

Hacia una Segunda Generación de Reformas de los Sistemas de Financiamiento en América Latina

Daniel Chasqueti

Instituto de Ciencia Política - UdelaR
11 de setiembre de 2013, México D.F.



Organización de los Estados Americanos
Organização dos Estados Americanos
Organisation des États Américains
Organization of American States



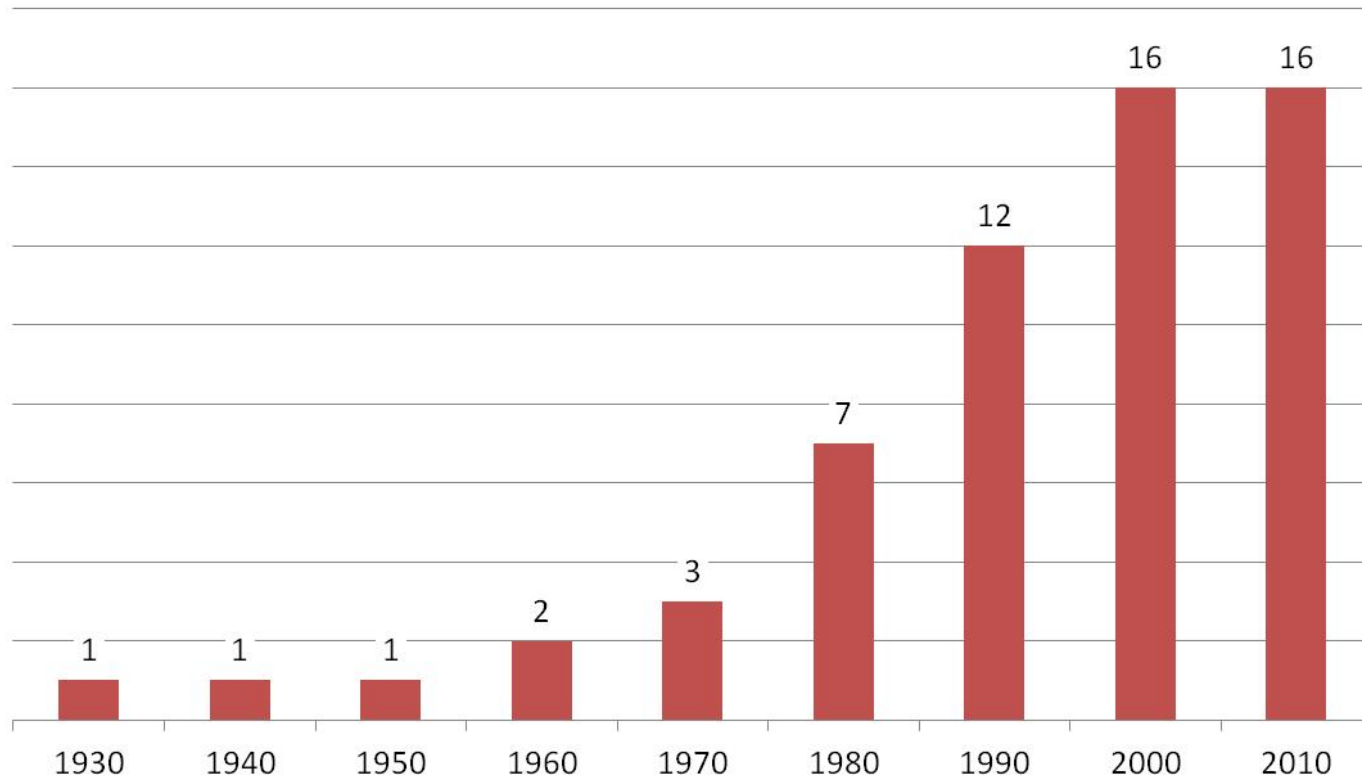
- En los últimos 20 años, los países de AL aprobaron reformas tendientes a crear sistemas de financiamiento de la política
- El movimiento reformista ha tenido dos orientaciones muy claras:
 - Las reformas se centraron en financiar la competencia electoral con fondos públicos*
 - También se crearon disposiciones para controlar el flujo de dinero privado



Organización de los Estados Americanos
Organização dos Estados Americanos
Organisation des États Américains
Organization of American States



América Latina Número de Países con Financiamiento Público Directo



Fuente: Gutiérrez & Zovato (2011)



Organización de los Estados Americanos
Organização dos Estados Americanos
Organisation des États Américains
Organization of American States



