04: Proteger a la política: Respuestas desde la sociedad

11:00 a 12:30 horas

CONFERENCIA

- **Juan Fernando Londoño** (Colombia)
Director del Centro de Análisis Político y ex viceministro del Interior de Colombia

PANELISTAS:

- **Jorge Del Castillo**
Miembro de la Dirección Política del Partido Aprista Peruano
- **Rolando Luque**
Adjunto para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo
- **Gerardo Távora**
Secretario General de la Asociación Civil Transparencia

CONCLUSIONES Y CLAUSURA

12:30 a 13:00 horas

CONCLUSIONES

- **Percy Medina** (Perú)
Jefe de Misión para el Perú de IDEA Internacional

CLAUSURA

- **Francisco Távora** (Perú)
Presidente del Jurado Nacional de Elecciones

Palabras de. Bienvenida

PERCY MEDINA

JEFE DE LA MISIÓN PARA EL PERÚ DE IDEA INTERNACIONAL

■ ■ ■ Es un gusto empezar compartiendo con ustedes algunas ideas de los organizadores en relación a este evento y, sobre todo, en relación a los procesos que esperamos continúen después de realizado el mismo.

Este seminario tiene dos ejes: el primero, del día de hoy, enfocado en la relación entre dinero y política; el del día de mañana, con un énfasis en la relación entre las redes ilícitas, el crimen organizado y la política, desde la perspectiva del financiamiento.

Quisiéramos enfrentar desde estos dos ejes una discusión que hoy en el Perú es evidentemente importante y a la vez urgente, por lo que vemos cada día en las noticias en relación con problemas del financiamiento lícito que reciben las organizaciones políticas y sobre todo en relación con el financiamiento ilícito que reciben candidatos y organizaciones políticas.

Contaremos con la participación en estos dos días de: parlamentarios y líderes políticos que esperamos puedan tomar nota de las reflexiones que se den en este espacio para convertir estas preocupaciones en acciones políticas y en reformas concretas de la legislación en el país.

En relación con el primer tema de hoy, hemos querido enfocarnos en: ¿cómo se da la relación entre el dinero y la política en el mundo?, ¿qué tendencias existen?, ¿cuáles son las lecciones aprendidas?, Éste no es un tema que preocupa solamente a las democracias o los países en desarrollo, es un problema mundial y, por lo tanto, podemos obtener lecciones aprendidas de otras experiencias.

Contamos para la presentación inicial con la participación de Daniel Zovatto, Director para América Latina y el Caribe de IDEA Internacional, uno de los más importantes expertos en esta materia y quien más se ha dedicado a estudiar el fenómeno del financiamiento vinculado con otros elementos del fortalecimiento de la democracia; por lo tanto, su presentación nos brindará una mirada integral del

fenómeno y una buena introducción a la reflexión que vamos a tener en estos dos días.

Luego de esta mirada más amplia y general, teniendo lecciones aprendidas de la experiencia internacional y de otros países, vamos a tener la participación del jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), quien presentará los retos que enfrenta su Institución.

Hay que recordar que la ONPE es el organismo encargado por la ley de partidos de supervisar el financiamiento de las organizaciones políticas, y que ha venido cumpliendo a lo largo de estos años un rol esforzado pero que, al mismo tiempo, no termina de enfocar suficientemente la labor de supervisión sobre el tema del financiamiento, entre otras cosas, porque le faltan también herramientas legales.

Contamos con la presencia del presidente del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), y otros miembros de una plataforma para la reforma política que vienen impulsando varias instituciones desde hace algún tiempo. En este sentido, se espera que este evento sea un momento para impulsar, para recordar que uno de los importantes elementos de la reforma política es la reforma del financiamiento. No tiene que ver solamente con la posibilidad de que haya un financiamiento público, tiene que ver con el establecimiento de competencias más precisas para la ONPE, una mejor articulación entre la ONPE y otras instituciones, la posibilidad de que haya sanciones más precisas, entre otros. El segundo panel dejará también algunas lecciones sobre lo que habría que reforzar en la institucionalidad estatal para hacer más efectivo el control. Hay que recordar que no se trata solamente de tener buenas normas sino de que esas normas se puedan cumplir.

El día de mañana, en el segundo eje, podremos discutir temas como: la relación entre el crimen organizado y la política, las redes ilícitas y su vinculación con los partidos políticos y las campañas electorales, para ver ¿cómo podemos prevenir que



estas redes compren poder, influyan indebidamente al Estado y, por consecuencia, capturen el Estado?

Se trata de proteger a la política de la influencia del crimen organizado y de las redes ilícitas, como las del narcotráfico, la tala ilegal, la minería ilegal, el tráfico de personas, etc. Esperamos también que -sobre ese punto específico- puedan haber iniciativas en el Congreso para proteger mejor al Estado y a la política, de este tipo de influencia.

Desde la perspectiva de IDEA Internacional, el tema del financiamiento de la política es muy importante y va a seguir trabajándose en el Perú, como lo hemos venido haciendo en los últimos años, puesto que es uno de los temas bandera del Instituto en el mundo. Por ello, muy pronto se anunciarán algunas nuevas iniciativas en relación con este tema y las elecciones peruanas de 2016.

Aprovecho la oportunidad para mencionar que IDEA tiene a disposición de los interesados materiales y herramientas sobre estos temas que pueden descargarse gratuitamente desde nuestra web. Particularmente útil es la base de datos sobre financiamiento de partidos que tiene información sobre la legislación de 197 países.

Finalmente, este evento aspira a promover un proceso de creación de voluntad política, para impulsar las reformas que sean necesarias y para generar una opinión pública que apoye decididamente temas como la transparencia en el financiamiento, las rendiciones de cuentas, el control efectivo sobre el financiamiento público y también mejores condiciones para que llegue financiamiento lícito decente a los partidos para que puedan realizar su actividad política, como esperamos todos que lo hagan.

Necesitamos partidos sólidos y fuertes, para que la democracia sea también fuerte. Por eso, esperamos poder celebrar mañana el haber tenido dos días de buena reflexión y, también, que habrá tareas para todos, que nos llevaremos a casa para ser impulsadas después de este evento.

Palabras de Bienvenida

REINHARD WILLIG

REPRESENTANTE DE LA FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER EN EL PERÚ

■ ■ ■ Es un grato honor darles la bienvenida en nombre de la Fundación Konrad Adenauer a este seminario internacional: "Financiamiento de la Política en el Perú".

Cualquier sistema de gobierno, por ejemplo, la democracia, requiere de recursos económicos para el financiamiento de sus procesos políticos. En la realidad de los países latinoamericanos, y en especial en el Perú, se puede sentir una amplia preocupación por los fondos que financian las campañas políticas y en general la política. ¿Cuál es el origen o de quién proviene el financiamiento?, ¿cuánto dinero es y cuáles son las motivaciones para financiar actos políticos?, son algunos de los principales cuestionamientos.

Si bien no pretendemos en esta primera actividad resolver o llegar a un concilio sobre las posibles respuestas, para nosotros, en el entendido de que el financiamiento tanto de empresas privadas como del propio Estado es algo natural en la política, este seminario internacional es la primera iniciativa que busca abordar de manera pública un debate sobre las posibles reglas del juego para el financiamiento de la política en el Perú.

Las democracias modernas necesitan recursos para mantener partidos políticos fuertes, debidamente institucionalizados y formadores permanentes de su militancia y la ciudadanía en general; en este sentido, se requieren algunos factores adecuados a las necesidades actuales para organizar una competencia política abierta y comunicarse con los ciudadanos. Los recursos propios de los candidatos, los fondos recaudados por los partidos y las donaciones de ciudadanos y empresas, así como distintas formas de subsidio público, son fuentes importantes para el funcionamiento de los partidos políticos.

Regulaciones claras del financiamiento político y -sobre todo- de la fiscalización efectiva de éste, incluyendo el financiamiento público, son parte de reformas institucionales vistas como condición de la consolidación de la democracia; reformas que debe-

rán apuntar a garantizar la realización de los aportes necesarios para asegurar el cumplimiento de las funciones básicas de los partidos políticos en la arquitectura de la democracia, previendo al mismo tiempo los riesgos asociados al financiamiento de la política.

En el Perú actualmente sólo existe financiamiento privado desde los propios militantes de los partidos políticos, empresas o personas que financian a los partidos, estos últimos principalmente en épocas electorales. Incluso es de conocimiento popular que algunos candidatos pagan por tener mejores lugares en las listas electorales, sin embargo, el dinero bajo ninguna circunstancia debería sustituir a la política, puesto que, como consecuencia, ésta se debilita.

Otro gran ítem del financiamiento privado es su origen, el cual debiera provenir siempre de dinero lícito. Lógicamente, el financiamiento que provenga de negocios ilícitos como el narcotráfico, la minería ilegal y otras actividades ilegales le hacen daño al sistema político, pues mediante éstos se trata de influir en los procesos políticos con el fin de facilitar otras actividades ilegales y buscando impunidad.

Por otra parte, se entiende que el financiamiento público en el Perú deberá ser un proceso progresivo e incentivado por el propio Estado. En algunos países el fondo que se destina a los partidos políticos está directamente relacionado con la cantidad de votos que recibe en las elecciones, por ejemplo, por cada voto en Costa Rica se les entrega tres dólares a los partidos políticos y en Alemania cuatro euros, aproximadamente.

Para ello, se deben tener reglas muy claras que cumplir y sanciones que estimulen la transparencia. Algunas posibles actividades son los fondos concursales para proyectos relacionados con la formación política, el financiamiento de las áreas contables y de auditoría externa de los partidos para promover rendiciones transparentes u otros mecanismos graduales que no estén directamente



relacionados con las campañas electorales. Con estos fondos se debería fortalecer las bases partidarias y por consecuencia el sistema político. En ese sentido, deberían existir normas que faciliten la transparencia. Actualmente, la ley indica que el financiamiento privado no puede superar las 60 UIT al año, aproximadamente 228,000 Nuevos Soles, y aquí cabe cuestionarnos si realmente un partido político puede fortalecerse internamente y a nivel nacional con este presupuesto, más aún en épocas de campaña.

El analista político Juan de La Puente, calcula una suma de 1,000 millones de Nuevos Soles que van a gastar las 14,000 listas a lo largo de la campaña de las Elecciones Regionales y Municipales 2014, que se realizará el próximo 5 de Octubre.

Otro aspecto que indica la ley es que los candidatos no pueden recibir financiamiento sin conocimiento del partido. Sin embargo, sobre la base de la ley de partidos actual que favorece a movimientos regionales y provinciales, se facilita que los candidatos, sobre todo en la época electoral, reciban directamente el financiamiento, el cual no pasa por el partido nacional. A partir de este mismo hecho tenemos como consecuencia que los candidatos podrían recibir dinero que no se declara y que no se ejecuta en actividades políticas, dinero que queda directamente en poder del candidato.

Para estos fines es necesario cuestionarse como Estado que rol se requiere que cumplan instituciones como la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) o el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), para que puedan premiar mediante estímulos la transparencia y buenas prácticas de los partidos políticos y reprender a los partidos políticos de una manera seria y proporcional ante sus fallas.

Estos son algunos de los temas que abordamos en este evento, temas que se debatirán ampliamente con el fin de analizar los caminos que podrían ser factibles para el financiamiento de la política en el Perú.

Palabras de. Bienvenida

MARIANO CUCHO

JEFE DE LA OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

■ ■ ■ Agradezco la participación de las autoridades y expertos nacionales e internacionales en materia de democracia, gobernabilidad y transparencia, así como del público en general, por acompañarnos hoy en el seminario internacional "Financiamiento de la Política en el Perú", que cuenta con el concurso y el compromiso de IDEA Internacional, la Fundación Konrad Adenauer y la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

Estamos en plena coyuntura electoral. En octubre próximo elegiremos a 12 mil 692 autoridades (presidentes, vicepresidentes y consejeros regionales, alcaldes provinciales y distritales, así como también regidores), quienes recibirán la confianza ciudadana para administrar los recursos y desarrollar los proyectos de desarrollo de sus respectivas circunscripciones.

Como es de público conocimiento, la ONPE es la autoridad máxima en la organización y ejecución de los procesos electorales, de referéndum y otros tipos de consulta popular a su cargo. En esa línea, tiene la responsabilidad de garantizar que los resultados de los procesos a su cargo sean el fiel reflejo de la voluntad popular.

Asimismo y de conformidad con la Ley de Partidos Políticos, tiene la responsabilidad de realizar la verificación y control externos de la actividad económica financiera de las organizaciones políticas.

Precisamente, y en el marco del presente proceso electoral, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y la ONPE hicimos público un pronunciamiento en el mes de mayo pasado. En él expresamos nuestra preocupación por el riesgo de ingreso de recursos de fuentes prohibidas a las campañas electorales, entre otros aspectos, que también son de especial relevancia.

Como respuesta a esta preocupación, hemos podido observar que la sociedad peruana, el Estado, las organizaciones de la sociedad civil, instituciones públicas y privadas, y los medios de comunicación,

han expresado su apoyo al sistema electoral: Primero, perfeccionando nuestro sistema de verificación y control de candidatos y sus finanzas partidarias contrastándolas con sus respectivas bases de datos; y segundo, generando plataformas de información a fin de que los electores ejerzan su derecho al voto pero de manera responsable, verificando a quién le van a dar su confianza, conociendo sus propuestas y hojas de vida. De manera recíproca, esperamos que las organizaciones políticas sean transparentes y cumplan en estricto las leyes vigentes sobre supervisión de fondos partidarios.

En esa línea, la ONPE viene realizando un minucioso y riguroso control de los ingresos y gastos reportados por las organizaciones políticas a nivel nacional para el presente proceso electoral; información que es de carácter público y se encuentra disponible en nuestra página web. En ella se puede observar lo que muchas declaran sobre la materia: por ejemplo algunas organizaciones políticas han informado que sus ingresos son igual a cero, y sus gastos también.

Como ustedes saben, actualmente existe una creciente preocupación en relación al papel del dinero en la política, de quiénes financian a los candidatos, partidos políticos, movimientos regionales, locales, distritales, de cómo se financian las campañas a nivel nacional.

Pero también nos preocupan las limitaciones que venimos observando en los aspectos normativos de la Ley vigente, pues consideramos que a más de 10 años de su promulgación, ya es necesario perfeccionarla.

Precisamente, el seminario internacional que organizan la ONPE, IDEA Internacional y la Fundación Konrad Adenauer ayudará a conocer en un primer momento el papel del dinero en la política y los principales desafíos a partir de la experiencia internacional; pero también a dirigir nuestra atención hacia el complicado reto de cómo proteger a la política peruana de la penetración del financiamiento proveniente de fuentes prohibidas.



Estamos seguros que el Congreso de la República, de la problemática expuesta en estas dos jornadas, iniciará el debate y esperamos apruebe un dictamen que modifique la Ley de Partidos Políticos. Se trata de una discusión que nos debe llevar a mejorar y perfeccionar esta norma vigente desde hace más de 10 años, para así fortalecer la institucionalidad de las organizaciones políticas y también ayudar a la consolidación de la democracia peruana.

No podemos dejar de recordar al Congreso de la República que los entes electorales hemos propuesto una reforma electoral para así reforzar los mecanismos de la democracia interna, fijar mayores exigencias para la inscripción y vigencia de los partidos políticos, asegurar el otorgamiento del financiamiento público directo, aplicar sanciones efectivas en caso de incumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia de las finanzas partidarias, entre otros aspectos de importancia que estamos seguros contribuirán al fortalecimiento de la democracia mediante una reforma reclamada por la ciudadanía.

No quiero extenderme más en este breve discurso de bienvenida sin dejar de agradecer el permanente apoyo de IDEA Internacional, igualmente de la Fundación Konrad Adenauer, por ser parte de esta iniciativa.

Quiero agradecer también la presencia de nuestras autoridades, así como la disposición y compromiso que nos ha mostrado permanentemente la señora vicepresidenta de la República, Marisol Espinoza, hoy presente con nosotros, en esta materia.

Muchas gracias y bienvenidos señores expositores, señores panelistas que han hecho un alto en su apretada agenda. A ustedes, señores participantes, agradezco su interés y estoy seguro que estas dos fechas serán importantes para reflexionar y tener el conocimiento de aspectos tan relevantes como son las finanzas partidarias.

Palabras de Inauguración

MARISOL ESPINOZA
VICE PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

■ ■ ■ Quisiera empezar saludando a todos y cada uno de ustedes; desde el lugar en el que se encuentran, están aportando y apostando por una democracia fortalecida y transparente. Por eso, en primer término, permítanme agradecer a la ONPE por brindarme el honor de inaugurar este importante evento que, definitivamente, marcará una nueva estrategia y un punto importante de agenda con miras a las próximas elecciones. Asimismo, agradecer la participación de IDEA Internacional y de la Fundación Konrad Adenauer en la realización de este tipo de eventos que buscan fortalecer la democracia, avanzar en temas de gobernabilidad y, fundamentalmente, destacar un aspecto muy importante: la problemática del financiamiento de los partidos políticos en nuestro país.

Como todos sabemos, estamos a menos de mes y medio de un proceso electoral, el próximo 5 de octubre, que definitivamente nos convoca a todos y esto ha colocado en la agenda un tema importante: La presencia de candidatos, en algunos casos ya con sentencias vigentes, y en otros casos candidatos vinculados presuntamente al narcotráfico, a trata de personas o a temas de tráfico ilícito, contrabando incluso. Por ello, creo que la experiencia internacional que ha sido recogida a través de investigaciones tanto de IDEA Internacional como la Fundación Konrad Adenauer, nos permitirá dar un vistazo a los países del mundo sobre: ¿cómo es el financiamiento de partidos políticos?, ¿cuál es la experiencia que se tiene? y, sobre todo, tomar en cuenta, ¿qué tanta experiencia se tiene?

Los organismos electorales, el JNE, la ONPE y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RE-NIEC) presentaron una propuesta conjunta desde que se inició el periodo legislativo para trabajar una reforma constitucional y electoral sobre los procesos electorales. Incluso emitieron un comunicado público y, adicionalmente, realizaron un compromiso ético para seguir trabajando en ello, documento en el que fundamentalmente expresaron su preocupación por el riesgo de lo que significa el riesgo de la penetración de mafias organizadas en la política.

Por eso, creo que la alerta que dieron nuestras autoridades electorales no sólo es importante sino que se da en un momento en el que se necesita tomar acción sobre estos temas, sobre todo, porque hoy tenemos autoridades, candidatos a autoridades regionales y municipales, que tienen procesos no solamente pendientes con la justicia, sino -y sobre todo- denuncias sobre presuntos vínculos con actividades ilícitas. Creo que ésta es una de las situaciones que más nos golpean, no solamente a la política sino fundamentalmente a la ciudadanía.

En el tema de educación se tomó una medida importante: no permitir que personas vinculadas al terrorismo y a violaciones sean parte del sistema de educación. Hoy, más que nunca, tenemos que hacer una reflexión sobre este tema, y nosotros también advertir sobre el riesgo que representa el ingreso a la política de personas vinculadas al crimen organizado, básicamente por el factor dinero, porque no sólo es su ubicación en las listas sino que garantizan el financiamiento de partidos políticos, sobre todo en las regiones.

Por eso, creo que esta alianza que se suscribió en un momento entre los organismos electorales y la Presidencia del Consejo de Ministros es un instrumento que tenemos que retomar y, fundamentalmente, tenemos que verificar la información que aportan los candidatos, que debiera tener un estricto registro. Ya sabemos que algunos van a pasar el tamiz porque no tienen sentencia, a pesar de tener 13 ó 14 procesos abiertos, o los que también han logrado escabullir la justicia. Entonces, estamos definitivamente ante una situación bastante conflictiva.

En este marco de alianza, la ONPE, junto a su tarea de verificación y control de los fondos públicos, ha iniciado también una serie de tareas de coordinación con la Contraloría de la República, la Superintendencia de Banca y Seguros, la Unidad de Inteligencia Financiera y la SUNAT. En ese sentido, es muy importante el intercambio de información, la participación de organizaciones no gubernamenta-



les y, sobre todo, de la ciudadanía; quien mejor que la ciudadanía que vive y está en determinadas zonas para conocer ¿quién es el candidato?, ¿a qué se dedica? y ¿cómo ha logrado obtener sus ingresos?

Como representante no solamente del Poder Ejecutivo, sino también como integrante del Congreso de la República valoro el esfuerzo de las entidades electorales: el JNE y la ONPE, para fortalecer los filtros que necesitamos para garantizar unas elecciones con transparencia; pero, además, con reglas claras, eficientes, que no permitan ingresar a la política a elementos indeseables que definitivamente son cuestionados dentro de la sociedad y mucho más cuestionados si quieren ocupar un cargo público.

Como parlamentaria, tengo el compromiso de seguir apoyando esta tarea y además quiero señalar que el desarrollo de este encuentro internacional, con el aporte de diversos especialistas tanto nacionales como internacionales, permitirá poner en la agenda la necesidad de hacer las reformas ahora.

Nosotros insistimos en que las reformas se pudieran hacer antes de los procesos electorales municipales, pero creo que en medio ya de una campaña electoral es bastante complicado; sin embargo, aún estamos a tiempo de hacer las reformas que se requieren para garantizar la transparencia y el control del dinero, para garantizar ingresos de personas con credenciales adecuadas y pertinentes para ser parte de la política en el país.

Los organismos electorales han contribuido en este debate. Durante estas últimas semanas hemos visto una serie de proyectos que han presentados para legislar no solamente en cuanto al financiamiento de los partidos políticos sino también a tener un mayor control sobre las listas que se presentan.

Esta mañana quiero reiterar mi reconocimiento a cada uno de ustedes por brindarnos su tiempo, su aporte, sus propuestas, a IDEA Internacional, a la Fundación Konrad Adenauer y, especialmente, a la

Oficina Nacional de Procesos Electorales por la organización de este importante seminario. Estoy segura que las ponencias, las propuestas, y el debate que surja de este seminario no solamente nos permitirá avanzar en el control de las finanzas partidarias, sino que fundamentalmente nos garantizará el fortalecer la democracia y la gobernabilidad que es la gran tarea que tenemos y el compromiso de todos los peruanos, independientemente de la camiseta política que tengamos.

Por eso, creo que el dinero de ninguna manera puede anteponerse a hacer política. El dinero tiene

que manejarse de manera transparente. Los partidos políticos necesitamos recursos para hacer política, pero lo que no se puede permitir es que el dinero negro, el dinero del narcotráfico, de la trata de personas, del contrabando, el de la minería ilegal, terminen liderando y llevando hacia la impunidad a través de los cargos públicos. Éste es el compromiso que todos tenemos como ciudadanos no solamente del país sino como ciudadanos de esta gran comunidad global que es nuestro mundo. Reiterándoles a todos mi agradecimiento por su participación, permitanme declarar inaugurado este evento internacional.

En el tema de educación se tomó una medida importante: no permitir que personas vinculadas al terrorismo y a violaciones sean parte del sistema de educación. Hoy, más que nunca, tenemos que hacer una reflexión sobre este tema, y nosotros también advertir sobre el riesgo que representa el ingreso a la política de personas vinculadas al crimen organizado, básicamente por el factor dinero, porque no sólo es su ubicación en las listas sino que garantizan el financiamiento de partidos políticos, sobre todo en las regiones.



MARISOL ESPINOZA
VICE PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

Tema 01

VISIÓN GENERAL DEL DINERO EN LA POLÍTICA HOY Y DE LOS PRINCIPALES DESAFÍOS



REFLEXIÓN COMPARADA SOBRE EL FINANCIAMIENTO POLÍTICO PÚBLICO

DANIEL ZOVATTO
DIRECTOR REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y
EL CARIBE DE IDEA INTERNACIONAL

■ ■ ■ *“La relación entre el dinero y la política se ha convertido en uno de los grandes problemas del gobierno democrático.”*

¿Quién dijo esta frase y cuándo? Fue James Kerr Pollock quien, con esta afirmación, abrió su pionero volumen sobre las prácticas del financiamiento político en Gran Bretaña, Alemania y Francia, publicado en 1982, o sea hace ochenta y un años. Tal aseveración, así como su llamado a la opinión pública a entender que “una vida política saludable no es posible en tanto el uso del dinero permanezca sin controles”, tienen más vigencia en la actualidad que en el propio tiempo de Pollock.

Si a ello le sumamos que la primera norma orientada a regular la financiación de la política data de 1883 (en Inglaterra) estamos, como puede verse, ante un fenómeno que no es reciente pero que hoy presenta características y desafíos novedosos. En efecto, la expansión de la democracia, la creciente complejidad de los procesos electorales y la conciencia de los riesgos que la corrupción supone para la viabilidad de los sistemas democráticos, han situado al financiamiento de la actividad política en el centro de la discusión pública en todo el mundo.

Partamos de una primera afirmación: dinero y política forman un matrimonio indisoluble. La relación entre ambos es, al mismo tiempo, necesaria y conflictiva. En la base de ese interés hay un hecho ineludible: el uso de recursos económicos es un elemento imprescindible para la competencia democrática. Más que una patología de la democracia — como frecuentemente se lo presenta en la discusión pública — el financiamiento político es parte de la normalidad y, en los casos que está bien regulado, contribuye a una democracia de mejor calidad. En otras palabras, si bien la democracia no tiene precio,

sí tiene un costo de funcionamiento que necesita financiarse sin comprometer la integridad de la democracia y de la política. Ello muestra la importancia de que sea el sistema democrático el que controle al dinero y no a la inversa.

Pero, seamos claros. No puede negarse que el dinero, si bien imprescindible para la vida política y electoral, es capaz al mismo tiempo de introducir distorsiones importantes en estos dos ámbitos al igual que en el proceso democrático.

En primer lugar, su desigual distribución incide en las posibilidades reales disfrutadas por los partidos y los candidatos para comunicarse con los votantes.

En segundo lugar, su posesión confiere a los individuos y a los grupos sociales una posibilidad diferenciada de participar en las elecciones e influir sobre los candidatos y los partidos mediante contribuciones. Esto resulta de importancia crítica para la democracia. Cuando el poder político simplemente es un espejo del poder económico, el principio de “una persona, un voto” pierde su significado y la democracia deja de ser, en las palabras de Elmer Schattschneider, “sistema de poder alternativo, capaz de compensar el poder económico”.

En tercer lugar, los procesos destinados a recaudar fondos brindan obvias oportunidades para la articulación de intercambios entre los donantes privados y los responsables de la toma de decisiones públicas, o, cuando menos, para la continua aparición de conflictos de intereses que afectan a estos últimos.

Según la percepción de los ciudadanos, si el uso del dinero no se somete a una regulación o es mal regulado, amenaza la legitimidad de los procesos y las prácticas democráticas; esto, a su vez, implica que

los gobiernos así surgidos sólo reflejan parcialmente las demandas e intereses del electorado. La lapidaria frase del político estadounidense Jesse “Big Daddy” Unruh, de que “el dinero es la leche materna de la política”, revela, así, sólo una parte de la verdad. Lo cierto es que esa leche tiene importantes elementos de toxicidad y que es preciso eliminarlos o, al menos, controlarlos pues amenazan con la destrucción del organismo democrático.

Estas preocupaciones son particularmente pertinentes en América Latina, una región que presenta asombrosas desigualdades en la distribución de recursos económicos, iniquidades que inevitablemente crean sesgos en los procesos democráticos. Es también una región donde la presencia del crimen organizado —particularmente el narcotráfico— constituye una realidad indiscutible, que moviliza miles de millones de dólares al año y resulta, por ello, capaz de corromper y subvertir las instituciones democráticas.

Por todo lo anterior, regular el financiamiento político en América Latina es de vital importancia para la salud y la calidad de la democracia. Los sistemas políticos de la región en general lo han entendido así, como lo sugiere la profusión de esfuerzos regulatorios que se intentaron en las últimas dos décadas. Y por más que sus resultados hayan sido decepcionantes en muchos casos, esa proliferación de esfuerzos es un signo de vitalidad del desarrollo democrático que debemos valorar y fortalecer.

El desafío está, pues, en lograr un esquema de financiamiento de partidos y elecciones que no arriesgue los valores básicos de la democracia: la igualdad de los ciudadanos, la libertad de los electores y la autonomía de los elegidos. Aunque el dinero sea necesario e inherente a la acción política, no puede ser la razón determinante de las decisiones. En tal caso, el principio de “un ciudadano, un voto” se vería debilitado o eliminado. Aún más, una desviación patológica indeseable consiste en lograr que el ciudadano vote en función de los bienes que recibe del candidato; este fenómeno, el clientelismo, socava la esencia de la democracia. Finalmente, otro asunto que requiere cuidado es evitar que la democracia termine convertida en un sistema plutocrático, donde quienes financian dictan las políticas públicas mediante la captura de las agendas del Estado. En estos casos, basta un pequeño paso para llegar a la corrupción.

Si coincidimos en que la democracia sin partidos es un mito, entonces la actividad partidista hace todavía más compleja, pero más necesaria, la solución de los múltiples problemas que genera la relación entre el dinero y la política, el esclarecimiento de los valores en juego, el examen comparado de las distintas soluciones y la evaluación de sus consecuencias.

La actividad partidista en regímenes democráticos exige un mínimo de organización. Allí hay ya un hecho que demanda algún tipo de financiación. Si a esto se suman los eventos electorales, la necesidad de dinero aumenta en forma ineludible. Está claro que los partidos ya no descansan sólo en el apoyo espontáneo de sus afiliados o adherentes. Las modernas campañas electorales son más complejas; la irrupción de los medios de comunicación electrónicos ha traído nuevos afares; las encuestas y el inevitable elenco de quienes las practican y las analizan, los grupos focales, los spin doctors y toda la parafernalia electoral contemporánea, generan un esfuerzo financiero enorme. Por su parte, aportar dinero a un partido o a un candidato es, también, un modo de expresar ideas. De hecho, uno de los problemas centrales y clásicos en la materia tiene que ver con la discusión sobre el límite de las regulaciones frente al inmenso territorio de la libertad de expresión.

Debe comprenderse, entonces, que el aporte de dinero a partidos y candidatos es una inversión en la democracia. El costo de la democracia es un género más amplio y, a veces, más abstracto. Pero en lo que aquí concierne, el costo de partidos y campañas está indisolublemente ligado a la salud, calidad y sostenibilidad de aquélla.

Aquí he adoptado una definición restrictiva de la expresión “financiamiento de la política”: la uso para referirme sólo a la inversión en las actividades permanentes de los partidos y en las campañas políticas.

Las reflexiones que a continuación comparto son un inventario con tres aristas: en primer lugar, están los riesgos que comporta el tema del financiamiento político para la democracia en América Latina; en segundo lugar, hay un análisis específico sobre el financiamiento público, su importancia, sus modalidades, sus efectos y desafíos a la luz de la experiencia internacional no sólo latinoamericana, y en tercer lugar, se formulan algunas breves reflexiones

prácticas para viabilizar las propuestas de regulación y aumentar sus probabilidades de éxito.

Lejos de ofrecer conclusiones definitivas, mis reflexiones buscan abrir un diálogo sobre el complejo papel del dinero en la vida democrática y, de manera especial, en torno al financiamiento público.

¿CUÁLES SON LOS RIESGOS? LA EXPERIENCIA DE AMÉRICA LATINA

Si abordar adecuadamente la regulación del financiamiento político es una tarea importante y urgente para las democracias en América Latina, ello se debe a que en las últimas tres décadas y media de vigencia de la Tercera Ola los países latinoamericanos han mostrado, con notable exuberancia, los riesgos que implica la falta de un marco regulatorio en esta materia.

Al igual que en otras latitudes —desde España e Israel hasta Japón, pasando por Estados Unidos, Francia, Reino Unido, Italia y Alemania—, los escándalos vinculados al financiamiento político (por ejemplo, el de Luis Bárcenas, involucrado en movimientos financieros ilegales del Partido Popular español, del que fue tesorero; y el de los interrogatorios al ex presidente francés Nicolas Sarkozy, por presunto financiamiento ilegal) han hecho tambalear gobiernos de fuera y dentro de la región, al tiempo que han debilitado a los partidos políticos y erosionado la confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas.

Cinco modalidades de riesgo lucen particularmente serias, además de recurrentes en América Latina.

1. La utilización de financiamiento espurio o ilegal

El financiamiento privado es un recurso legítimo y necesario para los partidos políticos y sus candidatos, con virtudes y peligros. Entre aquéllas, se destaca que permite a los partidos políticos afinar sus puentes de contacto con la sociedad. Sin embargo, la posibilidad de recaudar fondos privados para financiar actividades políticas abre un abanico de riesgos considerable para la democracia. El primero y más serio es la oportunidad de utilizar con fines políticos dinero originado en actividades delictivas o ilegales.

En el caso de América Latina, el mayor peligro es la eventualidad de que el crimen organizado, especial-

Según la percepción de los ciudadanos, si el uso del dinero no se somete a una regulación o es mal regulado, amenaza la legitimidad de los procesos y las prácticas democráticas; esto, a su vez, implica que los gobiernos así surgidos sólo reflejan parcialmente las demandas e intereses del electorado.

mente el narcotráfico, penetre las instancias políticas para comprar impunidad mediante el financiamiento de campañas. No es ésta, en absoluto, una posibilidad teórica. La realidad política está llena de ejemplos de penetración del narcodinero y del crimen organizado en la política.

Cabe señalar, asimismo, el riesgo de que los procesos de descentralización política emprendidos en casi toda la región faciliten la captura de las instituciones por parte del crimen organizado, habida cuenta del costo generalmente limitado de las campañas locales. El sistema electoral de voto preferente, que aumenta el gasto de las campañas e incrementa la personalización de la política (a la vez que hace más difícil controlar el gasto electoral en el interior de los partidos), es otro factor importante.

El narcotráfico plantea riesgos de particular intensidad para los procesos políticos, pero no es el único peligro. La financiación de campañas de alcaldes y diputados colombianos por parte de organizaciones paramilitares en la última década, la vasta operación de financiamiento ilegal puesta en movimiento por el ex presidente Fernando Collor de Mello en Brasil, la desviación ilegal de fondos de la empresa petrolera estatal Pemex a la campaña del Partido Revolucionario Institucional en el año 2000 en México y el envío secreto de US\$ 800,000 en una maleta proveniente de Venezuela a la campaña de la presidenta Cristina Fernández, en Argentina (2011), configuran otros tantos ejemplos de la enorme gama de modalidades que ha asumido la utilización de fuentes de financiamiento cuestionables en las campañas del subcontinente.

2. La compra de influencias y los conflictos de interés

Como se dijo más arriba, aun en los casos en que los recursos para la actividad partidaria y electoral no provengan de fuentes cuestionables ni sean obtenidos por vías ilegales, es claro que las contribuciones privadas pueden comprometer el interés público y, en casos extremos, “privatizar” la toma de decisiones por parte de los funcionarios públicos. Eso dependerá, entre otros factores, de la cuantía de las contribuciones, de la transparencia con que manejen y del grado de discrecionalidad con que operen los tomadores de decisión. En palabras utilizadas por la célebre sentencia de *Buckley vs. Valeo* en el contex-

to estadounidense, las contribuciones privadas no sólo pueden afectar los procesos democráticos por los intercambios corruptos a los que efectivamente den lugar, sino también por la apariencia de corrupción que con frecuencia generan.

Más relevante aún es el caso de los medios de comunicación privados, que a través de las tarifas diferenciadas (o incluso en forma gratuita) que ofrecen a los partidos y a los candidatos, han devenido en un crucial donante en especie —acaso el mayor de todos— en algunos países de la región. Los casos de Uruguay, Costa Rica, Guatemala y México, entre otros países, han sido debidamente documentados no sólo como situaciones de potencial colusión entre los propietarios de los medios y los funcionarios encargados de regular las frecuencias del espectro electromagnético, sino también como instancias de palpable inequidad por el acceso diferenciado a los medios impuesto a candidatos y partidos durante las campañas electorales.

3. Las iniquidades electorales graves

Aunque sería necio sostener que la posesión de recursos económicos por parte de candidatos y partidos es capaz de determinar por sí misma los resultados electorales, está claro que sí es capaz de crear significativas barreras de entrada al proceso electoral a determinados grupos. Asimismo, una distribución de recursos groseramente desigual puede crear una apariencia de inequidad capaz de afectar la legitimidad de los resultados electorales. Los ejemplos abundan en la región.

Aún más serios son los casos en que las iniquidades económicas se combinan con otro factor distorsionante: el uso de los recursos del Estado para favorecer al partido o candidato oficial. Ello puede ir desde lo más sutil y difícilmente detectable —como la asignación de publicidad estatal en medios de comunicación a fin de presionar el comportamiento periodístico— hasta formas mucho más obvias y, generalmente, prohibidas por la ley en los sistemas democráticos. Aunque el tema forma parte habitual del prontuario de alegatos de los partidos de oposición en casi toda la región, los casos de las elecciones presidenciales en Venezuela, República Dominicana, Ecuador, Nicaragua, Argentina, con especial énfasis en los casos de reelecciones presidenciales, pueden ser mencionados como ejemplos en los que

prima facie las acusaciones no han estado desprovistas de mérito.

Nada de esto es bueno para la democracia. Sin embargo, algunos de los casos citados contienen una advertencia fundamental: las disparidades advertidas dificultan pero no impiden el triunfo de las fuerzas políticas que compiten en situación de clara desventaja.

Cabe distinguir, empero, que el tema de la distribución de recursos económicos es distinto al del costo de las campañas electorales, con el que frecuentemente se lo asocia. Este punto puede ser decisivo en algunos contextos. La experiencia de México, donde la reforma electoral de 1997 favoreció el acceso de los partidos de oposición a un subsidio estatal excepcionalmente generoso, es un recordatorio de que una distribución más equitativa de los recursos electorales puede tener efectos considerables en la calidad de la competencia democrática, como lo ha señalado Giovanni Sartori. La experiencia mexicana sugiere algo más: en un contexto en el que los partidos de oposición deben competir con un partido fuertemente consolidado en todas las estructuras de poder, la alternancia puede depender precisamente de la capacidad de la oposición para gastar mucho dinero. El costo creciente de las elecciones no es, por sí mismo, un signo de patología democrática. La mala distribución de recursos económicos entre competidores electorales, en cambio, casi siempre lo es.

