

**La
Responsabilidad
Social de las
Empresas
en el
Proceso
Electoral**

Edición 2008

INSTITUTO
ETHOS

EMPRESAS E
RESPONSABILIDADE
SOCIAL

BUSINESS AND SOCIAL
RESPONSIBILITY



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**

the global coalition against corruption

Patrocinadores

CPFL Energía

"Como agentes sociales significativos, también les corresponde a las empresas colaborar con el perfeccionamiento del proceso electoral y consecuentemente con el de la democracia. Preocupada con este tema, CPFL Energía viene auspiciando charlas y conferencias sobre la importancia de la participación política y del esclarecimiento de los ciudadanos, y ciclos de debates sobre el paulatino perfeccionamiento de las instituciones políticas en nuestro país. Al mismo tiempo, ha formalizado además directrices rigurosas para asegurar su neutralidad y exención en relación con los candidatos, corrientes ideológicas y/o partidos políticos, resguardar así a la empresa de posibles riesgos y garantizando la transparencia de sus procesos."

Fiemg

"El Sistema Fiemg, apoya la publicación *"La Responsabilidad Social de las Empresas en el Proceso Electoral – Edición 2008"*, porque considera que la efectiva responsabilidad social incluye organizaciones de los sectores público y privado, e implica actitudes éticas con transparencia, integridad y respeto para con todos los segmentos de la sociedad con los cuales dichas organizaciones interactúan."

Samarco

"Definida a partir de su código de conducta, Samarco no permite donaciones financieras para campañas políticas, pero promueve la participación ciudadana por medio de la divulgación de debates públicos, ya sea entre candidatos u ocupantes de cargos electorales, o entre empleados y líderes locales públicos y comunitarios. De esta forma, la empresa contribuye de forma regulada e independiente al incremento de la participación política de la sociedad, incentivando la discusión de problemas y la búsqueda de soluciones compartidas para cuestiones del ámbito municipal, provincial y nacional, y respetando las incumbencias y responsabilidades de cada actor social."

Yázigi Internexus

"Durante el año de la conmemoración de su 58° aniversario, la red de escuelas de idiomas Yázigi Internexus, apoya una vez más esta publicación que destaca la importancia de la responsabilidad social en el proceso electoral. Frente a su actuación en el segmento de franquicias, y con la misión de formar a los ciudadanos para que sean más conscientes de su papel social, nuestra organización confía en el poder transformador de la educación y del verdadero ejercicio de la ciudadanía."

**La
Responsabilidad
Social de las
Empresas
en el
Proceso
Electoral**

Edición 2008

INSTITUTO
ETHOS
EMPRESAS E
RESPONSABILIDADE
SOCIAL
BUSINESS AND SOCIAL
RESPONSIBILITY

 **TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**
the global coalition against corruption

São Paulo, Septiembre del 2008

La Responsabilidad Social de las Empresas en el Proceso Electoral – Edición 2008

es una publicación del Instituto Ethos y Transparency International.

Realización

Instituto Ethos de Empresas y Responsabilidad Social

Rua Fernandes Coelho, 85, 10º Andar.
Pinheiros – 05423-040 – São Paulo, SP
Tel.: (11) 3897-2400
www.ethos.org.br

Transparency International

Alt Moabit 96
10559 Berlín, Alemania
www.transparency.org

Patrocinio

CPFL Energia, Energias do Brasil, Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (Fiemg), Samarco, Shell, Wal-Mart y Yázigi Internexus

Coordinación

Benjamin S. Gonçalves

Redacción

Bruno Wilhelm Speck (Transparency International),
con la colaboración de Adla Bourdoukan (texto) y Fernão Dias Lima (estadísticas)

Edición

Ricardo Prado

Colaboradores del Instituto Ethos

Caio Magri, Daiani Cristina Mistieri y Ricardo Young

Proyecto Gráfico y Edición de Arte

Waldemar Zaidler (Planeta Terra Design)

Traducción al Español

Maricel Cuchukos

Revisión del Español

Ana Revuelta

São Paulo, Septiembre del 2008

La reproducción de esta publicación está permitida siempre que sea citada la fuente y mediante previa autorización del Instituto Ethos.

Aclaraciones importantes sobre las actividades del Instituto Ethos:

1. El trabajo de orientación a empresas es voluntario, sin ningún cobro o remuneración.
2. No realizamos consultorías, y no validamos ni autorizamos a profesionales para ofrecer ningún tipo de servicio en nuestro nombre.
3. No somos una entidad certificadora de responsabilidad social, ni suministramos "certificaciones" con esta función.
4. No permitimos que ninguna entidad o empresa (asociada o no a la nuestra) utilice la marca logotipo del Instituto Ethos sin nuestro consentimiento previo y sin expresa autorización por escrito.

Para aclarar dudas o consultarnos sobre las actividades del Instituto Ethos, les solicitamos que lo hagan a través del servicio "Fale Conosco" (Hable con Nosotros), correspondiente al sitio www.ethos.org.br.



Sumario

1. Presentación	5
2. La Financiación Política y los Escándalos de Corrupción	7
3. Financiación Política en Brasil y en el Mundo	10
4. El Perfil de la Financiación Política en Brasil	15
5. La Legislación Partidaria y Electoral en Brasil	21
6. Responsabilidad Social y Financiación Política	26
7. Como Financiar Campañas con Transparencia y Responsabilidad	30
8. Organizaciones Nacionales Activas en el Control de la Financiación Pública	37
ANEXO 1	
Compromiso contra la Corrupción	39
ANEXO 2	
Compromiso con un Plan de Gobierno	42

1. Presentación

La corrupción es uno de los desafíos centrales que tienen que enfrentar los países en el camino hacia un desarrollo económico sostenido, hacia una sociedad más justa y hacia un sistema político en el cual los ciudadanos depositen su confianza.

Frente a esta realidad, ¿cuál es el papel del sector privado, al referirnos al debate sobre la financiación política? ¿Pueden las empresas preocupadas con el impacto de su actuación sobre la democracia y el Estado contribuir de forma activa, como actores responsables e independientes?, ¿o también ellas son meras observadoras, y en la peor de las hipótesis: objetos de control?

Esta publicación constituye una guía para orientar a cualquier empresa preocupada con su papel en relación con la financiación política. Se trata de la continuación de un proyecto que el Instituto Ethos viene desarrollando desde las elecciones del 2002, orientando a las empresas brasileñas con respecto a su actuación en el proceso electoral. Este año, Transparency International se unió a ese esfuerzo, añadiéndole a este proyecto brasileño las experiencias internacionales que esta institución viene observando y desarrollando desde hace varios años, convocando al sector privado a asumir su responsabilidad en la lucha contra la corrupción.

El presente manual aborda la implementación, dentro del contexto de las elecciones municipales brasileñas de 2008, de los Principios Empresariales para Combatir el Soborno¹ como uno de los ejes del trabajo de Transparency International desde 2002, y del Pacto Empresarial por la Integridad y contra la Corrupción², formulado por el Instituto Ethos en 2006. Ambas iniciativas consideran a la financiación de la política como uno de los temas claves para luchar contra la corrupción.

La financiación de las campañas políticas es un punto neurálgico de las democracias modernas. Los recursos gastados por partidos y candidatos durante el proceso electoral pueden servir tanto para fortalecer a los partidos políticos e informarles a los ciudadanos sobre las diferentes propuestas que están en juego, como para proporcionar el efecto contrario de envenenar el proceso electoral y minar negativamente la integridad de los futuros representantes.

Buscando dar transparencia a la financiación política, las democracias modernas invirtieron en diferentes direcciones, regulando la financiación privada con más o menos rigor (según los casos), suministrando recursos públicos que varían desde montos simbólicos hasta valores considerables, y fortaleciendo entidades estatales de control de las finanzas de partidos y candidatos. Los objetivos de tales reformas siempre pretendieron vigorizar el papel del ciudadano en el proceso electoral, la competición equilibrada entre los candidatos, y la elección de una determinada élite política gobernante que tenga un verdadero compromiso con el interés público. Sin embargo, los avances en este sentido suelen ser insatisfactorios, tal como lo demuestran los escándalos que se vinculan al tema de la financiación política. Tanto países ricos como pobres, democracias antiguas como modernas, se enfrentan hoy a los mismos fantasmas.