<i>COUNTRY</i>	<i>PROHIBITIONS ON CONTRIBUTIONS (SOURCE)</i>	<i>LIMITS TO CONTRIBUTIONS (AMOUNT)</i>
ARGENTINA	YES	YES
BOLIVIA	YES	YES
BRAZIL	YES	YES
CHILE	YES	YES
COLOMBIA	YES	YES
COSTA RICA	YES	NO
DOMINICAN REPUBLIC	YES	NO
ECUADOR	YES	YES
EL SALVADOR	NO	NO
GUATEMALA	YES	YES
HONDURAS	YES	NO
MEXICO	YES	YES
NICARAGUA	YES	NO
PANAMA	YES	NO
PARAGUAY	YES	YES
PERU	YES	YES
URUGUAY	YES	YES
VENEZUELA	YES	NO



Organización de los Estados Americanos
 Organização dos Estados Americanos
 Organisation des États Américains
 Organization of American States



Instituciones de control y tipo de sanciones

País	Ente de contralor	Pecuniarias (partidos y donantes)	Penales (candidatos y donantes)	Administrativas (partidos y candidatos)
Argentina	Jueces Federales y Cámara Nac.Elec.	SÍ	SÍ**	NO
Bolivia	Órgano Electoral	SÍ*	NO	SÍ
Brasil	Órgano Electoral	SÍ	NO	SÍ
Chile	Órgano Electoral / Contraloría	SÍ*	NO	SÍ
Colombia	Órgano Electoral	SÍ*	NO	SÍ
Costa Rica	Órgano Electoral	SÍ*	SÍ	NO
Ecuador	Órgano Electoral	SÍ	SÍ	SÍ
El Salvador	Corte de Cuentas de la República	NO	NO	NO
Guatemala	Órgano Electoral	SÍ*	NO	SÍ
Honduras	Órgano Electoral	SÍ	NO	NO
México	Órgano Electoral	SÍ	SÍ	SÍ
Nicaragua	Contraloría, Órgano Electoral, Hacienda	SÍ	SÍ	SÍ
Panamá	Órgano Electoral / Contraloría	SÍ*	NO	SÍ
Paraguay	Órgano Electoral	SÍ	NO	SÍ
Perú	Órgano Electoral (Supervisión Fondos)	SÍ*	NO	NO
Rep. Dominicana	Órgano Electoral / Contraloría	NO	NO	NO
Uruguay	Órgano Electoral	SÍ*	NO	NO
Venezuela	Órgano Electoral	SÍ*	NO	NO

* sanciones sólo a partidos o candidatos; ** sanciones sólo a donantes

Fuente: Gutiérrez & Zovato (2011)



Organización de los Estados Americanos
Organização dos Estados Americanos
Organisation des États Américains
Organization of American States



Razones de las reformas

- Garantizar la equidad de la competencia
- Eliminar o erosionar la influencia de los privados
- Calidad de la democracia:
 - Transparencia (interés ciudadano)
 - Fortalecer los partidos políticos
- Escándalos: lavado de activos
- Contagio de ideas



Organización de los Estados Americanos
Organização dos Estados Americanos
Organisation des États Américains
Organization of American States



Sin embargo al final de este ciclo... existen todavía problemas

- En la campaña presidencial 2006 en **Argentina**, *“se advirtieron diferencias entre los gastos en propaganda declarados y los gastos detectados por el sistema de monitoreo de medios”* (XXXX 2012)
- En **Chile**, *“los mecanismos de fiscalización son insuficientes. El Servicio Electoral sólo puede detectar errores administrativos en los informes, pero no existe un mecanismo de auditoría para ratificar lo declarado como gasto electoral”* (Fuentes 2012)



Organización de los Estados Americanos
Organização dos Estados Americanos
Organisation des États Américains
Organization of American States



- En **Colombia**, *“el sistema de financiamiento tiene varios problemas: transgresión de la normatividad (cultura de no acatamiento de la ley), pocas facultades de las autoridades electorales para imponer sanciones significativas, (...), baja capacidad técnica y carencia de recursos de las autoridades electorales para hacer una auditoría eficiente...”* (Restrepo 2012)
- En **Ecuador**, *“el control limitado a la campaña electoral, el escaso ajuste de algunas disposiciones a la realidad, la debilidad de la autoridad electoral y la ausencia de control diario (subsanoado recientemente) hicieron imposible asegurar la equidad en las contiendas electorales”* (Pachano 2012)



Organización de los Estados Americanos
Organização dos Estados Americanos
Organisation des États Américains
Organization of American States



- **Brasil** enfrenta dos grandes desafíos: a) control del origen de los fondos de las campañas y b) regulación de los actos políticos y administrativos de los titulares de cargos públicos que se postulan a reelección (Jardim 2012)
- En Uruguay, los partidos suelen declarar gastos e ingresos que no resisten su contrastación empírica. Los informes suelen ser declaraciones bien intencionadas con escaso parangón en la realidad (Chasquetti 2011)
- En **Costa Rica**, el Programa Estado de la Nación (2007) señaló *“la necesidad de que el TSE asuma, en todos sus aspectos y de forma exclusiva, el control del financiamiento y cuente con instrumentos que le permitan realizar un seguimiento integral de la actividad financiera a reportar”* (Sobrado 2012)