4. La desarticulación de los partidos y del sistema de partidos

Una democracia funcional requiere un sistema de partidos estable, no muy fragmentado ni polarizado y que se caracterice por dinámicas centrípetas y no centrífugas. Asimismo, requiere de partidos sólidos, capaces de alimentar el proceso político continuamente y de ser algo más que maquinarias electorales. Ambos requerimientos, sobre todo el primero, son de particular importancia en los regímenes presidenciales prevaletentes en la región, que muestran la propensión a experimentar conflictos entre poderes cuando coexisten con sistemas de partidos altamente fragmentados.

Si bien el financiamiento político no determina la volatilidad, el formato o la polarización del sistema

de partidos, su regulación sí es capaz de crear incentivos que marginalmente afectan su institucionalización, democracia interna, niveles de transparencia y comportamiento. De manera más directa, las reglas de financiamiento —y en particular el monto y el método de desembolso escogido para los subsidios estatales, donde éstos existen— pueden incidir decisivamente en la institucionalización de los partidos y en su consolidación como agrupaciones con vida permanente.

Es importante, asimismo, que las reglas de financiamiento político no creen barreras excesivas a la participación electoral. Sin embargo, es por lo menos igual de importante que tiendan a favorecer —así sea marginalmente— la consolidación de los partidos y una cierta estabilidad del sistema de partidos.

5. La pérdida de credibilidad de la regulación del financiamiento político

Una regulación deficiente del financiamiento político puede ser tan negativa como la ausencia completa de normas en esta materia. Ello porque todo esfuerzo regulador tiende a levantar las expectativas de que nuevas normas serán capaces, al menos, de moderar los peores abusos. Las reformas fracasadas dejan un sedimento de desilusión y cinismo que se convierte en una barrera a nuevos intentos de regulación.

Como se ve, la región está más que advertida sobre cada una de estas cinco modalidades de riesgo. Es por ello fundamental introducir legislación idónea y efectiva para regular el papel del dinero en la actividad política de América Latina.

¿QUÉ HACER?

1. Instrumentos de regulación y experiencia comparada

El papel del dinero en la actividad política democrática puede ser regulado mediante una amplia gama de instrumentos legales, cuya presencia y combinación dan forma al Sistema de Financiamiento Político (SFP). El SFP es el conjunto de normas que regula el indispensable flujo de recursos económicos hacia y desde el sistema político. Es el marco normativo dentro del cual los partidos y los candidatos pueden

Casi todos los países que otorgan subvenciones directas introdujeron algún tipo de barrera de acceso, a fin de desincentivar la proliferación de candidatos y partidos.

obtener y gastar legalmente recursos económicos para sus actividades, y dentro del cual las personas físicas y jurídicas —tanto públicas como privadas— pueden financiar esas actividades. Asimismo, el SFP define los instrumentos legales para supervisar y respaldar coercitivamente la aplicación de ese marco normativo.

La diversidad de instrumentos disponibles para regular el financiamiento político y las numerosas combinaciones posibles plantean problemas para los reformadores, pero también para quienes estudian esta materia, toda vez que identificar nítidamente los efectos de cada uno de los instrumentos de regulación y elaborar prescripciones a partir de esos efectos es una ardua tarea.

Con todo, a estas alturas, tras más de un siglo de intentos de regular el financiamiento político en la democracia, no es poco lo que sabemos. Vale la pena detenerse, pues, en el examen de la diversidad de instrumentos reguladores y algunas de las principales lecciones generadas por su aplicación en diversos contextos, incluido el latinoamericano.

Los países de América Latina tienen una larga historia de regulación del financiamiento político. En particular, han sido pioneros en la adopción de subsidios directos para partidos y candidatos, como lo atestiguan los casos de Uruguay (1928), Costa Rica (1949) y Argentina (1961). El retorno de la democracia a la región provocó un creciente interés en esta materia, que se ha vertido en numerosos esfuerzos reguladores. La región ha avanzado en la adopción de normas y, con el apoyo de una prensa cada vez más incisiva, el tema del financiamiento político se ha instalado en la discusión pública. Esto último es, en sí mismo, un progreso considerable. Sin embargo, como se ha visto más arriba, son abundantes y graves los riesgos que persisten para las democracias de la región, sea por inadecuadas regulaciones en la materia, sea por débiles ejecuciones de los controles existentes.

2. Instrumentos de regulación del financiamiento político

Los instrumentos legales para regular el financiamiento político pueden ser clasificados en cinco categorías: 1) Regulaciones sobre las fuentes de financiamiento privado; 2) sobre el financiamiento estatal o público; 3) sobre el gasto electoral; 4) sobre la transparencia y rendición de cuentas, y 5) sobre los órganos de control y el régimen de sanciones.

En función de lo que me han solicitado los organizadores de este seminario y dada la limitación de espacio, me concentraré en el análisis del tema del financiamiento estatal o público. Pero antes de empezar, me permito hacer una breve reflexión sobre el tema de las fuentes de financiamiento.

Esta categoría incluye aquellos instrumentos que regulan el flujo de recursos económicos hacia las actividades políticas, tanto controlando o prohibiendo el uso de ciertas fuentes de financiamiento (regulaciones “negativas” o “pasivas”) o bien estimulando el uso de otras fuentes (regulaciones “positivas” o “activas”).

Los controles más extendidos pesan, como es de esperar, sobre las donaciones políticas privadas. Casi todas las democracias restringen el uso de, al menos, diversos tipos de donaciones privadas, aunque con niveles de intensidad muy dispares. Mientras algunos países simplemente imponen un límite a

los montos de las contribuciones, en la mayoría de los casos las democracias modernas prohíben absolutamente el uso de algunas fuentes de financiamiento. Los límites a las contribuciones individuales oscilan entre US\$350 por elección en Israel a los más de US\$250.000 por año en Japón. Las prohibiciones, por su parte, pesan generalmente sobre las donaciones foráneas —prohibidas en más de treinta países— y sobre ciertos tipos de donaciones corporativas, típicamente aquéllas de empresas estatales o de firmas beneficiarias de contratos o licencias otorgadas por el Estado.

La situación normativa en América Latina es consistente con esa descripción. Casi todos los países latinoamericanos han introducido prohibiciones en el uso de ciertas fuentes de financiamiento y una amplia mayoría ha impuesto límites en relación con los montos de las contribuciones. Entre las prohibiciones, las más comúnmente adoptadas son aquellas que pesan sobre las donaciones de gobiernos, instituciones o individuos extranjeros, de contratistas del Estado (la mitad de los países de la región) y de fuentes anónimas (también la mitad). Igualmente importante es que algunos países (Argentina, Chile, Honduras, México y Paraguay entre otros) han prohibido las donaciones por parte de personas jurídicas.

Por su parte, en casi dos tercios de los países de la región se han introducido limitaciones diversas al monto de las contribuciones individuales. Dichas restricciones sobre las fuentes privadas de financiamiento buscan dar respuesta a los primeros dos riesgos descritos más arriba; esto es, intentan minimizar las oportunidades de compra de influencias por parte de donadores poderosos o que provengan del narcotráfico o del crimen organizado. Como sucede con otras medidas reguladoras de tipo restrictivo, los límites a las contribuciones suponen significativos problemas de aplicación, demandando, como mínimo, la presencia de un extendido sistema de reporte y auditoría de los recursos utilizados por los partidos y los candidatos, un requisito que ha probado ser difícil de satisfacer aun para las democracias más desarrolladas.

Asimismo, los límites a las contribuciones, particularmente cuando son muy bajos, pueden conducir a resultados perversos. Así, medidas draconianas para prohibir completamente las contribuciones privadas, como las empleadas en Francia antes de 1988

y la India en el periodo 1969-1985, terminaron por incentivar prácticas de financiamiento singularmente opacas. Por ello, no es sorprendente que muchas democracias, sobre todo en Europa occidental, sean reacias a establecer controles sobre las contribuciones, y para restringir el peso financiero de los donantes privados apelen a otros medios: generosos sistemas de financiamiento público, campañas electorales cortas, restricciones severas sobre la publicidad electoral y altos niveles de transparencia, por ejemplo.

Analicemos ahora el tema del financiamiento público o estatal. Como ya dijimos, el SFP puede no sólo restringir el flujo de dinero hacia la política, sino que también puede intervenir activamente para darle forma mediante la provisión de dinero, bienes o servicios públicos a los candidatos y los partidos. De hecho, el uso de subsidios estatales es, por mucho, la característica más común los SFP contemporáneos.

El término “financiamiento estatal” comprende tres categorías básicas de subvención:

1. Subsidios directos (fondos públicos desembolsados a partidos y candidatos de acuerdo con un procedimiento definido por la ley).
2. Subsidios indirectos (subvenciones en especie, como el acceso a los medios de comunicación estatales).
3. Subsidios específicos (fondos que se otorgan a organizaciones relacionadas con los partidos o controladas por ellos, tales como las fracciones legislativas o sus institutos de investigación).

La más relevante de estas categorías es, sin duda, la de subsidios directos. En rigor, la adopción de subvenciones directas configura la tendencia quizá más importante en materia de financiamiento político. Desde su temprana adopción en Uruguay (1928) y, sobre todo, durante las últimas cinco décadas, los subsidios directos han sido introducidos en más de ciento diez países (ver base de datos sobre regulación del financiamiento político en el mundo, IDEA Internacional: www.idea.int).

En América Latina, 88% de los países de la región cuentan con financiamiento público, salvo Perú (que regula el financiamiento público directo pero no lo

cumple en la práctica), y los casos de Venezuela y Bolivia, que eliminaron los subsidios estatales regulados por sus respectivas legislaciones.

No obstante su generalizada adopción, el uso de los subsidios estatales —sobre todo en su modalidad directa— no ha estado desprovisto de polémica. Ello no sólo por el costo impuesto a los contribuyentes —garantía de que, en casi todos los casos, la entrega de subsidios a los partidos y candidatos sea sumamente impopular—, sino también por la incertidumbre sobre sus efectos. Quienes proponen el financiamiento estatal enfatizan su importancia para disminuir la dependencia de los actores políticos respecto de los grandes donantes privados, crear condiciones económicas equitativas para las diferentes opciones políticas y fortalecer la institucionalización de las organizaciones partidarias. En forma paralela, los detractores de este financiamiento han señalado su ineficacia como instrumento para evitar la compra de influencias entre los actores políticos, su tendencia a favorecer a los partidos establecidos y su inclinación a crear situaciones de dependencia financiera de los partidos respecto del Estado, liberándolos de la necesidad de atraer nuevos miembros. Es un debate que dista de estar concluido, entre otras razones porque el financiamiento público —en particular los subsidios directos— constituye un instrumento extraordinariamente heterogéneo, que se resiste a las fáciles generalizaciones de sus efectos.

En efecto, las configuraciones posibles de los sistemas de subsidio público son múltiples. Todo sistema de subvención directa debe definir al menos las siguientes cuestiones clave:

- ¿Cuáles actores políticos recibirán el subsidio?
- ¿Con qué periodicidad serán desembolsados los fondos?
- ¿Cuáles barreras de acceso y reglas de asignación serán adoptadas?
- ¿Quién define el monto de la subvención y cómo?

Sobre el primer punto, la estructura central de los partidos políticos es la receptora por excelencia de los subsidios directos en la gran mayoría de los países; sólo unos pocos (por ejemplo, Bélgica, Taiwán y Estados Unidos) no entregan subsidios a los organismos centrales de los partidos. En otros casos (por ejemplo, Australia, Canadá, Austria y Suecia), los

órganos subnacionales de los partidos son subsidiados a veces con excepcional generosidad. El apoyo directo del Estado a los candidatos presidenciales es mucho menos común, aunque se da en casos como Francia, Uruguay y Estados Unidos. Este último país es uno de los pocos donde el subsidio estatal cubre los procesos de nominación de candidatos presidenciales, un punto a tener en cuenta dada la creciente adopción en muchos países del mecanismo de elecciones primarias abiertas, particularmente en América Latina.

De acuerdo con su periodicidad, los subsidios directos pueden ser permanentes o electorales, siendo aquéllos casi siempre desembolsados a los partidos en forma anual, con el propósito de apoyar diversas actividades no electorales, en particular la expansión y mantenimiento de la estructura partidaria. En muchos casos coexisten ambos tipos de subvención.

La distribución de estas opciones muestra patrones dignos de mención. Mientras casi todas las democracias de Europa occidental proveen financiamiento permanente a los partidos, en las democracias de América del Norte y América Latina sigue prevaleciendo el financiamiento electoral. Ello expresa una distinta forma de entender la naturaleza y las funciones de los partidos. En Estados Unidos, por ejemplo, las reglas de subsidio reflejan la noción de que los partidos existen, en lo fundamental, para pelear batallas electorales y que son, en todo caso, menos importantes que los candidatos individuales. En Europa, por su parte, se ha adoptado una noción más amplia (llamada “democracia de partidos”) mediante la incorporación de los partidos a las constituciones de la posguerra, y considerados como organizaciones permanentes esenciales para la tarea de gobernar. Esta distinción no es ajena a la división entre regímenes presidenciales en casi todo el hemisferio occidental y regímenes parlamentarios en Europa occidental. De ahí también la importancia que tiene el tema de la naturaleza jurídica de los partidos políticos, ya que de ello se deriva (si deseamos ser coherentes) una mayor o menor justificación respecto al tema del financiamiento público de los partidos, sobre todo el de carácter permanente.

Debe decirse, sin embargo, que América Latina muestra una creciente aceptación del financiamiento público permanente para el fortalecimiento y desarrollo institucional de los partidos, incluyendo ac-

tividades tales como la investigación, la formación y la capacitación de cuadros partidarios. Tal es el caso de Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana.

El momento de desembolso de los subsidios electorales también presenta variaciones importantes. Esta característica tiene una relevancia considerable, toda vez que las subvenciones exclusivamente postelectorales pueden implicar un obstáculo infranqueable para los partidos de reciente creación, con menores recursos financieros o con menor capacidad crediticia. En algunos países la subvención estatal opera como un reembolso postelectoral de gastos (por ejemplo, Australia), mientras en otros se permite el pleno acceso al subsidio antes de la elección (por ejemplo, en Estados Unidos). Hay lugares, como España, donde ambas opciones están mezcladas en diferentes grados.

En América Latina no hay un patrón homogéneo respecto al desembolso del financiamiento electoral. Unos pocos casos contemplan únicamente pagos postelectorales (Costa Rica, Ecuador, Nicaragua y Paraguay). En otros lugares (Argentina, por ejemplo) se entregan los recursos exclusivamente antes de las elecciones. El resto de los países ha adoptado una combinación de desembolsos anteriores y posteriores a los comicios.

Casi todos los países que otorgan subvenciones directas introdujeron algún tipo de barrera de acceso, a fin de desincentivar la proliferación de candidatos y partidos. Con frecuencia, la barrera de acceso es definida por el logro de representación parlamentaria en la elección previa (por ejemplo, Finlandia), pero puede también consistir en un número absoluto de votos (por ejemplo, Dinamarca o Portugal), un cierto porcentaje de los votos (por ejemplo, Alemania o Nicaragua), o una combinación de escaños y votos (por ejemplo, Suecia o Costa Rica). Otros países han introducido múltiples umbrales para diferentes tipos de subsidio (por ejemplo, Austria o Colombia). La ausencia total de barreras es menos común y normalmente está limitada a algunos subsidios específicos.

En América Latina, una amplia mayoría de los países con sistemas de subvención estatal (salvo Chile, El Salvador y Uruguay) han previsto algún tipo de barrera legal para tener acceso al financiamiento

público. Esas barreras oscilan desde niveles sumamente bajos, como en Honduras (10.000 votos) y Ecuador (0.04% de la votación), hasta relativamente altos, como Brasil, donde se requiere haber obtenido 5% de los votos en las elecciones inmediatamente anteriores.

Una vez definido el universo de receptores del subsidio directo, se aplican las reglas de asignación. La mayoría de los países asignan el grueso de los subsidios directos proporcionalmente, de acuerdo con el porcentaje de votos o escaños obtenido en la elección previa (por ejemplo, Bélgica, Grecia y, en América Latina, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Uruguay [votos]; Finlandia, Suecia o Paraguay [escaños]). Sin embargo, muchos otros sistemas han optado por modificar la asignación proporcional de los fondos con algunas reglas que tienden a la igualdad absoluta entre los receptores, típicamente el desembolso de una parte del subsidio en partes iguales para todos los beneficiarios. Tal es el caso de Israel y de un buen número de países en América Latina (Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Perú y República Dominicana). En otros casos, como el canadiense o el francés, se ha establecido una suma fija de reembolso de gastos electorales, que separa la distribución del subsidio de los resultados en las urnas. Y hay países que han sustituido la asignación proporcional o cuasi-proporcional de subsidios por otros interesantes mecanismos (matching grants), como el desembolso de los fondos estatales conforme a la capacidad de los partidos (Alemania) o los candidatos presidenciales (Estados Unidos) para atraer pequeñas contribuciones privadas.

Sobre el procedimiento de definición del monto, en cada país que ha introducido el financiamiento estatal directo, la definición del monto inicial del subsidio recae en las manos de los legisladores. A partir de ahí la mayoría de los países ha preferido formalizar en la ley las reglas de cálculo del subsidio, para evitar su manipulación política o su aumento desmesurado. Algunos países hacen esto fijando una suma que ha de pagarse por cada escaño o voto (por ejemplo, en Italia u Honduras), o simplemente encargando a un ente apolítico la definición del monto de la subvención (por ejemplo, en México o Israel). En el caso de Israel, esta opción se tomó luego de una larga lista de aumentos otorgados a los subsidios por los mismos beneficiarios de la subvención.

En mi opinión, el monto del financiamiento público debe ser lo suficientemente importante para cumplir con al menos dos de sus objetivos principales. Uno, evitar que los partidos, ante la necesidad de contar con grandes sumas de dinero para sus campañas, sean presas de grandes grupos económicos, o peor aún, del crimen organizado.

Si los métodos para definir los montos de subsidio estatal son heterogéneos, aún más diversas son las sumas que los países efectivamente asignan a la subvención estatal. Este punto es importante porque cualquiera sea el efecto buscado por la introducción de los subsidios directos, se requiere, como mínimo, que los montos del apoyo estatal tenga significancia con respecto a los costos de la actividad política. Si los subsidios públicos han de tener algún resultado visible, deben alcanzar una cierta “masa crítica”, en ausencia de la cual el financiamiento estatal simplemente deviene un instrumento inocuo. Los casos latinoamericanos oscilan entre subsidios con montos bien generosos —de los que México es el caso más conspicuo— hasta sumas como las que en algún momento mostraron Ecuador y Guatemala, cuya capacidad de generar impactos políticos es más que dudosa.

Para finalizar la revisión de los mecanismos de financiamiento estatal, es preciso decir una palabra sobre los subsidios indirectos y específicos, que generalmente complementan en forma más modesta a las subvenciones directas. Aparte de la práctica casi universal de otorgar apoyo institucional a los miembros del poder legislativo —práctica que sólo parcialmente puede ser considerada estricto sensu un apoyo a los partidos políticos—, hay otras tres formas de subsidio indirecto que merecen ser mencionadas: el uso privilegiado o gratuito de los servicios públicos; las exenciones impositivas para las donaciones políticas; y sobre todo la emisión gratuita de publicidad en los medios de comunicación estatales. El uso gratuito del correo para efectos de contactar a los votantes es muy común a nivel internacional (por ejemplo, en Austria, Finlandia, Francia, Italia, Japón y Reino Unido). En muchos otros casos, como Canadá, Francia, Alemania, Holanda, Taiwán, Chile y México, para mencionar algunos, se dispusieron exenciones fiscales para incentivar las donaciones políticas y su transparencia, y hay modalidades específicamente dirigidas a la recaudación de pequeñas contribuciones (como en Canadá y Alemania). Finalmente, el acceso gratuito a los medios de comunicación estatales es una práctica muy extendida en Europa occidental, y aumenta en otras regiones. Esto es un reconocimiento explícito a la enorme importancia de los medios de comunicación —en particular la televisión— que hoy constituyen la arena fundamental de las luchas electorales.

Este último punto merece particular atención en América Latina, pues la modalidad de subsidio indirecto más importante que reciben partidos y candidatos es el acceso gratuito a los medios de comunicación estatales, privados o ambos. Este beneficio se utiliza en buena parte de la región (salvo Bolivia y Venezuela [que carecen de todo tipo de subvención pública], así como Costa Rica, Ecuador, Honduras y Nicaragua), donde se otorga dicho acceso durante la vigencia de la campaña electoral. Únicamente en Brasil, Colombia, México, Panamá y Perú la legislación electoral especifica que el derecho de los partidos a utilizar gratuitamente los medios de comunicación es de carácter permanente. En algunos casos (Brasil, Chile y, desde 2007, México, y 2009 en Argentina), el acceso a una “franja” gratuita de publicidad en los medios coexiste con la prohibición de comprar espacios de publicidad adicionales en la televisión o la radio. En los demás casos, sin embargo, la “franja” puesta a disposición por el Estado no impide la posibilidad de contratar espacios publicitarios privadamente.

Puesto que los subsidios indirectos se pagan en especie, su valor es muy difícil de establecer en muchos países. Debe notarse, sin embargo, que en el contexto latinoamericano, al menos, la utilidad de los subsidios indirectos para los actores políticos tiende a ser más bien limitada. Los efectos de los beneficios impositivos para las donaciones están limitados por la baja efectividad de los sistemas de recaudación de impuestos en la región. Asimismo, el acceso a los medios de comunicación estatales, particularmente a la televisión, tiende a ser irrelevante en vista de la baja audiencia que tales medios generalmente tienen en América Latina.

Antes de concluir, me gustaría abordar dos cuestiones: la primera, que guarda relación con el tema de los efectos del financiamiento estatal para partidos y candidatos, en otras palabras, si el financiamiento público ha cumplido o no con su finalidad; y la segunda acerca de cuatro aspectos adicionales que deben ser tenidos en cuenta a la hora del diseño de un sistema de financiamiento público.

Respecto de los efectos, la respuesta a esta pregunta es extremadamente compleja, habida cuenta de la heterogeneidad de los mecanismos de subsidio y su imbricación con la estructura institucional que les rodea, que condiciona sus efectos. Pese a eso, la evidencia disponible tiende a mostrar tres cosas:

Los subsidios estatales tienen un efecto bastante limitado en el control de las prácticas cuestionables de financiamiento político. Las experiencias de Canadá y casi toda Europa Occidental sugieren que los subsidios estatales pueden efectivamente reducir el peso de las grandes donaciones privadas en las finanzas partidarias. Sin embargo, esto es el resultado de la presencia de una compleja combinación de factores institucionales (campañas cortas, restricciones a la emisión de publicidad electoral, incentivos fiscales para las donaciones pequeñas, etc.), antes que de la simple disponibilidad y generosidad de los subsidios públicos. Aún más, la lista de países en los que la existencia de generosísimos sistemas de subvención ha sido totalmente incapaz de evitar graves irregularidades en el financiamiento político incluye a Alemania, Austria, España, Francia, Israel e Italia.

El financiamiento público puede ser y usualmente es un factor de equilibrio en la competencia electoral. No existe evidencia alguna de que, como lo sostienen algunos críticos, el financiamiento estatal tienda a osificar el sistema de partidos. Por el contrario, la información disponible muestra que los sistemas de subsidio tienden a favorecer a los partidos pequeños y que, en algunos casos, son decisivos en las posibilidades de competir de partidos y candidatos sin vínculos cercanos con los sectores empresariales. En América Latina, el financiamiento estatal suele ser casi la única forma de equilibrar el desproporcionado peso de pequeños círculos empresariales en las finanzas partidarias.

Cuando los subsidios se entregan a los partidos y en particular cuando los desembolsos se hacen anualmente, los fondos estatales pueden tener un efecto ostensible en el crecimiento y robustecimiento de las estructuras partidarias. Aunque este efecto “burocratizante” ha sido impugnado en algunos contextos desarrollados como un signo de debilitamiento del poder de los miembros sobre la dirigencia partidaria, en el caso de la mayoría de las democracias en América Latina el fortalecimiento de las estructuras partidarias es, más bien, una necesidad sistémica de la más alta importancia.

Debe insistirse en que éstas son simplemente tendencias cuya aplicación en el caso concreto es por entero contingente respecto al diseño de cada sistema de subsidio, a su relevancia económica y a su relación con el sistema electoral y, en general, el

marco institucional en el que ocurre la competencia democrática.

Respecto de la pregunta de si el financiamiento público ha cumplido o no con su finalidad, la respuesta es parcialmente afirmativa. No obstante, todavía queda mucho camino por recorrer. Desde la perspectiva de la equidad, la existencia del subsidio estatal ha favorecido, en países como Colombia y México, la creación de nuevas fuerzas y el mantenimiento de voces independientes en la política. No son pocos los países donde la financiación pública, sobre todo cuando existen sistemas de pago anticipado, ha creado mejores condiciones para la irrupción de nuevos protagonistas. De la misma manera, los sistemas de pago anticipado contribuyen a que partidos o movimientos contestatarios puedan subsistir pese a la falta de apoyo privado.

En cuanto a la pretendida autonomía, todavía el dinero de las campañas sigue teniendo influencia en la formulación de las políticas públicas, algo que por cierto no se limita a América Latina y más bien tiende a ser un mal universal. En este campo, no obstante, se ha ganado terreno mediante la publicidad de las cuentas, recurso que es uno de los correctivos ideados para mitigar la influencia nociva del dinero, como se verá en otro capítulo. Una ciudadanía informada y alerta puede establecer límites al peso del capital en la conducción del Estado. Argentina podría ser un caso que sirve de ejemplo.

Por último, y con respecto a la transparencia, se sabe que los dineros oscuros todavía juegan un papel en la financiación de las campañas, con las secuelas de corrupción que son inherentes a ese fenómeno. Hay casos particularmente graves.

Abordemos ahora la segunda reflexión. Para ello, vamos a preguntarnos (una vez que nos hemos puesto de acuerdo en que el dinero es indispensable para la vida política-electoral y el funcionamiento democrático) ¿qué sistema de financiamiento político deseamos?

La primera decisión estratégica remite al modelo que se vaya a poner en práctica, entendiendo por tal la visión global. Esta decisión determina en gran medida los ulteriores desarrollos de detalle.

Generalmente, se aplican cuatro grandes modelos en la materia:

La opción nórdica corresponde a un modelo basado en la autonomía de los partidos (autorregulación) y la confianza en la madurez de los votantes. Los partidos se conciben como asociaciones voluntarias llamadas a desarrollar sus funciones, realizar sus transacciones y organizarse internamente dentro de un marco de privacidad. A cada votante, además, se lo supone libre para decidir. Ni la influencia del dinero ni la publicidad habrán de impedir el ejercicio racional de su albedrío. En una versión más moderada, suele considerarse que las presiones de uno u otro lado se equilibran, salvaguardando de todos modos el espacio adecuado para la toma de decisiones. Se habla de la opción sueca por cuanto en este país varios intentos de regulación estatal han fracasado, mientras que han tenido éxito acuerdos voluntarios entre partidos para buscar transparencia en el origen y uso de recursos.

La opción alemana está basada en la transparencia. Se supone que si bien existe el riesgo de que la financiación privada pueda estar atada a la toma de decisiones, ello se corrige si el elector conoce a cabalidad las fuentes de financiamiento. A partir de 1984, los partidos alemanes deben rendir informes públicos que incluyan un balance de ingresos y gastos.

La opción basada en el activismo de ciertas agencias públicas se fundamenta en la percepción de que ninguna de las anteriores es perfecta. Los Estados Unidos, después del escándalo de Watergate, aprobaron la Ley Federal de Elecciones y Campañas (1974) y crearon la Comisión Federal de Elecciones para supervisar la actuación de los beneficiarios de donaciones, verificar los informes e implementar normas específicas sobre campañas.

La cuarta es la opción por la regulación diversificada y tiende a ser más amplia en el campo regulador, pero con expectativas más modestas. A partir de ese principio, en 1974 Canadá expidió una regulación conocida como la ley canadiense de elecciones. Incluye la limitación del costo de las campañas, la limitación en el tiempo de televisión, la financiación estatal por reposición parcial, los descuentos tributarios a pequeños donantes, la exigencia de informes sobre ingresos y egresos siempre y cuando excedan un monto prefijado, y la creación de una agencia para supervisar la aplicación de la ley.

La segunda cuestión estratégica pasa por responder si deseamos financiamiento público o no. Que el financiamiento público sea un elemento común en los sistemas de regulación del financiamiento político en el hemisferio no significa necesariamente que sea un factor dominante en el financiamiento político de la región. La capacidad de moldear las prácticas de financiamiento y el comportamiento del sistema de partidos depende de muchísimos factores, empezando por la propia configuración del sistema de subsidio. Esa configuración puede ser extraordinariamente variada. Como lo advierte Bradley A. Smith, "afirmar que uno está a favor del financiamiento estatal de las campañas es un poco como decir que a uno le gusta el deporte. ¿Hablamos de jugar fútbol americano, o ir en kayak, o esquiar en la nieve, o bailar competitivamente, o jugar ajedrez? Las opciones son innumerables.

La tercera cuestión consiste en definir cuál debe ser el porcentaje (monto) de ese financiamiento público en relación con el financiamiento privado. No existe una respuesta única a esta pregunta, depende de cada país. México establece que 90% debe ser financiamiento público y 10%, privado. Otros países, en cambio, se inclinan por la primacía del financiamiento privado sobre el público.

Un elemento fundamental se refiere a esta disyuntiva. En América Latina, la tendencia es hacia la financiación mixta. La financiación pública exclusiva, o un exceso en la financiación pública, además de los defectos que ya señalamos, relacionados con la virtual conversión de los partidos en oficinas públicas por completo dependientes del Estado, genera el llamado "aprendizaje patológico", de modo que cada vez se debilitan más y más las actividades dirigidas a mantener viva la llama de las donaciones, con una posible secuela en el debilitamiento de la participación.

Por su parte, una financiación exclusivamente privada elimina o debilita las ventajas inherentes a la financiación pública en términos de transparencia, equidad y autonomía de las fuerzas políticas. Mi preferencia es un sistema mixto con preponderancia del financiamiento público sobre el privado, complementado con la introducción del mecanismo de subvención compartida (matching grant), desgravaciones fiscales para lo aportes privados con montos de hasta US\$10.000, y absoluta transparencia.

La opción alemana está basada en la transparencia. Se supone que si bien existe el riesgo de que la financiación privada pueda estar atada a la toma de decisiones, ello se corrige si el elector conoce a cabalidad las fuentes de financiamiento. A partir de 1984, los partidos alemanes deben rendir informes públicos que incluyan un balance de ingresos y gastos.

En mi opinión, el monto del financiamiento público debe ser lo suficientemente importante para cumplir con al menos dos de sus objetivos principales. Uno, evitar que los partidos, ante la necesidad de contar con grandes sumas de dinero para sus campañas, sean presas de grandes grupos económicos, o peor aún, del crimen organizado. Es decir, que el financiamiento público sea en buena medida sustitutivo del privado, contribuyendo de esta manera al máximo blindaje posible de los partidos contra la penetración del dinero ilegal y del ilícito. De lo contrario, lejos de ser sustitutivo del financiamiento privado, el financiamiento público resulta un aditivo para aquél, desvirtuando así su verdadera razón de ser.

El segundo objetivo es generar condiciones de equidad en la competencia electoral y mayores niveles de transparencia, siendo el tercero ayudar a que se institucionalice un sistema de partidos políticos y a que se produzcan el fortalecimiento, la capacitación y la democratización interna, así como una mayor equidad de género, tanto intra como inter partidos.

La cuarta cuestión pasa por definir en qué modalidad (directo, indirecto y específico) el financiamiento público debe financiar diferentes tipos de actividades. Me inclino a favor de la combinación de financiamiento público directo con la introducción

de “frangas electorales” gratuitas, acompañadas de la prohibición de compra de propaganda política electoral por parte de los partidos políticos, similar al régimen que hay en Brasil, Chile, México y Argentina. Una medida de este tipo permitiría lograr un ahorro muy importante de recursos públicos.

Asimismo, considero de gran importancia que los partidos destinen (por mandato legal) un porcentaje sustancial del financiamiento público (entre 20 y 30% de su monto total) a labores de capacitación e investigación para contribuir a su fortalecimiento (usinas de pensamiento, generadores de propuestas y cuadros preparados), en lugar de considerar a los mismos como meras maquinarias electorales que se activan únicamente para cada elección. También sería importante fijar, según ya lo hacen algunos países, un porcentaje fijo y obligatorio destinado a mejorar las condiciones de equidad de género.

Un último punto, pero de gran importancia, es el necesario fortalecimiento de las atribuciones, competencias y recursos (económicos, humanos, etc.) del órgano que garantice un adecuado monitoreo así como la vigencia real y eficaz de la normativa, junto a un régimen gradual, variado y efectivo de sanciones para evitar la impunidad en caso de no cumplimiento.

En mi opinión, el monto del financiamiento público debe ser lo suficientemente importante para cumplir con al menos dos de sus objetivos principales. Uno, evitar que los partidos, ante la necesidad de contar con grandes sumas de dinero para sus campañas, sean presas de grandes grupos económicos, o peor aún, del crimen organizado. Es decir, que el financiamiento público sea en buena medida sustitutivo del privado, contribuyendo de esta manera al máximo blindaje posible de los partidos contra la penetración del dinero ilegal y del ilícito.



DANIEL ZOVATTO
DIRECTOR REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y
EL CARIBE DE IDEA INTERNACIONAL

>> PANEL DE COMENTARIOS DE ESPECIALISTAS

MERCEDES CABANILLASPRESIDENTE DEL TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PARTIDO APRISTA PERUANO

■ ■ ■ Los partidos dan cuenta periódicamente de sus ingresos y egresos, fuentes y destinos; sin embargo, en los partidos que no cuentan con personal rentado, todo es gratuito. Mejor sería que desde el Estado exista un aporte para financiar gastos que son fácilmente demostrables, por ejemplo, el personal del partido que hace los estados financieros.

Por otra parte, la población es muy crítica respecto a los beneficios que tendría el financiamiento del Estado a los partidos políticos, incluso dado de manera transparente, regulada, con todos los mecanismos que se aconsejan y que son indispensables, como: la fiscalización adecuada y objetiva, la rendición de

cuentas, la transparencia, y con sanciones pertinentes, cuando exista un mal uso de recursos públicos aportados. Para ello, previamente, habría que sensibilizar a la ciudadanía para que comprueben que es mejor un recurso público bien utilizado, bien auditado que acudir por debilidades, por necesidades a un recurso privado, que puede ser muy oscuro y puede generar muchas consecuencias. Por ejemplo, hay que poner el ojo en los aportes a los gastos de campaña que se hacen para los candidatos, debería existir una regulación muy drástica porque aquí nace una amenaza a la democracia y a los gobiernos futuros. Por ello, se deberían poner límites a esos aportes y más bien regular objetivamente el aporte público a los partidos.

...la población es muy crítica respecto a los beneficios que tendría el financiamiento del Estado a los partidos políticos, incluso dado de manera transparente, regulada, con todos los mecanismos que se aconsejan y que son indispensables, como: la fiscalización adecuada y objetiva, la rendición de cuentas, la transparencia, y con sanciones pertinentes, cuando exista un mal uso de recursos públicos aportados.



JUAN DE LA PUENTE

PERIODISTA, ABOGADO Y POLÍTÓLOGO

■ ■ ■ En el mundo moderno los sistemas han logrado incluir el dinero como parte de un esquema regulado, ponderado y equilibrado de modo que, con el dinero, los programas siguen siendo los principales movilizadores de las personas. No obstante, en el Perú, el dinero es el principal organizador de la política, en un esquema de escasa regulación, nada ponderada y desequilibrada.

Encuentro cinco procesos que conducen a la situación descrita: el incremento del costo de las campañas electorales, personalizando la política y haciéndola menos institucional; el financiamiento ilegal proveniente del narcotráfico minería ilegal, tala ilegal, trata de personas y crimen organizado, o con aportes de agentes legales no declarados; la compra directa de cargos por empresas, fundamentalmente, por empresas constructoras en gobiernos regionales y gobiernos locales; el desborde de la institucionalidad partidaria por el dinero externo,

bajo un esquema en que billetera mata partido o chequera mata militante y donde el que tiene más dinero dirige el partido y, finalmente, el emprendimiento partidario, donde hacer partidos es casi como fundar empresas.

En cuanto la regulación del financiamiento me inclino por una visión mixta: financiamiento público y privado. Con una regulación que se proponga vigilar el ingreso de dinero y la rendición de cuentas y, sacar dinero de las campañas, porque una campaña electoral que cueste US\$ 300,000 mata cualquier posibilidad de hacer política para los ciudadanos comunes y corrientes.

Finalmente, mi impresión es que este esfuerzo por resolver la regulación y mejorar el financiamiento de la política es una parte muy inherente a esta reforma político-electoral que el Perú necesita hace mucho tiempo.

Con una regulación que se proponga vigilar el ingreso de dinero y la rendición de cuentas y, sacar dinero de las campañas, porque una campaña electoral que cueste US\$ 300,000 mata cualquier posibilidad de hacer política para los ciudadanos comunes y corrientes.



FERNANDO TUESTA

PROFESOR DE CIENCIAS POLÍTICAS

■ ■ ■ Ciertamente en elecciones un partido necesita, según el financiamiento promedio de América Latina, diez veces más que en un año donde no las hay. Y, según los cálculos de la propia ley de partidos, se les debería entregar en un período de 5 años -porque así está señalado en la ley- 60 millones de Nuevos Soles; es decir, 12 millones por año, 1 millón por mes. Es poco dinero, el menor monto de toda América Latina.