Sin embargo, últimamente los cambios sucedidos en la financiación de la política, no son solamente una cuestión de nuevas reglas y controles estatales más rigurosos, sino más intensos. Estos surgen esencialmente de las quejas y reclamos que presenta la sociedad, con respecto a la falta de patrones de comportamiento más éticos que condigan con el interés social. Periodistas, organizaciones de la sociedad civil y electores deben demandar la presencia de esos nuevos patrones de comportamiento de la clase política y del sector privado. Encerrar a las empresas privadas en la categoría de "los malvados" en este proceso significa ignorar que tienen una enorme influencia sobre el proceso electoral, por medio de la inyección de más de la mitad de los recursos usados para financiar las campañas electorales. Muchas de ellas realmente manifiestan una conciencia clara sobre la responsabilidad que tienen en ese

¹ Para conocer los Principios Empresariales para Combatir el Soborno (Business Principles for Countering Bribery), consultar a www.transparency.org/index.php/global_priorities/private_sector/business_principles.

² Para más informaciones sobre el Pacto Empresarial por la Integridad y contra la Corrupción, acceder a www.empresalimpa.org.br.

ámbito, y actúan con la certeza de contribuir para que el elector vote mucho mejor informado. Aún así, hay muchas armadillas en ese camino, especialmente para las empresas.

Transparency International (TI) y el Instituto Ethos han desarrollado diversas actividades en ese frente de batalla, en sus respectivos ámbitos de actuación. Entre otras iniciativas, TI estableció principios básicos para el desempeño de las empresas en el combate a la corrupción, inclusive en lo que se refiere a la financiación de la política. De la misma forma, desde el año 2000 el Instituto Ethos viene orientando a las empresas brasileñas en relación con su papel en el proceso electoral brasileño. Con motivo del proceso electoral municipal que ocurrirá en Brasil, en Octubre del 2008, ambas organizaciones aunaron esfuerzos para avanzar sobre esta tarea de incorporar de forma activa a las empresas en el proceso de consolidación de la democracia en Brasil.

Este manual indica los caminos que deben recorrer las empresas que se encuentren preocupadas con el impacto de las donaciones privadas sobre la democracia brasileña. También detalla como las empresas que firmaron el Pacto Empresarial contra la Corrupción pueden transferir aquellos principios generales a acciones concretas, tanto en lo que se refiere al cumplimiento de la legislación en vigor, como también asumiendo una postura a la altura de las responsabilidades que tienen, y que no podrán ser prescritas por la legislación.

En lo concerniente a esta iniciativa, el corazón de la misma reside en la complementariedad de reglas eficientes, controles y sanciones por un lado, y en la actuación responsable de la clase política, del sector privado y de la sociedad, por el otro. Solamente por medio de cambios concomitantes en estos dos frentes, será posible avanzar hacia prácticas de financiación mejor sintonizadas con los valores democráticos.



**Instituto Ethos de Empresas
e Responsabilidade Social**



Transparency International

2.

La Financiación Política y los Escándalos de Corrupción

Los escándalos de corrupción han sido frecuentes en la reciente historia del país. Si bien es cierto que este tipo de tumultos está lejos de ser una exclusividad brasileña, también es verdad que su frecuencia se ha intensificado últimamente. La opinión pública brasileña observa el fenómeno de la corrupción desde el *impeachment* (impugnación) del presidente Fernando Collor de Mello, ocurrido en 1992. Esto representó una especie de catarsis nacional en relación con el tema de la corrupción. Hoy, la opinión pública, oscila entre el clamor por establecer políticas eficaces para enfrentar esa llaga y la resignación frente a la avalancha aparentemente incesante, de noticias respecto de nuevos esquemas de desvío y de apropiación privada de bienes públicos.

Los escándalos de corrupción no sólo ponen en riesgo la integridad y/u honestidad del proceso democrático. La propia corrupción es extremadamente costosa en términos económicos, y sin lugar a dudas es uno de los principales factores que separan a Brasil de las naciones más desarrolladas.

La financiación política está íntimamente relacionada con el tema de la corrupción. Las contribuciones a campañas electorales y a partidos políticos ofrecen dos caras. Por un lado, ayudan a financiar el fortalecimiento de organizaciones partidarias y la comunicación entre candidatos y electores, contribuyendo de esta manera a una competencia política activa y saludable. Pero por otro lado, la financiación de campañas puede distorsionar el proceso electoral y también perjudicar la integridad de los futuros representantes políticos. Mediante un gran volumen de aportes, las empresas influyen la competición entre candidatos en el proceso electoral, disminuyendo y limitando el papel del ciudadano, que debería ser el motor del proceso de representación política.

El segundo riesgo de la financiación de las campañas electorales por parte de las empresas se refiere a las expectativas y prácticas de ver la financiación política como una inversión económica que rendirá frutos a través de favores otorgados por determinados representantes elegidos, y no bajo la óptica del fortalecimiento de la democracia o de un determinado partido. En este sentido, la financiación política se vuelve una variante de soborno a un funcionario público para obtener ventajas ilícitas.

Las primeras reglas escritas sobre financiación política de las cuales se tiene noticia datan de finales del siglo XIX, y fueron creadas justamente para sanear esa cuestión, que aún hoy no está totalmente resuelta en ningún país del mundo. La primera legislación que se conoce sobre la financiación política lleva el combate a la corrupción en el propio nombre – "Corrupt and Illegal Practices Prevention Act" –, y fue promulgada en 1883, en el Reino Unido. En dicho acto – propuesto por el entonces primer ministro William Gladstone –, se impusieron límites a los gastos de las campañas, y por primera vez esto posibilitó que candidatos pobres tuvieran la oportunidad de competir en elecciones populares.

Escándalos Que Enseñan

Los escándalos de corrupción, a pesar de ser intolerables, pueden tener una función pedagógica. En todo el mundo, la mayoría de las veces las reformas relacionadas con la financiación política ocurrieron como consecuencia de dichos escándalos. Un ejemplo famoso es el caso Watergate, que sacudió a Estados Unidos en los años 1970. Después de haber sido comprobado que la invasión de la sede nacional del Partido Demócrata, localizada en el Edificio Watergate, en Washington, había sido financiada por el fondo para la reelección del entonces presidente Richard Nixon del Partido Republicano, el caso trajo aparejada la renuncia del presidente. Además, este caso generó una enmienda al "Federal Election Campaign Act (Feca)", aprobada por el Congreso norteamericano en 1974, que preveía, entre otras medidas, la financiación pública de las campañas presidenciales.

En Reino Unido, también fue famoso el escándalo de la Fórmula 1, que emergió en 1997 después de las acusaciones al entonces dirigente de la "Formule One Management (FOM)", Bernie Ecclestone. Este fue acusado de realizar contribuciones al Partido Laborista del entonces primer ministro Tony Blair, como supuesta retribución al compromiso de ese gobierno de permitir la propaganda de cigarrillos en la competición, la cual ya había sido prohibida en otros países europeos. El Partido Laborista refutó las acusaciones, pero aún así devolvió la donación. Las discusiones en torno de la financiación política surgidas por el

escándalo dieron como resultado el Political Parties, Elections and Referendums Act 2000, que introdujo una serie de medidas vislumbrando la transparencia y el mayor control sobre los aportes partidarios, y conteniendo incluso un procedimiento según el cual la contribución de empresas pasaría a ser previamente aprobada por una comisión electoral.

En Brasil, a inicios de los años 1990, el *impeachment* del presidente Fernando Collor parecía apuntar un camino de lucha contra la corrupción y de integridad político-electoral. Collor perdió su cargo como presidente en 1992, después de una serie de acusaciones: de malversación de recursos públicos, de favorecer impropriadamente a determinados candidatos y/o sectores, y de la utilización ilícita de recursos provenientes de excedentes de campaña electoral. En ese episodio, Brasil vivió una de sus más intensas manifestaciones populares de los últimos tiempos, con los estudiantes "caras pintadas" tomando las calles, y con banderas brasileñas adornadas con fajas negras en señal de luto, colgadas de las ventanas por todo el país.