Organización de los Estados Americanos
Organização dos Estados Americanos
Organisation des États Américains
Organization of American States



Problemas de Enforcement o cómo hacer cumplir la legislación

- Baldwin & Cave (1999) sostienen que el éxito de una legislación reposa en tres elementos o etapas:
 - Promulgación una legislación apropiada
 - Crear unidades regulatorias y normas
 - Implementar esas normas sobre las personas o grupos a ser controladas (enforcement)
- Un buen enforcement debe generar sobre los participantes el riesgo tangible de ser responsabilizados



Organización de los Estados Americanos
Organização dos Estados Americanos
Organisation des États Américains
Organization of American States



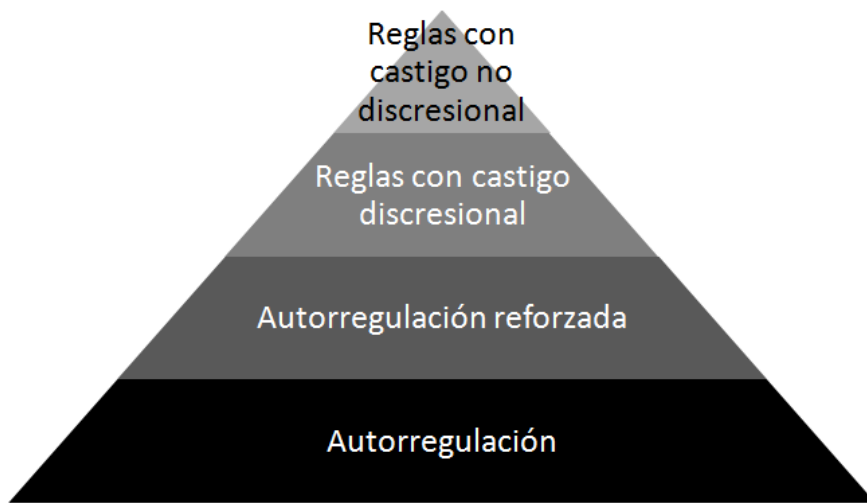
- Diferentes estrategias de regulación repercuten en las estrategias y estructuras del enforcement (Ménard & Ghertman 2009).
- La experiencia económica enseña que así como los casos de fraude altamente publicitados pueden tener un efecto negativo en la confianza, los casos de aplicación de la ley altamente publicitados pueden tener un efecto positivo
- La estrategia de enforcement puede variar entre el cumplimiento (obtención de una conducta acorde con los estándares establecidos por la ley sin consecuencias sancionatorias) y la disuasión (desaliento de futuras infracciones).



Organización de los Estados Americanos
Organização dos Estados Americanos
Organisation des États Américains
Organization of American States



- Ayres y Braithwaite (1992) organizaron la estructura de estrategias de enforcement y de sanciones:



Pirámide de estrategias



Pirámide de sanciones



Organización de los Estados Americanos
 Organização dos Estados Americanos
 Organisation des États Américains
 Organization of American States



Tres modelos institucionales de enforcement

1. Regulaciones especializadas (gasto, ingresos, rendiciones)
2. Regulador único (centralizado)
3. Twin Peaks (dos reguladores diferentes con similares funciones)



Organización de los Estados Americanos
Organização dos Estados Americanos
Organisation des États Américains
Organization of American States



Hacia la 2ª Generación de Reformas

- Costa Rica (2009) y México (2008-2009) son los adelantados
- En ambos casos, se perfeccionaron aspectos sustantivos del sistema de financiamiento, pero sobre todo, se mejoraron elementos relativos al enforcement
 - Fortalecimiento institucional del organismo regulador
 - Régimen de sanciones



Organización de los Estados Americanos
Organização dos Estados Americanos
Organisation des États Américains
Organization of American States



- Sería razonable que los restantes países de AL transitaran por idéntico camino
- La condicionante mayor de esta segunda reforma se vincula con el acuerdo entre los partidos y movimientos
- Sin pactos ni compromisos entre los competidores, resultará imposible aprobar medidas tendientes a fortalecer el enforcement
- Tener en cuenta que en materia de enforcement existe toda una serie de factores exógenos al tema del financiamiento que influyen:
 - Cultura de cumplimiento de la ley
 - Respeto por las instituciones
 - Nivel de transparencia del Estado y el Sistema Político



Organización de los Estados Americanos
Organização dos Estados Americanos
Organisation des États Américains
Organization of American States