¿De qué puede vivir un partido? No solamente hay que pagar el alquiler, los servicios, una persona que atiende, además de un tesorero, viajes y más dinero

en época de campaña ¿De dónde sale ese dinero? Queremos -supuestamente- regular para sancionar, pero no nos queremos hacer esa pregunta y tampoco queremos dar ese dinero. Evidentemente, los partidos deben tener responsabilidades, pero así no pueden tener responsabilidades aunque quisieran.

Entonces, es necesario tener firmeza, tener voluntad política, hacerse las preguntas adecuadas y, no regular donde no se va a cumplir, porque allí donde se intenta aplicar una ley que no tiene relación con la realidad, es que se la termina quebrantando.

...es necesario tener firmeza, tener voluntad política, hacerse las preguntas adecuadas y, no regular donde no se va a cumplir, porque allí donde se intenta aplicar una ley que no tiene relación con la realidad, es que se la termina quebrantando.

>> COMENTARIOS FINALES

DANIEL ZOVATTODIRECTOR REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y
EL CARIBE DE IDEA INTERNACIONAL

■ ■ ■ En términos generales, es evidente que a lo largo de estos treinta y cinco años de vida democrática hemos progresado: hay más (y mejores) elecciones y más democracia; la capacidad técnica para administrarlas es cada vez mejor; los organismos electorales se han superado en su labor; las acusaciones de fraude disminuyen; la recolección de datos es más rápida; los padrones electorales, más

precisos. Pero la lista de asignaturas pendientes es aún demasiado larga. Hemos optado por aumentar las regulaciones en la financiación de la política; hemos decidido invertir los dineros de los contribuyentes, pero todavía hay niveles demasiado altos de inequidad y de opacidad, así como de penetración indebida del dinero del crimen organizado y del narcodinero, de conflictos de intereses, de coopta-

ción de agendas del Estado para servir intereses y negocios privados.

Nadie puede garantizar soluciones mágicas. Al frente tenemos un camino largo que invita a aplicar el método de ensayo y error. Lo importante, además de la perseverancia ante resultados que se quedan cortos frente a nuestros deseos, es conocer

el objetivo y fijar claramente los valores que deben iluminar esta larga tarea. Hay que ponerle brújula a las reformas y mantener el curso. Estamos ante la legislación interminable y como en el mito de Sísifo deberemos llevar la roca a lo alto de la montaña una y otra vez. Es un proceso, con avances, retrocesos y periodos de estancamiento, no son reformas de efecto instantáneo.

Las reflexiones arriba expuestas muestran la necesidad y urgencia de llevar a cabo un debate integral (sobre todo con el sistema electoral, con el régimen de gobierno, con el sistema de partidos) y de carácter estratégico acerca del SFP, y en particular con el peso, papel y características de un financiamiento público bien articulado con el “contexto” institucional y la cultura política del país.

Debemos tener presente, asimismo, que las reformas en materia de financiamiento político (incluida las normas referidas de financiamiento público) vayan siempre acompañadas de los recursos para aplicarlas rigurosamente, de la voluntad de revisarlas cuando muestren sus limitaciones inevitables y del realismo para entender que ningún sistema de financiamiento político, por sofisticado que sea, es capaz de garantizar la integridad de la actividad política.

Por ello, es importante que estas regulaciones (tanto en su componente público como en el privado) vengán acompañadas de la voluntad y el compromiso ético de los partidos políticos a fin de cumplirlas y de alcanzar los niveles más altos posibles en materia de transparencia, tanto durante las pre-campañas como en las campañas. Es imprescindible complementar las normas con buenas prácticas.

No hay una receta o vademécum universal. Pero al formular políticas públicas en la materia, debe considerarse que la financiación de partidos y campañas no puede verse sin considerar el marco del sistema electoral, del sistema de partidos y del sistema político. Cada variable que se adopte tiene repercusiones en éstos. La ley no es una herramienta única. Hay factores culturales y pedagógicos que deben ser tenidos en cuenta. El papel de la sociedad civil es importante.

Debemos tener presente, asimismo, que las reformas en materia de financiamiento político (incluida las normas referidas de financiamiento público) vayan siempre acompañadas de los recursos para aplicarlas rigurosamente, de la voluntad de revisarlas cuando muestren sus limitaciones inevitables y del realismo para entender que ningún sistema de financiamiento político, por sofisticado que sea, es capaz de garantizar la integridad de la actividad política.



DANIEL ZOVATTO
DIRECTOR REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y
EL CARIBE DE IDEA INTERNACIONAL

Tema 02

PRINCIPALES DESAFÍOS EN LA SUPERVISIÓN DEL DINERO EN LA POLÍTICA EN EL PERÚ





MARIANO CUCHO

JEFE DE LA OFICINA NACIONAL
DE PROCESOS ELECTORALES

■ ■ ■ PROLEGÓMENOS

El Sistema Electoral peruano se diseñó por el Congreso Constituyente, encargado de redactar y aprobar la Constitución Política del año 1993.

La Constitución Política prevé un sistema electoral tripartido, conformado por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE); la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE); y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).

Los tres organismos electorales cuentan con personería jurídica de derecho público interno y gozan de atribuciones en materia técnica administrativa, económica y financiera. No forman parte del Poder Ejecutivo, ni son designados por el Presidente de la República, o por el Congreso. Los titulares de las tres entidades se deben a la Constitución y a las leyes orgánicas de creación.

Este diseño singular de Estado permite que el Sistema Electoral posea una garantía de inicio para la independencia de la gestión y la transparencia en el cumplimiento de sus funciones, sin una vinculación al poder político de turno.

El JNE se encarga de administrar justicia en materia electoral; de fiscalizar la legalidad del sufragio, de la realización de los procesos electorales, referéndum y otras consultas populares y de la elaboración del padrón electoral; y de mantener y custodiar el registro de organizaciones políticas, entre otras.

El RENIEC elabora el Padrón Electoral inicial, toda vez que está a cargo de organizar y mantener el registro único de identificación de las personas naturales e inscribir los hechos y actos relativos a su capacidad y estado civil.

La ONPE es la autoridad que organiza y ejecuta de los procesos electorales, de referéndum u otras consultas populares; y verifica y controla externamente la actividad económico-financiera de las organizaciones políticas.

La Ley de Partidos Políticos permite la existencia no sólo de partidos políticos, que es el común a nivel internacional, sino que permite la existencia de diversas organizaciones políticas (partidos políticos, alianzas electorales, movimientos de alcance regional o departamental y las organizaciones políticas de alcance provincial o distrital), todas las cuales pueden encontrarse en contienda en un mismo escenario territorial, al mismo tiempo.

Durante el año 2014 se desarrollan las Elecciones Regionales y Municipales 2014 y la Segunda Elección de Presidente y Vicepresidente Regional. En el proceso electoral participan 21'301,905 electores para elegir a 12,692 autoridades, en dos oportunidades diferentes, el 05 de octubre y el 07 de diciembre. El 57.98% de los ciudadanos están concentrados en la costa; el 11.62% en la selva, y 30% en la sierra.

En total se renovarán o reelegirán a las autoridades de 25 Gobiernos Regionales y de 1842 Municipios Provinciales o Distritales.

LAS PIEDRAS ANGULARES

Las Organizaciones Políticas tienen el régimen legal de una asociación, de acuerdo a la Ley de Partidos Políticos, que data del año 2003.

Para la época, la Ley fue un logro de consensos. Se pretendió la institucionalización de los partidos políticos del Perú, impulsando la democracia interna. Las bancadas en el Congreso, inspirados probable-

mente por la Ley de Bases de Descentralización, aprobada dos años antes, planteó un país con organizaciones políticas de diversos estratos, invitando a los ciudadanos y a los ciudadanos a participar activamente en el ejercicio de sus derechos políticos.

De acuerdo a la citada Ley, en el Perú las Organizaciones Políticas (ORGANIZACIONES POLÍTICAS) pueden ser:

- Partidos Políticos;
- Alianzas Electorales;
- Movimientos Regionales;
- Organizaciones Políticas Locales Provinciales; y,
- Organizaciones Políticas Locales Distritales.

La propuesta de múltiples organizaciones políticas ha planteado un escenario de atomización de los Partidos Políticos.

En lugar de fortalecer a las organizaciones políticas de alcance nacional, surgen para cada proceso de elección de autoridades distritales, provinciales y regionales grupos ad hoc, que si no consiguen ganar, desaparecen tan pronto aparecieron. Y si lo hacen, no se agrupan en torno de idearios, planes o programas que reflejen propuestas para el desarrollo local, provincial o regional.

En contraste con el debilitamiento de los partidos políticos, surgen candidatos, o grupos de intereses en torno de ellos, que buscan obtener el poder, usando para tal fin las licencias que la Ley de Partidos Políticos concede, para conseguir la inscripción de la organización política en el Registro de Organizaciones Políticas, y con ellos tener la autorización para participar de la contienda electoral.

El kit electoral es un conjunto de documentos, entre requisitos y formatos, que son necesarios para el procedimiento de inscripción de organizaciones políticas. La cantidad de kits electorales vendidos en los últimos doce años fija una referencia sobre

las aspiraciones de los peruanos para conformar agrupaciones políticas.

Según datos de la ONPE, durante los años en los cuales se desarrollaron procesos electorales regionales o municipales, o ambos, desde el año 2002 hasta el año 2014, se registró una venta total de 6745 kits electorales.

Estos indicadores registran una tendencia a conformar organizaciones políticas pequeñas de alcance menor. Los kits electorales vendidos para conformar organizaciones políticas locales del tipo distrital representan el 65,30% de la muestra; las de tipo provincial, el 22,65%; los movimientos regionales, el 7,84%; y, los partidos políticos, apenas el 4,21%.

Esta tendencia hacia las organizaciones políticas de alcance distrital se ha podido verificar en la cantidad de agrupaciones políticas reconocidas que participan del proceso Elecciones Regionales y Municipales 2014. Las organizaciones políticas distritales en contienda representan el 37,53%; y los movimientos regionales, el 44,55%; los partidos políticos, apenas el 4,12%.

TIPO DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA	CON CAPACIDAD PARA PARTICIPAR EN LAS ELECCIONES REGIONALES Y MUNICIPALES 2014
Partidos Políticos	17
Alianzas Electorales	13
Movimientos Regionales	184
Organizaciones Políticas Locales Provinciales	44
Organizaciones Políticas Locales Distritales	155
TOTAL	413

Esta tendencia hacia las organizaciones políticas de alcance territorial menor puede tener su correlato en lo que se pone en juego en el proceso electoral.

HASTA EL AÑO	ORGANIZACIONES DISTRITALES	ORGANIZACIONES PROVINCIALES	MOVIMIENTOS REGIONALES	PARTIDOS POLÍTICOS	TOTAL
Año 2002	2617	1036	208	66	3927
Año 2006	868	276	187	50	1381
Año 2010	672	163	87	96	1018
Año 2014	247	53	47	72	419
TOTAL	4404	1528	529	284	6745

Las reglas generales de supervisión y control de las finanzas están dirigidas a los partidos políticos. Por reglamento se han extendido todas aquellas reglas de los partidos al resto de organizaciones políticas. No obstante, el régimen garantista ha establecido como requisitos de entrada para un procedimiento de aplicación de sanciones, que estas se incluyan en una norma de rango legal. Si no se incluye a las demás organizaciones como sujetos de sanciones en una ley, entonces las organizaciones no podrán ser sancionadas. Ante la presencia mínima de los partidos políticos en los procesos electorales para elegir a las autoridades regionales y municipales, sean provinciales o distritales, la ONPE tiene un verdadero reto para la supervisión y control de las finanzas de los movimientos regionales, y de las organizaciones políticas locales.

La supervisión arranca para que las organizaciones políticas cumplan con los requisitos formales mínimos para el funcionamiento. Esto es, llevar contabilidad, tener un tesorero y un contador, y cumplir con los principios de contabilidad generalmente aceptados o normas de información financiera y las normas internacionales de contabilidad, especialmente los de uniformidad, integridad oportunidad, transparencia y legalidad.

Es por ello que el registro contable llevado conforme a las normas contables indicadas es la base sobre la cual gira la verificación y control de las finanzas partidarias. Cada organización política debe poseer un sistema de control contable adecuado para registrar no sólo los gastos ordinarios de funcionamiento de la organización política, sino para el registro de las aportaciones y los gastos que realizan por campaña electoral.

Para el cumplimiento de estas obligaciones formales durante la campaña electoral, la ONPE establece un cronograma de cuatro entregas para la Primera Elección y de dos adicionales, para la Segunda Elección. Las 413 organizaciones políticas tienen la obligación de llevar el registro contable fidedigno de los ingresos y gastos de campaña, cumpliendo especialmente lo que la Ley de Partidos Políticos señala, para la percepción de las aportaciones.

La recepción y gasto de los fondos partidarios son competencia exclusiva de la tesorería de la organización política, y no de sus líderes, candidatos, o

personeros legales. Esta obligación implica abrir cuentas en el sistema financiero y bancario, cuantas sean necesarias para el funcionamiento de la organización. El acceso a las cuentas le está autorizado exclusivamente al tesorero.

Estas formalidades estructuran la ruta del dinero en las organizaciones políticas peruanas. Cumplirlas debería ser un requisito de entrada. Pero no es así.

A más de 10 años de vigencia de la Ley de Partidos Políticos, la práctica viene dando indicadores que la norma necesita cambios urgentes. Si bien es cierto, la norma indica cuáles son las obligaciones, no existe un régimen administrativo que sancione las omisiones a estas formalidades o requisitos de entrada.

De allí que las organizaciones políticas no contraten a un contador o a un tesorero para que lleve la contabilidad y sea el responsable financiero. Usualmente esta tarea la asume un partidario o afín, en forma gratuita.

Los Estatutos de las organizaciones políticas no aplican sanciones para aquellos candidatos que no cumplen con la obligación de ingresar los fondos de sus campañas por intermedio del tesorero del partido y a través de las cuentas bancarias de la organización política. Tampoco sancionan si los montos que reportan son menores a lo que realmente se gastan, o si rinden cuentas con posterioridad a las fechas que las organizaciones políticas tienen para hacerlo con la ONPE. Estas omisiones afectan los principios de integridad oportunidad y transparencia.

A ello se agrega que sólo las organizaciones de alcance nacional, los partidos políticos, que mantienen una vigencia en el tiempo y no suelen desaparecer tan pronto como el proceso electoral concluye, cumplen con determinada regularidad con la obligación de presentar cuentas en las fechas de rendición de cuentas o en forma extemporánea.

Resulta preocupante que el entusiasmo demostrado al momento de adquirir los kits electorales o, inclusive, al momento de participar en el proceso electoral no coincida con el nivel de cumplimiento para entregar en forma oportuna las rendiciones de cuentas de la campaña electoral. Al contrario, la relación se hace inversamente proporcional.

Las organizaciones políticas distritales y provinciales, y los movimientos regionales, en ese orden, demuestran una alta proporción de incumplimiento. Las organizaciones políticas locales distritales tienen un porcentaje de incumplimiento del 72%; las provinciales del 68%; y, los movimientos regionales, del 60%.

TIPO DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA	ESTIMADO DE PRESENTACIÓN DE RENDICIÓN DE CUENTAS DURANTE PRIMERA ELECCIÓN PARA LAS ELECCIONES MUNICIPALES Y REGIONALES 2014
Partidos Políticos	94%
Alianzas Electorales	42%
Movimientos Regionales	40%
Organizaciones Políticas Locales Provinciales	32%
Organizaciones Políticas Locales Distritales	28%
TOTAL	37%

Con una tasa de incumplimiento de presentación de la rendición de cuentas de apenas el 37% se plantean diversas interrogantes sobre el origen del dinero que mueve las campañas políticas, y sobre el nivel de compromiso que muestran las organizaciones políticas por el cumplimiento de la ley de partidos políticos, respecto de sus finanzas, especialmente durante las campañas electorales.

LAS FUENTES LÍCITAS DE FINANCIAMIENTO

La Ley de Partidos Políticos prevé dos fuentes de financiamiento para las organizaciones Políticas: la pública y la privada.

FINANCIAMIENTO PÚBLICO

El sistema peruano permite la asistencia financiera directa e indirecta para las organizaciones políticas.

La Ley de Partidos Políticos aprobó en sus regulaciones finales que a partir del año 2007 el estado

peruano financie a los partidos políticos, por lo que se puede afirmar que en el Perú está previsto el financiamiento directo para los partidos políticos.

Sin embargo, que el financiamiento público directo se encuentre previsto en una ley no ha garantizado que, en efecto, el dinero público haya llegado a los partidos políticos.

La Ley de Partidos Políticos previó que aquellos partidos que cuenten con representantes ante el Congreso de la República en las últimas elecciones generales, se le asigne el 0.1% de la Unidad Impositiva Tributaria por cada voto emitido¹.

La ONPE, para el quinquenio 2007-2011, solicitó S/. 49 724 592,00 (unos US\$ 15 896 608 de dólares); y, para el quinquenio 2012-2017, la cantidad de S/. 60 125 828,40 (unos US\$ 22 792 201 de dólares). Pero el financiamiento no fue asignado por el Ministerio de Economía y Finanzas, por lo que, a pesar de estar previsto en la fórmula legal, los recursos públicos presupuestales, no se asignan hasta la fecha.

En consideración de la ONPE el financiamiento público directo es sumamente importante. En principio, porque le posibilitará a los partidos políticos cubrir con sus gastos ordinarios de funcionamiento. Ello incluye la adquisición de un software contable, la legalización de todos los libros contables, laborales y de actas, el pago del alquiler del local, la compra de bienes y servicios de funcionamiento, y las remuneraciones del tesorero y del contador, así como el pago de los servicios básicos, que incluya el internet.

Como producto de las acciones de supervisión y control la ONPE detecta que una gran cantidad de organizaciones políticas no cuenta con los elementos mencionados. El tesorero o el tesorero suelen ser miembros de la organización política que, en sus tiempos libres, o compartiendo las obligaciones particulares que poseen, llevan la contabilidad y las cuentas financieras de la organización.

En menor grado, se ha detectado organizaciones políticas que no cuentan con libros, o no abren cuentas en el sistema financiero, funcionando a nivel de ingresos de dinero en efectivo por la caja chica.

El ingreso de dinero público para afrontar el nivel básico de funcionamiento de cualquier organización fomentará la formalidad en los partidos políticos, y permitirá consolidar la estructura administrativa para el funcionamiento de la organización política.

El financiamiento público directo también se podrá utilizar para la formación de líderes políticos, la capacitación de los miembros de la organización política y la investigación a favor de la comunidad.

Las organizaciones que no se renuevan tienden al autoritarismo o hacia la extinción. Contar con nuevos cuadros políticos también se refleja en las propuestas y en las ideologías de las organizaciones políticas.

El dotar de nuevos conocimientos, tendencias, experiencias y otras formas de adquirir mayor y mejor conocimiento, tanto para los líderes consolidados, como para los nuevos mandos directivos redundando en la forma en que se plantean propuestas políticas, dándoles enfoques renovados o exponiendo experiencias exitosas.

Lo más importante de este segundo bloque que conlleva el financiamiento público directo es la posibilidad de investigar sobre las necesidades de la colectividad, del propio pueblo. Los planes de gobierno deben contener propuestas de solución a las necesidades o limitaciones de los ciudadanos y ciudadanas; es decir, contar con la información necesaria para proponer una solución al objeto.

Es por estas consideraciones que la ONPE se muestra a favor que el financiamiento público directo se efectivice; que el gobierno de turno adopte la decisión ejecutiva necesaria para dotar de los recursos presupuestales a la fórmula de financiamiento prevista en la ley. No debe ponerse en duda que este financiamiento será objeto de control y supervisión

Por su parte, el Financiamiento Público Indirecto se otorga y se materializa en dos frentes. El primero es la Franja Electoral; el segundo, los Espacios en

Periodos No Electorales. En ambos casos, es la asignación de espacios en medios de comunicación, ya sea que estén a cargo de empresas privadas o en los medios de propiedad del Estado.

La Franja Electoral es la compra de espacios en televisión y en radio por parte de la ONPE, y que se asigna a las organizaciones políticas y en el periodo previsto en una ley.

La Franja Electoral para Elecciones Generales se otorga a los partidos políticos, desde los treinta días hasta los dos días previos a la elección. Durante el mismo periodo, los partidos políticos, alianzas electorales y movimientos regionales tendrán acceso a la franja electoral regional. No existe franja electoral para las organizaciones políticas locales de tipo provincial o distrital, por cuanto el alcance legal de la franja electoral no se extiende a las elecciones municipales.

Los Espacios en Periodos No Electorales benefician a los partidos políticos que tienen representación en el Congreso de la República. Se emiten durante los periodos fuera de los procesos electorales, a razón de 5 minutos mensuales en medios de comunicación de propiedad del Estado.

Una última expresión del financiamiento público indirecto es la intervención que tiene el Estado en las tarifas que los medios de comunicación privada publican para que las organizaciones políticas contraten publicidad, en igualdad de condiciones. Estas tarifas no pueden ser superiores a las tarifas promedio efectivamente cobradas por la difusión de publicidad comercial. No obstante la existencia de esta disposición, los medios de comunicación privados tienen a su alcance la negociación de las tarifas en forma corporativa, o la variación de éstas, dependiendo de los horarios y las fechas de emisión. No existe un régimen sancionador en caso la disposición sea incumplida.

El gasto realizado para la Franja Electoral Nacional, para las Elecciones Generales de 2006 fue de S/. 19,485,467 aproximadamente; y para las Elecciones Generales de 2011 fue de S/. 24,043,033 aproximadamente. Para la Franja Electoral Regional, proceso electoral del 2010 fue de S/. 26,882,212 aproximadamente; y para las del 2014, de S/. 32,702,464 aproximadamente.

¹Ley N° 28094, Ley de Partidos Políticos.

Artículo 29: Financiamiento público directo

Sólo los partidos políticos que obtienen representación en el Congreso reciben del Estado financiamiento público directo.

Con tal fin, el Estado destinará el equivalente al 0.1% de la Unidad Impositiva Tributaria por cada voto emitido para elegir representantes al Congreso.

Dichos fondos se otorgan con cargo al Presupuesto General de la República y son recibidos por los partidos políticos para ser utilizados en actividades de formación, capacitación e investigación durante el quinquenio posterior a la mencionada elección, así como para sus gastos de funcionamiento ordinario.

La transferencia de los fondos a cada partido político se realiza a razón de un quinto por año, distribuyéndose un cuarenta por ciento en forma igualitaria entre todos los partidos políticos con representación en el Congreso y un sesenta por ciento en forma proporcional a los votos obtenidos por cada partido político en la elección de representantes al Congreso.

El detalle de los montos asignados para el financiamiento público indirecto es el siguiente:

FINANCIAMIENTO DE LA FRANJA ELECTORAL NACIONAL		
ELECCIONES GENERALES	2006	2011
Primera Vuelta	16,730,150	21,615,288
Segunda Vuelta	2,755,317	2,427,745
TOTAL	19,485,467	24,043,033

FINANCIAMIENTO DE LA FRANJA ELECTORAL REGIONAL		
ELECCIONES REGIONALES	2010	2014
Primera Elección	22,860,422	27,999,799
Segunda Elección	4,021,790	4,702,665
TOTAL	26,882,212	32,702,464

FINANCIAMIENTO PRIVADO

Durante la campaña electoral regional o municipal, las organizaciones políticas dependen casi en su totalidad del financiamiento privado. Sin embargo, en las visitas de supervisión y control que hace el personal de la ONPE se ha podido establecer que son los precandidatos o los candidatos quienes realizan el gasto de la campaña electoral directamente, contraviniendo la disposición legal que señala que cualquier aportación se canaliza a través del tesoro de la organización política.

En efecto, el Financiamiento Privado es aquel constituido por las aportaciones en dinero o las donaciones en bienes o en servicios, efectuados por ciudadanas o ciudadanos, o por personas jurídicas u organizaciones del sector privado, que no se encuentren expresamente prohibidos por la Ley. Constituye la principal área de trabajo de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la ONPE.

Las aportaciones privadas pueden ser:

- a) Cuotas o aportes en dinero o en especie, proveniente de sus afiliados hasta por un aporte individual máximo de 60 Unidades Impositivas Tributarias (hasta S/. 228 000,00) en un ejercicio presupuestal anual;
- b) Ingresos originados por actividades proselitistas propias de las organizaciones políticas, que no excedan en su conjunto de un máximo de 30 Unidades Impositivas Tributarias (hasta S/. 114 000,00) al año;
- c) Rendimientos procedentes del patrimonio de las organizaciones políticas;

- d) Créditos permitidos por la normatividad vigente;
- e) Legados que reciban.

Los partidos políticos, además de estas fuentes, incluyen en su estatuto, otros ingresos permitidos, como es el caso de las contribuciones constituidas por un porcentaje o diezmo de los congresistas; presidentes, vicepresidentes o consejeros regionales; y alcaldes y regidores; los aportes extraordinarios; los derechos de autor; las cuotas de ingreso; así como las aportaciones voluntarias gratuitas en servicios; entre otras, según se puede apreciar en el anexo 1 respectivo.

Por ficción de la ley, todo aquello que sea detectado por la verificación y control que se realiza a la contabilidad y a los libros de la organización política se presume como un ingreso prohibido.

Los ingresos prohibidos son aquellas fuentes - que se encuentran impedidas de percepción. Estos ingresos son los provenientes desde las siguientes fuentes:

- a) Fondos provenientes de las entidades públicas o de las empresas de propiedad del Estado o con participación en su accionariado;
- b) Fondos provenientes de Entidades religiosas;
- c) Fondos provenientes de partidos políticos o de agencias de gobiernos extranjeros (salvo que sean aportes para formación, capacitación e investigación).
- d) Donaciones realizadas a los candidatos sin conocimiento de sus ORGANIZACIONES POLÍTICAS;
- e) Cualquier ingreso no declarado a la ONPE por las ORGANIZACIONES POLÍTICAS.

En el siguiente cuadro se aprecia la evaluación de rendición de cuentas, sobre la base del financiamiento privado de los Partidos Políticos, desde el año 2006 hasta el año 2014.

LOS OTRAS FUENTES

La ley no le ha asignado a la ONPE facultades de policía o jurisdiccionales o de investigación preliminar. El alcance funcional en supervisión de finanzas partidarias se circunscribe a la verificación y control contable, financiero y de auditoría, con respeto del secreto bancario y bursátil, y de la reserva tributaria. Estas barreras resultan infranqueables, salvo mandato judicial.

CONSOLIDADO DE APORTACIONES INGRESOS Y GASTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS 2007 - 2014			PARTIDOS POLÍTICOS OBLIGADOS	PARTIDOS POLÍTICOS QUE RINDIERON CUENTAS	PARTIDOS POLÍTICOS QUE NO RINDIERON CUENTAS	PARTIDOS POLÍTICOS QUE REPORTARON CERO (0)	OBSERVACIONES
Año	Ingresos	Gastos					
2006	42,383,039.00*	45,511,863.00*	38	21	17	-	-
2007	2,317,496.20**	2,888,847.36**	37	19	18	1	Partido Político "Y Se Llama Perú" presentó en cero
2008	2,356,883.15	2,341,059.72	20	17	3	-	-
2009	3,799,716.00	2,726,097.00	23	13	10	-	-
2010	16,520,293.54	13,074,778.84	27	20	7	-	-
2011	52,720,604.04*	69,159,851.87*	28	17	11	-	-
2012	3,690,610.55	2,624,855.60	17	17	0	-	-
2013	6,360,532.89	4,787,966.46	18	14	4	-	-
2014	2,366,042.64***	1,782,459.9***	17	14	3	1	Partido Nacionalista Peruano presentó en cero.
TOTAL EN NUEVOS SOLES	132,515,218.01	144,897,779.75					

Esta actividad de auditoría no se extiende a verificar si los ingresos declarados como lícitos o, inclusive, aquellos que por una ficción legal se deben entender como prohibidos, provienen de fuentes ilícitas o al margen de la ley.

Las razones por las cuales su actividad administrativa en supervisión y control no se extiende a estos campos, es porque el sistema institucional ha asignado competencias de actuación a otras entidades.

La investigación si los fondos partidarios provienen del narcotráfico, terrorismo, lavado de activos, corrupción de funcionarios u de otros orígenes criminales le compete a la Policía Nacional o al Ministerio Público.

Estas entidades dirigen, planifican la estrategia y realizan la investigación para determinar y denunciar la comisión de delitos, como consecuencia de un origen al margen de la ley, de los fondos que mueven las campañas electorales, o que aportan para el sostenimiento ordinario de las organizaciones políticas. Ambos poseen facultades de policía y de investigación que la ONPE no posee. En caso existan elementos suficientes para proceder a la denuncia esta se judicializará y corresponderá al Poder Judicial, a través de sus órganos jurisdic-

cionales respectivos, aplicar la sanción que el Código Penal y las leyes especiales prevén para este tipo de delitos.

Si los ingresos o gastos, a través del sistema financiero reportan movimientos sospechosos de dinero, que permitan sospechar que constituyen fondos del lavado de activos, le corresponde a la Unidad de Inteligencia Financiera, hacer la investigación financiera reservada y trasladar los actuados a las entidades descritas en el párrafo anterior.

Constituye un prejuicio errado el considerar que la ONPE tiene la facultad para determinar si las campañas electorales o las organizaciones políticas poseen dineros provenientes de origen criminal. No es cierto que lo haga o lo pueda hacer y no lo haga. Simplemente no es una competencia pendiente de cumplimiento.

Eso sí, si producto de la verificación y control financiero, existen indicios razonables que permitan suponer la existencia de elementos criminales, la ONPE traslada a las autoridades correspondientes copia certificada de los actuados por intermedio de su procurador, para que la Policía Nacional, el Ministerio Público o el Poder Judicial actúen de acuerdo a sus competencias.

LOS PROCESOS DE VERIFICACIÓN Y CONTROL

Existen dos procesos de verificación y control de las finanzas a las organizaciones políticas: la verificación a sus ingresos y gastos de funcionamiento ordinario y la que se hace por campaña electoral.

En ambos casos se establece un cronograma de cumplimiento obligatorio, para todas las organizaciones políticas. En el primer caso, con tres etapas: dos rendiciones semestrales y una anual. En el segundo, para la primera vuelta o primera elección, un cronograma de cuatro tramos; y para la segunda vuelta o segunda elección, uno de dos tramos (al inicio y al final).

Las organizaciones políticas presentan en formatos la información contable, los ingresos y los gastos, y la información bancaria. La información que entregan las organizaciones políticas es inicial, y no causa estado administrativo. Es decir, no se tiene por cierta, ni se presume veraz. Es información que requiere ser confrontada, verificada y controlada.

En los procesos de verificación de los ingresos ordinarios, las organizaciones políticas suelen presentar diversas inconsistencias.

- No contabilizan aportes en especie que se reciben bajo la modalidad de cesión en uso.
- No poseen documentación de sustento del registro en algunas cuentas del Activo, Pasivo y Gastos en la contabilidad.
- No tienen cuenta bancaria para el control y administración de los fondos partidarios, y los ingresos en efectivo se administran solo a través de Caja.
- Presentan aportes en especie cuya valorización ha superado las cinco unidades impositivas tributarias (lo que representa S/.19,000 nuevos soles para el año 2014), sin el correspondiente documento de entrega y aceptación con firmas legalizadas ante notario.
- No cumplen con presentar el total de sus gastos de publicidad electoral invertidos en radio, televisión, prensa escrita y publicidad exterior.
- Declaran aportaciones cuyos aportantes niegan posteriormente haberlas efectuado.
- No informan gastos referidos a mítines, viajes, servicio de asesores y consultores, tenencia de vehículo y otros.

- Las organizaciones políticas no presentan el gasto efectivamente realizado durante las campañas electorales.
- El dinero gastado por los precandidatos o por los candidatos no es rendido oportunamente; o nunca es rendido.

A las organizaciones políticas se les pide que levanten las inconsistencias detectadas. Mientras ello ocurre, la supervisión y control continúa. La lista de aportantes de cada organización política es sometida a diversos filtros, contrastándola con las bases de datos, registros administrativos y registros públicos, en poder de otras entidades públicas.

Así se determina si los aportantes existen o no (se han obtenido reportes de aportantes que han fallecido, o no existen en el registro de las personas); si tienen la capacidad para donar o aportar los montos indicados (se ha podido constatar que hay aportantes que tienen un ingreso mensual mínimo, que es inconsistente con el monto que aportan para la organización política, dinero que se supone es un excedente en sus ingresos); se verifica si el aportante está en la lista de beneficiarios de los programas de ayuda social del Gobierno.

A ello se agrega que la ONPE emplaza a los aportantes en sus domicilios, para que confirmen o rechacen el aporte declarado por la organización política.

Cuando los principios contables lo permiten, o cuando se trata de un error material al momento de digitar en el registro contable, la observación se tiene por levantada. Pero cuando la conducta o la actuación posterior a la inconsistencia denotan una irregularidad insubsanable, los montos inicialmente declarados por la organización política, se presumen ingresos prohibidos.

Además se trasladarán las inconsistencias que impliquen una conducta presuntamente ilícita al procurador de la ONPE para que proceda conforme a sus atribuciones.

Esta confrontación de información interinstitucional es una actividad que por vez primera se ejecuta y que permite mejorar el nivel de verificación y control de las finanzas partidarias.

LA INFORMACIÓN QUE NO SE DECLARA

No obstante estos esfuerzos, queda claro por el sistema que ha planteado la Ley de Partidos Políticos y por las barreras constitucionales, como son la reserva tributaria, el secreto bancario y bursátil, que la verificación y control se realiza sobre lo que las organizaciones políticas declaran y no necesariamente sobre lo que efectivamente gastan.

Durante la campaña pre electoral ha quedado claro que las organizaciones políticas no declaran lo que efectivamente se gasta. Las causas aún no quedan claras, pero existe la presunción que no siempre es una declaración incompleta, efectuada de mala fe.

En las visitas de verificación y control se ha detectado que existe falta de institucionalidad para la rendición de cuentas a nivel interno de la organización política.

En los talleres llevados a cabo por la ONPE con los tesoreros y con los contadores de los partidos políticos, estos señalan que ellos son profesionales que no tienen facultad directriz dentro del partido, que son sólo trabajadores.

Pese a que advierten que hay fechas por cumplir y cuentas por rendir, la información no les llega de quienes efectivamente realizan el gasto: los precandidatos y los candidatos. Los estatutos de las organizaciones políticas no prevén la posibilidad de retirar de la candidatura ganada a aquel candidato que no ha cumplido con rendir cuentas de los gastos que éste ha efectuado por su cuenta, sin ingresar el dinero a las arcas de la organización política.

Como el dinero es gastado directamente por el candidato o por sus auspiciadores, los contadores y tesoreros no poseen la fuerza administrativa necesarias para exigir que los precandidatos o los candidatos cumplan con rendir cuenta. Y como en los estatutos no hay sanción para la omisión o la tardanza, una vez que la fecha de rendición de cuentas partidarias a la ONPE llega, los contadores no tienen la información necesaria para presentarla a la autoridad, así que rinden lo que tienen, o dejan pasar la fecha de rendición sin presentar la declaración.

Es necesario que las organizaciones políticas entiendan la gravedad de esta falla en la cadena de

rendición. La percepción que existe en las calles por la publicidad gráfica desplegada o la que resulta de oír la radio, ver la televisión, navegar por internet o interactuar en redes sociales, es que las organizaciones políticas no rinden lo que verdaderamente gastan. Y ello trae como consecuencia la desconfianza y la sospecha. Desconfianza en las organizaciones políticas como resultado de la gestión ineficaz para establecer el sistema de control financiero. Y sospecha que ello se debe a que se buscaocular el origen del dinero que sustenta las campañas electorales, o el nombre de los aportantes.

La ONPE ha recibido menciones favorables de la opinión pública en el sentido que es lógico que un determinado grupo económico invierta en aquellas organizaciones políticas que les van a asegurar un clima de negocios estable. Eso está bien, si las aportaciones se hacen dentro de los límites establecidos en la Ley, o si el dinero fluye a través del sistema financiero y bancario, cumpliendo con las disposiciones sobre uso de medios de pago. De hecho la ONPE ha presentado un proyecto de ley elevando los límites dinerarios de los aportes, para que los aportantes se sinceren y salgan a la luz, evitando hacer uso de testaferros o ingresando el dinero a través de actividades partidarias, o en efectivo, como ingreso por caja chica con desconocimientos de los aportantes, fragmentando el monto real.

Sin embargo, ese no es el problema principal. La ley no permite que las fuentes de financiamiento sean entregadas a los candidatos; o que los candidatos realicen gastos por cuenta propia. El sistema está estructurado para que el flujo de dinero o las donaciones en bienes o especie sean entregados a la organización política, haciendo uso además de los medios de pago o de las cuentas bancarias previstas en el ordenamiento de la materia. Y es que la Ley no permite que los candidatos rindan cuentas directamente a la ONPE; o que la ONPE supervise o controle los gastos que efectúan los candidatos.

Se ha establecido una cadena de responsabilidad: los precandidatos y los candidatos le rinden cuentas a las organizaciones políticas y éstas le rinden cuentas a la ONPE.

Y este constituye un segundo desafío. Porque en la realidad son los pre candidatos o los candidatos, durante la campaña política, los que gastan en publi-

cidad y propaganda electoral, o reciben de terceros donaciones en dinero, bienes o especie, en lugar de ingresar por la Organización Política. En este aspecto la ley no favorece el control.

Como la ONPE no puede llegar a los Candidatos o a los Pre Candidatos; y como las organizaciones políticas en ocasiones no tienen un registro actualizado de sus Pre Candidatos o Candidatos o constituido el sistema de control interno, entonces la información financiera de inicio queda a la voluntad de estos.