En contraste con los movimientos cívicos en torno del *impeachment*, las recientes denuncias de corrupción "llevaron a la calle" a poquísimas personas. Aún admitiendo la utilización de "recursos no contabilizados" en sus campañas electorales, de parte de los dirigentes del partido que se encuentra en el poder — el PT —, pocos de estos fueron sancionados, el presidente Luiz Inácio Lula da Silva fue reelecto y su índice de popularidad no deja de crecer.

Financiación Pública

En Brasil, las discusiones sobre la reforma política han sido frecuentes en los últimos años. Este debate comprende una amplia gama de proyectos divididos a su vez en varios ítems, como: sistema electoral y métodos de votaciones, sistema de gobierno, obligatoriedad del voto, legislación partidaria, disciplina partidaria, cambios de partido, alianzas y financiación política, entre otros. El problema es que el término "reforma política" alberga diferentes concepciones sobre cuál sería el modelo político más adecuado para el país — y consecuentemente, cuál sería el arquetipo más apropiado de financiación a partidos y campañas.

La financiación pública es una de las medidas más mencionadas cuando se habla de reforma política en Brasil. A partir de la segunda mitad del siglo XX, un gran número de países pasó a adoptar esta forma de costeo. La ONG Idea International³ dirigió un estudio en 114 democracias, en 2003, y constató que el 59% de los países democráticos disponían de financiación pública. Sin embargo, tales números deben ser leídos con cuidado. En ningún país democrático del mundo la financiación política es exclusivamente pública, es decir realizada solamente con recursos del Estado. El científico político Karl Nassmacher estima que los porcentajes de financiación pública, en relación con la financiación total, varían de un 2% (en Reino Unido) y un 3% (en EUA), a un 65% (en Suecia) y un 68% (en Austria)⁴.

En Brasil, la financiación pública está prevista en la legislación desde 1971, aunque sólo pasó a ser significativa a partir de 1995, con el establecimiento del Fondo Partidario (*ver capítulo 3*). No hay estimaciones certeras sobre el porcentaje que ese fondo representa en la renta total de cada partido — incluso, por el hecho de que ese porcentaje puede variar bastante de un partido a otro —, pero los altos montos distribuidos por ellos (R\$ 150 millones aproximadamente, en 2007) indican que el porcentaje de financiación pública con relación a la financiación total debe haber sido alto, por lo menos para los grandes partidos (cerca del 50% del fondo en 2007, fue dividido entre los cuatro mayores partidos: PT, PMDB, PSDB y DEM).

La opción por la financiación pública fue adoptada por varios países, pero tampoco es la única posibilidad. Alguno de ellos tienen incluso algunas medidas para la financiación pública, pero su opción preferencial es un modelo de control de gastos partidarios y de campaña. Como buenos ejemplos de ese caso, podemos citar EUA y Reino Unido.

³ International Institute for Democracy and Electoral Assistance (Idea), con sede en Estocolmo, Suecia.

⁴ Citado en Pinto-Duschinsky, M. "Financing Politics — a Global View", in *Journal of Democracy*, 2002, vol. 13, n.º. 2

Cuentas Transparentes

Posiblemente la medida más alentadora que se ha adoptado a gran escala en los últimos años haya sido el optar por la transparencia de las cuentas electorales. En un sentido amplio, la transparencia sobre la financiación política se refiere a la presentación de cuentas de partidos y candidatos a la Justicia Electoral y a la divulgación pública de esas informaciones. Para ello, los datos deben ser completos y detallados, ampliamente divulgados y de fácil acceso y comprensión.⁵ Esta transparencia fue posibilitada en gran medida por el desarrollo de la informática y de la internet, con ventajas que van desde el saneamiento ético del proceso electoral, al incentivo de votos con mejores informaciones. Ambas, sin duda, fortalecen el proceso democrático. La transparencia sobre el proceso de financiación permitirá, además, la participación más activa de los medios de prensa, de las organizaciones sociales y de los ciudadanos en la fiscalización del proceso electoral.

El sector privado, responsable de la mayor parte de las donaciones a partidos y campañas en Brasil, frecuentemente es visto bajo la óptica del "perverso o malvado" en la financiación de la política. Pero sin embargo, este sector también tiene un papel fundamental en la consolidación de los valores de la transparencia sobre el proceso electoral y en la integridad de la representación política. Este manual muestra alternativas de caminos para avanzar en dicha dirección.

⁵ Ver informaciones más detalladas en el Working Paper No 01/2008 – *Accountability and Transparency in Political Finance*, Policy and Research Department, Transparency International, enero del 2008, accesible en www.transparency.org/publications/publications/working_paper_01_2008_political_finance.

3. Financiación Política en Brasil y en el Mundo

En la mayor parte de los países, la reglamentación de la financiación política es un fenómeno relativamente actual, y aún hoy muchos países no cuentan con dicha reglamentación. Un estudio de Idea International muestra que, en 2003, el 36% de los países democráticos no tenía ningún tipo de legislación a este respecto.

La financiación política engloba el apoyo financiero dado a los partidos políticos y a los candidatos durante el período electoral, y la financiación de partidos fuera de las elecciones. La reglamentación que rige tal financiación comprende un conjunto de leyes y normas que pueden incidir sobre diversos actores del escenario político, tales como partidos políticos, candidatos, electores, empresas, sindicatos, asociaciones etc., aunque siendo sus principales alcances los propios partidos políticos y/o candidatos. Esa reglamentación, a grandes rasgos, puede ser dividida en tres áreas: control sobre gastos e ingresos; subsidios públicos directos e indirectos; y recursos para la divulgación de las cuentas de partidos y candidatos.

Control sobre Gastos e Ingresos

Los ingresos de los partidos políticos y de candidatos para elecciones pueden proceder básicamente de tres fuentes: recursos propios del candidato o del partido, recursos públicos o recursos privados. Una de las primeras formas de regular la financiación política consiste en el tipo de encuadre, según algunos criterios preestablecidos, de las donaciones privadas, consideradas como factor de riesgo para el proceso electoral y para la integridad de los candidatos electos. Además de identificar las fuentes de recursos permitidos, la reglamentación de los ingresos político-partidarios también puede vetar o imponer límites a donaciones de determinadas fuentes, como por ejemplo a aquellas que hayan venido del exterior o las provenientes de empresas.

El ya citado estudio de Idea International reveló que el 55% de los países democráticos vetan algún tipo de donación dirigida a los partidos políticos. Un número razonable de países prohíbe donaciones provenientes del exterior (el 36%), y otros vetan contribuciones empresariales (el 20%) de empresas que tengan contratos con el gobierno (24%), o de sindicatos (15%).

La reglamentación sobre la financiación política también puede fijar límites para la recaudación realizada por partidos o candidatos. Esos límites pueden referirse al monto total recaudado por partidos o candidatos, o bien al monto por donador, que puede ser definido en términos absolutos o en términos porcentuales. En los Estados Unidos, por ejemplo, cada individuo puede contribuir con un valor de hasta US\$ 2.300 para una determinada campaña.

En Brasil, la legislación define el límite para donaciones de personas físicas y jurídicas en términos de un porcentaje de su renta bruta durante el año anterior al de las elecciones (un 10% y 2% respectivamente). Esta regla, por vincular el derecho de realizar donaciones políticas al poder económico de cada ciudadano o empresa, no tiene el efecto de consolidar cierto grado de igualdad de influencia sobre el proceso electoral. Al contrario, fortalece la desigualdad socioeconómica, incorporándola a la norma jurídica. Aquel que tiene menos ingresos o facturación podrá contribuir menos a las campañas y, consecuentemente, tendrá menos influencia sobre el proceso electoral.