Si los Candidatos o Pre Candidatos no le rinden cuenta a la Organización Política, o si la Organización Política no tiene establecido un Sistema de Control Interno eficiente para que esta rendición ocurra en forma veraz y oportuna, la propia Organización Política rendirá a la ONPE cuentas parciales, o cuentas en cero, o cuentas que no reflejan lo que ocurre en las calles, en las pantallas de televisión, en los programas de radio, en la prensa escrita, en redes sociales o en las páginas web.

EL GASTO EN CAMPAÑAS ELECTORALES QUE AHORA CONOCEREMOS

En cada campaña, la verificación y control se ha propuesto mejorar. Durante la presente campaña la ONPE ha establecido, además de la coalición de entidades públicas, para verificar la lista de los aportantes y el monto de sus aportes, la verificación del gasto de la campaña electoral, a través de la supervisión directa en las calles, diarios escritos, medios de comunicación televisiva y de radiodifusión, redes sociales y páginas web.

En efecto, durante el periodo que dura la publicidad política contratada por las organizaciones políticas, se ha desplegado una fuerza de alcance nacional que viene grabando los spots televisivos, radiales; los avisos en los diarios; las publicaciones en redes sociales y en páginas web; así como viene fotografiando y grabando en las calles los letreros, carteles, y otros medios impresos que se instalan en las vías públicas en las paredes de las propiedades públicas y privadas.

Además, esa evidencia material se ha valorizado a precio de mercado, para que tenga un valor que contrastar. Por último, se ha contactado a las empresas de los medios de comunicación y se han obtenidos

copia de los contratos a través de los cuales se ha desplegado la campaña publicitaria durante el proceso electoral. Es decir, la evidencia material abunda.

Como producto de esta campaña se espera modificar la modalidad de trabajo por parte de los precandidatos, candidatos y organizaciones políticas, porque no sólo existirá el resumen de los gastos de campaña no declarados, sino que además existirá evidencia material de sustento y una valorización a precio de mercado.

Los primeros números dados a conocer a nivel nacional han evidenciado serias inconsistencias entre los montos declarados y los montos declarados. Además, han evidenciado el desconocimiento que se realiza a nivel nacional por parte de los candidatos regionales, provinciales y distritales, de lugares alejados de la capital de la República. Y es que a nivel de partidos políticos, la declaración es única, y tiene alcance nacional.

Queda pendiente para próximas campañas electorales extender la verificación y control a los contratos de asesoría o consultoría, los gastos en mítines, y la fuerza laboral que se despliega alrededor de estas campañas. La coordinación interinstitucional con la Superintendencias de Migraciones y la de Fiscalización Laboral serán convenientes.

Se ha establecido además los primeros contactos para que las otras entidades, que poseen competencia funcional necesaria, puedan verificar el origen ilegal del dinero usado para las campañas, los regalos en efectivo o en especie a los votantes, el uso de dinero público por parte de los candidatos reelectores, el uso de dinero en efectivo, sin hacer uso de los medios de pago válidos, acciones que están en poder de la Policía Nacional, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, la Procuraduría Antidrogas, la Unidad de Inteligencia Financiera, el Poder Judicial, entre otros.

EL REFUERZO AL RÉGIMEN SANCIONADOR

La Ley de Partidos Políticos estableció un régimen sancionador que para el año 2003 fue un logro importante. Debido al transcurso del tiempo y a la práctica administrativa, resulta necesario implementar mejoras en ese sentido.

La potestad sancionadora administrativa del Estado debe cumplir con determinados principios, uno de los cuales, quizá el más importante, es el de tipicidad. Consiste en describir a nivel de una norma ley las conductas infractoras del administrado para que, dentro de un debido procedimiento, se proceda a sancionarlo.

Visto desde una perspectiva amplia, el actual régimen sancionador prevé tres tipos de infracciones y para ello igual cantidad de sanciones:

INFRACCIONES	SANCIONES
No presentar la Información Financiera Anual	Pérdida del Financiamiento Público Directo
Permitir ingresos de dinero o bienes o servicios desde fuente prohibida o Información contable anual omitida o adulterada intencionalmente	Multa no menor de 10 ni mayor de 50 veces la cantidad detectada
Tener exceso en los límites de aportes individuales o ingresos por actividades proselitistas	Multa no menor de 10 ni mayor de 30 veces la aportación en exceso

Este régimen sancionador no incluye como conductas infractoras varias de las omisiones o cumplimientos parciales, tardíos o defectuosos en que incurren las organizaciones políticas o los terceros involucrados en la verificación y control de las finanzas.

Por ejemplo, los incumplimientos a los requisitos de entrada no constituyen infracciones. En una organización privada, digamos, en una sociedad, si el contador no cumple con tener los libros legalizados, o no tiene al personal en planillas, o no presenta los estados financieros, o no cumple con presentar la información a la autoridad tributaria, el gerente no sólo lo destituye sino que además dispone se le inician las acciones legales que correspondan. Ello no ocurre al interior de las organizaciones políticas frente a los incumplimientos formales, en caso no se tenga los libros legalizados, o no se abran cuentas bancarias o se incumpla con reportar a la ONPE las rendiciones parciales, semestrales o anuales, por funcionamiento ordinario o por campaña electoral.

Estas omisiones de entrada deben ser sancionadas, con la finalidad de reforzar el sistema de rendición de cuentas. Las cuentas claras empiezan con el cumplimiento de las formalidades de entrada.

Tampoco existe sanción para las rendiciones parciales o para las rendiciones en cero, a pesar que el despliegue de publicidad en calles y medios de comunicación permiten concluir que en efecto, ha habido gastos, los que se han afrontado con ingresos.

Sanciones en blanco como el retiro del financiamiento público directo, cuando este aún no se materializa, resta seriedad al régimen administrativo de verificación y control financiero.

Tampoco se sanciona a los terceros involucrados, cuya participación es vital para que el régimen de verificación y control funcione.

En los talleres llevados a cabo con los directivos de ventas de las empresas de comunicación social se ha hecho hincapié en la necesidad que los contratos de publicidad política sean suscritos únicamente por lo tesoreros de las organizaciones políticas. La racionalidad de esta medida es canalizar la donación de fondos o las aportaciones de terceros o de los propios candidatos o precandidatos a través de las arcas de las organizaciones políticas, evitando tratos directos entre interesados y empresas. Es por ello que la Ley lo señala expresamente.

En esos mismos talleres, cuando se da la instrucción antes anotada, se reciben preguntas tales como cuál es la sanción en caso de incumplimiento. Se entiende que el cumplimiento de la ley no se hace por la sanción que exista, sino porque es un deber cumplir con el ordenamiento normativo, por cultura, por educación, por deber ciudadano. No obstante, la interrogante que se plantea frente a este tipo de preguntas es si un negocio está por encima de lo que la ley prescribe. Pareciera que la respuesta es que sí.

En las acciones de verificación y control que se realizan visitando las tesorerías de las empresas de comunicación social para obtener copia de los contratos de publicidad, asimismo se ha detectado que muchos anunciantes políticos declaran que la publicidad contratada es cualquier otra cosa menos publicidad política contratada. Los anunciantes superan el filtro del listado por contratos de publicidad política, al estar denominados de otra manera. Es importante entonces incluir dentro del régimen sancionador a los terceros que no cumplen con la ley y con las obligaciones que se establecen. Por ello se necesita mejorar lo que se conoce como la coerción legal.

El régimen actual sanciona el incumplimiento en la presentación de la Información Financiera Anual a los Partidos Políticos. La sanción es la pérdida al derecho de recibir Financiamiento Público Directo. Mientras no haya financiamiento, se trata de una sanción fantasma. La misma infracción cometida por los otros tipos de organizaciones políticas no tiene una sanción expresa. El legislador de la época no incluyó entre los infractores a los movimientos regionales, las alianzas electorales, o las organizaciones políticas locales provinciales o distritales.

El régimen actual sanciona con una multa no menor de 10 veces ni mayor de 50 la percepción de ingresos prohibidos o la omisión o adulteración voluntaria de ingresos en la contabilidad de la organización política.

Se sanciona también el exceder los límites previstos para la percepción de aportes individuales (que es

de 60 unidades impositivas como máximo) o que se exceda el límite anual de percepción de ingresos por actividades proselitistas (que es de 30 unidades impositivas como máximo).

La Ley de Partidos Políticos prevé otras conductas infractoras, pero no incluye la sanción correspondiente. De esta forma omisiones a la presentación de la lista de aportantes, realización de los contratos de publicidad y propaganda electoral por persona distinta al tesorero, no contar con libros contables u otras conductas infractoras no tienen sanción. Ante esta situación, la ONPE proceder a publicar en su página web todas aquellas conductas infractoras para que la opinión pública tenga conocimiento del grado de cumplimiento de las normas por parte de sus organizaciones políticas.

El régimen actual es el siguiente:

RÉGIMEN DE INFRACCIONES (VIGENTE)		
Ley de Partidos Políticos y Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios		
BASE LEGAL	INFRACCIÓN	SANCIÓN
Artículo 36° (inciso a)-LPP y Artículo 79°-RFSFP	Cuando el partido político con representación en el Congreso de la Republica no presenta la contabilidad detallada de ingresos y gastos anuales en el plazo previsto. Para los movimientos de alcance regional o departamental y las organizaciones políticas de alcance provincial y distrital que no presenten la contabilidad detallada de ingresos y gastos anuales en el plazo previsto	Pérdida del derecho al financiamiento público directo No se precisa sanción
Artículo 36° (inciso b) LPP y Artículo 80°-RFSFP	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reciben financiamiento de alguna entidad pública o empresa de propiedad o con participación del Estado. 2. Reciben financiamiento de alguna confesión religiosa. 3. Reciben financiamiento de partidos políticos o agencias de gobiernos extranjeros y los destinan a actividades distintas a la capacitación, formación o investigación señaladas en los artículos 48 al 50 del RFSFP. 4. Omiten registrar los gastos generados por sus candidatos para financiar sus campañas. 5. Omiten información de ingresos o gastos en sus informes anuales. 6. Adulteren información de ingresos o gastos en sus informes anuales. 7. Se comprueba que existen ingresos que no han sido declarados por el partido, siendo considerados ingresos prohibidos. 	Multa no menor de diez (10) ni mayor de cincuenta (50) veces el monto de la contribución recibida
Artículo 36° (inciso c)-LPP y Artículo 81°-RFSFP	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se acredite que han recibido de una misma persona natural o jurídica aportes, bajo cualquier modalidad, que en un año superan a las sesenta (60) Unidades Impositivas Tributarias. 2. Se acrediten ingresos superiores a treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias en un año sin que se pueda identificar a la persona natural o jurídica que realizó el aporte. 	Multa no menor de diez (10) ni mayor de treinta (30) veces el monto de la contribución recibida
Artículo 82° y 85°-RFSFP	<ol style="list-style-type: none"> 1. No presentan a la Gerencia la relación de las aportaciones del financiamiento privado recibidas señaladas en el artículo 34 de la LPP, de acuerdo a los plazos establecidos en el artículo 70 del Reglamento. 2. Hacen uso indebido de los ingresos percibidos del financiamiento público directo, al financiar con esos recursos actividades distintas a las señaladas en el artículo 29 de la LPP. 3. Reciben fondos o efectúan desembolsos por persona distinta al tesorero del partido o a quien éste haya delegado expresamente tal acción, según lo señalado en el artículo 32 de la LPP. 4. No implementen un sistema de control interno para garantizar la adecuada utilización y contabilización de sus actos y documentos con contenido económico a que hace referencia el artículo 34 de la LPP. 5. No lleven los libros de contabilidad y los registros de acuerdo a lo establecido en los artículos 30 y 35 de la LPP. 6. No conserven los libros y documentos contables durante el plazo señalado en el artículo 35 de la LPP. 7. Contraten publicidad con fines electorales fuera del plazo señalado o sobre el límite establecido en el artículo 40 de la Ley y lo señalado en el artículo 56 del Reglamento. 	Publicación del incumplimiento en la página web institucional
Artículo 83° y 85°-RFSFP	<ol style="list-style-type: none"> 1. No cuenten con los comprobantes, contratos o constancias de los ingresos en los que éstos consten de manera clara y de acuerdo a las formalidades señaladas en los artículos 34, 36, 37, 38, 42, 44 y 45 del Reglamento. 2. No realicen la valorización de los bienes o servicios aportados, de acuerdo a las formalidades señaladas en el artículo 36 del Reglamento. 3. Concierten créditos sin observar las formalidades señaladas o con períodos de gracia mayores a los señalados en los artículos 44 y 45 del Reglamento. 4. Concierten créditos para publicidad con fines electorales por encima del límite señalado en el artículo 56 del Reglamento. 5. Incumplen con la presentación del Balance Inicial establecido en el artículo 63 del Reglamento. 	Publicación del incumplimiento en la página web institucional

En el Proyecto de Ley N° 3060/2013-JNE, nueva Ley de Partidos Políticos se plantea una mejora sustancial en el régimen sancionador. Entre las novedades a mencionar tenemos:

Como sanción de inicio se encuentra la Cancelación de la Inscripción en el Registro de Organizaciones

Políticas a aquellas que no cumplan con la sanción impuesta. Es decir, no podrán continuar en contienda electoral.

Se propone sancionar económicamente todas aquellas conductas infractoras por falta de formalidad en el llevado de la contabilidad, en la falta de cumpli-

La Ley de Partidos Políticos estableció un régimen sancionador que para el año 2003 fue un logro importante. Debido al transcurso del tiempo y a la práctica administrativa, resulta necesario implementar mejoras en ese sentido.

miento de la disposición que obliga a contratar la publicidad y propaganda electoral con el tesorero de la organización política, entre otras.

Si no hay un cambio en la normativa, la coerción que pueda ejercer la ONPE seguirá siendo la misma y tendremos resultados como los que hasta reportan los procedimientos sancionadores llevados a cabo, contra las organizaciones políticas, y continuarán aplicándose pocas sanciones o sanciones fantasmas, como las que muestra la historia de sanciones impuestas durante la vigencia de la Ley de Partidos Políticos que se muestra en el cuadro siguiente:

Pero la ONPE no se queda de brazos cruzados. A pesar que puede ser una institución que no cuenta con dientes para ejercer la coerción ante las infracciones, hace uso de la herramienta de transparencia informativa y derecho de acceso a la información por parte de la opinión pública y la prensa.

En su página web se encuentra información variada de todas aquellas conductas infractoras, omisiones, resistencias al cumplimiento de las formalidades previstas, y que han generado más de un titular o editorial en los medios de comunicación.

RÉGIMEN DE SANCIONES (PROPUESTA) Nueva Ley de Partidos Políticos (Proyecto de Ley N° 3060/2013-JNE - 03DIC2013)		
ARTÍCULOS	INFRACCIÓN	SANCIÓN
Artículo 14° "Cancelación de la Inscripción" Numeral 14.1. inciso h)	Cuando se incumpla la resolución firme que impone sanción producto de la verificación y supervisión de fondos partidarios	Cancelación de la inscripción del partido político nacional
Artículo 36° "De las Sanciones" Literal A	a) Los ingresos recibidos o los gastos efectuados se realicen a través de persona distinta al tesorero del partido político. b) No informen sobre las cuentas abiertas en el sistema financiero. c) Reciban aportes iguales o superiores a una (1) unidad impositiva tributaria a través de mecanismo ajeno al sistema financiero. d) No se informe ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en el plazo otorgado, los datos del tesorero nacional y sus tesoreros descentralizados. e) No expidan comprobantes de aporte que permitan identificar a los aportantes. f) Los aportes en especie realizados al partido político no consten en documento legalizado que permita identificar al aportante, la fecha de entrega del bien, el valor a precio de mercado del bien u objeto de la prestación, de ser el caso. g) Contraten publicidad electoral fuera del plazo previsto en la ley o publicidad que exceda el tiempo diario permitido.	Multa equivalente a tres (3) Unidades Impositivas Tributarias
Artículo 36° "De las Sanciones" Literal B	a) No presente su información financiera semestral y de campaña en el plazo previsto en la ley. b) Los partidos políticos nacionales o regionales que integren una alianza electoral no informen, en el plazo previsto, su aporte inicial a la alianza electoral.	Multa equivalente a diez (10) Unidades Impositivas Tributarias
Artículo 36° "De las Sanciones" Literal C	a) No presenten su información financiera anual en plazo previsto en la ley. b) No lleven libros y registros de contabilidad actualizados. c) Los partidos políticos o alianzas electorales hagan uso indebido de los ingresos percibidos a través del financiamiento público directo.	Multa equivalente a veinte (20) Unidades Impositivas Tributarias
Artículo 36° "De las Sanciones" Literal D	Cuando se acredite que el partido político o alianza o sus candidatos hayan recibido ingresos anónimos, de fuente prohibida o por encima de los topes señalados en la ley, o que la información económica-financiera haya sido omitida o adulterada intencionalmente.	Multa equivalente a no menos de diez (10) veces ni más de treinta (30) veces el monto de la contribución recibida en exceso, omitida o adulterada
Artículo 36° "De las Sanciones"	Los partidos políticos nacionales o regionales o las alianzas electorales sancionadas que no hayan cancelado la multa impuesta.	No podrán acceder al financiamiento público directo ni indirecto
Artículo 36° "De las Sanciones"	En el caso que un partido político pretenda conformar una alianza electoral, cambiar de denominación o realizar cualquier acto que modifique su ficha de inscripción ante el Registro de Organizaciones Políticas, deberá previamente acreditar el cumplimiento de las sanciones impuestas.	

A través de esta herramienta las organizaciones políticas han subsanado, levantado observaciones y formalizado el cumplimiento de sus obligaciones. Es una herramienta potente, que apoya a suplir los vacíos de la ley.

La ONPE hace uso de la colaboración interinstitucional en forma intensiva. Se viene constituyendo una coalición para supervisar las finanzas de las organizaciones políticas, y así fomentar la formalidad y el cumplimiento veraz y oportuno de la entrega de información financiera relacionada con sus finanzas.

La ONPE ha suscrito la «Alianza por la Democracia para Fomentar la Ética y la Gobernabilidad en el Proceso Electoral Regional y Municipal 2014», cuyo punto 5. De compromiso fue "Apoyar con la supervisión de las finanzas de las campañas electorales y organizaciones políticas que realiza la Oficina Nacional de Procesos Electorales promoviendo, en diversos actores, la transmisión oportuna de la información solicitada o disponible para estos efectos". El convenio ha dado buenos resultados, porque ha permitido el cruce de información.

La Alianza ha sido firmada por la ONPE, el JNE y el RENIEC, así como por la Presidencia del Consejo de Ministros, los Presidentes o Titulares del Congreso de la República, del Poder Judicial, del Tribunal Constitucional, del Consejo Nacional de la Magistratura, del Ministerio Público-Fiscalía de la Nación, la Contraloría de la República, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la Defensoría del Pueblo, el Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado, la Asamblea Nacional de Rectores, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, la Asociación de Municipalidades del Perú, el Consejo Directivo de la Sociedad Nacional de Industrias; el Consejo de la Prensa Peruana, la organización IDEA Internacional, la Asociación Civil Transparencia, entre otros.

La ONPE también viene suscribiendo convenios de cooperación interinstitucional para confrontar la lista de aportantes de las organizaciones políticas y verificar si las personas que las organizaciones políticas informan como titulares de aportaciones son en realidad aportantes.

Así, la lista de aportantes se verifica con el RENIEC para determinar si los aportantes poseen el número de documento nacional de identidad reportado o

no, si los datos personales consignados son veraces, o si el aportante está vivo o ha fallecido.

Se contrasta la lista contra el registro de personas que han sido denunciadas ante el Ministerio Público, con las personas que reciben ayuda social del Estado de acuerdo a los registros que lleva el Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social, se verifica si los aportantes están en la planilla del Estado según el registro que tiene el Ministerio de Economía y Finanzas, se contrasta la lista para determinar si los aportantes son proveedores de la entidad a la que postula su organizaciones políticas.

La ONPE envía el listado a la Procuradora Pública a cargo de los asuntos del Ministerio del Interior relativo a Tráfico Ilícito de Drogas, para que tome conocimiento de aquellas personas que financian a las organizaciones políticas, y pueda utilizar la información para el cumplimiento de sus obligaciones legales.

La ONPE comparte la lista de aportantes con la Unidad de Inteligencia Financiera de la Superintendencia de Banca y Seguros y AFP, para que pueda ser contrastada con el importante trabajo que realiza

A estos convenios suscritos se sumarán las validaciones para conocer si registra Antecedentes Judiciales, el tipo del delito por el cual ha sido privado de la libertad, tanto de personas que se encuentran recluidas como de aquellas que estuvieron recluidos (Instituto Nacional Penitenciario); el Registro de Deudores de reparaciones civiles por delitos en agravio del Estado por Delitos de Corrupción (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos); para conocer si el aportante está en la relación de los procedimientos concursales iniciados por las Comisiones de Procedimientos Concursales a nivel nacional (Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual); validación contra el Registro Central de Extranjería de la Superintendencia de Migraciones, respecto de sus datos de identificación y de su calidad y categoría migratoria, para determinar si la información entregada por las organizaciones políticas es veraz y contra el Registro de Antecedentes Policiales a cargo de la Policía Nacional del Perú, para determinar si los aportantes poseen antecedentes por tráfico ilícito de drogas, lavado de activos, financiamiento del terrorismo, y otros delitos relacionados con fondos

provenientes de fuentes prohibidas (Ministerio del Interior); conocer si los aportantes son proveedores del Estado, desde cuándo, en qué proceso y por qué monto (Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado);

EL PARADIGMA DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DIRECTO

Para evitar depender únicamente del financiamiento privado es necesario que se insista en hacer efectivo el financiamiento directo.

En este punto es importante el nivel de compromiso por parte de las organizaciones políticas para mejorar la imagen que reflejan ante la opinión pública.

De esta forma, cuando el Congreso de la República discuta la modificación legal que hará obligatorio el financiamiento público directo, no sea una premisa a tomar en cuenta al momento de adoptar esa decisión, que la medida es antipopular.

ONPE viene insistiendo e insistirá ante las diversas instancias del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo para que el financiamiento público directo se consolide, al mismo tiempo que propondrá un sistema de control de gasto de este dinero público.

No es una tarea fácil. La percepción de confianza que la ciudadanía tiene en sus políticos es objeto de preocupación. En un estudio de opinión preparado por GfK en julio de 2014, se obtuvo estos resultados:

¿QUÉ LE INTERESA A LOS POLÍTICOS DE LOS ELECTORES? GfK			
ESTÁ DE ACUERDO O EN DESACUERDO CON LA FRASE:			
	ACUERDO	DESACUERDO	NS/NP
A los partidos sólo les interesan los votos de la gente, no sus opiniones.	88%	10%	2%
Normalmente las personas elegidas para alcaldes pierden rápido el contacto con los electores.	88%	8%	4%
Normalmente las personas elegidas para el gobierno regional pierden muy rápido el contacto con los electores.	87%	8%	5%
La gente como yo no tiene ninguna influencia sobre lo que hace un presidente regional.	81%	12%	7%
La gente como yo no tiene ninguna influencia sobre lo que hace la municipalidad de mi distrito.	75%	20%	5%

GfK 2014 / Julio Base julio 2014: (100%) Total de entrevistados Nacional (1500)

Constituye una discusión constante la posibilidad que el Estado financie a los partidos políticos. La ciudadanía pareciera estar de acuerdo en que en el Perú no es posible darles dinero público a los partidos políticos para que funcionen.

Para mayor abundamiento, el escenario americano se presenta propicio para que funcione el financiamiento público directo. La siguiente lista resume cuáles países tienen y cuáles no en América Latina:

FINANCIAMIENTO PÚBLICO DIRECTO EN AMÉRICA LATINA ²		
	PAISES	FPD
1	Argentina	Si
2	Bolivia	No
3	Brasil	Si
4	Colombia	Si
5	Costa Rica	Si
6	Chile	Si
7	Ecuador	Si
8	El Salvador	Si
9	Guatemala	Si
10	Honduras	Si
11	México	Si
12	Nicaragua	Si
13	Panamá	Si
14	Paraguay	Si
15	Perú	Si
16	República Dominicana	Si
17	Uruguay	Si
18	Venezuela	No

²FUENTE: Pablo Gutiérrez y Daniel Zovatto, Coordinadores, "Financiamiento de los partidos políticos en América Latina", Segunda Edición 2011. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Organización de los Estados Americanos, Universidad Nacional Autónoma de México. (pp.552-553)

>> PANEL DE COMENTARIOS DE ESPECIALISTAS

MARISOL ESPINOZAVICEPRESIDENTA Y CONGRESISTA
DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

■ ■ ■ ¿Cuándo operará el financiamiento público directo? Lastimosamente, habiéndose aprobado la ley, se colocó “si hay dinero”. Desde el Congreso de la República tenemos una gran tarea, pensar si sólo queremos maquinarias electorales o si queremos partidos políticos que sepan canalizar los problemas de la sociedad y del país. La institucionalización de la democracia pasa por tener partidos políticos fuertes, firmes, con propuestas, con debate y que hagan vida orgánica en las regiones. Creo que uno de los temas fundamentales es hacer respetar la ley.

En cuanto al sistema de financiamiento y regulación de los partidos políticos en las campañas, el modelo público es el que predomina en Latinoamérica, hay límites a las aportaciones y hay sanciones regulatorias bastantes fuertes para quienes desvíen o no utilicen adecuadamente los fondos públicos. El sistema del modelo público es semi-predominante, tiene

componentes de financiamiento público permanente, público electoral y aportes privados. El modelo público restrictivo considera financiamiento electoral con sus prohibiciones y límites en el gasto de campaña. El modelo público abierto sin límite alguno al financiamiento privado del gasto de campaña, es el aplicado en el Perú. Y, el modelo público o modelo privado desregulado considera sólo el financiamiento privado con escasos límites a los aportes y gastos de campaña.

En cuanto a los retos para mejorar la supervisión del dinero en la política, el tema de la transparencia es fundamental. Las normas son necesarias pero insuficientes para prevenir situaciones como las que tenemos en estos momentos. Tenemos una gran tarea por delante y algunos de estos retos pasan por la reforma que tenemos que discutir, pues tenemos que plantear propuestas acordes con la realidad nacional y la situación que vivimos.

El modelo público abierto sin límite alguno al financiamiento privado del gasto de campaña, es el aplicado en el Perú. Y, el modelo público o modelo privado desregulado considera sólo el financiamiento privado con escasos límites a los aportes y gastos de campaña.



DANIEL LINARES

INTENDENTE DE ANÁLISIS OPERATIVO
DE LA UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA (UIF)
DE LA SUPERINTENDENCIA DE BANCA, SEGUROS Y AFPS

■ ■ ■ La Unidad de Inteligencia Financiera es un ente técnico encargado de analizar, procesar y transmitir información cuando se presume que es un caso de lavado de activos o de financiamiento del terrorismo. Una debilidad de la Unidad es que no tiene acceso a la reserva tributaria.

Por otra parte, la información que le llega como producto del sistema de lavado de activos no puede ser transmitida a la ONPE, ni al Jurado Nacional de Elec-

ciones. Por ejemplo, llegó un documento del Jurado Nacional de Elecciones sobre más de 100,000 candidatos para el proceso electoral, si estas personas están en nuestra base de dato por haber sido reportados, no se puede dar la información al Jurado Nacional de Elecciones, se informa al Ministerio Público para que este maneje esta información que es un documento de inteligencia, cuando lo recibe el fiscal, lo evalúa y si la hipótesis es comparada por el fiscal, inicia una investigación formal.

...la información que le llega como producto del sistema de lavado de activos no puede ser transmitida a la ONPE, ni al Jurado Nacional de Elecciones. Por ejemplo, llegó un documento del Jurado Nacional de Elecciones sobre más de 100 mil candidatos para el proceso electoral, si estas personas están en nuestra base de dato por haber sido reportados, no se puede dar la información al JNE...



CECILIA BLONDET

DIRECTORA EJECUTIVA DE PRO ÉTICA Y MIEMBRO
DE LA COMISIÓN DE ALTO NIVEL ANTICORRUPCIÓN

■ ■ ■ ¿Cómo así no hay financiamiento a la política? Si todas las penalidades vienen por ese lado, las sanciones son un saludo a la bandera. Si cada quien consigna su propio dinero gracias al voto preferencial, no hay un fondo común en el partido y, por lo tanto, es muy difícil pedirles que rindan cuentas porque cada quien tiene su propia bolsa y la manejan de manera discrecional. Y, si las hojas de vida son tan importantes para conocer a los candidatos ¿Cómo así tenemos hojas de vida sin exigirles de manera obligatoria que pongan sus bienes, rentas y sentencias? Estamos ante un sistema normativo que realmente no ayuda en nada frente a la calidad de la política y de las elecciones.

Hay que promover el cambio del voto preferencial hacia un voto de partido, así podremos repensar la idea del financiamiento político a los partidos. Y, órganos de control que funcionen, así como, determinados cambios que puedan ser viables.

Por lo tanto, insisto en el tema de la transparencia, los datos abiertos y el marco normativo que tiene el país -la alianza para el gobierno abierto- para exigir que se abra la información, para que los electores tomen decisiones sobre a quién quieren en la política y quién quieren que gobierne.

Lo segundo, creo que es fundamental el control, órganos de control que funcionen y unos determinados cambios que puedan ser viables, creo que esto es clave: la viabilidad...que no se pidan peras al olmo, que no se pida grandes cambios cuando en realidad los partidos están realmente en condiciones muy lamentables, hay que ayudarlos a que supe-

ren esto y luego creo que es importantísimo el tema de la transparencia y el tema de datos abiertos.

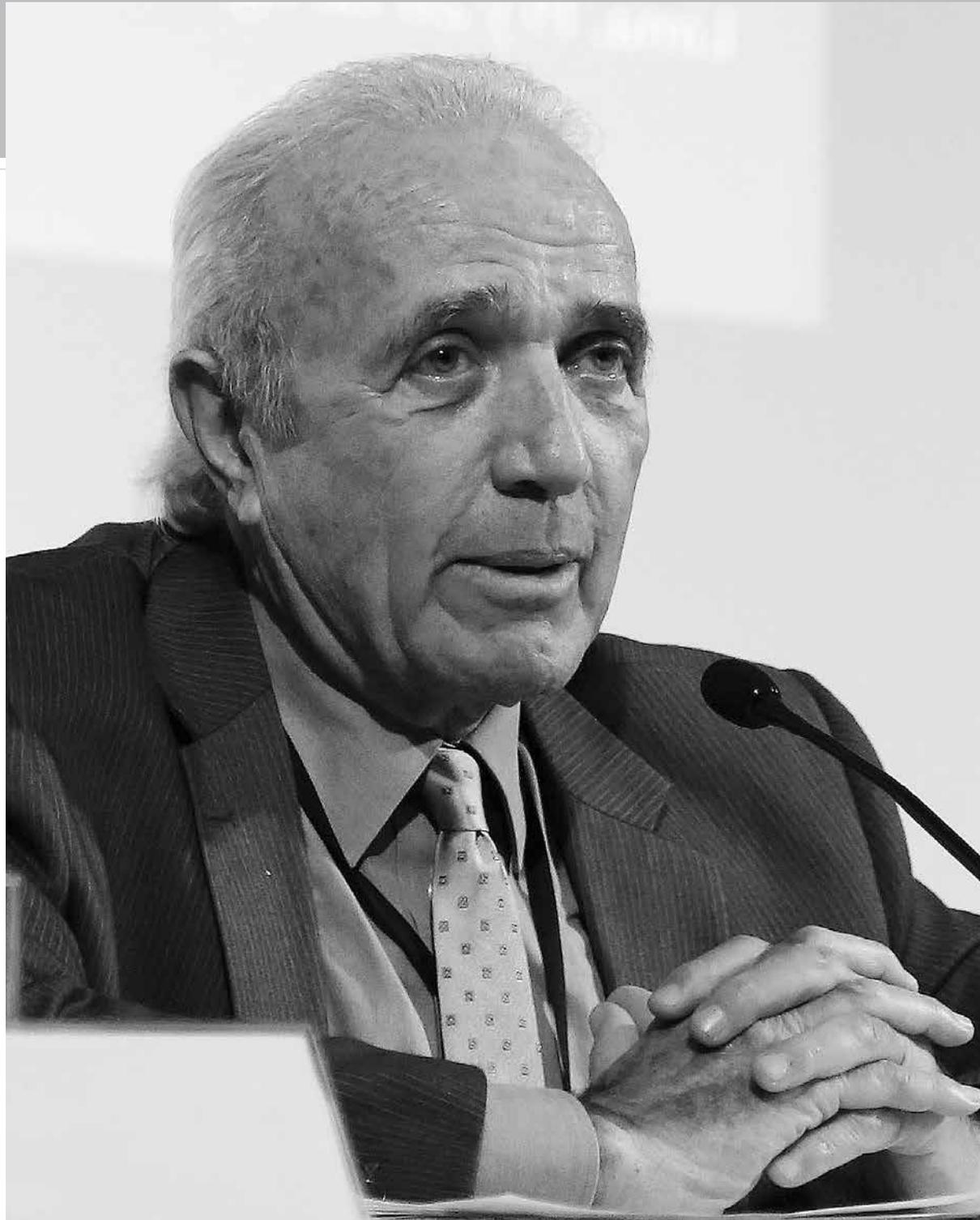
Aceptemos de una vez por todas que las tecnologías de información están apostando a dar un vuelco enorme a estos problemas de falta de normativa clara o de confusiones legislativas. Creo que es muy importante la transparencia y los datos abiertos. Tenemos un marco en este momento que es la alianza para el gobierno abierto donde están prácticamente todas las instituciones y tenemos que exigir a través de los medios de comunicación, tenemos que exigir que las instituciones pongan sus datos, que sean datos interoperables y por lo tanto que la Unidad de Inteligencia Financiera pueda informar a la ONPE, que la ONPE pueda recibir información además del Poder Judicial. Ya hay novedades en este campo, ya comenzamos a tener una relación entre el sistema de justicia y el Jurado Nacional de Elecciones. Bueno, sobre esto es que se ha avanzado tanto y tenemos a Veritas, tenemos a Publito Vot, tenemos a diferentes instrumentos que están permitiéndonos conocer quiénes son los candidatos y quiénes son los grandes caraduras que están pretendiendo entrar a la política para administrar el botín y no para servir a la población.

Por lo tanto, quiero insistir en el tema de la transparencia, en los datos abiertos y en que tenemos ya un marco normativo que es la alianza para el gobierno abierto, que podemos usar para exigir que se abra la información y que sea interoperable para que los electores podamos realmente tomar las decisiones sobre a quién queremos en la política y quién queremos que nos gobierne.



Hay que promover el cambio del voto preferencial hacia un voto de partido, así podremos repensar la idea del financiamiento político a los partidos. Y, órganos de control que funcionen, así como, determinados cambios que puedan ser viables.

CECILIA BLONDET
DIRECTORA EJECUTIVA DE PRO ÉTICA Y MIEMBRO
DE LA COMISIÓN DE ALTO NIVEL ANTICORRUPCIÓN



GUIDO LOMBARDI

PERIODISTA DEL GRUPO RPP Y EX CONGRESISTA
DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

■ ■ ■ Soy menos optimista respecto al momento que estamos viviendo, estoy seguro que no va a pasar nada en los próximos dos años, es decir, antes de las próximas elecciones generales. Me temo que hay un círculo vicioso y perverso que impedirá que los congresistas eliminen el voto preferencial porque ellos son hijos del voto preferencial.

Debo confesar que estoy pasmado porque "esto no es serio", este país no es serio ¿Cómo va a ser serio que los mecanismos de sanción que tenga la ONPE sean inaplicables? En primer lugar porque no hay financiamiento público; es decir, a pesar de que la ley establece que los partidos políticos reciban financiamiento público, no lo reciben, porque el esta-

do no cumple con ello. En segundo lugar, hay otras sanciones, por ejemplo, aplicar una multa cuando se acredite que el partido político haya recibido ingresos de fuentes prohibidas o que la información de la contabilidad e ingresos y gasto anual haya sido omitida o adulterada, esa es la segunda sanción posible pero resulta que no entregan o entregan balances con cero ingresos, cero gastos, entonces ¿cómo sancionar con nada?.

Y, entonces, la ley de partidos políticos no se puede aplicar porque el Estado no la cumple, porque las sanciones establecidas no se pueden aplicar ¿Qué democracia vamos a vivir si permitimos que las cosas continúen en este estado? ¡Esto no es serio!



Debo confesar que estoy pasmado porque “esto no es serio”, este país no es serio ¿Cómo va a ser serio que los mecanismos de sanción que tenga la ONPE sean inaplicables?

GUIDO LOMBARDI
PERIODISTA DEL GRUPO RPP Y EX CONGRESISTA
DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

>> COMENTARIOS FINALES

MARIANO CUCHOJEFE DE LA OFICINA NACIONAL
DE PROCESOS ELECTORALES

■■■ PRINCIPALES CONCLUSIONES

Las siguientes son las conclusiones que caracterizan el actual régimen de supervisión y control, bajo el ámbito de la Ley de Partidos Políticos:

- Debilidad o inexistencia de un Sistema de Control Interno en las organizaciones políticas.
- Desinterés de los líderes políticos para dictar disposiciones internas para el cumplimiento de las formalidades contable-financieras.
- Incumplimiento de las obligaciones formales por parte de las organizaciones políticas.
- Falta de Transparencia Administrativa por los Candidatos y Pre Candidatos.
- Descontrol en las actividades proselitistas durante las campañas de los Candidatos.
- Régimen Sancionador débil en la actual Ley de Partidos Políticos.
- Necesidad que el Congreso de la República dé una solución normativa técnica a las debilidades de la actual Ley de Partidos Políticos.

Necesidad que el Congreso de la República dé una solución normativa técnica a las debilidades de la actual Ley de Partidos Políticos.