Campañas Menos Onerosas

Más allá de la limitación de las donaciones, la imposición de topes o techos a los gastos de los partidos y candidatos durante las elecciones es una de las medidas más mencionadas cuando se habla de reforma política. Los gastos de partidos políticos y de candidatos pueden estar sujetos a límites, vetos y plazos. Los límites a gastos pueden ser establecidos por elección, por ciclo electoral (plazo que va desde el

comienzo de una campaña política hasta que empiece la siguiente campaña electoral) o por otro período, generalmente anual; también pueden referirse a los gastos totales o a gastos en determinados ítems. Los defensores de esa medida afirman que solucionaría el problema de los altos costos de las campañas electorales, que disminuyen las oportunidades de los candidatos con menos dinero. Además de esto, los costos elevados de las campañas políticas pueden ser un factor inductor hacia la corrupción, ya que la recaudación de recursos se vuelve el punto central de la campaña. La imposición de límites también contribuiría a reducir las diferencias en términos de recursos entre candidatos y/o partidos, lo que atenuaría la influencia del poder económico sobre las elecciones.

Según el estudio de Idea International, solamente el 24% de los países adoptan límites a los gastos partidarios durante las campañas electorales, entre ellos Reino Unido y Canadá. En los Estados Unidos, el establecimiento de un techo para los gastos fue declarado inconstitucional después de una disputa ocurrida en la Corte Suprema, en un proceso conocido como *Buckley versus Valeo*, en 1976, cuando el tribunal consideró que la Primera Enmienda, que garantiza la libertad de expresión, también se aplica a gastos de campaña. En otras palabras, la Corte Suprema estadounidense consideró que, al gastar recursos en una campaña, los ciudadanos están expresando sus preferencias políticas.

En el caso brasileño, la legislación electoral prevé la posibilidad de que el Congreso defina topes para los gastos, hasta antes del comienzo de la campaña electoral. Como hasta ese momento los legisladores no habrán hecho uso de tal poder, prevalece la regla de que los propios partidos deben fijar los límites de gastos al inicio de cada campaña. Esa regla no cumple el objetivo de proporcionarle a la competición electoral un carácter más equilibrado, ya que cada candidato puede definir su propio techo.

Sin embargo, contrariamente a esa tendencia mundial donde poco predominan los límites de gastos de campaña, sondeos realizados entre grandes empresas brasileñas revelaron que la mayor parte de ellas apoya el techo para gastos de campaña como una posible medida de reforma política (*los resultados de ese sondeo pueden ser vistos al final de este capítulo*).

Por otro lado, existen fuertes argumentos contra la imposición del límite a los gastos en campañas electorales. Divulgar candidaturas y propuestas tiene un costo, el cual según algunos autores significa que ese límite tendría que beneficiar a los candidatos más conocidos del público, o sea, a los partidos y candidatos más firmes o fuertes, o a aquellos que ya están en el poder.

La reglamentación de los gastos políticos también puede incluir vetos a determinados gastos. La legislación brasileña por ejemplo, prohíbe que candidatos y partidos compren tiempo en la TV y en la radio, fuera de aquel que les es cedido en el horario electoral gratuito. Otro posible tipo de veto es la prohibición de que terceros realicen gastos en nombre de candidatos o partidos (práctica que en los Estados Unidos es conocida como *independent expenditure*).

El tercer ítem de la reglamentación de los gastos políticos, son los plazos. El principal tiempo considerado en este sentido, es el que separa el ciclo electoral en dos: el período de campaña electoral, y el período entre campañas. Esta división es más importante de lo que aparenta ser, no sólo porque muchos de los límites y vetos se aplican específicamente a uno de estos períodos, sino también, porque la extensión del período de campaña está directamente relacionada a su costo.

Otros dos elementos muy importantes de la financiación política, cercanos a un mayor control sobre los ingresos, son la existencia o no de financiación pública y de acceso gratuito o subsidiado a los medios de comunicación. Tales elementos son tratados a continuación.

Subsidios Públicos Directos e Indirectos

La financiación pública puede ser definida como transferencia directa o indirecta de recursos del Estado a los partidos políticos o candidatos con el objetivo de financiar, total o parcialmente, la competencia electoral. En este sentido, la financiación pública puede ser destinada a partidos o candidatos durante el período electoral, o a partidos políticos fuera de ese período. También puede ser directa, implicando la transferencia de dinero a partidos o candidatos; o indirecta, bajo la forma de subsidios, exenciones tributarias o cesión de recursos públicos, tales como espacios, funcionarios o materiales para el uso de partidos o candidatos.

El estudio de 2003 realizado por Idea International muestra que la financiación pública es una medida bastante divulgada entre las democracias: el 59% de los países que fueron parte de ese análisis tienen una financiación pública para partidos políticos. El debate en torno a la financiación pública de partidos y campañas ha estado bastante presente en los últimos tiempos, especialmente en

Brasil. Muchos países han adoptado una financiación pública en alguna medida, pero es importante resaltar que en ninguno de ellos la financiación es exclusivamente pública, y que la proporción entre estos dos tipos de financiación pública y privada varía bastante.

En Brasil, la financiación pública para partidos políticos existe desde 1971, aunque de forma bastante incipiente aún. En 1995, con la Ley de los Partidos Políticos, fue creado el Fondo Especial de Asistencia Financiera a los Partidos Políticos, o Fondo Partidario, bajo la forma en que existe hasta ahora, con recursos provenientes de partidas presupuestarias (inicialmente, R\$ 0,35 por elector) y de multas aplicadas por los tribunales electorales.

Cuando fue creado, en 1995, el Fondo Partidario destinaba el 99% de sus recursos a los partidos que cumplieran con determinados requisitos mínimos, y el 1% restante a los demás partidos. En 2007, después de intensos debates motivados por una intervención del Tribunal Superior Electoral (TSE), y seguidos por la rápida aprobación de la nueva legislación, esos porcentajes fueron modificados al 95% y 5%, respectivamente. El requisito mínimo que el partido debe alcanzar para tener derecho a los 95% del Fondo Partidario es: haber tenido el 5% como mínimo de los votos escrutados en la última elección para la Cámara de los Diputados, distribuidos en un tercio de los Estados de la Federación, por lo menos, con un mínimo del 2% del total en cada uno de ellos. Los restantes 5% del Fondo Partidario son distribuidos en partes iguales entre los partidos que tienen un estatuto registrado en el TSE.

En 2007, el Fondo Partidario distribuyó R\$ 157 millones para 27 partidos, siendo más del 50% de ese total dividido solamente entre cuatro de ellos, a saber PSDB, DEM, PMDB y PT⁶.

Atentos a la "Caja Dos"⁷

Hay varios argumentos a favor de la financiación pública. Los defensores de esta medida, creen que ella permitiría una mayor igualdad de condiciones entre candidatos y partidos, volviendo más justa la competición electoral. Con la financiación pública, los intereses económicos tendrían menor peso en las elecciones, lo que también disminuiría la posibilidad de corrupción. Además de ello, están quienes argumentan que los partidos políticos prestan un servicio fundamental al Estado, pues garantizan la competición electoral, y en consecuencia la propia democracia, debiendo por lo tanto ser financiados por el Estado.

Del otro lado de las posiciones, quienes son contrarios a la financiación pública recuerdan que ésta no garantiza el fin del uso de una supuesta "caja dos", o de la utilización de "recursos no contabilizados". Además de esto, muchas opiniones están en contra de la transferencia del costo de campañas de los partidos y candidatos a los ciudadanos, que es lo que sucede cuando los recursos para la financiación política provienen del Estado. En esa misma línea de pensamiento, están quienes sostienen que la financiación privada tiene una componente de libertad de expresión: el acto de contribuir con recursos para partidos y candidatos sería una forma legítima de que los ciudadanos o empresas expresen sus preferencias políticas.

Según el sondeo realizado entre grandes corporaciones, los empresarios brasileños están bastante divididos en cuanto a la financiación pública en Brasil. Entre ellos, hay variadas posiciones, que van desde el apoyo a una financiación exclusivamente pública, hasta su rechazo total, o incluso otras alternativas de combinaciones de financiación pública y privada.

El acceso gratuito o subsidiado a los medios de comunicación es otro elemento importante de la financiación política desde el punto de vista de las ganancias, ya que este acostumbra ser uno de los mayores costos de una campaña electoral. Según Idea International, existe participación gratuita a los medios de prensa en un 64% de los países democráticos, pero el tiempo de propaganda cedido a los partidos y candidatos, y a los propios criterios para la cesión de tal beneficio, varían bastante. Esos criterios pueden ser proporcionales – tiempo dividido según el número de votos obtenidos por cada partido en la elección anterior, por ejemplo –, o pueden responder a un juicio de igualdad – ofrecer el mismo tiempo para todos los partidos, por ejemplo.

⁶ Durante el 2007, el cambio promedio correspondió a: 1 R\$ = 0,52 US\$ = 0,38 € (fuente: www.oanda.com).

⁷ En Brasil, la expresión "caja dos" se refiere a fondos no registrados (observación del traductor).

Rendición y Divulgación de Cuentas

La divulgación de las cuentas de partidos y candidatos es una medida casi unánime entre especialistas y órganos que se dedican al combate de la corrupción. En conjunto con el control de gastos o de ganancias o aisladamente, la transparencia de las cuentas de candidatos y partidos permite que las partes involucradas – electores, empresas, gobierno, asociaciones, partidos políticos etc. – tomen decisiones fundamentadas en informaciones, es decir que puedan “calibrar” o ajustar su acción política de acuerdo con el cuadro más preciso de la realidad.

Además del combate a la corrupción, la rendición y divulgación de las cuentas de partidos y candidatos es fundamental en lo que se refiere al control social sobre el proceso democrático. La información sobre quién realiza donaciones para tal o cual campaña (y en qué proporciones) es imprescindible para que los electores puedan realizar sus elecciones en el plano electoral. Aunque esa información sólo pueda ser suministrada de forma retrospectiva, es decir, con relación a las elecciones anteriores, la misma puede colaborar aportando datos para la evaluación ulterior de los electores a respecto del tipo de desempeño del gobierno, así como de la selección de sus opciones en las próximas elecciones.

La transparencia en relación con las cuentas de campañas y candidatos todavía no es una medida adoptada por todos los países. El estudio de Idea International presenta que el 53% de los países prevén reglas para la divulgación de las cuentas partidarias, y que en el 48% de los países, la ley exige la divulgación de los gastos de los partidos políticos.

Parámetros para la Divulgación de Cuentas

En un sondeo realizado entre grandes empresas brasileñas, quedó clara la existencia de un intenso y difundido apoyo a las medidas de transparencia política, pero, aunque las mismas sean consideradas necesarias, no son vistas como suficientes para garantizar la honestidad del proceso electoral. El mismo análisis reveló que casi la totalidad de los empresarios brasileños opina que la legislación brasileña es inadecuada, en lo que se refiere a la financiación política.

En este sentido, un reciente trabajo de Transparency International que señala los parámetros para una adecuada legislación sobre la rendición y divulgación de cuentas⁸ puede ser un buen punto de partida para una eventual deliberación sobre la reforma de las leyes que rigen la financiación política. Según Transparency International, la información proporcionada debe ser:

1. Completa.

Todos los recursos relevantes deben estar incluidos en las políticas de divulgación, y estos comprenden dinero y cualquier otro bien que pueda ser adquirido por medio de él. En el caso de los partidos políticos, el dinero hace referencia a sus activos, inversiones, deudas y otras transacciones financieras. Además, en este sentido, también pueden sumarse las contribuciones no monetarias como parte de los recursos de partidos. Algunos de ellos, son difíciles de clasificar, tales como los beneficios especiales ofrecidos por el Estado (por ejemplo: deducciones fiscales, tiempo gratuito de emisión en los medios de radio/teledifusión, entre otros), o por agentes privados (por ejemplo: descuentos por servicios prestados, y préstamos en sí).

2. Detallada.

El público deberá poder identificar claramente todas las contribuciones realizadas por donantes y partidos, incluyendo también los nombres de quienes hayan contribuido.

3. Fiable.

El control estatal y social se basa, en gran medida, en que tanto partidos como otros actores relevantes proporcionen informaciones correctas. Dada la importancia de las mismas, la presentación de datos falsos es considerada un crimen en un gran número de países.

⁸ Transparency International. Transparency in Political Finance – TI Working Paper #01/2008.

4. Periódica y puntual.

La información deberá presentarse tan pronto como fuera posible, desde el momento en que se haya llevado a cabo la transacción, ya que el paso del tiempo da lugar a la manipulación de los mismos. Toda información proporcionada en el período previo a las elecciones debe hacerse pública inmediatamente para los ciudadanos.

5. Inteligible.

La información presentada, deberá ser de fácil comprensión y utilización de la misma. Informaciones relativas al contexto, o que provengan de diferentes fuentes, así como bases de datos que puedan consultarse, son necesarias para permitirle a los ciudadanos y a los medios de comunicación: entender, interpretar y utilizar tales datos sobre la financiación política.

6. Accesible.

Los datos deberán estar siempre disponibles y no únicamente cuando se los solicitan, debiendo ser divulgados activamente por distintas vías. Las diversas tecnologías de información hoy les permiten a los organismos estatales sistematizar la presentación de informes y el monitoreo *on-line* por medio de conjuntos de datos que puedan ser consultados por cualquier ciudadano.

“EMPRESAS Y FINANCIACIÓN POLÍTICA”: UN SONDEO

En Marzo del 2008, el Instituto Ethos realizó un sondeo entre las empresas signatarias del Pacto por la Integridad y contra la Corrupción, en relación con su actuación en el ámbito de la financiación política. Las principales conclusiones fueron*:

- Las empresas consideran las siguientes iniciativas voluntarias como **muy alentadoras**:

Las empresas deben apoyar iniciativas de la sociedad civil que monitoreen el tema de la financiación de la política.	82%
Las empresas deben seguir de cerca el historial del candidato en el trato de las cuestiones públicas, para evitar problemas.	79%
Las empresas deben revelar sus donaciones políticas independientemente de que lo hagan los partidos y los candidatos.	67%
Las empresas solamente deben apoyar candidatos comprometidos con la divulgación de las donaciones durante el proceso electoral.	64%
Las empresas deben desarrollar políticas para contribuciones a campañas electorales como parte de su código de ética.	58%

- La iniciativa de apoyar preferentemente a partidos políticos en lugar de a candidatos individuales es considerada **poco alentadora** por la mayoría de las empresas (55%).
- Por otro lado, en relación con la idea de que las empresas se abstengan voluntariamente a la financiación política, las opiniones están divididas: el 30% considera esa iniciativa **muy alentadora**, y el 39% la considera **poco alentadora**.
- La gran mayoría de las empresas que respondieron a este cuestionario considera que no conoce bien las reglas de financiación política del país (73%); aún así, un porcentaje más alto (79%) cree que esas reglas no son adecuadas.
- Hay tendencias muy claras frente a la posición que asumen las empresas en relación con algunas propuestas de reformas políticas:

	Concuerta	Discuerda
Debe haber un techo para los gastos de campaña.	88%	12%
Solamente personas físicas deberían poder contribuir para campañas electorales.	33%	67%
No debería haber ningún límite o restricción frente a contribuciones, siempre y cuando fueran divulgadas de forma transparente.	34%	66%

- En relación con la financiación política exclusivamente pública, la opinión de las empresas también se encuentra extremadamente dividida: el 48% concuerda, otro 48% discuerda y las restantes no opinaron.

* Este estudio solo ofrece carácter ilustrativo, pues la muestra no es estadísticamente significativa.

4.

El Perfil de la Financiación Política en Brasil

Círculos Viciosos y Virtuosos

A diferencia de otros países, Brasil dispone de algunas informaciones sobre la financiación de la política, que permiten trazar un perfil de los donantes, de la financiación de las campañas, y de la relación entre ambos. El presente análisis se concentra sobre la primera y la última cuestión, buscando establecer el esbozo de la financiación, y entender cuáles son las relaciones establecidas entre los donantes y los candidatos, por medio de la financiación.