Tema 03

REDES ILÍCITAS Y POLÍTICA EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA



>> EXPOSITOR

IVAN BRISCOE

SENIOR RESEARCH FELLOW – CONFLICT RESEARCH UNIT OF CLINGENDAEL



■ ■ ■ Les voy a presentar los resultados de un trabajo que ha hecho el Instituto Clingendael de la Haya con IDEA Internacional y con el Instituto Holandés de la Democracia Multipartidista. En particular, voy a hablar en profundidad sobre el trabajo que hemos hecho sobre las redes ilícitas en América Latina.

En este evento, he escuchado presentaciones muy interesantes acerca del financiamiento ilícito en la política peruana. Hoy quiero enfocarme en un solo aspecto del tema, que puede ser visto como el más grave y amenazante para el futuro de la política en varios países de América Latina: La penetración del crimen organizado en la política mediante la formación de redes ilícitas; vinculando políticos, funcionarios y criminales, lo cual, por extensión, es una amenaza al funcionamiento del Estado y la gobernabilidad de un país.

El riesgo -para hacer el vínculo con los temas discutidos- es que las puertas que abre la política a la influencia del dinero privado también dan acceso, mayor tal vez, al ingreso de la influencia de los grupos criminales, sean del narcotráfico, la actividad criminal que genera mayores ingresos de todas las actividades en América Latina, o de otras actividades ilícitas, como el tráfico humano, la tala ilegal de madera, las actividades de extorsión en diferentes países o del sicariato.

Empezaré por un punto que realmente hay que destacar, porque es la base de todo lo que vamos a hablar. Es la relación entre el dinero y la política o más bien dicho entre el dinero y el éxito político. En un trabajo de un académico americano Thomas Ferguson, una de las personas que más ha estudiado la influencia del dinero en la política estadounidense, nos dice que se ve una correlación bastante estrecha entre el margen de votos a favor de los candi-

datos en la elección del 2012 para la Cámara de Representantes de Estados Unidos y las inversiones en sus campañas electorales; es decir, a más dinero, más votos; parece que el dinero hoy en día rinde frutos en términos de influencia política, del éxito de los candidatos. Sin esa relación obviamente no estaríamos tan preocupados por el tema.

Pero esa es la base de la problemática del dinero privado en la política y, al ampliarlo a escala global, vemos tendencias generales que hacen pensar que no es sólo del dinero privado, sino del dinero criminal, ilícito; problema que podemos ver de manera más aguda en varias democracias, muchas veces en transición.

De un lado tenemos la actividad del crimen organizado mundial transnacional que genera, según las estimaciones de la ONU, alrededor de 800 mil millones de Dólares Americanos, de sus diversas actividades en franco aumento en varios continentes del mundo; no sólo en América Latina sino también en África y en Asia. Y, es un peligro, sobre todo por los vínculos que se están estableciendo entre las actividades criminales ilícitas y el mundo lícito del empresariado y la política.

Otra tendencia, casi universal en las democracias occidentales, es el papel del dinero privado en las campañas políticas. Un estudio de IDEA Internacional de hace dos años, en donde encuestaron más de 150 países, dio como resultado que en el 55% de los países no tienen controles sobre la entrada del dinero privado en las campañas políticas, un factor muy importante para acrecentar el riesgo de la penetración de la criminalidad.

Un tercer factor, quizás un cambio más tectónico en la política global, es la desilusión popular con los gobiernos y los políticos nacionales, en un contexto

Con relación a estos riesgos, Mark Hanna, experto en las campañas electorales de los Estados Unidos del siglo XIX y gerente de campaña del Presidente William McKinley, dijo: “Hay dos cosas importantes en la política: la primera es el dinero y la segunda no me acuerdo”.

marcado por la globalización. Es este tipo de desilusión claramente se manifiesta, por ejemplo, en la pérdida de afiliados a los partidos políticos, en la pérdida de influencias en las viejas formas de movilización y aglomeración de los votantes (sindicatos, los sistemas patronales). La pérdida de organización hace que no se vincule al votante, al ciudadano y a la política, lo que puede explicar la porosidad de los sistemas de políticas generales, convertidos en nuevas organizaciones que quizás no tienen motivaciones muy claras. Asimismo, no existe una protección a la ciudadanía contra estas influencias porque las viejas reglas y relaciones no existen más.

Con relación a estos riesgos, Mark Hanna, experto en las campañas electorales de los Estados Unidos del siglo XIX y gerente de campaña del Presidente William McKinley, dijo: “Hay dos cosas importantes en la política: la primera es el dinero y la segunda no me acuerdo”.

Queremos hablar de lo que son los riesgos. Podríamos hablar horas del dinero, la política, las influencias ilícitas, pero ¿cuáles son los riesgos reales de que con el dinero privado, con las influencias privadas existan amenazas a la gobernabilidad?

Claramente, hay evidencia hoy en día de los enormes peligros que corren los países que están expuestos a altos niveles de corrupción por élites depredadoras, extractivas, cleptocráticas o vinculadas al crimen organizado; o sea, del efecto de los regímenes que dejan de representar intereses públicos, intereses colectivos y, sólo se convierten en vehículos para la representación de intereses privados, muchas veces ilícitos.

En un mapa del Carnegie Endowment for International Peace se detallan algunos casos, entre ellos, la primavera árabe, campañas contra la corrupción en el caso de Egipto, un caso de corrupción en Brasil en el 2013, en menor escala el caso de Perú y el caso de Ucrania en el 2013, referido a la decisión del presidente de terminar las negociaciones de integración con la Unión Europea que desató una indignación pública que terminó con el cambio del régimen y todas las consecuencias del conflicto armado e internacional que hemos visto en los últimos meses, que vienen fundamentalmente de la corrupción durante años del régimen del expresidente Yanukóvich.

Por lo tanto, éste es un tema no solamente de la influencia indebida de intereses privados, sino que es un posible peligro para la estabilidad y la seguridad, si no se trata con antelación.

En un mapa del mundo, el homicidio es un tema muy cercano a muchos países de Latinoamérica, no tanto Perú, pero si América Central, México, Colombia y Venezuela. Los datos de las Naciones Unidas indican que los homicidios son más altos en América Latina que en cualquier otra parte del mundo, con excepción de algunos países de África. Es una tendencia que vemos muy marcada en dos países de Centroamérica: Guatemala y Honduras. También Colombia tiene hace años de una tasa alta, ha bajado pero sigue siendo muy alta y, en Venezuela es muy alta también.

Se podría suponer que el homicidio no tiene relación con el crimen organizado, ni las redes ilícitas; que son los jóvenes marginalizados con armas que quieren causar el terror. Pero siguiendo los datos del Estudio Global sobre Homicidios de las Naciones Unidas donde se explica el supuesto origen de los homicidios en América Latina, basado en cifras provistas por las fuerzas policiales de América Latina -hay que confiar en las fuerzas policiales en cada país- el 30% de los asesinatos, supuestamente, son efecto del crimen organizado.

No es sólo el crimen organizado mata, sino también -y esto es muy importante- en cuanto a las redes ilícitas en la política, el nivel de impunidad para esos crímenes serios es más alto en los países donde hay la mayor influencia de la criminalidad en la política, en el sistema judicial y en la policía. Y doy dos países como claros ejemplos de esa tendencia: Guatemala y Honduras, donde los niveles de impunidad para esos crímenes es más del 90%. México también tiene un nivel de impunidad muy alto. Obviamente, todo está vinculado: a mayor impunidad para crímenes serios, mayor posibilidad de salir libre, de escapar después de un homicidio, por tanto, mayor tentación de matar.

Por último, en este panorama han salido una serie de videos de Michoacán en México, una región conocida por el poder de los cárteles del narcotráfico y muchos otros crímenes también y, dominado por un grupo criminal llamado “Caballeros Templarios”. En esos videos vemos charlas muy íntimas y amplias,

por ejemplo, entre el alcalde de un pueblo que se llama Pátzcuaro y el representante de los “Caballeros Templarios”. No están hablando solamente de dinero, están hablando de seguridad, de apoyo mutuo, de las relaciones que los unen y de las personas que tienen en común; ay toda una serie de grabaciones que muestran que en este caso, la criminalidad y la política viven juntas y se defienden de los otros. Y si preguntas a los políticos, por ejemplo, después del estreno de estos videos, ¿por qué estas relaciones? ellos van a decir, aquí no podemos confiar en el Estado, ésta es la realidad que enfrentamos y éstas son las personas con las que hay que tratar.

Este situación es la realidad de muchos lugares de América Latina. Pero este estilo de gobernanza, mediado entre políticos y criminales, tiende a producir violencia, desvío de recursos y un estilo de liderazgo que es excluyente y coercitivo, un estilo de liderazgo y de autoridad pública que es francamente del siglo XIX.

Existe una pequeña diferenciación entre lo que significan las redes ilícitas y la influencia criminal en la política de América Latina. Voy a hacer una tipología basada en la ciencia de la política, un entendimiento de las diferentes relaciones básicas que pueden existir.

La primera es la corrupción para el lucro personal, que es obviamente una práctica tradicional y antigua, que significa el abuso de poder para ganancias materiales privadas. En una escala un poco mayor está el tráfico de influencias que puede ser personal o puede ser a favor de un grupo colectivo o una corporación de algún tipo. Hay muchas manifestaciones de esas, son infinitas realmente. El expresidente de El Salvador, Mauricio Funes, que ha salido de la presidencia hace solamente unos meses, en una entrevista muy reciente en El Faro, dijo algo muy interesante: “cuando yo llego a Cancillería, al Ministerio de Asuntos Exteriores, me encuentro con pasaportes diplomáticos otorgados a esposas de empresarios, a hijos de dirigentes que por estar estudiando en una ciudad de Miami los nombran cónsules honorarios; a esposas de empresarios que para no hacer cola en el aeropuerto y no pagar los impuestos les dan pasaporte diplomático.” Este es un abuso que podemos ver tanto en países de América Latina, como en países de Asia, África y en Europa también. Sin embargo, este es el principio.

En tercer lugar, hay dos abusos del poder público más que son profundamente dañinos para el Estado. La primera es la represión extrajudicial, que no es estrictamente crimen organizado, ni se definen como crímenes organizados a las actividades, los abusos y los crímenes contra la humanidad hechos por regímenes autoritarios que obviamente son conocidos aquí en el Perú, por la época de Fujimori y Montesino, y en Argentina y muchos otros lugares en América Latina. Pero es importante tomar en cuenta que lo de estos regímenes no es estrictamente crimen organizado, pero existen casos históricos de vínculos entre represión y crimen organizado porque la represión crea espacios liberados para el crimen organizado. Si tomamos el ejemplo de Argentina, la dictadura de 1976 a 1983, existió un crimen que se trataba de robar bebés, hecho que ocurría supuestamente con el beneplácito del régimen. También hubo el robo masivo de bienes de las víctimas de la dictadura, desde ese mismo régimen.

En cuarto lugar, viene al nexo político criminal y en esto nos vamos a enfocar nosotros, pues tiene relaciones con todos esos otros niveles y uno puede conducir -poco a poco- al otro. La corrupción y el tráfico de influencias clásicos son las fuerzas por las que entra el crimen organizado para después controlar varias instituciones del Estado.

Esto es algo que vemos de manera muy clara en Guatemala, donde las nuevas élites criminales intentan acaparar los viejos sistemas de influencia sobre el sistema judicial que era utilizado por la oligarquía tradicional guatemalteca, y hay una rivalidad entre las dos élites por el control de los sistemas del Estado que ha sido muy notoria en los últimos años.

Pero el nexo político criminal es lo que nos preocupa en este momento y menciono aquí lo que explica Jorge Chabat, experto mexicano en narcotráfico, en un ensayo reciente donde describió la influencia matizada de la criminalidad sobre la política: "Es falso que el narco busca la desaparición del Estado, incluso es falso que el narco prefiere un tipo de régimen, más bien sí prefiere un gobierno estable, un gobierno que funciona aceptablemente bien".

Los matices en las relaciones entre el crimen organizado y la política son múltiples. No hay una relación clara, hay niveles diferentes de violencia, niveles di-

ferentes de cooptación y coerción comunitarios. Aquí doy unos ejemplos: Pablo Escobar, tradicionalmente era el gran narcotraficante colombiano, quería acaparar el control central del Estado. Era un contrapoder, quería tener influencia en el Estado central, en las autoridades locales y en el territorio nacional. Era un intento de dominio por medio de la violencia.

También podemos hablar de otro caso más moderno: Miguel Treviño Morales, jefe de los Zetas de México, detenido el año pasado. Venía de una familia de nueve hijos, había trabajado en varios trabajos informales y por ser conductor de un criminal entró en el mundo ilícito, y terminó siendo uno de los más violentos jefes caudillos criminales que ha existido en América Latina. Los Zetas no querían realmente influir demasiado en la política, querían acaparar espacios por medio de la captación de redes criminales existentes y, así, dominar territorio, pero no les interesaba demasiado corromper al Estado central, se trataba de tomar el territorio por medio del terror.

Vemos otro caso, el de Sandy Bay, en la costa atlántica de Nicaragua, es una comunidad muy pobre y marginada donde hay una relación muy estable entre la comunidad y el narcotráfico. El narcotráfico pasa por ahí y los locales aprovechan en construir villas y mansiones para su propio placer. Esas son todas las diferentes variedades que podemos ver y hay muchas más.

Para investigar esto hicimos estudios en cinco países de América Latina; Colombia, Ecuador, Honduras, Guatemala y Perú. Hay que destacar que no pudimos publicar los estudios sobre Honduras por el riesgo que corría el autor. El estudio que recibimos, que fue extraordinario, se trató de las relaciones entre la narcoactividad y la política central de Honduras, con múltiples relaciones bien establecidas, con múltiples sospechas y muy poca persecución o investigación judicial. Pero dada la tasa de homicidios y la amenaza del crimen organizado que opera en las fuerzas policíacas en Honduras, no fue posible publicarlo.

Hicimos, además, un análisis histórico de las redes ilícitas y la formación de ellas a lo largo de las últimas tres o cuatro décadas, un resumen de los sistemas legislativos actuales en los países y recomendaciones de las políticas futuras que deberían proteger la política de la influencia del crimen organizado.

Este libro que se va a publicar en dos meses, no trata de ¿cómo combatir el crimen organizado?, ese es otro tema, pues existe en muchos países muy desarrollados. En Holanda, por ejemplo, hay una fuerte influencia del crimen organizado en el puerto de Rotterdam y en otros aspectos de la vida pública, pero estos hechos no tienen influencia sobre la política y eso es muy importante, porque aunque el crimen organizado exista, lo importante es proteger las instituciones del Estado de esa misma influencia. Como lo expliqué antes, es un vector de transmisión de la ilegalidad hacia el Estado y, por lo tanto, de los riesgos de la reacción popular, la inestabilidad, el conflicto o la revolución, riesgos que son muy reales hoy en día.

¿Cuáles son las claves históricas en América Latina de este fenómeno de las redes ilícitas que vemos en tantos diferentes países?

El primer punto es que el crimen organizado, aquí ha crecido enormemente en las últimas décadas, sobre todo por medio del narcotráfico en regiones tradicionalmente alejadas del control central del Estado. Sea en Sinaloa en México, el Putumayo en Colombia; o en Perú, en las regiones del Alto Huallaga y el VRAEM. También en Guatemala, si vemos los más importantes corredores del tráfico, como el Petén, lugar colonizado solamente después de la Segunda Guerra Mundial y, tradicionalmente, muy alejado del Estado central. El efecto de las políticas de represión también ha sido muy importante en fortalecer la presencia del crimen organizado en esos lugares.

Un segundo factor es la desintegración de las diferentes dictaduras o regímenes autoritarios en varios países, que ha dado lugar a sistemas de corrupción descentralizados. Esto ha sido aprovechado por los diferentes tipos de redes ilícitas a nivel más local, hechos que han sucedido igualmente en Guatemala y en el Perú. El ejemplo estelar es lo que pasó en México cuando se desintegró el régimen del Partido Revolucionario Institucional a finales de los años 90. Esa pérdida del control vertical de las relaciones con la criminalidad significó que los grupos criminales empezaran a corromper policías municipales, alcaldes locales, otras autoridades en contextos muy restringidos a ciertos territorios claves para el tráfico de drogas y para dominar, como consecuencia, esos mismos territorios.

El tercer y último punto es la modernización. Hay muchos aspectos importantes de esta cuestión en América Latina, pero creo que el más importante es que en la última década en todos los países hemos visto un crecimiento económico y un crecimiento del Estado, al mismo tiempo que hay una fragmentación del mundo político y de la sociedad. Muchos grupos diferentes luchan por el espacio de poder, y hay muchas dificultades a veces para los gobiernos, para ejercer la autoridad sobre todas las partes de su territorio y su estado; y destaco aquí las revueltas de la policía en Ecuador en el 2010 y en Argentina en el 2013, un ejemplo de cómo la policía, una institución absolutamente esencial para la seguridad del Estado, para la seguridad nacional, entró en conflicto directo con el propio Estado y cómo ese tipo de conflictividad dentro del Estado ha sido aprovechada por el crimen organizado. Y la realidad es que en este contexto de fragmentación y pérdida de control hay formas de entrar para el crimen organizado en muchos lados.

Les recomiendo leer el libro para profundizar más en el tema, porque se discute más a detalle, pero anotamos que hay cuatro niveles de las redes ilícitas, y podría entrar a detalle en cada una:

El entorno local. Aquí la criminalidad ocupa un espacio local que domina, ya sea por coerción, por terror o porque tiene un trato de complicidad con la comunidad, la cual se aprovecha de las ganancias que hace la criminalidad y está de acuerdo. Sea lo que sea, en esos contextos es muy difícil para las autoridades políticas no hacer algún tipo de trato por lo menos tácito con el crimen organizado, y creo que para perseguirlo judicialmente se deben tomar en cuenta las dificultades que tienen las autoridades en manejar dicha relación. Hay que ofrecer cierto apoyo a las autoridades locales cuando están -digamos- amenazadas constantemente por el crimen organizado.

Segundo, los partidos políticos pulverizados. No sólo pasa en Perú, en Guatemala la vida promedio de un partido político en los últimos 20 años ha sido de siete años; en Colombia las reformas de los finales de los años 80 crearon docenas de nuevos partidos que fueron dominados por caudillos locales que se convirtieron después en los vehículos de control local de esos intereses criminales que se proyectaron hacia el Congreso Nacional. Así se dio

lugar al mayor escándalo del nexo político criminal que hemos visto en América Latina en los últimos años, el escándalo de la parapolítica.

El Estado central también tiene muchos problemas de contra poderes, de instituciones que luchan para sus propios intereses ilícitos dentro del Estado. Esta ha sido en gran medida una combinación de los efectos del neoliberalismo, de intereses privados y públicos que se combinan y se mezclan de una manera muy difícil de controlar, y con una cierta permisividad por parte de las autoridades.

Y éste nos lleva al último punto, la vanguardia de las preocupaciones hoy en día: "el lavado de dinero". Ecuador no tiene un alto grado de influencias de la criminalidad en la parte pública y política, pero sí es el único país de América Latina que en los últimos años ha entrado en la lista negra de las autoridades nacionales que no controlan el lavado de dinero. Esto es muy interesante porque muestra que el lavado de dinero, que significa relaciones muy aceitadas entre el mundo lícito y el ilícito, puede prosperar en sistemas que dan permiso a ello, sin demasiado vínculo directo entre políticos del centro y actores criminales, relación que un político muy conocido de Ecuador llamó permisividad lucrada; algo que es posiblemente muy peligroso para otros contextos, y muy difícil de seguir porque no hay una relación directa y constante para tener una serie de señales claras en los espacios abiertos a la influencia criminal.

Las recomendaciones que estamos haciendo en este libro son precisamente para proteger la política. Hay varios capítulos sobre este tema, hay que tomar en cuenta las realidades que vemos en estos países de América Latina, y también en México, en la Argentina, Venezuela y Brasil.

Las redes ilícitas son crónicas en América Latina hoy en día y son altamente riesgosas si no se toman las medidas adecuadas para proteger las instituciones públicas de su influencia. Hay que reconocer la utilidad de la actividad criminal para múltiples actores políticos sociales y otros sectores e intentar combatirlo con desincentivos. Hay que desincentivar esa relación y también tratar con coherencia la brecha de la que hemos hablado, entre el centro y la periferia, reconocer la escasa autonomía institucional, sobre todo de los órganos de control de estos temas, y el declive de los partidos políticos, porque si se reestablece la relación entre bases populares y partidos representantes eso sería una forma muy efectiva de combatir el efecto del crimen organizado en la política.

Hay recomendaciones muy concretas que hacemos en el libro básicamente fortaleciendo esos tres incentivos, trabajando cuánto se pueda contra la corrupción y siguiendo la vanguardia de esta relación entre política y la criminalidad, que es el lavado de dinero y las relaciones a las que pueden conllevar.

El Estado central también tiene muchos problemas de contra poderes, de instituciones que luchan para sus propios intereses ilícitos dentro del Estado. Esta ha sido en gran medida una combinación de los efectos del neoliberalismo, de intereses privados y públicos que se combinan y se mezclan de una manera muy difícil de controlar, y con una cierta permisividad por parte de las autoridades.



IVAN BRISCOE

SENIOR RESEARCH FELLOW - CONFLICT RESEARCH
UNIT OF CLINGENDAEL

>> PANEL DE COMENTARIOS DE ESPECIALISTAS

JUAN BAUTISTA MENDOZA

FISCAL PROVINCIAL TITULAR ANTIDROGAS
DEL MINISTERIO PÚBLICO



■ ■ ■ Las leyes las aplicamos los fiscales y los jueces, y si estas leyes no están claras no podemos llegar, acercarnos o vincular a las personas con el crimen. El titular de la acción penal en nuestro país es el fiscal y necesita vincular: el delito, el presunto delito y las evidencias, con el delito. Tenemos los instrumentos necesarios pero tenemos un divorcio. Las leyes están divorciadas, las instituciones están divorciadas, entonces para poder pedir una información se requiere todo un trámite.

La pregunta es ¿quiénes invierten en política?, ¿qué quieren ganar?, quieren ganar contactos para efecto de minimizar los controles. Aquellos que somos transparentes vamos a generar normas claras, duras. Necesitamos herramientas, necesitamos instrumentos claros para poder aplicar las normas.

La pregunta es ¿quiénes invierten en política?, ¿qué quieren ganar?, quieren ganar contactos para efecto de minimizar los controles. Aquellos que somos transparentes vamos a generar normas claras, duras. Necesitamos herramientas, necesitamos instrumentos claros para poder aplicar las normas.



SONIA MEDINA

PROCURADORA PÚBLICA ESPECIALIZADA
EN TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS

■ ■ ■ Tenemos en total 335 candidatos en las Elecciones Regionales y Municipales 2014, investigados o con condenas vigentes, que hoy aspiran a participar en política.

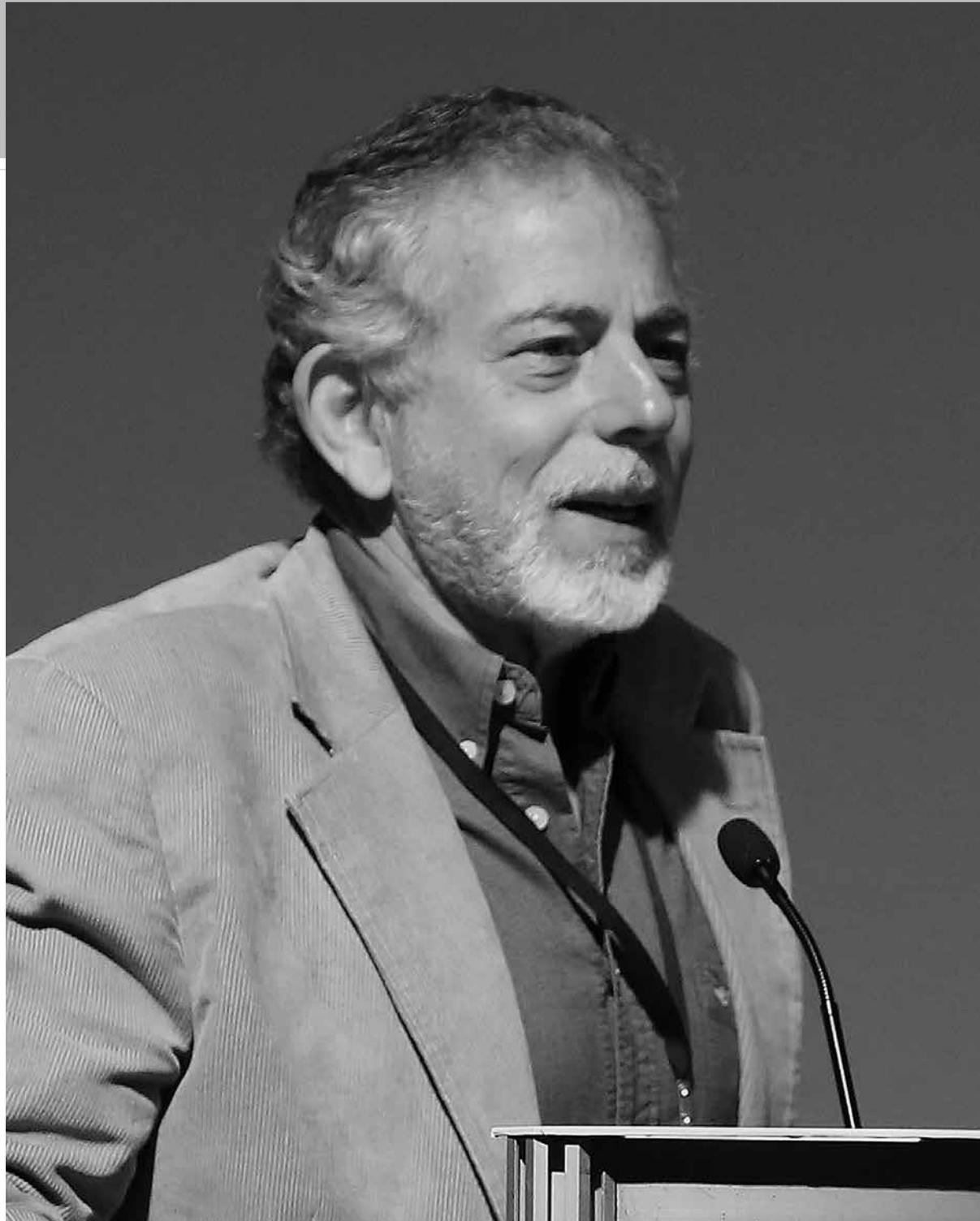
Por otra parte, debemos reconocer que hay políticas públicas globales, por ejemplo, el tema del lavado de activos es un delito pluriofensivo, que estamos obligados a combatir frontalmente. ¿Qué estamos haciendo respecto a esto? En cuanto a la invasión de nuestros espacios aéreos, la intervención se puede hacer sólo en tierra, así las redes ilícitas vulneran nuestra soberanía nacional.

¿Cuál es nuestra obligación? Que cada uno cumpla el rol que le corresponde para evitar que el tráfico de influencias y la corrupción pudran nuestro país. Esta maldita corrupción que vivimos en el país no nos va a dejar avanzar pese a las halagadoras cifras económicas, economía que en parte es ilícita.

¿Qué políticos tenemos en este momento?, ¿qué fuerzas políticas van a llegar el día de mañana? No sabemos si serán peor que las de hoy, peor que las de ayer, pero a lo que aspiramos nosotros es a reflexionar, para saber qué es lo que queremos en el país.

¿Qué políticos tenemos en este momento?, ¿qué fuerzas políticas van a llegar el día de mañana?

No sabemos si serán peor que las de hoy, peor que las de ayer, pero a lo que aspiramos nosotros es a reflexionar, para saber qué es lo que queremos en el país.



GUSTAVO GORRITI

DIRECTOR IDL - REPORTEROS

■ ■ ■ Han habido una serie de menciones sobre cómo las organizaciones criminales por momentos han tomado casi la forma de insurrección urbana, cuyo efecto es más agudo e inmediato en la sociedad; con niveles de impacto sobre la vida, la población, las libertades y la calidad más elemental de vida; para nuestra nación, el tratar de evitarlos debería representar una absoluta prioridad.

En el Perú hemos tenido una nación totalmente capturada por el crimen organizado. En el comienzo de la transición democrática, el Perú estaba caracterizado por el alto grado de centralismo que existía, donde el fin del crimen organizado era captar el Gobierno Central. Ahora, durante los años de democracia precaria e incierta, pero valiosa, esta descen-

tralización mal hecha, pero descentralización -al fin y al cabo- también ha provocado nuevas formas de crimen organizado, con nuevas fuentes de ingreso, aprovechando la mayor debilidad y corruptibilidad de la presencia del Estado. Tenemos nuevos tipos de criminalidades vinculadas con un crecimiento económico, medio irregular y en donde la relación público-privada tiene niveles muy altos de corrupción.

El hecho es que tenemos un problema real de seguridad nacional. Si el gobierno tuviera la mínima capacidad de resolver este problema, en dos meses creo que lo tendría resuelto ¿por qué no lo hace? es una pregunta que hasta este momento ellos no responden y que a mí me produce conjeturas más que sospechas.

En el Perú hemos tenido una nación totalmente capturada por el crimen organizado. En el comienzo de la transición democrática, el Perú estaba caracterizado por el alto grado de centralismo que existía, donde el fin del crimen organizado era captar el Gobierno Central.

>> COMENTARIOS FINALES DEL EXPOSITOR

IVAN BRISCOE

SENIOR RESEARCH FELLOW – CONFLICT RESEARCH UNIT OF CLINGENDAEL



■ Hay algunos puntos que han salido acerca los temas que se han tocado anteriormente, y que creo que merecen una muy breve explicación o respuesta. No creo que haya que poner aquí ejemplos de Europa, no ayuda mucho, pero si vale decir que estaba involucrado el año pasado en un ejercicio en Holanda con el gobierno holandés que trata exactamente de lo que han dicho sobre la falta de coordinación.

Inventamos un escenario de penetración del crimen organizado en las sociedades y la política de Holanda para después hacer reuniones con todas las instituciones del Estado que podrían estar involucradas, en las que ellos podían hablar de sus diferentes contribuciones al tema, ¿qué deberían hacer? y ¿cómo coordinar todo? Era un ejercicio de imaginación basada en un escenario real pero extremo, para que se debatiera ¿qué hacer? Y no sé si ese tipo de coordinación formal e informal se podría hacer, podría ser una forma de empezar, son relaciones inter-institucionales que obviamente faltan en este momento.

El otro tema que surgió de las presentaciones es el tema de los 80,000 casos judiciales vinculado al tráfico de drogas, ¿pero cuáles? ¿hay alguna forma de priorizar cuáles son los más importantes? Es eviden-

te que la relación con la política es lo más grave y dañino en el largo plazo para el país. Obviamente, el tráfico de drogas tiene múltiples efectos importantes, pero cuando entra en la política es el tema clave.

¿Hay una forma de decir vamos a poner los recursos en los casos que muestran las relaciones con las altas esferas de poder y no con las relaciones criminales de comunidades alejadas? Hay que tomar la decisión estratégica y movilizar los recursos para que vayan a las personas que básicamente representan la puerta de entrada de la actividad criminal en el poder público del país.

Y por último, si se tiene crimen organizado, narcotráfico y algún tipo de inmunidad a la violencia extrema por la organización social, por la complicidad pacífica entre ciertas autoridades y representantes de la criminalidad. No se puede esperar tampoco que políticos y comunidades en zonas de alta influencia criminal no vayan a tener contactos con grupos criminales. Pero es el estilo de contacto, es el estilo de relación y, por eso, se necesita una forma de investigación y persecución que no investigue sólo sobre la cantidad de contactos, es también en la calidad en lo que se tiene que profundizar en ese tema.

No se puede esperar tampoco que políticos y comunidades en zonas de alta influencia criminal no vayan a tener contactos con grupos criminales.

Tema 04

PROTEGER A LA POLÍTICA: RESPUESTAS DESDE LA SOCIEDAD



REDES ILÍCITAS Y POLÍTICA: UNA MIRADA DESDE LA EXPERIENCIA COLOMBIANA

JUAN FERNANDO LONDOÑO

DIRECTOR DEL CENTRO DE ANÁLISIS POLÍTICO Y
EX VICEMINISTRO DEL INTERIOR DE COLOMBIA

■ ■ ■ Voy a compartir algunas experiencias de lo que ha sido en la historia colombiana el vínculo entre política y redes ilícitas, así como algunas alternativas que a mi modo de ver pueden existir o pueden surgir para lo que está sucediendo en el Perú a este respecto, tomando en cuenta que estas situaciones se convierten en una oportunidad para fortalecer las instituciones democráticas.

Hay una tensión real en la sociedad peruana que se ha hecho evidente en el último proceso electoral (EMR 2014) que por un lado es una demanda de mayor transparencia y de mayor calidad de la representación política y del otro la fuerte presencia de lazos entre criminalidad y política. Encontramos entonces una sociedad que empieza a esculcar y expurgar los antecedentes de los candidatos, lo que muestra una sociedad civil y unos medios de comunicación que están atentos a controlar a los políticos -un elemento fundamental en un sistema democrático-; y por el otro lado, está el hecho de descubrir que existen tantas situaciones de relacionamiento entre las redes ilícitas y criminales con la política. Por ejemplo, descubrir más de 300 candidatos con condenas, muchas de ellas relacionadas con delitos tan graves como el narcotráfico, es una situación estremecedora y que obviamente debe llevar a la sociedad a decir: ¡Este tipo de personas no puede aspirar a gobernar! ¡Estas personas no tienen las condiciones que nosotros queremos para quienes aspiren a regir los destinos públicos! Entonces, considero que esta es una oportunidad para discutir los temas institucionales, discutir los temas de la política e impulsar procesos que ojalá terminen y culminen con un perfeccionamiento del sistema democrático en el Perú y un mejoramiento del sistema de partidos, de la transparencia y la rendición de cuentas que se deben esperar de los que hacen política.

Dicho lo anterior, esta presentación va a tratar un poco de contar lo que ha sucedido en Colombia y lo que este tipo de situaciones genera para una sociedad como Colombia o Perú. Quiero arrancar con una pregunta que parece importante porque explica mucho las diferencias entre ambos países. Ayer en una reunión decía, si Perú y Colombia siempre se están peleando el primer lugar en quién produce más coca ese año ¿por qué ese nivel de producción de cocaína tienen impactos tan distintos en la sociedad? en el caso colombiano, lo que ha sucedido es que no hemos tenido la consolidación de un Estado que tenga el monopolio legítimo de la fuerza y eso se debe en gran parte al trasfondo del conflicto armado que tiene 50 años en el país y estamos esperando culminar ese triste ciclo de nuestra historia con las negociaciones de paz que hoy en día se llevan en La Habana, Cuba, con las FARC. Ese trasfondo es el que ha permitido que surjan otros desafíos al Estado que intentan y han intentado disputar la capacidad coercitiva a las autoridades públicas e imponer unos órdenes mafiosos en las regiones.

Esta presentación está dividida en tres partes, en la primera voy a contar la historia desde la perspectiva de cómo los grupos criminales se han transformado y adoptado estrategias distintas frente al Estado; en la segunda voy a tratar de hacer un panorama de las respuestas institucionales que ha dado el Estado, y en la tercera intentaré concluir con unas reflexiones que me parecen pueden ser útiles para el caso peruano y, en general, para los sistemas políticos democráticos.

LA EVOLUCIÓN DE LA CRIMINALIDAD: CÁRTEL DE MEDELLÍN, CÁRTEL DE CALI Y GRUPOS PARAMILITARES

Es importante señalar que el narcotráfico no es la única actividad criminal, pero sin duda es una ac-

En la década del 70 empieza a surgir el narcotráfico como una actividad ilegal bastante productiva, básicamente asociada a actividades de producción de marihuana, la misma que hoy se está legalizando en tantos estados de los Estados Unidos, pero en ese momento la respuesta obviamente fue represiva dado que era un negocio ilícito y esto contribuyó a convertirlo en algo aún más lucrativo.

tividad criminal de tal tamaño y de tal nivel de ganancias que es muy fácil acumular poder económico y, por dicha acumulación, está tentado a traducir ese poder económico en poder político, que es lo que sucede en toda sociedad: cualquier poder económico busca un correlato en el poder político. Obviamente aquí se trata de un poder económico ilegal y, por lo tanto, la forma como se da ese tránsito no es normal -ayudando a generar partidos políticos o financiando campañas legalmente, etc.- sino de una forma bastante distorsionada.

Voy a contar un poco la historia desde la perspectiva de Colombia. En la década del 70 empieza a surgir el narcotráfico como una actividad ilegal bastante productiva, básicamente asociada a actividades de producción de marihuana, la misma que hoy se está legalizando en tantos estados de los Estados Unidos, pero en ese momento la respuesta obviamente fue represiva dado que era un negocio ilícito y esto contribuyó a convertirlo en algo aún más lucrativo. La respuesta de la sociedad en ese momento fue de poco interés en el tema, no se reconoció que se trataba de un problema y se convivió con ello a tal punto que durante la década de los 80 esos gru-

pos mafiosos empezaron a convertirse en un actor emergente en la sociedad y entonces aparecen unas figuras en Colombia que se denominan los Traquetos, que son personas muy venidas a más, que hacen riqueza, que hacen una gran ostentación de la misma y que en una primera etapa tienen una gran aceptación dentro de la sociedad.

Una gran parte de la sociedad empezó a relacionarse con estos nuevos ricos. Casi todo el mundo tenía amigos mafiosos, iba a fiestas de mafiosos, participaban en actividades de mafiosos, etc., hasta el punto que los partidos políticos empiezan a invitar a los mafiosos a que hagan parte de la política y el señor Pablo Escobar es elegido en el año 1982 como Representante de la Cámara por Antioquia como parte de una lista del Partido Liberal y ahí empieza a partirse la historia porque este señor logra construir una organización criminal de tal poder y de tal naturaleza que cuando la sociedad reacciona y el Estado colombiano le dice “no, usted no es el tipo de persona que debe estar en el Congreso” y el ministro de Justicia de entonces, Rodrigo Lara Bonilla, denuncia que sus recursos provienen de actividades ilegales, el señor Escobar se siente traicionado,

huye de la Justicia y empieza a declararle la guerra al Estado colombiano con el asesinato del propio Ministro Lara que lo había denunciado y empieza así uno de los periodos más violentos, convulsionados y críticos de la vida colombiana que fue la lucha del Estado contra el cártel de Medellín.