Tal como fue abordado anteriormente, los diversos escándalos de corrupción que surgieron y fueron divulgados por la prensa a partir del proceso de *impeachment* del ex-presidente Fernando Collor, resultaron ser una profunda fuente para la reestructuración de la financiación política en Brasil. Una de las más visibles consecuencias de ese proceso de revisión del marco legal brasileño fue la valorización de la rendición de cuentas y la divulgación de datos sobre la financiación de las campañas políticas.

Desde hace ya más de una década, los partidos y candidatos vienen informando a la Justicia Electoral sobre sus ingresos y gastos. Sin embargo, estas rendiciones de cuentas, descritas como "hacen de cuenta que", poseían poca credibilidad. Dada la enorme cantidad de informaciones y al formato de la entrega en papel, los informes correspondientes a dichas rendiciones por parte de miles de candidatos, con informaciones sobre donaciones involucrando a otros miles de donantes, tuvieron un sólo destinatario: los archivos de la Justicia Electoral. Ni ciudadanos, ni los medios de comunicación, tenían acceso ni conocimiento de la existencia de esos datos. Era un círculo vicioso. Ni la ciudadanía reclamaba, ni la Justicia fiscalizaba, y consecuentemente los partidos y candidatos sentían poca presión para declarar sus cuentas de forma fidedigna.

Recientemente la historia ha mostrado que ese círculo perverso puede ser revertido. Con la introducción de la rendición de cuentas en el formato electrónico operando en el ámbito nacional desde el 2002, este cuadro comenzó a cambiar. Surgió así, un salto en la calidad de estas informaciones, tanto en lo que se refiere al control público de las cuentas, como a su divulgación. A partir de datos disponibles en los medios electrónicos, mediante un simple tratamiento de rutinas de control, la conferencia del CPF o del CNPJ, la confirmación de nombres suministrados, las sumas de las contribuciones aportadas por parte de un mismo donante y la verificación del respeto a los límites para donaciones se volvieron posibles.

El formato electrónico que alcanzaron estas informaciones también permitió la divulgación de datos al público. A partir del momento en que los mismos estuvieron disponibles bajo este formato, fue posible la centralización de datos y la divulgación por iniciativa propia del TSE. Con ello, periodistas, organizaciones sociales, ciudadanos y los mismos adversarios políticos, pudieron acompañar las rendiciones de cuentas. Con la creciente visibilidad de los datos, las incoherencias quedaron en evidencia, y la demanda de un control más riguroso por parte de la Justicia Electoral, también creció. Consecuentemente, los propios partidos, candidatos y donantes comenzaron a informar sobre sus donantes de forma más fidedigna. Así, lentamente, el círculo vicioso empieza a transformarse en un círculo virtuoso.

La rendición de cuentas sobre las campañas electorales aún retrata la financiación política de forma incompleta. Primero, porque los datos disponibles en formato electrónico cubren únicamente las contribuciones realizadas para las campañas electorales, y no para la financiación de los partidos políticos fuera del período electoral. Las informaciones sobre la financiación de los partidos sólo se encuentran disponibles en papel, con difícil acceso y circulación restringida. Por su parte, la Justicia Electoral viene trabajando para adecuar esas rendiciones de cuentas al patrón estándar establecido para las elecciones.

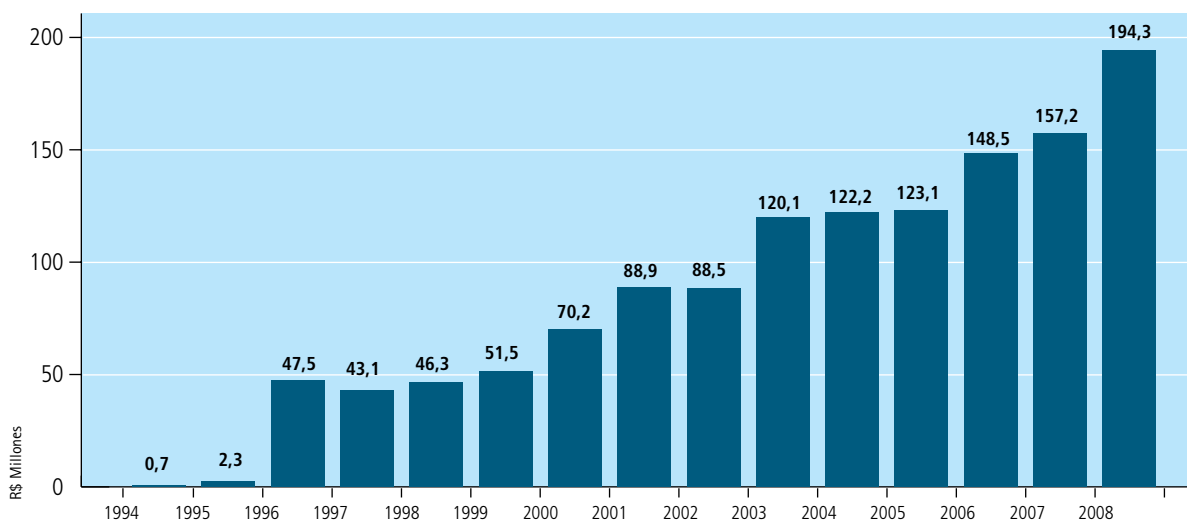
El segundo motivo por el cual las rendiciones de cuentas sobre elecciones no describe con exactitud la realidad, es debido a la existencia de la "caja dos" de partidos y candidatos. Hay una percepción consensuada entre los especialistas de que los recursos recibidos y gastados en campañas son registrados de forma incompleta por parte de los candidatos. Los motivos de la omisión, tanto por parte de los donantes como por parte de los propios candidatos, son varios. Las estimaciones con respecto al volumen de esa "caja dos" varían bastante. Independientemente de los recursos no documentados por brechas que deja la legislación, o por desacato a la ley, es importante conocer los datos disponibles. Las rendiciones de cuentas sobre las campañas electorales ("caja uno")⁹ suman un valor de R\$ 2,5 mil millones por ciclo electoral¹⁰, las cuales comprenden: una elección en los municipios, una en las provincias y una a nivel nacional¹¹.

El Volumen de la Financiación Pública

Es importante recordar que los partidos reciben recursos públicos del Estado (es decir: de los contribuyentes) para financiar sus actividades fuera de las campañas electorales. Con excepción de un pequeño porcentaje, esos recursos del Fondo Partidario anualmente se destinan para la financiación de las más diversas actividades partidarias. El volumen gira en torno de R\$ 150 millones por año, para todos los partidos. La distribución es en gran parte proporcional al éxito del partido en las últimas elecciones. Una parte menor (25%) es distribuida de igual forma entre todos los partidos registrados.

Fondo Partidario

Recursos presupuestarios (más multas) determinados anualmente para todos los partidos políticos



Para las campañas electorales, los partidos cuentan con el horario electoral gratuito, que puede ser considerado un subsidio público indirecto. El poder público incluye en las concesiones de horarios de radio y TV la obligatoriedad de que las emisoras hagan circular gratuitamente 100 minutos diarios de propaganda electoral durante los 40 días que anteceden a la elección. La importancia de ese apoyo es evidente, comparando el caso brasileño con otros países, en donde los partidos muchas veces gastan la mayor parte de sus recursos en propaganda televisiva. El valor comercial de ese espacio de propaganda, en el caso que los partidos tuvieran que contratarla a precio de mercado, alcanza R\$ 2,3 mil millones por elección¹². Las estaciones de radio y TV reciben de vuelta una parte de ese valor, en forma de descuentos en los impuestos.

⁹ Nota del traductor: La expresión "caja uno" se refiere a los fondos registrados y declarados a la justicia electoral

¹⁰ Ese valor se refiere a la suma de las donaciones declaradas por los candidatos en las elecciones municipales de 2004 y en las elecciones provinciales y nacionales de 2006.

¹¹ Observación del traductor: Según la organización política de la República Federativa de Brasil, los términos: "municipal", "estadual" y "federal" se traducen al español como "municipal", "provincial" y "nacional", respectivamente.

¹² SPECK, Bruno Wilhelm. "Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil", en: *Cadernos Adenauer*, Ano 6, nº. 2, 2005, p. 145, Cuadro 6.

Perfil de la Financiación Privada de las Elecciones

Retratamos la financiación de las elecciones pasadas (nacionales y provinciales de 2006, y municipales de 2004), según la referencia de las donaciones declaradas a la Justicia Electoral, después de los comicios¹³.

El costo de las elecciones para cada cargo

Las elecciones en Brasil cuestan aproximadamente R\$ 2,5 mil millones. Dividiendo ese valor para cada tipo de elección, llegamos a un costo total de R\$ 83 millones para todas las campañas a presidente, R\$ 357 millones para la elección de los gobernadores, y R\$ 683 millones para elegir a los alcaldes o intendentes. La diferencia de valores se explica debido al gran número de municipios, cuyos gobiernos son disputados literalmente por miles de candidatos (*ver gráfico siguiente*).

En el caso de los candidatos a las Casas Legislativas, el costo total para las campañas electorales es distribuido de forma inversa: los candidatos al cargo de senador declararon contribuciones de R\$ 91 millones; los diputados nacionales, R\$ 422 millones; los diputados provinciales (incluyendo los del Distrito Federal)¹⁴ recibieron R\$ 452 millones; y los concejales, R\$ 393 millones. A partir de esta estadística, se observa que en total las elecciones nacionales son más baratas que las provinciales, que a su vez son superadas por las elecciones municipales. Sumando los valores de los tres ámbitos, las elecciones para las Casas Legislativas son un poco más onerosas que las elecciones para el Poder Ejecutivo.

Costo de las elecciones en Brasil

Según las rendiciones de cuentas de candidatos en las elecciones municipales del 2004 y provinciales y nacionales del 2006 (en millones de reales)

	Ejecutivo		Legislativo		Total
	Presidente	Senadores	Diputados Nacionales	Diputados Provinciales	
Nacional (Candidatos en 2006)	83	91	442		596
Provincial (Candidatos en 2006)	357			452	809
Municipal (Candidatos en 2004)	683			393	1.076
Total	1.123			1.358	2.481

Este enorme volumen de recursos para la financiación de las campañas electorales debe ser entendido con miras al tamaño del electorado brasileño, de 128 millones de electores¹⁵. Son aproximadamente unos R\$ 20 para informarle a cada elector sobre los distintos candidatos al cargo de presidente, gobernador, alcalde, senador, diputado nacional, diputado provincial y concejal; menos de R\$ 3 por cargo. Frente a la relevancia de esta elección, que tendrá un impacto decisivo sobre la calidad del gasto público en Brasil, el costo de las campañas electorales es menos alarmante. El problema está en la composición de los ingresos. O problema está na composição dos ingressos.

¹³ Todos los datos se refieren exclusivamente a la rendición de cuentas por los candidatos. Los recursos declarados por los comités electorales, una modalidad de rendición de cuentas en bloque, no fueron incluidos. En parte, ellos son canalizados para los candidatos, y en parte aplicados directamente en la campaña. Tampoco fueron incluidos en el gráfico, los gastos de los partidos políticos durante la campaña electoral. Tal como mencionado en el texto, estos aún no están disponibles en el banco de datos, en formato electrónico.

¹⁴ Nota del traductor: El Distrito Federal, que incluye la capital Brasilia y otros municipios, en este contexto es tratado igual a una provincia.

¹⁵ Datos del Tribunal Superior Electoral, referentes a Abril del 2008.

La importancia de las empresas en la financiación de campañas

Una de las preocupaciones en cuanto a la financiación privada es que las empresas, que influyen las campañas por medio de esa financiación, acaben reemplazando a los propios ciudadanos en la elección de los representantes.

Una mirada más atenta sobre la composición de las diferentes fuentes de financiación de las campañas en Brasil revela datos preocupantes. Clasificando las fuentes de financiación en: no identificadas, recursos provenientes de partidos y comités, personas físicas y personas jurídicas, en primer lugar se verifica que, a pesar de que la legislación prohíbe donaciones no identificadas, aproximadamente el 3% de ellas están en esa situación¹⁶. Las transferencias de partidos y comités alcanzan un volumen del 19% promedio, en todas las elecciones. Ese índice sube gradualmente en las elecciones provinciales y nacionales, y es más alto en las elecciones ejecutivas al compararlas con las legislativas.

La proporción de los recursos provenientes de personas físicas y jurídicas viene manteniéndose casi equitativamente en las últimas elecciones (40% de personas físicas y 38% de personas jurídicas). Por lo tanto, en elecciones de los ámbitos nacional y provinciales, las empresas contribuyen significativamente más, mientras que en las elecciones municipales predominan¹⁷ las donaciones de personas físicas. Es justamente en las elecciones para gobernador, senador y diputado nacional donde el peso de las empresas sobresale frente a todas las otras fuentes de financiación. Ese es uno de los datos preocupantes, ya que "las empresas no votan", como dice Michelle Bachelet, actual presidente de Chile.

Proporción entre las fuentes de financiación

	Ejecutivo	Legislativo		Total	
	Presidente	Senadores	Diputados Nacionales		
Nacional (candidatos en 2006)	1%	1%	1%	1%	donante no identificado
	1%	25%	33%	27%	donante persona física
	4%	45%	55%	47%	donante persona jurídica
	95%	28%	11%	25%	transferencias de partidos o comités
Provincial (candidatos en 2006)	Gobernadores	Diputados Provinciales			
	1%	5%		4%	donante no identificado
	8%	47%		30%	donante persona física
	54%	38%		45%	donante persona jurídica
Municipal (candidatos en 2004)	Alcaldes	Concejales			
	1%	6%		3%	donante no identificado
	48%	68%		55%	donante persona física
	35%	14%		28%	donante persona jurídica
Total	16%	11%		14%	transferencias de partidos o comités
	1%	3%		3%	donante no identificado
	32%	39%		40%	donante persona física
	39%	46%		38%	donante persona jurídica
	28%	12%		19%	transferencias de partidos o comités

¹⁶ Son consideradas donaciones no identificadas solamente aquellas en las que falta el nombre y/o CGC o CNPJ del donante. A esos casos deberían agregárseles las incongruencias o incorrecciones de los datos ofrecidos, los cuales demandarían investigaciones más completas.

¹⁷ Una de las explicaciones es que las donaciones de personas físicas también incluyen el autofinanciamiento, que tiene un peso considerable, sobre todo en las campañas municipales.