En esta primera etapa lo que se produjo no fue un intento de influenciar el poder político sino de controlarlo; un tránsito de una actividad económica ilegal sumamente lucrativa que ha generado poder, hacia el poder político. El rechazo de ese paso de la vida criminal a la política es lo que desata la fricción y la guerra. En este contexto, el cártel de Medellín decide emplear diferentes tácticas para someter al Estado.

Un personaje menos conocido de aquella época, Carlos Lehder, uno de los jefes del cártel de Medellín, crea un partido político que se llamó el Movimiento Latino Nacional que era un partido que reivindicaba el nacionalismo colombiano, el derecho colombiano a explotar autónomamente los recursos naturales, incluida obviamente la hoja de coca y la marihuana, el no tener injerencia extranjera y a que no hubiese extradición con los Estados Unidos. Ese aparato fracasa en el enfrentamiento con el Estado. La mayor parte de los jefes de los líderes del cártel de Medellín terminan abatidos en enfrentamientos con las autoridades o asesinados en vendettas entre organizaciones criminales y así ese primer capítulo de enfrentamiento entre los mafiosos y el Estado que caracterizó la década de los '80 y principios de los '90 se cierra con un saldo a favor del Estado.

Esto no significó que el problema del narcotráfico terminase allí, ni mucho menos que la relación entre la política y las mafias hubiese concluido. Lo que significó es que la siguiente generación de líderes de la mafia, aquellos que dirigieron en el Cártel de Cali, aprendieran la lección de su antecesor y dijese “nosotros no vamos a meternos en la política, para nosotros lo importante es tener amigos en la política, tener la posibilidad de acceder a los centros de poder político” y así el Cártel de Cali básicamente se dedicó a financiar políticos hasta el punto de lograr infiltrar la campaña de Ernesto Samper en 1994 y aportar 6 millones de dólares para esa campaña que terminó con el triunfo de Samper en esa elección. Sin embargo, eso no le significó al final el haber comprado poder político en Colombia, porque en la

medida en que el escándalo apareció, la sociedad civil, los medios de comunicación y las élites reaccionaron en contra de esas maniobras y la respuesta de Estado fue de nuevo perseguir a estos miembros del Cártel de Cali que lograron sobrevivir. Los que lograron sobrevivir a las vendettas de la época están en este momento pagando cárcel en Estados Unidos.

Desafortunadamente, la historia del narcotráfico no termina ahí. Lo que va a suceder después es que quienes van a heredar esos emporios criminales de los cárteles de Cali y Medellín van a ser los grupos de autodefensas, los denominados paramilitares. Estos grupos paramilitares entendieron que había que evitar una sobreexposición política y más bien asegurar controles territoriales que les permitan mantener sus negocios, fortalecer sus estructuras militares y controlar el poder en las regiones. Esta estrategia de los paramilitares va a darse desde finales de la década 90 hasta mediados de siglo XXI, hasta el año 2006 – 2007, cuando el proceso de negociación con el presidente Álvaro Uribe conduce al desmantelamiento de esas estructuras criminales. La estrategia diseñada por estos nuevos criminales los empuja a ejercer un poder de captura del Estado en las regiones, de tal modo que se renuncia al control político nacional directo y más bien se opta por una estrategia de control de abajo hacia arriba, esa estrategia también termina siendo develada gracias al trabajo de investigadores académicos y organizaciones de la sociedad civil que empiezan a descubrir unos patrones de conducta atípicos en el comportamiento electoral de ciertas regiones y se revela así la llamada “parapolítica” que fue el asocio de políticos regionales y grupos paramilitares para asegurar el control de ciertos territorios.

Básicamente lo que hacían los grupos paramilitares era establecer un monopolio sobre la competencia política, quienes aspiraban a hacer política tenían que contar con su anuencia y, en muchos casos, dependiendo del nivel de control que tenían, ellos aportaban a las campañas de los políticos, en otros casos los políticos tenían que pagar las cuotas a los paramilitares para poder hacer campaña. En todo caso era claro que quien quisiera participar electoralmente y hacer campaña tenía que contar con un nivel claro de acuerdo con estos grupos paramilitares en las regiones. Este nuevo fenómeno de la parapolítica no se extingue en la confrontación con el Estado sino que se diluye luego de la negociación

con el Presidente Uribe y termina revelándose ante la opinión gracias a la acción de la Justicia que develó y castigó esta asociación criminal.

Hoy en día, tenemos estructuras criminales que se llaman bandas criminales o Bacrim que ejercen influencia en las regiones pero que no tienen esa capacidad de desafío y que han optado por unas tácticas de camuflaje en sus áreas de influencia, es decir, que mientras menos visibles sean, mejor les va, porque más protegen sus negocios turbios y su actividad criminal. Es decir, han ido en la lógica exactamente contraria a la de sus predecesores para evitar notoriedad y más bien conseguir pasar desapercibidos.

REDES ILÍCITAS Y RESPUESTAS DEL ESTADO

He hecho un recuento de la historia de cómo la criminalidad ha actuado y se ha ido adaptando. Esto es muy importante, las organizaciones criminales se van adaptando en la medida en que el Estado empieza a cercarlas y a poner coto a sus acciones. Entonces ¿cuáles han sido las respuestas que ha dado el Estado frente a estos temas? Lo primero, es que el Estado colombiano ha tenido una política criminal seria frente al tema, muchos de estos actores políticos que han terminado juzgados y condenados lo han sido gracias a la acción de las autoridades judiciales, quienes han permitido establecer los casos, llevar estas personas a juicio y condenarlas. Ahora, no puede haber una propuesta puramente punitiva para resolver el problema sino que se tiene que entender que -como sociedad- hay que proteger la política, hay que ayudar a dignificarla, hay que reconocer su valor y, por lo tanto, se tiene que crear una institucionalidad que permita proteger esa política. No basta con tener normas para castigar a los que actúan mal, que es esperar a tener este escenario negativo, y aunque permanentemente hay personas que actúan mal uno no puede simplemente esperar a que la justicia actúe y actué, sancione y sancione, sino que es preciso generar cambios en los incentivos políticos con los cuales actúan los actores que buscan el poder y esa va a ser la clave del asunto que quiero mencionar al final.

Entonces, los primeros grupos de políticos que fueron investigados, quienes fueron condenados en la primera etapa de esta historia y especialmente quienes fueron condenados durante el Proceso 8000 –

donde 17 políticos fueron investigados y 14 fueron condenados- lo fueron básicamente por delitos de enriquecimiento ilícito, es decir, a estas personas se les abrieron investigaciones sobre la procedencia de sus recursos y no pudieron justificarlos, razón por la cual terminaron condenados en muchos casos por cosas que parecieran triviales pero que permitieron la acción judicial. Por ejemplo, esas personas visitaban a los Rodríguez Orejuela en Cali y ellos les pagaban las facturas de hotel, obviamente esa fue la prueba de que estos políticos estaban recibiendo dinero de la organización criminal, hay que tomar en cuenta que en la relación con la criminalidad es muy difícil encontrar lo que llaman la bala de plata, la prueba fáctica, porque en gran medida esas transacciones se hacen con dinero en efectivo, son reuniones informales donde todo el mundo sabe que está cometiendo un delito y por lo tanto se cuida de no dejar pruebas; a pesar de ello, una acción judicial eficaz permite encontrarlas. Hay otro ejemplo, recuerdo que uno de los altos personajes condenados en el Proceso 8000 tenía una colección de arte fantástica, nunca pudo demostrar de dónde sacó la plata para conseguir esa colección de arte, entonces fue condenado por enriquecimiento ilícito.

Posteriormente, las personas condenadas por la relación con la parapolítica fueron condenadas por delitos de concierto para delinquir y concierto para delinquir con fines terroristas, es decir, se aliaron con una organización criminal armada con el propósito de ayudar al buen funcionamiento de esa organización criminal porque a medida de que los políticos servían de apoyo para las organizaciones paramilitares, estas a su vez se fortalecían en las regiones. Los paramilitares no solamente controlaban el proceso de nominación de los candidatos sino también el proceso de contratación pública y muchos se enriquecían más con la contratación pública que con los recursos de la droga que normalmente reinvertían en mantenimiento de sus ejércitos privados.

No obstante, como mencioné anteriormente, el Estado no puede tener simplemente un régimen draconiano y sancionatorio que ponga todo el acento en la acción de la Justicia, aunque vale la pena tener normas que refuercen ese aspecto. En ese sentido, en Colombia, desde la Constitución del 91, hay una apuesta clara y seria que busca que haya políticos más transparentes, más comprometidos con la defensa de lo público y más enfocados en la defensa

Posteriormente, las personas condenadas por la relación con la parapolítica fueron condenadas por delitos de concierto para delinquir y concierto para delinquir con fines terroristas, es decir, se aliaron con una organización criminal armada con el propósito de ayudar al buen funcionamiento de esa organización criminal porque a medida de que los políticos servían de apoyo para las organizaciones paramilitares, estas a su vez se fortalecían en las regiones.

del bien colectivo que en la defensa de intereses privados y hemos creado una serie de instituciones que funcionan muy bien para ese fin. Por ejemplo, el retiro de la inmunidad parlamentaria y la creación de la pérdida de la investidura. Esta figura ha permitido que desde 1991 a la fecha, 76 congresistas hayan perdido la investidura, o en otras palabras han muerto políticamente, la pérdida de investidura se aplica cuando los congresistas rompen una ley o se presentan a elecciones estando inhabilitados o gestionan una ley que favorece sus empresas propias, entonces, son investigados por el Consejo de Estado y condenados con la pérdida de investidura. Es muy importante resaltar que quien pierde la investidura nunca más puede volver a presentarse a elecciones, tiene que irse para su casa y olvidarse de la política. Hay que anotar que lamentablemente lo que han hecho los políticos es que han encontrado en sus hijos unos grandes líderes para proseguir la especie y terminan con los clanes familiares muy bien instalados, pero por lo menos quien es condenado no puede seguir en actividades públicas ni siquiera puede

volver a contratar con el Estado. Esta medida -que aparentemente es draconiana- ayuda a desincentivar a que quien quiera entrar a la política a defender intereses privados, mejor lo piense dos veces "mejor quédate defendiendo los intereses privados desde afuera, desde el lobby, desde donde sea, pero no vas al Congreso a defender intereses particulares". Esa es una norma que me parece muy importante y que ha funcionado bien, obviamente como en todo, hay críticas y hay problemas porque no hay una segunda instancia, entre otras cosas.

Una segunda norma que también ha funcionado bien tiene que ver con las investigaciones judiciales propiamente dichas, con la acción de la justicia. 199 congresistas han sido investigados por la Corte Suprema de Justicia en hechos relacionados con la parapolítica, de los cuales hay 41 que han terminado el proceso con condenas, 5 han sido absueltos y hay 147 procesos todavía abiertos en investigación. Es decir, más de dos centenares de políticos procesados judicialmente, sumando la cantidad de políticos

Lo que hicimos en Colombia, fue empezar a generar nuevos incentivos, a partir de un acto legislativo en el 2009, fue establecer un principio básico que es el de la responsabilidad política de los partidos para que asuman las consecuencias de poner gente indeseable en sus listas y eso incluye, por ejemplo, que el partido sea sancionado pecuniariamente por haber puesto un candidato que terminó recibiendo financiamiento ilícito o asociándose con grupos criminales.

que terminan involucrados en las acciones criminales. Esto permite observar el tamaño del desafío que ha tenido que enfrentar el Estado y la sociedad colombiana en este tema particular de relaciones entre la política y la criminalidad.

Entonces ha habido una respuesta desde el aparato judicial para sancionar y condenar a quienes han infringido la ley y han establecido estas relaciones con la política. Las reflexiones durante el proceso han coincidido en que la política es necesaria, es básica para el buen funcionamiento de la sociedad y que no basta con sacar a los malos sino que tenemos que construir unas normas que faciliten el buen ejercicio de la política, que faciliten el buen funcionamiento de las instituciones, y para eso tenemos que fortalecer a los partidos políticos. Lo que hay que entender es que pese a todos sus defectos y a todos sus problemas, hay que devolverle la majestad a la política y eso no se hace solamente con frases bonitas, diciendo que la política es para el bien común sino construyendo la institucionalidad

y Colombia ha hecho el esfuerzo de ir construyendo una institucionalidad para los partidos.

Desde el año de nuestra Constitución del 91 se creó un marco constitucional que permite reconocer el valor de los partidos en la actividad pública. La ley 130 de 1994 establece el financiamiento público de los partidos y establece el financiamiento público de campañas mediante el método de reposición de votos. Empieza, con esta medida, el Estado a invertir en producir una cierta política de calidad, por ejemplo, Colombia ha ido avanzando en esa dirección y puedo decir que en materia de la elección presidencial tenemos el sistema más avanzado de América Latina de garantías para un proceso de elección presidencial, muy importante en nuestros países donde el presidente es la figura más importante de la política, y por lo tanto, hay que blindar al presidente, hay que proteger la figura presidencial desde la campaña, no basta con que un presidente tenga que conseguir los recursos privados y luego el Estado le dé un reembolso porque ese presiden-

te va a tener que ir a buscar esos recursos privados de algún lado, y esos recursos pueden terminar saliendo de una organización criminal, como el Cártel de Cali, como sucedió en el 94. Pero aunque ese sea el caso extremo, es claro que es muy posible que los recursos terminen saliendo de grandes grupos económicos que tienen un interés mucho más específico que el de ayudar al buen funcionamiento de la democracia. Y cuando un presidente llega a gobernar, pues tiene que gobernar con esos factores de poder y con el hecho de que grandes grupos económicos lo ayudaron a elegir y cuando uno se pregunta ¿Por qué tenemos sociedades tan desiguales y tenemos unos sistemas tributarios tan mal diseñados? Pues mucho tiene que ver con el hecho de que quienes tienen mucho dinero han invertido en conseguir ese poder político para proteger sus intereses. Entonces hoy en día, gracias a la ley 996 del 2005, el financiamiento de la campaña presidencial en Colombia es en más del 80% de origen público anticipado. Cuando la persona se inscribe y empieza la campaña, esta persona recibe un cheque del Tesoro Nacional para que pueda contratar la publicidad, pagar a sus equipos de campaña, desplazarse, pagar una sede, contratar asesores y hacer la campaña política y quienes pasan a la segunda vuelta reciben un cheque adicional para que financien su campaña en la segunda vuelta y eso protege al presidente y protege la democracia.

Son este tipo de normas las que ayudan a construir una institucionalidad fuerte y lo último que quiero resaltar en este término de institucionalidad es cómo cambiar los incentivos de los políticos en su relación con los criminales. Les voy a contar una anécdota de la vida partidaria, fui secretario de juventudes del Partido Liberal en los '90 y recuerdo que en un momento determinado hicimos un reclamo al partido porque había puesto en la lista a un señor que era senador de la República por la Guajira, le decían el hombre Marlboro porque era el rey del contrabando de cigarrillos, y a esta persona el partido lo había puesto en la lista a pesar de nuestra inconformidad, en una reunión privada el partido decía "él es el dueño de los votos allá, si nosotros no lo ponemos el señor igual va a salir, entonces por qué no lo ponemos si nos puede ayudar a sacar un montón de votos para el partido y gobernar". Los partidos tienen esa lógica perversa, de que muchas veces lo importante es el poder, no importa cómo se obtiene.

Lo que hicimos en Colombia, fue empezar a generar nuevos incentivos, a partir de un acto legislativo en el 2009, fue establecer un principio básico que es el de la responsabilidad política de los partidos para que asuman las consecuencias de poner gente indeseable en sus listas y eso incluye, por ejemplo, que el partido sea sancionado pecuniariamente por haber puesto un candidato que terminó recibiendo financiamiento ilícito o asociándose con grupos criminales. Otra medida es, por ejemplo, que el partido puede ser sancionado impidiéndosele que presente una candidatura en esta circunscripción para la siguiente elección cuando esta persona termina siendo condenada, así mismo, el partido pierde las curules de quienes terminen siendo investigados desde el momento mismo en que es arrestado, no solo cuando recibe una condena, esta figura se llama silla vacía. Antes de eso, por ejemplo, a un congresista se le abría una investigación por relación con narcotráfico, ese congresista iba a una detención preventiva, pero el partido no perdía nada, se ponía a otro que seguía en la lista y seguía votando y mantenía su misma mayoría. A partir de la reforma del 2009 el partido pierde esa silla, no puede reemplazar a la persona cuando esa persona ha sido detenida o ha perdido su curul, así sea transitoriamente, por relación con organizaciones criminales ilegales o narcotráfico. De esa forma los partidos tienen que cuidarse, tienen que velar por su reputación política frente a la sociedad y tienen que cuidar su capital político, empiezan a pensar "yo no voy a poner en mi lista una persona que termina condenada porque esa curul la voy a perder y voy a recibir otros castigos".

Esta transformación institucional ha permitido en Colombia poseer un régimen que permite sancionar y que efectivamente ha llevado a que un montón de congresistas hayan sido procesados por la justicia y condenados. Al mismo tiempo, hemos ido recorriendo un camino al fortalecimiento institucional y de protección de la política, para que la sociedad pueda tener en la política la representación de lo que quiere que realmente sea.

>> PANEL DE COMENTARIOS DE ESPECIALISTAS

JORGE DEL CASTILLOMIEMBRO DE LA DIRECCIÓN POLÍTICA
DEL PARTIDO APRISTA PERUANO

■ ■ ■ La política hay que verla como un compromiso de servicio, la hace quien tiene la vocación de entrega y de compromiso, no hay duda de que se infiltre alguna gente, pero en todos los partidos hay gente correcta.

¿Cómo protegemos la política? Hay que poner algunos tamices, por ejemplo, una ventanilla única de control donde se indiquen antecedentes del candidato; los procesos internos de elección, puesto que si no se tiene el control, la elección interna será ganada por el que tiene más plata; cuidar el costo de las campañas, los partidos tienen Tarifas Rack por las que pagan 3, 4 o 5 veces más que las empresas por un aviso de 30 segundos; la franja electoral no es vista, sería mucho más útil que se den 10 spots al día de 30 segundos, a que se den 3 minutos seguidos.

¿Qué más podemos corregir? El financiamiento directo, ayuda mucho explicarle a la opinión pública

el porqué del financiamiento directo, pues sin éste probablemente exista una intrusión mucho más fuerte de otras fuerzas oscuras y negativas; la RENIEC podría financiar el sistema de padrones, con esto los partidos serían no sólo observadores sino actores directos del proceso interno, lo que permitiría eliminar el voto preferencial, reforzando la democracia interna que en estos momentos tiene severos problemas; reducir las vallas del Jurado Nacional de Elecciones.

¿No van a ahuyentar el dinero de la política porque le pongas más controles de ese tipo? Es igual que en la economía, les pones más impuestos y lo único que haces es aumentar la informalidad, así funciona la política. Por ello, se debe tener cuidado con las actitudes controlistas teóricas, pues si se equivocan y puede llevar a un mayor error.

¿No van a ahuyentar el dinero de la política porque le pongas más controles de ese tipo? Es igual que en la economía, les pones más impuestos y lo único que haces es aumentar la informalidad, así funciona la política.



ROLANDO LUQUE

ADJUNTO PARA LA PREVENCIÓN
DE CONFLICTOS SOCIALES Y A LA GOBERNABILIDAD
DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

■ ■ ■ La política no es un asunto sólo de políticos, hay un rol que deben jugar los ciudadanos individualmente y de manera organizada. En relación a este papel ¿cuánto puede hacer el ciudadano frente a eso?

Quiero partir de la premisa que ningún país tiene su democracia comprada, las democracias están expuestas, sometidas a una serie de riesgos; los tres riesgos para la democracia peruana en este momento, son: el progresivo desprestigio de la política y la difícil la recuperación de instituciones; el impacto que tiene la actuación de la política en la economía; y que todavía subsisten en el país ideas que respaldan proyectos políticos totalitarios.

¿Desde dónde debe hacer política el ciudadano? Los ciudadanos tienen la posibilidad de convertirse en un actor político desde su computadora o Smartphone, la nueva esfera pública; no quiere decir que la política deba trasladarse a las redes sociales, pero si hay un ciudadano activo que está generando corrientes de opinión desde las redes, por ejemplo, examinar con detalle las hojas de vida, es una contribución importante desde la sociedad. Los ciudadanos podríamos acceder a la información de los partidos políticos y, de esa manera, contribuiríamos con ellos, con su transparencia, con su limpieza y a través de ellos con la democracia.

*Los ciudadanos tienen la posibilidad de convertirse en un actor político desde su computadora o **Smartphone**, la nueva esfera pública; no quiere decir que la política deba trasladarse a las redes sociales, pero si hay un ciudadano activo que está generando corrientes de opinión desde las redes...*

GERARDO TÁVARA

SECRETARIO GENERAL DE LA ASOCIACIÓN CIVIL TRANSPARENCIA



■ ■ ■ Lo que necesitamos en el Perú es proteger la democracia, proteger la política.

Al respecto, tengo tres puntos: Los aportes que la sociedad civil tiene que hacer, como la observación de los procesos electorales en su integridad, al conjunto del proceso; el financiamiento público directo en el Perú, en el 2014 asignarlo hubiera representado 0.006% del presupuesto la República, una inversión que los partidos políticos han de emplear en la formación y la capacitación de sus militantes; y, las sanciones efectivas a los partidos políticos que no cumplen con el reporte de sus gastos de campaña, actualmente, la máxima sanción que puede aplicar la ONPE es el suspender el financiamiento público directo, al no existir la sanción no es efectiva.

Por otra parte, es importante hacer obligatorio que los candidatos informen sus ingresos y bienes en las declaraciones juradas de las hojas de vida, actualmente, declararlos no es obligatorio sino facultativo. Se debe establecer una mayor protección de la política para controlar una posible penetración o para expulsar a aquellos que representan intereses ilícitos. Y, en la línea de un gobierno abierto, instalar una Ventanilla Única Electoral para que los partidos políticos puedan acceder a registros que hoy están dispersos, con la información de aquellos que buscan ser candidatos o que buscan financiar un partido político.

Tenemos que discutir en qué medida esta alianza por el gobierno abierto de la que Perú forma parte puede ser útil también para recuperar la calidad de la política en nuestro país.

Se debe establecer una mayor protección de la política para controlar una posible penetración o para expulsar a aquellos que representan intereses ilícitos.

Reflexiones finales

■■■ Lo primero es que hay que construir un consenso contra intuitivo: nadie quiere a los políticos, pero tenemos que defender la política, lo cual incluye darles más financiamiento público. Por ejemplo, el otro día estaba en una entrevista y opinaban "pero ¿por qué?, ¿cómo le vamos a dar dinero público a estos tipos!". Pues la razón es que si no les das dinero público a estos tipos alguien se los va a dar y ese alguien puede ser alguien legal o alguien ilegal. Entonces, cuando el Estado, cuando la ciudadanía no invierte en la calidad del proceso político, pues la calidad del proceso po-

lítico termina respondiendo a otros factores que terminan afectando más a la sociedad y termina saliéndole mucho más costoso a la sociedad en su conjunto.

Segundo, hay que trabajar para fortalecer las instituciones. Nuestras sociedades están en proceso de transformación, pero si no le apostamos a tener partidos políticos serios, organizados y responsables muy difícilmente vamos a conseguirlos. O sea, la naturaleza, el mercado, no nos va a dar unos partidos de calidad y lo que nosotros tenemos que hacer es una

apuesta real a conseguir una calidad institucional y eso implica tomar una serie de decisiones al respecto.

Lo último que es necesario para resolver todos los temas es tener una hoja de ruta, tener un mapa en el que establecer prioridades. No todas las cosas buenas vienen juntas, y no todas las cosas buenas se pueden hacer al mismo tiempo. Uno no puede resolver todos los problemas de la política en una reforma, uno lo que hace es identificar cuál es el problema que quiere resolver, a dónde quiere llegar y empezar a poner las bases, las estructuras que permitan avanzar en

esa dirección. Y se tiene que construir un consenso sobre eso y ese es un consenso que no se construye solamente con los partidos, porque muchas veces los partidos no tienen interés porque con las actuales reglas de juego les va bien, sino también con la acción de la ciudadanía, de la sociedad, de diferentes organizaciones, de centros de pensamiento, de organizaciones internacionales en ayudar a movilizar ese pensamiento, Churchill decía 'la guerra es un asunto muy serio para dejárselo a los militares' y yo digo parodiándolo 'la política es un asunto muy serio para dejárselo a los políticos'.

Conclusiones

PERCY MEDINA

JEFE DE MISIÓN PARA EL PERÚ DE IDEA
INTERNACIONAL

Las reflexiones de estas dos mañanas de trabajo parten del reconocimiento de que el financiamiento de la política es indispensable para nuestro sistema democrático y que, por lo tanto, no tendría que verse como un tema impopular que hay que esconder, sino como un medio para que la democracia pueda funcionar adecuadamente. La política democrática implica también que los políticos se vinculen con los electores, que den a conocer sus ideas escuchen sus distintos puntos de vista y puedan representarlos adecuadamente. Y todo eso requiere recursos.

Daniel Zovatto dijo que la democracia no tiene precio pero sí un costo de funcionamiento, una primera idea a la que se le ha puesto ejemplos en los distintos paneles. También ha estado muy presente en la discusión la constatación respecto a que hemos visto en muchísimos países una serie de escándalos y problemas vinculados con el dinero en la política, escándalos que han minado la confianza de la ciudadanía en los políticos y los partidos. Muchos de esos escándalos han estado vinculados a la compra de poder por parte de actores que están en la legalidad, pero en muchos casos se ha tratado de redes ilícitas, lo que es doblemente preocupante.

Hemos visto, entonces, que la regulación del dinero en la política es necesaria para permitir el ejercicio normal de la acción política, para nivelar el piso entre quienes tienen más recursos y quienes tienen menos; pero también para defender a la política de la compra de poder por los particulares. El financiamiento es una importante vía a través de la cual los grandes intereses, lícitos e ilícitos, ven una oportunidad de ejercer influencia. Esto es particularmente preocupante cuando los expertos constatan que en el Perú las redes de crimen organizado se fortalecen y, según muchos indicios, incrementan sus tratos con los políticos y sus partidos. Queda claro que esta infiltración directa en el ejercicio de la política supone una distorsión grave de las condiciones para el juego democrático y una amenaza seria al estado de derecho.

De este modo, se ha llegado a la conclusión de que hay que atender y regular de manera urgente la relación entre dinero y política, no sólo para mejorar la calidad de la democracia, que ya sería razón suficiente, sino para proteger a la democracia y la política de la penetración del crimen organizado. Dicha regulación debe estar pensada tomando en cuenta que los partidos requieren acceder a recursos económicos suficientes para cumplir su finalidad y que la sociedad demanda que haya transparencia en relación al origen del dinero que llega a la política. Por lo tanto, tienen que haber normas razonables, racionales, ni excesivas ni controlistas, como ha sugerido Jorge del Castillo, que garanticen las dos finalidades al mismo tiempo.

Hay que tener un tipo de regulación consensuada que ayude a que los partidos y los políticos hagan su labor adecuadamente, y un control que no obstaculice la política sino, al revés, que promueva la política democrática, pero con transparencia, supervisión y sanción. En ese mismo sentido, es necesario fortalecer los partidos y comprometerlos con este objetivo. Se requiere tener mecanismos de control interno más efectivos y profesionales, incluir entre los responsables de rendir cuentas a los candidatos y precandidatos (si recibieran dinero para sus propias campañas) y que el Estado pueda sancionar efectivamente. Con este fin se ha sugerido que el Congreso de la República modifique el Régimen Sancionador, para que la ONPE tenga mayor competencia administrativa en la supervisión de las finanzas y que el Poder Ejecutivo otorgue financiamiento público directo.

Se ha señalado reiteradamente que no hay que quedarse solamente en las normas, sino que es muy importante prestar atención a su aplicación y que hay que ayudar a los partidos políticos y a las autoridades electorales a que esa aplicación sea razonable y cumpla su finalidad. Uno de los grandes aliados para hacer que las normas se hagan efectivas son los medios de comunicación, que pueden hacer seguimiento de la implementación y hacer públi-



cos los eventuales malos manejos de las finanzas políticas. Ha sido recurrente en las discusiones la constatación de la necesidad que la regulación implique normas efectivas de transparencia dentro de los partidos y que se conozca el monto y la fuente del dinero, así como los gastos que se realizan. No se trata de ahuyentar a los donantes de las campañas políticas de los partidos, porque nos interesa que los partidos tengan más recursos para hacer mejor política, pero es indispensable garantizar que haya transparencia acerca del origen de esos recursos y cómo se destinan. Pero para ello no bastan las normas. Hace falta voluntad política para que se cumplan bien y no tratando de esquivarlas o, como decimos en Perú, de sacarles la vuelta.

También hay que tratar de limitar o disminuir los costos de las campañas. Se han dado propuestas muy concretas para que las campañas cuesten menos y las actividades políticas cuesten menos. Eso tiene mucho que ver con cómo se regula el calendario electoral y el acceso a medios de comunicación. Al respecto se ha señalado que debería hacerse con mucho sentido común y en consulta con los partidos, evitando el voluntarismo. Se ha mencionado también con insistencia la importancia de reducir una serie de brechas que se generan en cuanto al acceso al financiamiento. De igual manera, las brechas entre grupos que tienen mayor capacidad para acceder al financiamiento y grupos que tienen menor capacidad para ello, como las mujeres y los jóvenes. Esto ayudaría también a equilibrar el piso de las campañas para que la competencia esté basada en las propuestas, en la política y no en el dinero.

Ha sido notable la preocupación por el financiamiento público, la necesidad de que el Estado y los ciudadanos - con nuestros impuestos- financemos la política y que no la dejemos en manos de quienes quieran financiarla por alguna finalidad subalterna. Se ha dicho que si no la financiamos los ciudadanos y ciudadanas habrá alguien que quiera financiarla; y también se ha anotado que este financiamiento ciudadano no debe ser sólo simbólico sino sustan-

tivo. Entonces, es importante garantizar que haya un financiamiento mixto donde el financiamiento público sea razonable, que permita disminuir la dependencia que genera el financiamiento privado. Es importante apoyar el pedido de la ONPE de financiamiento público. Sólo hay que aplicar la ley que ya está vigente, que establece entregar a los partidos un financiamiento que permita financiar sus actividades de investigación y capacitación, así como su funcionamiento ordinario.

Se ha dicho que es importante que las normas y reglas sean acordes con el contexto del país y de nuestro sistema de partidos, que tengan la capacidad de institucionalizar y regular, pero sin entorpecer la labor política. Para eso, habrá que hacer algunos ajustes que se pueden ir consensuando también entre las organizaciones políticas y los organismos electorales para una mejor aplicación de la normatividad. Se ha señalado que es bueno promover buenas prácticas al interior de los partidos políticos, que es importante que los partidos también pongan a tono su funcionamiento con estas demandas de la ciudadanía de mayor transparencia, mayor rendición de cuentas, más efectividad, mejor representación, etc. Eso supone también ajustar normas y procedimientos internos.

Para eso también debe servir el financiamiento público porque a los partidos se les pide muchas cosas. ¿Cómo se financia eso? Se quiere democracia interna, se quiere gestión transparente, con contadores profesionales, se quiere una serie de cosas que si no se financian desde la ciudadanía, son muy difíciles de exigir. También se requiere, como se ha señalado, de mejores filtros para la selección de candidatos.

En un escenario de debilidad de los partidos se hace más fácil la infiltración de actividades ilegales en la política, mediante candidaturas cercanas a estas redes. El financiamiento público directo también ayuda a desincentivar la inclusión de candidatos cuya principal virtud es aportar recursos a la campaña.

Y finalmente, se ha señalado la importancia de promover interacción y colaboración entre las distintas instituciones estatales y entre estas y las organizaciones de sociedad civil y los medios de comunicación. Varias entidades estatales han señalado que tienen información que pueden aportar al trabajo de otras, pero que no pueden compartirla o no la están compartiendo. Una activa colaboración entre la Procuraduría, el Ministerio Público, la ONPE, el JNE, el RENIEC y la Unidad de Inteligencia Financiera generaría un cambio importante en cuanto a la información a la que podrían acceder los partidos y la ciudadanía. Por otra parte, las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación pueden ser claves en la búsqueda y difusión de información, tanto en la fase de selección de candidatos como en la etapa propiamente electoral. En particular, se ha señalado el tema de la ventanilla única que serviría para que haya información adecuada y centralizada previa a la presentación de las candidaturas.

Queda una serie de tareas por delante. Las tres instituciones organizadoras del evento seguiremos comprometidas con impulsar estas tareas y, sin duda, contaremos con la activa colaboración de otras instituciones públicas y privadas. El diálogo ha mostrado que hay visiones comunes y hay, por lo tanto, también objetivos comunes y acciones conjuntas que podemos trazar.

Se ha dicho que si no la financiamos los ciudadanos y ciudadanas habrá alguien que quiera financiarla; y también se ha anotado que este financiamiento ciudadano no debe ser sólo simbólico sino sustantivo. Entonces, es importante garantizar que haya un financiamiento mixto donde el financiamiento público sea razonable, que permita disminuir la dependencia que genera el financiamiento privado. Es importante apoyar el pedido de la ONPE de financiamiento público.



PERCY MEDINA
JEFE DE MISIÓN PARA EL PERÚ DE IDEA
INTERNACIONAL

■ ■ ■ “El Financiamiento de la Política” es un tema trascendente, de plena vigencia en nuestra realidad peruana, en Latinoamérica y a nivel mundial.

Las causas para que sean vistas en audiencia pública son audiencias de varias horas, tediosas a veces, con casos que provienen de los 96 juzgados electorales especiales establecido para estas masivas Elecciones Regionales y Municipales 2014 que tenemos a cargo, y algunos son casos interesantes para el cuidado, para su organización, pero no creo que tengan la relevancia necesaria para ser vistos por el Tribunal Supremo Electoral, en audiencia pública y con informe oral; sin embargo, así es la normatividad, tenemos que respetarla hasta que podamos cambiarla, pues realmente no creemos que sea lo más conveniente para el país ni para la democracia. Hay que hacer los ajustes necesarios para que haya menos apelaciones y también reducir los casos que se vean con informe oral.

En este ambiente febril electoral, hemos reinaugurado la cátedra electoral “Democracia Perú: Domingo García Rada” teniendo como primer expositor al doctor Zovatto, quien disertó sobre el estado de la democracia en América Latina y también me siento contento de estar en este evento porque es una especie de catarsis, de liberación, de oxigenación en este ambiente electoral, en la democracia que obviamente es más un estilo de vida, una forma de vida donde priman los valores de libertad, igualdad, justicia pero sobre todo la tolerancia que es lo que falta.

Y yo digo, en palabras muy sencillas, que el sistema democrático de gobierno es el entorno más idóneo para el desarrollo de la persona humana con dignidad, ese es mi concepto digamos coloquial y personal de lo que es la democracia y donde hemos de recusar todo tipo de violencia, venga de donde venga.

Reconociendo la trascendencia, la importancia del tema “Financiamiento de la Política en el Perú”, con la calidad de los expositores y el calificado audi-

torio creo que estaba garantizado el éxito de este evento y ya leeré las conclusiones después con más entendimiento.

Felicito a la ONPE, a IDEA Internacional, a la Fundación Konrad Adenauer por haber llevado a cabo este evento.

En la propuesta de la Nueva Ley de Partidos Políticos se trabaja mejor este tema del financiamiento público directo, indirecto, etc., se mejora sustantivamente. Tenemos una ley vigente pero aquí se hace realidad ese dicho “hecha la ley hecha la trampa”. Se dio la ley de financiamiento que se supedita a la disponibilidad presupuestal y, todos saben que estamos en un momento económico inédito en la historia del país con los indicadores macroeconómicos en azul y nos sentimos orgullosos. Sin embargo, son 12 millones de Nuevos Soles que no tienen mayor impacto en el Presupuesto General de la República y no se cumple con esto. Pienso que es muy importante para el país. En uno de los objetivos. ¿Cómo se habría podido utilizar este financiamiento público directo? Por ejemplo, en que se mantengan en actividad los comités, en el registro de organizaciones políticas que forman parte del JNE. En el año 2013 se hizo un estudio de campo en todo el país y se verificó que de los 18 partidos políticos inscritos en el ROP, solamente el 20% de los comités tenían funcionamiento. Esto se hizo público en el diario oficial El Peruano. Se hizo conocer al Congreso de la República y a todos los partidos políticos. La debilidad de los comités es obvia.

Estamos también aquí para los amigos que vienen del extranjero. En las primeras planas de los diarios y, también, en los noticieros de televisión, se está difundiendo de manera masiva que existen candidatos ahora sentenciados, con procesos penales en trámite, rehabilitados, etc. Yo creo que lo que hemos hecho en el sistema electoral con ayuda de la prensa es visibilizar una realidad que se mantenía oculta. No es que esté ocurriendo re-



cién en las elecciones regionales y municipales de 2014. Yo creo que este es un avance, no hay que verlo como un retroceso en la democracia peruana, se ha visibilizando una situación que se encontraba oculta y, obviamente, hay que hacer los correctivos necesarios, mejorar la normatividad. Algunos partidos políticos están retirando los candidatos que se encuentran en esa situación discutible, cuestionable. Hemos planteado muchas propuestas de reforma político-electoral ante el Congreso de la República, desafortunadamente no han sido atendidas oportunamente.

El día lunes concurrimos, invitados a una reunión en el Congreso de la República, con la Presidenta del Congreso, la Junta Directiva y los voceros de todos los grupos parlamentarios. Estuvimos ahí más de dos horas y lo positivo de esto es que se va a tomar en serio la discusión de las reformas políticas electorales propuestas.

En una reunión que hubo en un evento en el Congreso de la República hace un año, para tratar el tema del financiamiento público de los partidos políticos, dijimos que el financiamiento público tiene una impronta ética ¿por qué? porque permite eliminar de plano el ingreso de dinero de recursos de proveniencia ilícita como es el narcotráfico, lavado de activos, la corrupción, etc.

Creo que es una necesidad imperativa que en el próximo presupuesto se consigne esa suma mínima para intentar alejar, y poco a poco ir disminuyendo esa penetración del dinero de oscuro origen en la política peruana. Leemos en los diarios o después nos enteramos de que alguien ligado al narcotráfico financió tal o cual campaña en este mismo proceso electoral, no quiero entrar en detalles pero hemos visto noticias así en la prensa y nuestro trabajo, el trabajo de ONPE, el del JNE se acentúa en los procesos electorales.

En estas dos últimas semanas hemos resuelto más de 1,000 casos, lo que es realmente racional, y es

una garantía que nos esforzamos para que las sentencias, para que las resoluciones sean decisivas, porque de acuerdo a la Constitución son irrevisables judicialmente pero también quedan sometidas al análisis y crítica de los abogados de las partes. Llamaban a la garantía de la administración de justicia en la Constitución de 1979, y es un deber y un

derecho de la función jurisdiccional en la actual Constitución en su artículo 139.

Reitero mi felicitación a la ONPE, a la Fundación Konrad Adenauer, a IDEA Internacional y, sin más, declaro clausurado este importante seminario que hoy llega a su fin.

Creo que es una necesidad imperativa que en el próximo presupuesto se consigne esa suma mínima para intentar alejar, y poco a poco ir disminuyendo esa penetración del dinero de oscuro origen en la política peruana. Leemos en los diarios o después nos enteramos de que alguien ligado al narcotráfico financió tal o cual campaña en este mismo proceso electoral, no quiero entrar en detalles pero hemos visto noticias así en la prensa y nuestro trabajo, el trabajo de ONPE, el del JNE se acentúa en los procesos electorales.

FRANCISCO TÁVARA
PRESIDENTE DEL JURADO NACIONAL
DE ELECCIONES

■ ■ ■ Que una regulación adecuada y efectiva del financiamiento político sea muy necesaria en América Latina, no la hace inevitable. Nuestra región está llena de ejemplos de reformas condenadas al fracaso por problemas en su diseño y ejecución. En muchos casos tales defectos no son más que la materialización de intereses opuestos a la regulación de una materia muy sensible para la competencia electoral. En otros, sin embargo, los resultados decepcionantes no son más que el reflejo de la inflación retórica, los mitos y las expectativas desproporcionadas que casi siempre acaban gobernando la discusión del tema. Si bien es positiva y hasta necesaria, la creciente obsesión de la prensa con el financiamiento político en muchas democracias ha servido para propagar una poderosa mitología en la que traficantes de influencia, personajes corruptos, reformadores omniscientes y la subasta al por mayor de decisiones de política pública ocupan los lugares centrales. Frecuentemente, estas imágenes tienen poco contacto con las realidades del financiamiento político. Aunque se sabe mucho menos del tema de lo que sería conveniente para la democracia, lo que se sabe con cierta rigurosidad tiende a mostrar que el dinero no necesariamente determina los resultados políticos y que los instrumentos para regular su influencia en la política pocas veces logran algo más que un éxito moderado y transitorio.

La experiencia internacional sugiere que si los esfuerzos reguladores en materia de financiamiento político han de alcanzar, al menos, ese modesto nivel de éxito, es indispensable observar algunas reglas básicas.

1. HACER LAS PREGUNTAS CORRECTAS

La enumeración de riesgos serios y recurrentes para la democracia que hemos formulado en la parte inicial de este trabajo plantea otras tantas preguntas fundamentales, que deberían servir como una suerte de guía para casi cualquier esfuerzo normativo en este campo, ciertamente en América Latina. Esas preguntas son, al menos, seis:

- i. ¿Cómo minimizar el riesgo de que fuentes de financiamiento cuestionables/ilegales ingresen a los partidos y campañas?
- ii. ¿Cómo minimizar el riesgo de que la búsqueda de recursos para las campañas o las actividades partidarias haga emerger conflictos de interés para los tomadores de decisión, o que si emergen no sean detectados por los ciudadanos o la prensa?
- iii. ¿Cómo minimizar el riesgo de que las autoridades del gobierno utilicen electoralmente los recursos públicos a su favor?
- iv. ¿Cómo generar condiciones mínimas que permitan que un grupo amplio de partidos o candidatos tenga la posibilidad de hacer llegar su mensaje a los votantes?
- v. ¿Cómo generar condiciones para que la regulación del financiamiento político no alimente la inestabilidad del sistema de partidos y por el contrario contribuya a la institucionalización de los partidos?
- vi. ¿Cómo crear condiciones para que la legislación sobre financiamiento político se aplique eficazmente?

Cada una de estas preguntas apunta a un tema fundamental para la salud de la democracia, desde la integridad de los tomadores de decisión, hasta la equidad electoral y la credibilidad de las leyes. Es virtualmente imposible que alguna reforma pueda encarar todas estas necesidades simultáneamente, plenamente o siquiera coherentemente. Claro que no todas son igualmente prioritarias en todos los contextos., por ello es fundamental que la reforma se sustente en un diagnóstico medianamente riguroso de lo que debe modificarse con urgencia.

Iniciar un proceso de reforma con una postura a priori sobre lo que debe ser reformado y cómo reformarlo, sin haber efectuado primero un diagnóstico, constituye un grave error que termina por obstruir el proceso de negociación política que se requiere para adoptar y aplicar en forma exitosa los cambios normativos.



2. PREGUNTARSE SI LOS FUNDAMENTOS ESTÁN EN SU LUGAR

Si bien las dificultades para regular el financiamiento político son comunes a todas las democracias, se plantean más claramente en las democracias en vías de desarrollo o en los casos de países que están experimentando transiciones democráticas. Como lo han dicho agudamente Torres Rivas y Aguilar en un estudio de caso sobre Guatemala, la investigación y regulación del financiamiento electoral están fundamentadas en “supuestos de modernidad”. Esto es, suponen la existencia de instituciones electorales y contraloras consolidadas, partidos políticos con un mínimo de institucionalización, y una prensa hábil, diligente e independiente que se encuentra protegida de la intimidación política. La regulación del financiamiento político demanda no sólo paciencia sino prestar atención a aspectos políticos muy básicos, sin los cuales está condenada al fracaso. Se trata, en cierto modo, de una reforma política de “segunda generación” que los sistemas democráticos sólo pueden razonablemente emprender una vez que tareas básicas como el empadronamiento de la ciudadanía o la eliminación del fraude electoral han sido completadas exitosamente.

3. CUESTIONARSE LAS VERDADES CONVENCIONALES

A su sentido de urgencia, los reformadores deben añadir un cierto escepticismo que les permita revisar algunas de las más extendidas creencias en materia de financiamiento político, que frecuentemente confunden más de lo que iluminan y distorsionan más de lo que describen. Mucho más que la mayoría de los temas electorales, el estudio del financiamiento político está cundido de preconcepciones y opiniones disfrazadas como verdades fácticas. La falta de evidencia sólida no obsta para que algunas aseveraciones tengan efectos políticos muy reales y terminen orientando los esfuerzos reguladores.

Entre las verdades convencionales que deben ser examinadas con particular cuidado están la noción de que el costo de las campañas electorales aumenta en forma escandalosa, que la televisión es responsable de tal aumento, que el financiamiento político explica los resultados electorales, que las contribuciones políticas dan razón de las grandes políticas públicas, que las contribuciones privadas compran regularmente las decisiones políticas y que cuando un donador político recibe algún beneficio la contribución es la causa de ese *quid pro quo*.

Todo ello puede o no ser cierto en una circunstancia específica, pero no en todas partes. Hacen mal los reformadores cuando asumen que lo es. Se vuelve a plantear, así, un punto ya mencionado: nada sustituye al diagnóstico como base de toda reforma. Y no cualquier diagnóstico, sino uno fundado en evidencia empírica y métodos rigurosos.

4. APROVECHAR LAS CRISIS (CUANDO EXISTAN)

Si algo ha mostrado reiteradamente la experiencia internacional es que los esfuerzos para reformar integralmente las reglas de financiamiento político rara vez se dan en forma espontánea, preventiva o inevitable. Tanto en las democracias desarrolladas como en vías de desarrollo, la experiencia ha demostrado que tales reformas son casi siempre el resultado de escándalos y crisis por los cuales el tema ocupa el centro del debate político. Dicha crisis suele ser madre de la reforma (o al menos su partera) y una inmejorable aliada de quienes tienen genuino interés en perfeccionar la regulación vigente.

5. LEGISLAR PENSANDO EN EL LARGO PLAZO, PERO REVISAR EN EL CORTO PLAZO

Si las crisis sobrevinientes pueden ser disparadores de la reforma, no conviene que definan exclusivamente su contenido. La experiencia comparada aconseja evitar cambios en las reglas político-electorales para responder a hechos variables y coyunturales, exclusivamente a problemas del momento. Aunque esos problemas tienen todo esfuerzo regulador, es preciso aquilatarlos en su verdadera dimensión.

La reforma del financiamiento político debe basarse en una mirada estratégica de mediano y largo plazo. La política —como la economía— demanda una

visión de futuro, basada en un conjunto de reglas de juego claras y estables. Recordemos la cadena de fenómenos que un cambio en las reglas de financiamiento trae aparejado: adecuación de las maquinarias partidarias al nuevo sistema, incluyendo nuevas formas de relación con los electores; ajuste de los medios de comunicación a nuevas formas de hacer política; y adecuación de las estructuras administrativas de la autoridad electoral a la nueva realidad, para no citar sino algunos de los cambios más notorios. Esto no puede ni debe estar cambiando radicalmente en cada campaña.

Sin embargo, será inevitable hacer ajustes y hay que estar abierto a ellos. La regulación del financiamiento político es conocida en Alemania como la “legislación interminable”. Todo reformador debe estar muy consciente del carácter tentativo de sus esfuerzos y de la necesidad de revisarlos periódicamente. Nuevas fuentes y prácticas de financiamiento sustituirán las anteriores y formas inesperadas de vulnerar la legislación serán invariablemente desarrolladas por los actores políticos. Al igual que la propia construcción de la democracia, la configuración de un sistema efectivo de financiamiento político es un proceso dinámico, una larga travesía en la que muy pocas estaciones serán éxitos rotundos.

6. PRESTAR ATENCIÓN A LA COMBINACIÓN DE INSTRUMENTOS Y AL ENTORNO INSTITUCIONAL

Cada herramienta de regulación del financiamiento político —en particular los sistemas de financiamiento estatal— admite muchas variaciones y está ligada a un entorno normativo mucho más amplio que condiciona sus efectos. La evidencia disponible advierte contra la tentación de hacer afirmaciones empíricas generales sobre los efectos de cada instrumento regulador. Prestar atención a la combinación de normas es crucial para predecir con algún nivel de precisión los efectos de las normas de financiamiento político. Olvidar esto es una receta para las prescripciones equivocadas y las sorpresas desagradables.

Aún más, en algunos casos las medidas requeridas para enfrentar varios de los dilemas fundamentales del financiamiento político no serán consistentes con las requeridas para lidiar con otros. Algunos pasos necesarios para mejorar la calidad de la com-

petencia electoral, por ejemplo, no necesariamente serán compatibles con el imperativo de no alimentar la inestabilidad del sistema de partidos. En esto, como en tantas otras cosas, se aplica la vieja regla de que no todas las cosas buenas vienen juntas.

De la misma manera es vital prestar atención al entorno político e institucional en el que se introducen las regulaciones del financiamiento político. Factores como el tipo de régimen, el sistema electoral, la presencia de estructuras unitarias o federales, la fragmentación del sistema de partidos, el arraigo de las identidades partidarias, el alcance y profundidad de la intervención estatal, y las prerrogativas judiciales, para mencionar unos pocos, moldean decisivamente los incentivos y necesidades financieras de los actores políticos, las trabas para monitorear los flujos de contribuciones y gastos, y, en última instancia, los efectos de cualquier sistema de financiamiento político. Así, por ejemplo, los sistemas electorales orientados a las candidaturas individuales, los sistemas de voto preferencial, las estructuras federales y los sistemas de partidos altamente fragmentados contribuyen a incrementar el número de estructuras de campaña y reducen las economías de escala que son inherentes a modelos más centralizados. Al multiplicar los puntos de entrada y salida del dinero y, por ello, los obstáculos para aplicar controles financieros, las estructuras electorales descentralizadas requieren de un marco regulador diferente al necesario para un sistema basado en listas partidarias cerradas en un país con estructura unitaria. La tarea de diseñar regulaciones adecuadas al financiamiento político exige a los reformadores, pues, la comprensión de los vínculos que ligan las reglas de financiamiento político a su entorno institucional y político.

Nada de esto hace que la predicción de los efectos de una reforma sea una ciencia exacta, ni cosa parecida. Con plena seguridad, toda reforma acabará por generar consecuencias imprevistas y, casi siempre, no deseadas. Tener la modestia y la sabiduría para revisar con alguna regularidad las normas introducidas es, por ello, esencial.

7. SER MODERADO Y GRADUALISTA PERO NO DEMASIADO CONSERVADOR

Si bien es cierto que tratándose de la regulación del financiamiento político no existe nada que sus-

tituya la aplicación efectiva de la ley, es igualmente cierto que la medicina reguladora debe tomarse en dosis cuidadosamente administradas. La historia no ha tratado con amabilidad los intentos de introducir normas draconianas para regular el financiamiento político. Como se mencionó más arriba, los topes generales de gasto, por ejemplo, han demostrado ser difíciles de aplicar y han acumulado una larga historia de fracasos en países que van desde Estados Unidos hasta Japón. Lo mismo puede decirse de los intentos de prohibir las contribuciones privadas. Cuando los reformadores han tratado de hacerlo —como en la India y Francia, por ejemplo—, han recibido sorpresas desagradables: las contribuciones privadas continuaron haciéndose pero en formas singularmente corruptas y opacas, obligando a los reformadores a volver sobre sus pasos y a re-legalizar los aportes privados. Yace aquí una lección crucial: entre más difícil se haga a los partidos y candidatos recaudar fondos por vías legales, más probable será que lo hagan mediante procedimientos oscuros y cuestionables.

8. BUSCAR ALIADOS Y CONSTRUIR CONSENSOS

La reforma de las reglas de financiamiento político no es simplemente un problema técnico sino, ante todo, político. Generalmente los reformadores se mueven en un angosto espacio, donde tienen que acometer dos tareas a veces incompatibles: por un lado, construir amplias coaliciones que pongan presión sobre quienes se benefician del *statu quo* — típicamente los partidos establecidos— y, por otro, involucrar a los partidos políticos tanto como sea posible en la elaboración de la reforma. Casi siempre, éstos resisten cualquier proceso tendiente a cambiar las condiciones de la competencia democrática e invariablemente tratarán de hacer fracasar aquella legislación que les sea impuesta en forma inconsulta. Tampoco debe olvidarse nunca que, antes que nadie, los personeros de los partidos son los verdaderos expertos en materia de financiamiento político. Ese caudal de experiencia no tiene que ser desaprovechado por ninguna reforma.

Todo esto requiere buscar aliados dentro y fuera del sistema político. La prensa independiente, que ha demostrado ser acaso el más poderoso control sobre las prácticas cuestionables de financiamiento político en muchas democracias, puede ser un alia-

do particularmente poderoso en esta materia. Pero sobre todo requiere concebir la reforma como un proceso basado en el diálogo y el consenso, del cual participe el más amplio espectro posible de actores político-partidarios y en el que sean involucrados y consultados diferentes sectores sociales. Esto permitirá que la reforma elegida tenga, además de un alto nivel de legitimidad, sostenibilidad en el tiempo.

9. ACOMPAÑAR LA REFORMA CON RECURSOS ADECUADOS

Todo sistema efectivo para regular el financiamiento político debe venir aparejado de recursos económicos, humanos y jurídicos para hacerlo aplicar, pues de contrario terminará perdiendo credibilidad. Este punto es muy relevante en América Latina, donde existe una marcada tendencia a creer que la introducción de cambios en los estatutos legales garantiza por sí misma su impacto en la realidad. El caso de México, ya mencionado, muestra que es posible acometer con relativo éxito la creación de controles del financiamiento político, pero que ello requiere de instituciones robustas y de muchos, muchos recursos. Que no se olvide: las reformas fallidas son más que simplemente inocuas: alimentan el desencanto político de la ciudadanía y afectan la credibilidad de futuros esfuerzos reguladores.

10. SER REALISTA EN RELACIÓN CON LAS PROPIAS EXPECTATIVAS

Ésta es, acaso, la lección más importante. Si bien es razonable esperar que regulaciones bien concebidas y aplicadas puedan reducir significativamente las prácticas de financiamiento político más cuestionables y riesgosas para la democracia. Creer que la introducción de esas regulaciones será capaz de erradicar, de una vez por siempre, las patologías del

financiamiento político es absurdo y contraproducente. Quienes aspiren a elaborar reformas en esta materia no deben abrigar grandes ilusiones sobre las victorias que les esperan como resultado de sus empeños. Después de todo, existe muy poca evidencia de que la introducción y aun la cabal puesta en práctica de controles sobre el financiamiento político sirven para aumentar notoriamente la legitimidad de los sistemas políticos o la imagen pública de los reformadores. La lucha para limpiar las prácticas de financiamiento político es, en el mejor de los casos, un camino entre riscos.

Cuando están desprovistas de regulación, tales prácticas alimentan sospechas generalizadas y dañinas mitologías; cuando se las regula inadecuadamente, generan desencanto hacia las reformas y escepticismo sobre las intenciones de los políticos que las introdujeron; cuando se las regula rigurosamente, producen escándalos recurrentes sobre métodos cuestionables de financiamiento y, en consecuencia, mayor cinismo político. Así, los autores de reformas al financiamiento político pueden fracasar incluso cuando tienen éxito. Por admirables que sean nuestras ambiciones, es importante comprender que la reforma al financiamiento político no significa más que un intento por limitar los daños infligidos a valores democráticos centrales por el ineludible papel del dinero en la política.

Con todo, a pesar de los pesares, no queda más camino que emprender la tarea de reforma, sobre todo en América Latina. Los daños derivados de la desregulación del financiamiento político son mucho más grandes que las que provienen de todas las demás opciones. Las lecciones anteriores no implican un llamado a la inacción, sino tan sólo un sutil recordatorio de las grandes dificultades que aguardan a los reformadores en este campo.

Cada una de estas preguntas apunta a un tema fundamental para la salud de la democracia, desde la integridad de los tomadores de decisión, hasta la equidad electoral y la credibilidad de las leyes. Es virtualmente imposible que alguna reforma pueda encarar todas estas necesidades simultáneamente, plenamente o siquiera coherentemente. Claro que no todas son igualmente prioritarias en todos los contextos., por ello es fundamental que la reforma se sustente en un diagnóstico medianamente riguroso de lo que debe modificarse con urgencia.



DANIEL ZOVATTO

DIRECTOR REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DE IDEA INTERNACIONAL

(*) Estas recomendaciones forman parte del artículo de Casas y Zovatto "Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina" en Zovatto, Daniel y Gutiérrez, Pablo (coords.), Financiamiento de los partidos políticos en América Latina, OEA-IDEA Internacional-UNAM, México, 2011.

1. Introducción

■ ■ ■ En el año 2005, Vicente Castaño Gil, uno de los principales jefes de los grupos paramilitares en Colombia, afirmó en una de las revistas de más alta circulación del país que más del 35 por ciento del Congreso de la República estaba en ese momento conectado a sus estructuras criminales (Revista Semana, 2005). Estas controversiales afirmaciones generaron un impacto tan poderoso en la sociedad, los medios de comunicación y los círculos políticos de ese país que de facto paralizaron la capacidad de actuar de toda la rama legislativa de Colombia. No sólo eso, este escándalo —conocido luego como “parapolítica”— obligó a las autoridades judiciales a adelantar uno de los más fervientes procesos de investigación en los altos círculos de la política que se hayan visto en el país y en la región, tan sólo comparable con las investigaciones de corrupción relacionadas con Vladimiro Montesinos en Perú.

Más allá de esto, el escándalo —en el cual en un momento estuvo investigado más de un tercio de los miembros del Congreso—, hizo que sonaran las

campanas de alerta entre aquéllos que hasta el momento insistían en resaltar la disminución del poder de las redes de crimen organizado en Colombia. Como prueba de ello, muchos se centraban en constatar la disminución de los cultivos de drogas ilícitas y de las cifras de violencia, dos datos por demás positivos y alentadores, pero que no conseguían explicar lo que podía relacionarse más con un cambio de paradigma en la forma en la cual estas redes operan.

Esta evolución en el modus operandi de las redes ilícitas se centra en asegurar sus intereses —sean éstos el control de territorios, acceso a medios de transporte o impunidad por delitos, entre otros— no solamente a través de amenazas y violencia directa, sino también a través de alianzas estratégicas con el sector político. A esto se suma un afán de muchos políticos por aprovechar los recursos y espacios de poder que generan estas redes ilícitas, de manera que se han abierto nuevos espacios para establecer relaciones simbióticas entre ambos actores.

Este artículo tiene como objetivo presentar las principales características del contexto en el cual han prosperado las relaciones de las redes ilícitas con políticos en América Latina. También se identifican normas y medidas para combatir estas relaciones, así como una serie de recomendaciones para los legisladores y agencias de control y seguridad estatal de la región.

Esta información se basa en buenas prácticas observadas en países estudiados en el marco del proyecto titulado “Protección de la Legitimidad Política”, en el cual el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) y otras organizaciones unieron esfuerzos para documentar, por una parte, las principales modalidades que las redes ilícitas utilizan actualmente para formar alianzas con el sector político y, por otra parte, los marcos regulatorios que en algunos países pretenden prevenir o castigar estas relaciones. En América Latina, IDEA Internacional, el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD) y el Instituto Holandés Clingendael implementaron esta iniciativa; los principa-

les resultados de la misma se encuentran recogidos en el libro “Redes Ilícitas y Política en América Latina” (ver Briscoe et al, 2014).

A lo largo del proyecto, se trabajó de la mano de investigadores locales en cinco países —Colombia, Perú, Ecuador, Honduras y Guatemala— para, por una parte, documentar casos que sirvieran para ilustrar cómo las redes ilícitas y los actores políticos han forjado alianzas y, por otra parte, para documentar las regulaciones que limitan el comportamiento de partidos y actores políticos, particularmente sus posibles relaciones con actores criminales. A continuación se presentará una contextualización sobre el fenómeno del nexo entre el crimen organizado y la política en América Latina. Luego se presentarán algunas herramientas útiles para analizar este tema, como el análisis desde la economía política. Una caracterización de este problema en la región, donde se puntualizan aspectos comunes identificados, se describe en la siguiente sección, la cual está acompañada de recomendaciones. Por último, se presentan unas breves conclusiones.

(1) Este texto, elaborado especialmente para esta publicación de divulgación, incluye apartados de la introducción y conclusiones del libro: Briscoe, I. et al (ed.). Redes ilícitas y política en América Latina. (Estocolmo: IDEA Internacional, Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD) y el Instituto Clingendael, 2014).

2. América Latina: Una región vulnerable

■ ■ ■ La existencia de un nexo entre el crimen organizado y la política no es un fenómeno exclusivo de algunos países “problemáticos”, ni de unas regiones particulares –como América Latina– o subregiones –como la región Andina– que han enfrentado el problema del narcotráfico de manera más aguda. De hecho, éste es un problema global, asociado a la presencia misma de redes ilícitas, cualquiera sea su naturaleza, puesto que la corrupción política es una de las principales estrategias de estas redes para poder llevar a cabo sus actividades económicas. Así, se observa cómo las conexiones entre políticos y redes criminales se presentan tanto en países con sistemas democráticos considerados robustos y estables, como en países europeos (ver, por ejemplo, Villaveces y Uribe Burcher, 2013), así como en democracias frágiles. En estas últimas, el crimen organizado encuentra más puntos vulnerables por los cuales penetrar el sistema político y su impacto en la estabilidad del país es más profundo y duradero (Locke, 2012; Cockayne, 2011).

Lo que sí es cierto es que América Latina es una región particularmente vulnerable dentro de estas dinámicas: por una parte, la región sufre de la presencia de redes ilícitas dedicadas a distintas actividades ilegales, incluyendo la minería ilegal, el tráfico de especies exóticas, el tráfico de armas, la falsificación y contrabando de productos farmacéuticos y, de manera especialmente prominente, la producción y comercialización de drogas ilegales como la cocaína. Esta actividad sobresale, ya que América Latina es la región donde más cocaína se produce en el mundo y a ésta se le considera la más lucrativa de las drogas ilegales, las cuales a su vez producen la mitad de las ganancias atribuidas al crimen organizado transnacional a nivel global (UNODC, 2011).

Por otro lado, esta entrada masiva de dineros de origen ilícito en la región se ha dado de manera paralela a dos fenómenos importantes en el campo político: el alto costo de esta actividad y la dificultad para controlar sus costos. Aunque no hay esti-

maciones globales o regionales que den cuenta del costo exacto de la actividad política, según varios investigadores y periodistas las elecciones son más caras en la región que en ningún otro momento de su historia, lo cual constituye un indicio importante de los altos costos asociados con esta actividad (Thompson, 2012; Casas-Zamora, 2013). Esto, por demás, trae otros efectos adversos, como la dificultad adicional a la cual se somete a la población subrepresentada -incluyendo mujeres y minorías étnicas y religiosas- para participar en la política (Ballington y Kahane 2014).

Por otro lado, una mirada a la base de datos sobre financiamiento político del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) muestra cómo de 33 países en América Latina y el Caribe, únicamente 17 obligan a sus partidos políticos a reportar de manera regular sobre sus finanzas (IDEA Internacional, 2014). Esto es un mero ejemplo de las dificultades que todavía existen en la región para regular la financiación política, sin tener siquiera en cuenta que las mayores dificultades radican sobre todo en aplicar dichas regulaciones.

A todo lo anterior es importante adicionar, la sofisticación que han adquirido las redes ilícitas nacionales y transnacionales- a lo cual han contribuido la globalización y la flexibilización del intercambio comercial entre fronteras; que ha generado que las herramientas que estas redes utilizan para adelantar sus negocios también avancen en sofisticación.

Todo lo anterior ha producido un cóctel tóxico en la región, donde confluye la entrada de grandes sumas de dinero producto del crimen organizado, el cual debe ser lavado para poder ser útil a los que manejan el negocio de las drogas, con la basta necesidad de financiamiento político, sumado a los pobres mecanismos para controlar lo anterior, de manera que existe una maquinaria política ideal para lavar ese dinero que se produce de manera ilícita.

En el actual contexto latinoamericano confluyen la entrada de grandes sumas de dinero producto del crimen organizado, el cual debe ser lavado para poder ser útil a los que manejan el negocio de las drogas, con la basta necesidad de financiamiento político, sumado a los pobres mecanismos para controlar lo anterior, de manera que existe una maquinaria política ideal para lavar ese dinero que se produce de manera ilícita.

El principal problema con todo esto es que el enriquecimiento de unos pocos se produce a costa de la legitimidad y capacidad de la política y del Estado. La legitimidad de la política y del Estado, entendida como la “aceptación popular de la autoridad política” (Ramsbotham y Wennmann, 2014: 6), se ve afectada en tanto los ciudadanos ven cada día con más escepticismo a los políticos, a los partidos y a la política en general. Como indicio de lo anterior, cabe destacar que según el Barómetro de Corrupción de Transparencia Internacional de 2013, alrededor del mundo los partidos políticos son las instituciones que las personas consideran más corruptas en sus respectivos países (Transparencia Internacional, 2013). Pero el problema no radica sólo en las percepciones.

Esta corrupción también erosiona el núcleo mismo del Estado de Derecho, puesto que la misma afecta la capacidad del aparato público para proveer servicios básicos, particularmente seguridad y control a la criminalidad. Ésta es la consecuencia más inmediata: las relaciones entre el crimen organizado y la política buscan diezmar la capacidad de los Estados para frenar la actividad del crimen organizado (UNODC, 2011). El principal problema es que, a pesar de ser la consecuencia más inmediata, no es

evidente en tanto normalmente no hay muchos signos de ello, sino que hay una omisión sistemática de atacar efectivamente al crimen organizado.

Cuando la política se pone al servicio de intereses ilícitos e importantes recursos económicos escapan de los países a través de los flujos financieros ilegales, las instituciones públicas se empobrecen; “esto significa menos hospitales y escuelas, menos oficiales de policía, menos carreteras y puentes”

De otro lado, una consecuencia más mediata, aunque igualmente grave, frente a la disminución de la capacidad del Estado, es la deficiencia en la prestación otros servicios básicos, como educación y salud. Así, cuando la política se pone al servicio de intereses ilícitos e importantes recursos económicos escapan de los países a través de los flujos financieros ilegales, las instituciones públicas se empobrecen; “esto significa menos hospitales y escuelas, menos oficiales de policía, menos carreteras y puentes” [traducción libre] (OCDE, 2014: 23). Ello, además, termina afectando a los ciudadanos, especialmente a las minorías y a los grupos marginados, quienes no cuentan con el soporte del Estado para acceder a estos servicios básicos, los cuales son fundamentales para permitir a estos grupos superar la brecha de desigualdad en la que muchos están sumidos. Este fenómeno es especialmente grave en países en desarrollo, donde dicha brecha es más amplia, como indican distintos estudios realizados por el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) e Integridad Financiera Global (Global Financial Integrity) (Reuter, 2012; OCDE, 2013; Kar y LeBlanc, 2013).

3. Herramientas para analizar el nexo entre redes ilícitas y política

■ ■ ■ El nexo entre crimen y política puede analizarse a partir de la economía política. Ello implica, en primer lugar, un entendimiento general sobre la realidad criminal a partir de los *incentivos* que han abierto oportunidades para estas actividades —como la transformación de algunas zonas geográficas y la integración con cadenas de comercio ilícito internacional—; los *vectores económicos* que han alienado a una parte de la población y han contribuido al contexto de crimen y corrupción; y la *reconfiguración de la actividad criminal* en América Latina, la cual se ha transformado de estructuras en forma de grupos verticales a redes horizontales. Este enfoque esboza un panorama que contrasta con la respuesta por parte de la fuerza pública que, en términos generales, se caracteriza por su escasa capacidad y su excesiva centralización en estrategias militares y control a delincuentes menores, a costo de descuidar el combate contra las estructuras criminales que sostienen el mercado ilícito.

Existen una serie de características, unas generales y otras más específicas, que tienden a ser comunes en contextos donde el *crimen organizado* tiene nexos con la política. En este artículo se analizan dos características generales sobre tales relaciones: primero, las implicaciones que genera la necesidad de *gobernar con el crimen organizado* y los diversos efectos nocivos que ello genera, particularmente en estados frágiles. La magnitud del problema planteado contrasta con el escaso entendimiento del tema —el cual generalmente se limita a reportes aislados de periodistas investigativos—, por lo cual las medidas legales y políticas generales adoptadas para enfrentar este problema son escasas y limitadas sobre todo a combatir la corrupción política, sin tomar en cuenta las características particulares del crimen organizado. Segundo, la naturaleza de los *acuerdos tácitos y explícitos* sobre los cuales se forjan las relaciones entre políticos y el crimen organizado, desta-

cando de manera especial el rol de la Sociedad Civil y de los órganos de control del Estado para prevenir que los mismos se configuren.

Lo anterior se complementa con las siguientes características específicas. La primera es de orden histórico, donde se da cuenta de la importancia de los procesos de formación estatal —tanto en regímenes autoritarios como en democracias consolidadas para crear las condiciones para que las relaciones se den y se sostengan; esto es, la concentración del poder en unas pocas élites. La segunda es de tipo geoestratégico, donde se evidencian espacios y lugares vulnerables para la creación de estas relaciones, se destaca entre ellos el nivel local, ya que allí se ubican los intereses de la actividad criminal y el control es particularmente difícil.

Entre las características político-institucionales es común encontrar una creciente fragmentación de los partidos políticos, lo cual ha facilitado que redes ilícitas mantengan relaciones con ellos por su carácter frágil e interino. Además esta dispersión de los partidos genera enormes retos para la vigilancia y control de parte los diferentes órganos Estatales, sobre todo en materia de financiamiento.

Entre las características *político-institucionales* es común encontrar una creciente fragmentación de los partidos políticos, lo cual ha facilitado que redes ilícitas mantengan relaciones con ellos por su carácter frágil e interino. Además esta dispersión de los partidos genera enormes retos para la vigilancia y control de parte los diferentes órganos Estatales, sobre todo en materia de financiamiento. También es habitual encontrar en el marco de los procesos de politización y

modernización del aparato burocrático, estados donde la descentralización ha facilitado a los políticos locales la distribución de puestos burocráticos entre sus redes, y donde las relaciones entre funcionarios públicos y el sector privado están determinadas por intereses individuales. Ello pone de relieve la importancia de fortalecer las normas que regulan los procesos de contratación y licitación públicos, así como el sistema de nombramiento y promoción de servidores del Estado.

Por último, este artículo concluye con el análisis de la característica económica; esto es, el escenario donde es posible filtrar recursos económicos de origen ilícito a través de instituciones políticas o con la ayuda de actores políticos, por lo cual es particularmente crítico fortalecer las herramientas que regulan las actividades de las llamadas personas expuestas políticamente (PEP).

3.1 Análisis a partir de la economía política

3.1.1 Incentivos que promueven alianzas

La región ha sufrido de manera significativa de la presencia de redes ilícitas. Este fenómeno se ha servido de lo que algunos denominan “espacios de oportunidades para la actividad ilícita en América Latina”. Estos incentivos incluyen la transformación de zonas geográficas caracterizadas por prácticas institucionales y sociales donde predomina un respeto reducido por la legalidad, además de la informalidad, el liderazgo coercitivo y el individualismo exacerbado. Otro incentivo ha sido la integración cada vez más profunda y diversificada de las redes ilícitas con cadenas de comercio ilícito internacional, muchas veces paralelas o sustitutivas de sectores de exportación tradicional que en su momento entraron en decadencia.

3.1.2 Vectores económicos que promueven nexos ilícitos

La región ha gozado de un crecimiento económico vertiginoso y continuo desde el año 2004, lo cual ha generado una serie de efectos, como la ascensión de un número significativo de personas a la clase media y la disminución de la inequidad, aunque ello no ha estado libre de obstáculos y limitaciones, sin mencionar la percepción social, marcada por experiencias de segmentación y diferenciación de clases o etnia.

Estos procesos también han producido múltiples efectos en la evolución de las redes ilícitas en América Latina, ya que no se ha observado una correlación clara entre el crecimiento económico y la estabilidad institucional, probablemente porque este crecimiento ha estado mediado por el auge de las industrias extractivas, acompañados por la influencia de poderosos grupos de interés. El crecimiento económico también ha dejado a una porción de la población por fuera de este auge, alimentando así aspiraciones materialistas que, en algunos casos, sólo pueden alcanzarse en el corto plazo delinquiendo en actividades como la corrupción o incursionando en negocios ilícitos, o a través de lo que algunos analistas denominan como “delito aspiracional” (ver Briscoe et al, 2014: 69-73).

3.1.3 Reconfiguración de la actividad criminal

El crimen organizado en América Latina ha pasado de estar caracterizado por una configuración a partir de grupos u organizaciones

monopolísticas, a convertirse en redes horizontales sin integración vertical de toda la cadena de producción y distribución.

En efecto, las organizaciones criminales han pasado por un proceso vertiginoso de fragmentación y diversificación, generando nuevas redes de actividad criminal compuestas por proveedores especializados que se reúnen para llevar a cabo operaciones particulares. Éstas, por su tamaño y sus diversas conexiones, pueden aprovechar rápidamente nuevas oportunidades.

El crimen organizado en América Latina ha pasado de estar caracterizado por una configuración a partir de grupos u organizaciones monopolísticas, a convertirse en redes horizontales sin integración vertical de toda la cadena de producción y distribución.

Fuerza pública

En general, la respuesta de los estados nacionales al auge de la criminalidad se ha enfocado en el control a delincuentes menores, muchas veces dentro de un discurso de “mano dura”, mientras que los combates contra estructuras o capos criminales han sido generalmente esporádicos y con una fuerte presencia militar. Además, los organismos encargados de implementar las normas, particularmente la rama judicial, carecen en términos generales de la fortaleza y capacidad suficientes para hacerlas efectivas.

Por demás, se observa una falta de coordinación entre esfuerzos nacionales, regionales y globales para combatir al crimen organizado transnacional, aunque en los últimos años se ha observado una intensificación en el nivel de atención dedicada al tema.

De manera especialmente grave se observa la falta de capacidad de las autoridades a nivel local para apropiarse e implementar controles contra el actuar de las redes ilícitas.

3.2 Nexos entre las redes ilícitas y la política: caracterización

3.2.1 Redes ilícitas y su efecto para la gobernabilidad

La presencia de redes ilícitas ha puesto de relieve en América Latina la complejidad que ello supone para adelantar proyectos democráticos en los países y localidades donde las mismas operan. Si bien muchas relaciones entre la política y las redes ilícitas están mediadas por intereses económicos comunes, ello no evita que se generen escenarios de gobernabilidad complejos caracterizados por el poder híbrido y violento con fuerte presencia del crimen organizado. En escenarios donde los gobernantes se rehúsan a realizar acuerdos con las redes ilícitas, se generan amenazas y peligros que incitan a que los políticos terminen por establecer “tratos de convivencia” con actores ilícitos. Sin embargo, hay una línea muy fina que separa estos acuerdos de otros tipos de alianzas funcionales que representan un beneficio real para los políticos.

En muchos casos las redes ilícitas han logrado formar parte del modus operandi de organismos claves de la democracia y del Estado: notablemente los partidos políticos, las agencias tributarias, los sistemas judiciales y las fuerzas policíacas, entre otros. Como se verá a continuación, ello es producto, entre otros aspectos, del legado de Estados históricamente autoritarios, cómplices con la criminalidad y/o de ciertos cambios estructurales o modernizantes dentro del Estado que facilitan esta presencia. Otro elemento que comparten varios países de la región es que, a pesar de los numerosos esfuerzos de combate, estos fenómenos parecen normalizarse dentro de importantes sectores de poder político y económico, así como dentro de las concepciones populares.

En estados frágiles, donde las relaciones entre redes ilícitas e instituciones estatales ponen en especial peligro la estabilidad y la integridad territorial, se ha verificado la disminución de su capacidad para proveer servicios básicos y el aumento de la impunidad. Otros efectos mediatos que ello ocasiona son las reducidas posibilidades de participación política de grupos y comunidades minoritarias y marginalizadas, incluyendo a las mujeres.

Los efectos que ello produce para el desarrollo y la representación política son diversos de acuerdo al país o lugar específico donde se genere. Estos efectos van desde resquebrajar o usurpar al Estado de su control territorial, hasta un impacto más difuso sobre la cultura política y empresarial en un lugar determinado. La situación es especialmente preocupante en el caso de estados frágiles, donde las relaciones entre redes ilícitas e instituciones estatales ponen en especial peligro la estabilidad y la integridad territorial; en concreto, se ha verificado la disminución de su capacidad para proveer servicios básicos —como salud— y el aumento de la impunidad. Otros efectos mediatos que ello ocasiona son las reducidas posibilidades de participación política de grupos y comunidades minoritarias y marginalizadas, incluyendo a las mujeres.

Usualmente las redes ilícitas se benefician del mantenimiento del status quo, por lo cual las estructuras de poder consolidadas se refuerzan, dejando así poco espacio para la participación de otros grupos que estén fuera de la élite tradicional, incluyendo a las mujeres. Sin embargo, en los casos donde algunos grupos marginados han logrado alcanzar un estatus reconocido de representación, el crimen organizado ha logrado adaptarse y forjar alianzas con éstos, de manera que los mismos dejan de servir a los intereses de los ciudadanos que representan y, en cambio, quedan al servicio de los intereses ilícitos.

Avances y retos normativos generales

La legislación regional ha reconocido el problema de las relaciones entre redes ilícitas y políticos de manera explícita, a partir de la Convención Interamericana Contra la Corrupción. A pesar de esto, no existe normatividad de forma específica que trate el tema y, aquellas que existen, necesitan estar mejor coordinadas para facilitar su comprensión y cumplimiento. De manera particular, se observa un énfasis en la punición de estas conductas. Ello puede ser necesario, pero no suficiente; es además importante contar con otras estrategias políticas creativas que involucren otros sectores sociales y políticos en la toma de responsabilidad sobre estas conductas.

Académicos y analistas

Cuando se analizan los fenómenos del crimen organizado y la corrupción, se tienden a estudiar desde dos perspectivas diferentes. Cuando se analiza el crimen organizado se hace con un enfoque de seguridad, mientras que cuando se estudia la corrupción, la tendencia indica que se trata como un asunto relativo a la gobernabilidad, en particular como un problema de debilidad en las instituciones públicas. Existe una necesidad de entrelazar ambas esferas para adaptar las respuestas al fenómeno del crimen organizado cuando el mismo interfiere en esferas del poder político estatal.

Periodismo investigativo

Gran parte de la información disponible sobre las actividades del crimen organizado y sus relaciones con el Estado se ha obtenido a través del trabajo de periodistas investigativos, a pesar de los riesgos inherentes a esta actividad. En particular, se ha observado el importante impacto para monitorear casos de corrupción por parte de los portales de Internet dedicados al seguimiento y análisis político.

Recomendaciones generales

- Proteger la actividad de los periodistas investigativos, tanto su integridad física

como su capacidad y libertad para trabajar y difundir sus investigaciones; y

- Limitar la injerencia de Estado y los políticos sobre la actividad de los periodistas. Las sanciones por difamación y desprestigio deben ser estrictamente limitadas para no impedir la adecuada labor de los periodistas, quienes ven en las sanciones penales y civiles uno de los mayores impedimentos a su labor.

3.2.2 Acuerdos tácitos y explícitos

Las relaciones entre criminales y políticos no son siempre el resultado de un pacto o arreglo explícito o intercambio entre el poder público y criminal. Los beneficios mutuos pueden resultar de una convivencia puramente tácita y tolerante y con cierta distancia entre las partes; esto es lo que algunos denominan “permisividad lucrada” (ver Briscoe et al, 2014: 51-57). Otras relaciones sí son más explícitas y estrechas, particularmente en los casos en los cuales participan intermediarios. Por ello, mecanismos de control, transparencia y protección a denunciantes y delatores son claves para darles herramientas a los actores políticos de proteger y defender al Estado de este fenómeno.

En comunidades donde la participación en actividades ilícitas es relativamente común por distintos segmentos de la sociedad, el rechazo social a las posibles conexiones de estas redes con políticos es sustancialmente menor.

Sociedad civil

No se puede hablar de una reacción comunitaria uniforme a lo largo de la región como respuesta a las relaciones entre políticos y redes criminales. En algunos casos se puede observar un cuasi-consenso y apoyo público a la actividad delictiva, especialmente en contextos en los cuales el carácter “ilegal” de la actividad misma es disputado por los ciudadanos. Sin embargo, el nivel de aceptación

por parte de las comunidades no necesariamente se traduce en mayores espacios de interacción entre las redes ilícitas y los políticos. Al contrario, en ocasiones son aquellas actividades que generan mayor reacción por parte de los ciudadanos las que necesitan de las alianzas con la política para defender sus intereses. Lo que sí es cierto es que, en comunidades donde la participación en actividades ilícitas es relativamente común por distintos segmentos de la sociedad, el rechazo social a las posibles conexiones de estas redes con políticos es sustancialmente menor.

Recomendaciones generales

- Fortalecer los mecanismos de protección a denunciantes y delatores, los cuales deben incluir a las personas que denuncien actos de corrupción, ya sean de la sociedad civil o del interior del sector público.
- Facilitar el acceso a información al público, para lo cual se requiere de un adecuado sistema de manejo y archivo de documentos del Estado;
- Establecer mecanismos para mejorar la transparencia en la gestión del Estado a través de la publicación regular de sus decisiones;
- Regular los procesos de auditoría pública bien sean externos o internos del Estado;

Recomendaciones especiales

- **Colombia:**
 - Ampliar los mecanismos de protección general para testigos y delatores en casos relacionados con corrupción y asegurar la reserva de identidad de los denunciantes; y
 - Mejorar los mecanismos de protección para los funcionarios del Estado cuando los mismos denuncien actos de corrupción.
- **Honduras:**
 - Establecer sanciones expresas a las instituciones o funcionarios que infrinjan las normas sobre acceso a la

información pública;

- Especificar los criterios bajo los cuales se permite el acceso a la información, de manera que ello no se haga de manera discrecional; y
- Complementar la regulación para el manejo de documentos del Estado con una Ley General de Archivos.

■ **Ecuador:**

Revisar las limitaciones impuestas a la libertad de expresión dispuestas en la Ley Orgánica de Comunicación de 2013.

■ **Perú:**

- Seguir avanzando en la creación de espacios y herramientas para facilitar la participación y el control de las instituciones públicas por parte de la sociedad civil; y
- Ampliar la protección para testigos y delatores en casos relacionados con el crimen organizado, así como la protección a particulares en casos de corrupción, particularmente su protección física, estabilidad laboral y protección a sus familiares.

■ **Guatemala:**

Fortalecer las prácticas de participación ciudadana a través de los mecanismos existentes, particularmente en las localidades donde el tejido social es más precario.

■ **Ecuador y Guatemala:**

Prever mecanismos para la protección de la identidad y estabilidad laboral de informantes y testigos.

■ **Ecuador, Guatemala y Honduras:**

Especificar los sistemas de protección a informantes y delatores, particularmente para testigos en procesos relacionados con corrupción y/o crimen organizado.

■ **Colombia, Guatemala, Honduras y Perú:**

Hacer pública las declaraciones de activos e ingresos de los funcionarios del Estado.

■ **Colombia, Ecuador, Guatemala y Perú:**

Mejorar la eficiencia de los mecanismos de participación directa de los ciudadanos.

Órganos de control

El papel de estas instituciones es especialmente relevante, pero depende en gran medida de contar con mandatos claros, así como ser suficientemente independientes y contar con la capacidad para actuar.

Recomendaciones generales

- Otorgarles mandatos claros que les den suficiente competencia para adelantar investigaciones y sanciones efectivas;
- Asegurarles suficiente independencia política, particularmente de los poderes ejecutivo y legislativo. Para ello, es importante asegurar una adecuada separación de estos órganos a través de los mecanismos de selección de sus miembros;
- Proveerlos con la capacidad adecuada para desempeñar sus funciones, especialmente a nivel local. Ello se traduce en adecuados recursos financieros, humanos y experiencia técnica especializada, así como acceso a información por parte de otras autoridades, como la policía o la judicatura y —de manera particularmente relevante— por parte de las UAF o UIF y el sistema bancario;
- Asegurar que los distintos órganos de control estén adecuadamente coordinados; y
- Otorgarles mecanismos y competencias para investigar y sancionar, incluso en los casos en los cuales los funcionarios objeto de investigación se hayan retirado de sus posiciones.

Recomendaciones específicas

■ **Perú:**

Fortalecer el poder de la Contraloría General de la República, particularmente en lo que tiene que ver con los convenios de inversión pública en el nivel regional y local.

■ Honduras:

- Reformar los procesos sumarios administrativos que lleva a cabo el Tribunal Superior de Cuentas para que dichos procesos se finalicen, incluso cuando los funcionarios investigados hayan renunciado; y
- Complementar las disposiciones tendientes a facilitar la sanción de acciones corruptas, particularmente el acceso que tiene la Procuraduría General de la República a los bienes de los funcionarios públicos cuando los han traspasado a terceros.

■ Guatemala:

Fortalecer la capacidad de la Fiscalía General para implementar sanciones disciplinarias.

3.2.3 Carácter histórico: procesos de formación del Estado

Las alianzas entre redes ilícitas y política no se han dado de manera uniforme ni lineal a lo largo de la región, sino que se originan a partir de ciertos factores que varían según el lugar. Estos incluyen, entre otros, el régimen político en el cual prosperan. En particular, es interesante observar las diferencias cuando se trata de países que han pasado por regímenes autoritarios y los que no. En el primer caso, como en Perú y Guatemala, cuando tales regímenes han mantenido vínculos orgánicos o “estratégicos” con redes ilícitas, su posterior transición democrática hacia modelos de gobierno más descentralizados y dispersos no ha logrado eliminar elementos residuales del *status quo* ante, particularmente sus mecanismos o canales de transacción informal o clandestina entre funcionarios, políticos y criminales. En el segundo caso, por otra parte, en países que no han sufrido este arquetipo histórico de criminalidad coordinada por el poder central, como Ecuador y Colombia, otros factores, tales como procesos de conflicto armado interno, inestabilidad económica y fragmentación partidista, han favorecido las relaciones entre criminales y políticos.

Lo que todos estos casos comparten es que durante los procesos de confirmación y consolidación estatal –independientemente de que éstos hubieran estado basados en regímenes autoritarios o no– se crearon los cimientos para las relaciones entre políticos y criminales a partir de la concentración de poder en unas pocas élites. Éstas aglomeraron los intereses de unos cuantos individuos, quienes aprovecharon para saltar constantemente entre los espacios políticos y económicos –legales e ilegales– y, así, sacar el mayor provecho del poderío del Estado y favorecer sus intereses económicos.

3.2.4 Posición geoestratégica: vulnerabilidad del nivel local

A lo largo de la región, la tendencia que se observa con mayor claridad es la colusión de autoridades a nivel local con redes ilícitas a través de una coexistencia civil y política localmente arraigada. Las redes ilícitas, a pesar de tener un alcance transnacional, tienen sus puntos de operación en municipios donde se ubican intereses claves para la actividad criminal de que se trate, sean estos puertos para el transporte de drogas o dinero, fronteras para el intercambio de contrabando, centros mineros o ciudades con empresas de pequeña o mediana escala a través de las cuales se lava dinero. Cabe resaltar que éstos son intereses puramente económicos y cada vez se observan menos conexiones mediadas por objetivos ideológicos.

3.2.5 Fragmentación de los partidos políticos

La fragmentación de los partidos obedece en parte al giro en las tendencias de los votantes, quienes se mueven cada vez menos tras los partidos históricos y más tras políticos individuales o movimientos políticos nuevos con mensajes populistas que necesitan asegurarse del apoyo de sectores claves para mantener la gobernabilidad y el apoyo popular, particularmente los medios de comunicación, los sindicatos y las fuerzas de seguridad. En algunos casos, como el de Perú y Colombia, este debilitamiento se

ha agudizado a pesar de las reformas institucionales, no siempre acertadas, que se han implementado.

Este entorno en el cual los partidos intentan operar, caracterizado por la fragmentación, los hace alejarse de su perfil programático o ideológico, así como hacerse cada vez más dependientes de formar coaliciones de intereses y de la ayuda de individuos “facilitadores” de estas coaliciones, y ser más porosos a las influencias ilícitas.

Este entorno en el cual los partidos intentan operar, caracterizado por la fragmentación, los hace alejarse de su perfil programático o ideológico, así como hacerse cada vez más dependientes de formar coaliciones de intereses y de la ayuda de individuos “facilitadores” de estas coaliciones, y ser más porosos a las influencias ilícitas. Además, este proceso de fragmentación dificulta la veeduría para que las disposiciones de democracia interna en los partidos se cumplan a cabalidad. Es un círculo vicioso en el cual la escasa lealtad y disciplina en los partidos agudiza su fragmentación, lo cual a su vez incrementa la falta de lealtad y disciplina internas. Esto, además, ha hecho que los partidos del nivel central o nacional dependan cada vez más de pactos con figuras del entorno regional y local con suficiente fortaleza política y económica para asegurarles el recaudo de votos necesarios en sus respectivas regiones y localidades, a pesar de tener escasos lazos ideológicos con los propios partidos que supuestamente representan. Algunas de estas figuras políticas deben su poderío económico –por lo menos parte de éste– a su participación en actividades ilícitas.

Financiamiento político

Algunas de las fallas y debilidades comúnmente observadas en las normas que regulan esta materia incluyen: (a) el enfoque en aspectos sobre financiación legal y, en particular, sobre control a la financiación de

campañas; (b) la tendencia en el monitoreo a la financiación de campañas a incluir solamente aspectos como propaganda electoral en medios masivos de comunicación, dejando por fuera otros gastos importantes, como logística; (c) la ausencia de coordinación con la normatividad anti-corrupción; (d) la debilidad en la implementación de estas normas, las cuales normalmente se supeditan a la disponibilidad presupuestal del gobierno, por ejemplo en lo respectivo a la financiación pública de partidos políticos; y (f) la insuficiente capacidad de los órganos de control para monitorear el cumplimiento de estas normas, sobre todo a nivel local.

Recomendaciones generales

- Fortalecer los mecanismos de democracia interna de los partidos políticos y mejorar su capacidad para monitorear y controlar los antecedentes de sus propios candidatos, su maquinaria política y el posible apoyo criminal de los mismos, especialmente a nivel local;
- Apoyar el funcionamiento sostenible de estas organizaciones políticas más allá del período electoral para facilitar la permanencia de éstas en el tiempo, de manera que puedan desarrollar contenidos programáticos e ideológicos sólidos;
- Implementar mecanismos adecuados para el monitoreo y la sanción a partidos políticos, en particular, aquellos que instituyan responsabilidad política, administrativa y penal por el comportamiento indebido de las organizaciones políticas y sus representantes, específicamente en lo referido a los antecedentes penales y disciplinarios de sus candidatos. Estas sanciones, para ser efectivas, deben ser proporcionales al beneficio obtenido a través del comportamiento ilegal;
- Implementar la obligación de rendir cuentas, no sólo sobre aspectos financieros, sino también sobre algunas decisiones administrativas y políticas con impacto directo en la posible participación de actores ilícitos; y

- Hacer que la información sobre gastos electorales, registros contables o contribuciones a las campañas sea pública, continua, actual y de libre acceso, y que la misma incluya no sólo los recursos que pasan por el sistema bancario, sino también los recursos en efectivo y en especie, especialmente durante las campañas locales.

Recomendaciones específicas

- **Perú:**
 - Fortalecer la aplicación de la regulación relacionada a las operaciones rutinarias de las organizaciones políticas, particularmente el financiamiento público;
 - Generar las condiciones necesarias para evitar la continua fragmentación de los partidos políticos a través un marco institucional con mejores incentivos para la agregación de intereses y expectativas de la población;
 - Ampliar y fortalecer las competencias de la ONPE para monitorear el financiamiento de las organizaciones políticas, particularmente en circunscripciones departamentales, regionales y distritales; y
 - Revisar la regulación sobre financiación prohibida a partidos políticos, con el fin de ampliar su definición e ir más allá de prohibir los aportes no declarados. Particularmente se recomienda prohibir el financiamiento de origen ilícito.
- **Colombia:**
 - Hacer públicos los informes sobre la administración de los recursos de las campañas electorales que presentan los partidos políticos; y
 - Crear mecanismos legales para prevenir la utilización de terceras personas o “testaferros políticos” que no están inhabilitadas para participar en política y que representan los intereses de las redes ilícitas en los partidos.

- **Honduras:**
 - Especificar la regulación sobre fondos para partidos y campañas, particularmente qué es “control eficiente” de las operaciones financieras;
 - Incluir como delito el financiamiento de campañas políticas o partidos políticos por parte del crimen organizado;
 - Cumplir con la obligación de publicar de manera sistemática los estados financieros anuales de los partidos políticos en un medio escrito de circulación nacional;
 - Ampliar el régimen de responsabilidades de los partidos; y
 - Mejorar la independencia del Tribunal Supremo Electoral, limitando la elección en esta institución de políticos y diputados.

- **Ecuador:** Incluir como parte del financiamiento de la propaganda y el gasto electoral otros gastos no relacionados con comunicaciones y publicidad.

- **Guatemala:** Ampliar las sanciones disciplinarias, penales y políticas de los representantes y miembros de partidos políticos, y ajustar las sanciones económicas para que las mismas correspondan a los beneficios obtenidos por las acciones ilícitas.

- **Ecuador y Guatemala:** Aclarar el carácter del origen ilícito o la naturaleza delictiva de los aportes prohibidos para la financiación de campañas y partidos políticos.

- **Ecuador, Guatemala y Honduras:** Ampliar la regulación de la financiación de las organizaciones políticas fuera del ciclo electoral.

- **Ecuador, Guatemala, Honduras y Perú:** Señalar expresamente la responsabilidad de los partidos políticos por el otorgamiento de avales a candidatos vinculados con el crimen organizado y otras redes ilícitas.

3.2.6 Politización burocrática y procesos de reforma del aparato estatal

Las relaciones entre el crimen organizado y la política son complejas; éstas no solamente incluyen a los criminales y políticos involucrados de manera individual, sino que se extienden a gran parte del aparato administrativo a través del cual funciona el Estado. Esto se debe, en parte, a que en la región hay una marcada tendencia de los políticos a distribuir puestos burocráticos entre sus redes informales de influencia, con el fin de garantizar su poder en los diferentes niveles de la administración pública. Por esto, los intereses que mueven a los políticos, los cuales en ocasiones responden a motivos ilícitos, también orientan el funcionamiento del Estado hacia estos mismos intereses.

Pero la influencia que el crimen organizado ejerce en algunas instituciones públicas a nivel nacional y local, no ha sido solamente una consecuencia de la capacidad de los políticos de influir en el aparato burocrático del Estado. Ello también se ha dado gracias a las relaciones, cada vez más cercanas, entre funcionarios públicos e intereses empresariales.

Pero la influencia que el crimen organizado ejerce en algunas instituciones públicas a nivel nacional y local, no ha sido solamente una consecuencia de la capacidad de los políticos de influir en el aparato burocrático del Estado. Ello también se ha dado gracias a las relaciones, cada vez más cercanas, entre funcionarios públicos e intereses empresariales. Este fenómeno se ha visto facilitado, particularmente, por procesos recientes de reforma Estatal, inspirados en los principios del libre mercado, hacia modelos de gestión supuestamente más eficientes y basados en mayor tercerización con empresas privadas. Estos procesos han favorecido que la voluntad de los funcionarios públicos se determine por sus relaciones cercanas con intereses empresariales, muchos de los cuales operan entre la lega-

lidad y la ilegalidad. Esto se combina con la desestabilidad laboral de los funcionarios, lo cual contribuye a que éstos se asocien con actores criminales.

Asimismo, estos procesos de reforma estatal abrieron un espacio para otros actores importantes dentro de estas dinámicas corruptas: los “intermediarios en la sombra”. Estos son personajes que han logrado capitalizar sus conexiones con la política y las instituciones estatales sin pertenecer formalmente a ellas, conectándolos con la economía formal e informal, de manera que se han convertido en verdaderos facilitadores de la entrada de dinero lícito e ilícito al sector público.

Contratación y licitación pública

Estas normas son fundamentales para promover la transparencia, particularmente aquéllas que tratan sobre inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses, así como las que exigen a los funcionarios públicos informar sobre actos de corrupción de los cuales tienen conocimiento —normalmente conocidas como normas sobre delatores— y las normas que les exigen informar sobre sus activos antes y después de tomar posesión de sus cargos.

Recomendaciones generales

Sobre las normas que regulan la licitación pública en general:

- Contar con un régimen de licitación pública claro y unificado;
- Limitar la existencia de regímenes especiales, los cuales normalmente buscan esquivar los requisitos generales; e
- Incluir mecanismos de monitoreo e impugnación adecuados.

Sobre las normas que regulan inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de intereses:

- Contar con un alcance suficiente, de manera que se cobijen casos de conflictos de intereses con posterioridad al desempeño de funciones públicas;

- Cobijar todos los niveles de servidores públicos con la norma, de forma que no se extiendan privilegios para ciertos rangos de servidores y se cree confusión sobre la aplicación de la norma;
- Proveer herramientas prácticas para la aplicación de estas normas, para así fomentar su apropiación e incentivar su cumplimiento;
- Mejorar los mecanismos de difusión, análisis y capacitación a servidores públicos, especialmente en el ámbito local;
- Mejorar los canales a través de los cuales los funcionarios reportan estas actividades, a través de plataformas técnicas y mecanismos ágiles de intercambio de información; y
- Complementar las declaraciones e información que se presente con mecanismos de corroboración sobre la veracidad de la misma, a través de información contenida en registros judiciales y en el sistema bancario, entre otros, para lo cual es especialmente útil contar con una autoridad que centralice esta función.

Recomendaciones específicas

- **Ecuador y Guatemala:**
Complementar las normas sobre inhabilidades y conflictos de intereses para servidores públicos con lineamientos específicos frente a las situaciones riesgosas que se prevén.
- **Guatemala y Honduras:**
Fortalecer los mecanismos de impugnación en la adjudicación de contratos públicos.
- **Ecuador, Guatemala, Colombia y Honduras:**
Reducir los regímenes especiales y situaciones excepcionales donde se pueden evadir las disposiciones de licitación general para la contratación pública.

Sistema de nombramiento y promoción de servidores públicos

Este sistema es importante, no sólo para los miembros de la rama ejecutiva, sino

también para los de la rama legislativa y judicial, para que los mismos sean menos permeables a la influencia del crimen organizado.

Recomendaciones generales

- Contar con etapas y plazos previamente establecidos;
- Proveer medios idóneos de verificación sobre las aptitudes de los candidatos;
- Establecer criterios de calidad y méritos que estén contemplados previamente en la ley en un sistema único y armonizado;
- Divulgar los resultados;
- Establecer mecanismos de impugnación;
- Nombrar una autoridad especializada en monitorear la implementación de estos mecanismos de control, especialmente en el ámbito municipal; y
- Prevenir la utilización indebida de excepciones, nombramientos interinos, temporales o cargos de libre nombramiento y remoción.

Recomendaciones específicas

- **Ecuador:**
Revisar las excepciones en el Reglamento de la ley Orgánica de Servicio Civil, Carrera Administrativa y Homologación, de manera que se evite extender indebidamente los contratos de servicios ocasionales.
- **Guatemala:**
 - Expandir a la rama legislativa la exigencia de presentación de antecedentes penales para la contratación de personal;
 - Afinar los mecanismos de selección de funcionarios públicos de manera que se exija la selección de las personas que en los exámenes de selección alcanzan los puntajes más altos;
 - Reglamentar el ingreso a la carrera administrativa para los funcionarios de la Fiscalía General de la República;
 - Especificar el plazo máximo para los cargos de carácter provisional, de emergencia o internos, para evitar que los mismos se prolonguen

indebidamente; y

- Establecer autoridades a nivel municipal para administrar el régimen del servicio civil.

■ Honduras:

- Crear normas claras que abarquen a la totalidad de los servidores públicos y, en general, mejorar la aplicación de las normas existentes en esta área; y
- Reglamentar el proceso de selección de funcionarios de la rama legislativa.

■ Perú:

Agilizar la expedición del texto único para el servicio civil que incluya normas sobre el proceso de selección para ingresar al sector público y que abarque todas las ramas del poder público.

■ Colombia:

Agilizar la expedición del Estatuto de Carrera Administrativa y la reglamentación de la carrera judicial.

■ Ecuador, Guatemala y Honduras:

Complementar la ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa para contemplar posibles conflictos de intereses después de que el funcionario haya cesado de prestar sus servicios.

3.2.7 Participación de la economía formal a través del lavado de dinero

La expansión de redes ilícitas ha tenido un efecto importante en la práctica de lavado de dinero. Por una parte, ésta ha crecido de forma considerable en la región. Por otra parte, la reestructuración de estas asociaciones criminales a través de redes —como se explicó en acápite anterior— ha facilitado que los contactos entre los generadores criminales y quienes lavan el dinero tiendan a ser menos frecuentes y más indirectos. Ello dificulta saber con exactitud cuáles sectores son financiados con dinero proveniente del crimen organizado. Hay importantes indicios que señalan que los

campos por los cuales se recicla el dinero en la economía formal se han multiplicado en los últimos años a través de nuevos espacios y oportunidades, un proceso facilitado por el crecimiento económico de toda la región, siguiendo la reorientación de grupos criminales hacia fuentes nuevas de riqueza, sobre todo en minería y extracción de hidrocarburos.

Prevenir, detectar y sancionar el lavado de activos

En este campo, las herramientas que regulan las actividades de las personas expuestas políticamente (PEP) son especialmente relevantes, particularmente porque permiten enfocarse en aquellas que ejercen o han ejercido cargos públicos o son dirigentes de organizaciones políticas. Cabe resaltar que uno de los mecanismos más importantes para sancionar el lavado de activos es despojar a estas personas de los recursos obtenidos por medios ilícitos, lo que se conoce como la “extinción de dominio”.

Recomendaciones generales

- Aplicar las normas, no sólo frente a personas naturales, sino también frente a personas jurídicas, incluyendo organizaciones políticas;
- Expandir el control hacia entidades financieras y comerciales informales, las cuales tienen una presencia importante a nivel local;
- Permitir a las autoridades iniciar investigaciones de oficio sin la necesidad de una denuncia previa;
- Proveer mecanismos para que las autoridades puedan acceder a la información bancaria relevante sin restricciones relativas al secreto bancario y a la reserva tributaria, así como otra información que tengan las distintas autoridades;
- Asegurar la independencia operativa y presupuestal de las unidades de información financiera, de manera que las mismas puedan desempeñar sus funciones sin interferencia de otras autori-

- Crear mecanismos de coordinación táctica, técnica y operativa de las autoridades responsables para identificar y rastrear la propiedad que se sospecha producto del lavado de activos;
- No supeditar la extinción de dominio a plazos de tiempo determinados; y
- Realizar un monitoreo especial sobre posible lavado de activos durante campañas políticas y a través de partidos políticos, que se enfoquen en donantes y aportantes; aportes y donaciones en efectivo; operaciones sospechosas; topes para donaciones, aportes, traslados y transferencias; cuantías máximas para depósitos y retiros; y poderes y competencias de los directivos de partidos y campañas para efectos económicos.

Recomendaciones específicas

- **Perú:**
 - Institucionalizar la cooperación entre la Procuraduría Anticorrupción y la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la Superintendencia de Banca y Seguros;
 - Facilitar el acceso a la información por parte de la Contraloría General de la República frente a la información protegida por el secreto bancario;
 - Revisar las disposiciones constitucionales que protegen el secreto bancario y la reserva tributaria, de manera que la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) pueda intercambiar información con otros pares internacionales; y
 - Aclarar la competencia de la Superintendencia de Banca y Seguros para otorgar información a la UIF.
- **Honduras:**
 - Mejorar la coordinación entre el Tribunal Superior de Cuentas y la Comisión Nacional de Bancos y Seguros;
 - Aclarar la normatividad que atribu-

ye responsabilidad a las personas jurídicas por lavado de dinero; y

- Fortalecer la capacidad de la UIF para acceder a información oportuna por parte de otras fuentes gubernamentales y otorgarle independencia operativa y presupuestal.

■ Guatemala:

- Mejorar la coordinación táctica, técnica y operativa de las autoridades responsables de identificar y rastrear la propiedad que se sospecha ha sido producto del lavado de activos;
- Expandir las facultades de fiscalización de la Contraloría General de Cuentas en lo referente a fideicomisos;
- Eliminar la figura del antejuicio que cobija a los funcionarios públicos, la cual permite a los sospechosos en casos de corrupción lavar los activos producto de estas conductas; y
- Ampliar la definición de PEP para que incluya a otras personas asociadas con políticos, como sus familiares.

■ Colombia:

Crear mecanismos adicionales para coordinar la investigación entre los distintos órganos de control en los presuntos casos de corrupción, particularmente en lo referente a movimientos financieros relacionados con los mismos.

■ Ecuador:

- Tipificar el lavado de activos como un delito, en coherencia con el Código Penal, y ampliar la competencia de los órganos investigativos para iniciar los procesos relacionados con esta conducta de manera oficiosa;
- Ampliar las regulaciones que permitan establecer el origen de los recursos de PEP; y
- Reglamentar las funciones de la UIF en materia de prevención y monitoreo de lavado de activos.

4. Conclusiones

IDEA Internacional, el NIMD y el Instituto Clingendael seguirán apoyando la discusión sobre éstas y otras recomendaciones para fortalecer la capacidad de los agentes de control y seguridad del Estado, así como para la misma sociedad civil, en los esfuerzos por prevenir, mitigar y sancionar las relaciones del crimen organizado con el sector político en la región. Se han realizado y se espera seguir promoviendo distintos talleres y herramientas que fomenten la coordinación entre legisladores y agentes de seguridad Estatal, y que den pie a ideas innovadoras para entender y atacar este fenómeno.

Las leyes y normas pueden adoptarse, pero es necesario que la cultura política afiance los valores de respeto por lo público y de servicio a la sociedad, no sólo en los servidores públicos sino en la ciudadanía en general.

Asimismo, se pretende conectar esta discusión con fenómenos similares que están teniendo lugar en otras regiones vinculadas con redes ilícitas transnaciona-

les, como en Europa Oriental, África Occidental y en Asia-Pacífico, de manera que el entendimiento de este fenómeno y la experiencia sobre cómo enfrentarlo que se ha cultivado en América Latina, sirva a manera de lecciones aprendidas y den luces sobre cómo algunas medidas han dado pie a logros y retrocesos en el combate contra la corrupción y el crimen organizado.

Más allá de esta reflexión, hay que considerar que las reformas que los países necesitan dependen para su adopción y efectivo cumplimiento de una serie de factores que son difíciles de materializar sin la voluntad política de los gobernantes.

Estas leyes y normas deben ser elaboradas y aprobadas por los políticos y la vigilancia que garantiza su cumplimiento depende de la existencia de órganos de control independientes y eficaces. La cultura política también es un factor, que se podría considerar etéreo, pero que resulta fundamental. Las leyes y normas pueden adoptarse, pero es necesario que la cultura política afiance los valores de respeto por lo público y de servicio a la sociedad, no sólo en los servidores públicos sino en la ciudadanía en general.

Bibliografía

Ballington, J. y Kahane, M., “**Women in Politics: Financing for Gender Equality**” [Mujeres en la Política: Financiamiento para la igualdad de género], en Falguera, E., Jones, S. and Ohman, M. (eds), *Funding of political parties and election campaigns: A Handbook on Political Finance* [Financiamiento de Partidos Políticos y Campañas Electorales: Un manual sobre financiamiento político (Estocolmo: IDEA Internacional, 2014) (sin publicar)]

Briscoe, I. et al (ed.). **Redes ilícitas y política en América Latina**. (Estocolmo: IDEA Internacional, Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD) y el Instituto Clingendael, 2014).

Casas-Zamora, K. (ed.), **Dangerous Liaisons: Organized Crime and Political Finance in Latin America and Beyond** [Lazos Peligrosos: Crimen Organizado y Financiación Política en América Latina y otros lugares] (Washington D. C.: The Brookings Institution, 2013)

Cockayne, J., **State fragility, Organised Crime and Peacebuilding: towards a more strategic approach** [Fragilidad Estatal, Crimen Organizado y Construcción de Paz: Hacia un enfoque más estratégico] (Oslo: Norwegian Peacebuilding Resource Centre, 2011), disponible en inglés en <http://www.peacebuilding.no/var/ezflow_site/storage/original/application/2af427c8039ed02db6fd29fab1144aa8.pdf>, fecha de consulta: 10 de febrero

Gandásegui, M., “**La Violencia y las Drogas**”, América Latina en Movimiento, ALAI, Panamá, 27 de septiembre de 2012, disponible en <<http://alainet.org/active/58230>>

IDEA Internacional (2014), **Political Finance Database** [Base de Datos sobre Financiamiento Político] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2014), disponible en inglés en <<http://www.idea.int/political-finance/index.cfm>>, fecha de consulta: 7 de febrero de 2014

Kar, D. y LeBlanc, B., **Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2002-2011** [Flujos Financieros Ilícitos de Países en Desarrollo: 2002-2011] (Londres: Global Financial Integrity, 2013), disponible en inglés en <http://www.gfintegrity.org/storage/gfip/documents/reports/IFF2013/illicit_financial_flows_from_developing_countries_2002-2011-highres.pdf>, fecha de consulta: 19 de febrero de 2014

Locke, R., **Organized Crime, Conflict, and Fragility: A New Approach** [Crimen Organizado, Conflicto y Fragilidad: Un Nuevo Enfoque] (Washington D. C.: International Peace Institute, 2012), disponible en inglés en <<http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?lng=en&id=146111>>, fecha de consulta: 10 de febrero de 2014

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2013), **Measuring OECD Responses to Illicit Financial Flows from Developing Countries** [Midiendo las Respuestas de la OECD frente a los

Flujos Financieros Ilícitos de Países en Desarrollo (París: Organization for Economic Co-operation and Development, OECD 2013), disponible en inglés en <http://www.oecd.org/corruption/Illicit_Financial_Flows_from_Developing_Countries.pdf>, fecha de consulta: 19 de febrero de 2014

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2014), **Better Policies for Development 2014: Policy Coherence and Illicit Financial Flows** [Mejores Políticas para el Desarrollo 2014: Coherencia de políticas y flujos financieros ilícitos] (París: Organization for Economic Co-operation and Development, OECD, 2014), disponible en inglés en <<http://www.oecd.org/pcd/Better-Policies-for-Development-2014.pdf>>, fecha de consulta: 10 de febrero de 2014

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2011), **Estimating Illicit Financial Flows Resulting from Drug Trafficking and Other Transnational Organized Crimes** [Estimando los Flujos Financieros Ilícitos Producto del Tráfico de Drogas y de otros Crímenes Organizados Transnacionales], Informe investigativo de la UNODC (Viena: UNODC, 2011), disponible en inglés en <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf>, fecha de consulta: 7 de febrero

Ramsbotham, A. y Wennmann, A., “**Legitimacy and Peace Processes: From coercion to consent**” [Legiti-

midad y Procesos de Paz: De la coerción al consenso], en Ramsbotham, A. y Wennmann A. (eds.), *Accord*, n.º 25, (Londres: Conciliation Resources, 2014), p. 6

Reuter, P. (ed.), **Draining Development? Controlling Flows of Illicit Funds from Developing Countries** [¿Drenando el Desarrollo? Controlando Flujos Financieros Ilícitos de Países en Desarrollo] (Washington D. C.: Banco Mundial, 2012)

Thompson, N., “**International Campaign Finance: How do countries compare?**” [Financiación internacional de campañas: ¿Cómo se comparan los países?], CNN Election Centre 2012, 5 de marzo de 2012, disponible en inglés en <<http://edition.cnn.com/2012/01/24/world/global-campaign-finance/>>, fecha de consulta: 19 de febrero de 2014

Transparencia Internacional (2013), **Global Corruption Barometer 2013: Report** [Barómetro de Corrupción Global 2013: Informe] (Berlín: Transparencia Internacional, 2013), disponible en inglés en <<http://www.transparency.org/gcb2013/report>>, fecha de consulta: 19 de febrero de 2014

Villaveces-Izquierdo, S. y Uribe Burcher, C., **Illicit Networks and Politics in the Baltic States** [Redes Ilícitas y Política en los Países Bálticos] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2013), disponible en inglés en <<http://www.idea.int/publications/illicit-networks-and-politics/>>, fecha de consulta: 19 de febrero de 2013.