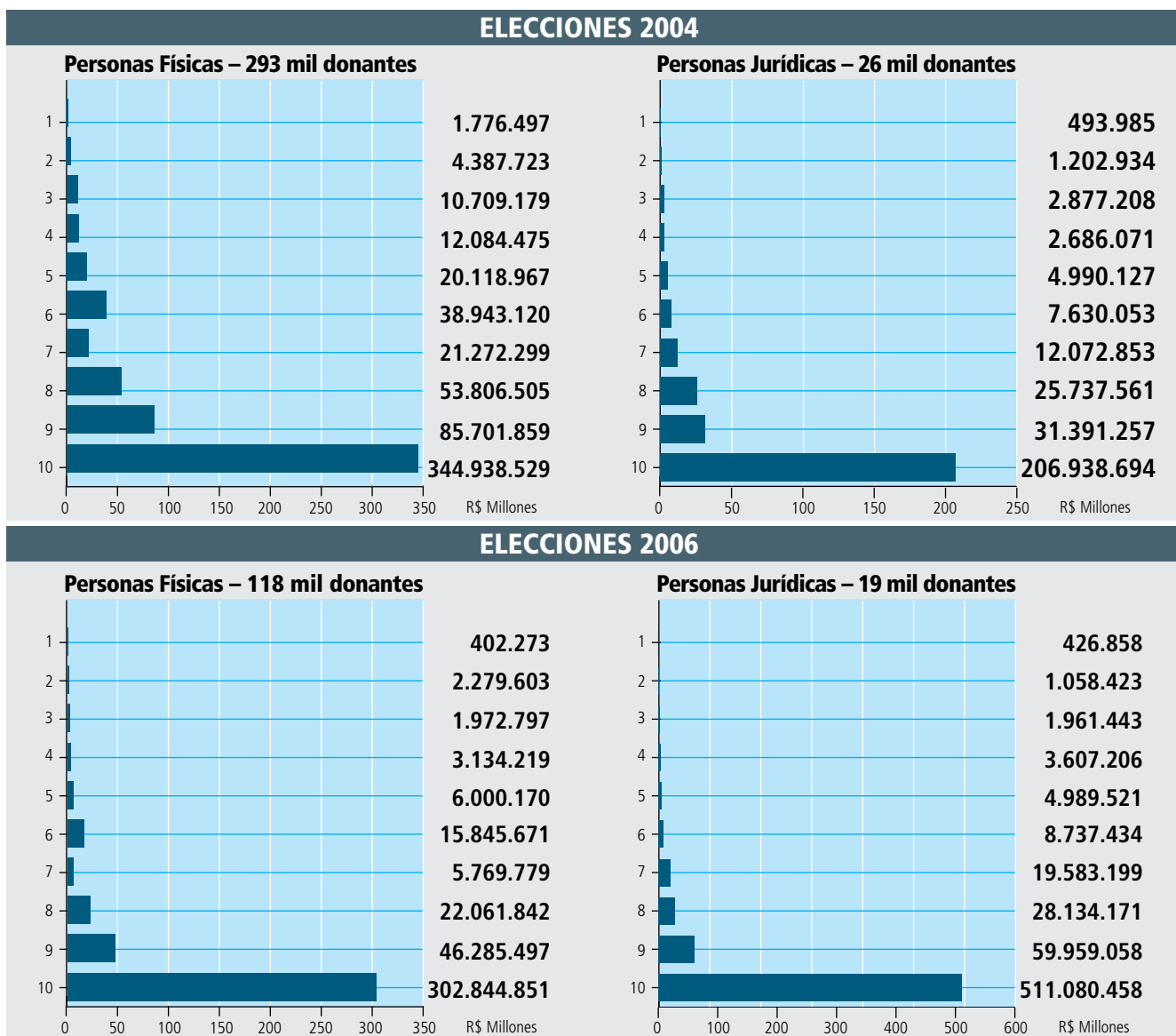
Los volúmenes de la financiación privada

Una de las preocupaciones relativas a la financiación privada es que ésta distorsionaría el principio de igualdad de los ciudadanos. Los que poseen más recursos tienen mayor capacidad de contribuir en las campañas electorales. La desigualdad de la financiación en países extremadamente desiguales en términos de distribución de riqueza, como es el caso en Brasil, tiende a ser más acentuada.

La práctica revela que realmente son pocos los ciudadanos y empresas que financian campañas electorales, ejerciendo de esa forma una influencia desigual sobre las elecciones. En las elecciones municipales de 2004, por ejemplo, sólo cerca de 300.000 personas físicas donantes contribuyeron para la campaña; y en las elecciones provinciales y nacionales de 2006, ese número cayó a 120.000. Esto representa algo en torno del 0,25% y 0,1% del electorado, respectivamente. La mayoría de los ciudadanos, por lo tanto, no participan como donantes en la financiación de las elecciones.

En relación con las personas jurídicas, únicamente unas 26.000 empresas hicieron donaciones en las elecciones de 2004, número que bajó a 19.000 en las elecciones del 2006, lo cual representa una pequeña fracción de las empresas establecidas en el país.

Sin embargo, la concentración va más allá de eso. En esa pequeña fracción compuesta por los donantes, la distribución es desigual, tal como muestran los siguientes gráficos. Ordenando a los donantes en grupos de igual número de acuerdo al volumen de donaciones, observamos que el grupo de los donantes más dádivosos es responsable del 60% al 80% de los recursos donados.

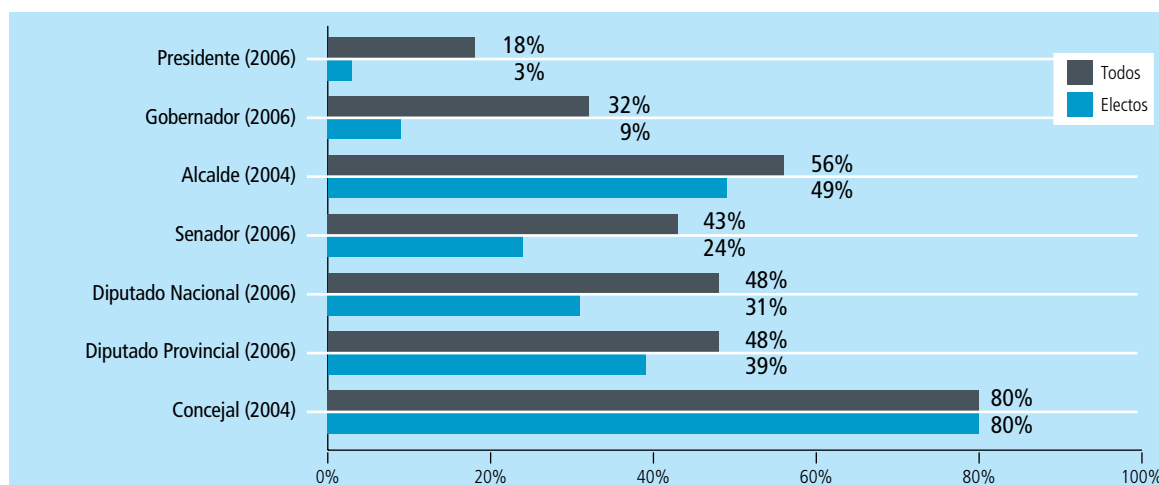


La dependencia de los candidatos de la financiación privada

El tercer asunto importante es evaluar hasta qué punto los candidatos, futuros legisladores y jefes de gobierno en Brasil, dependen de sus financiadores. Aún en un país donde predominan los grandes financiadores, sería posible que los partidos y candidatos se apoyaran en una amplia diversidad de fuentes, garantizando su independencia. Lamentablemente, no es ese el perfil de la financiación privada en Brasil. Los donantes, además de ser pocos y de contribuir con grandes sumas, tienden a dominar el financiamiento de los candidatos que apoyan.

Los siguientes gráficos presentan el peso del principal financiador de cada campaña, considerando el total del volumen de recursos¹⁸. El razonamiento es simple: un candidato que distribuye sus fuentes de financiación, obteniendo pequeños valores de muchos donantes, no dependerá de ninguno de ellos específicamente. Contrariamente, una campaña que recibe gran parte de sus recursos de un único donante, potencialmente puede volverse dependiente de dicho financiador.

El análisis de los datos de las últimas elecciones muestra que los principales entes financiadores dominan la financiación total de las campañas electorales. Ellos proporcionan, como promedio, entre un 18% y un 80% de los recursos de las campañas. Ese promedio cae un poco cuando se trata de los candidatos que fueron elegidos, pero aún así, continua siendo preocupantemente alto. Los alcaldes elegidos recibieron, en promedio, casi la mitad (49%) de los recursos provenientes de una sola fuente. Entre los diputados provinciales, esa tasa cae al 39%. En el caso de los diputados nacionales y senadores, el principal financiador aún contribuye con casi una tercera parte y una cuarta parte (31% y 24%, respectivamente) del total de los recursos administrados en la campaña.



No analizamos aquí el perfil de los financiadores según sus determinados grupos socioeconómicos, ni nombramos o indicamos donantes individuales o candidatos. Antes de identificar responsabilidades individuales, o desvelar casos de conexiones peligrosas entre donantes y candidatos, es necesario descifrar los problemas estructurales de la financiación política en Brasil.

La estructura de la financiación privada en el país da un peso considerable a un pequeño grupo de ciudadanos y empresas. Los protagonistas de ese poder económico concentrado acaban influenciando el proceso electoral y aumentando la oportunidad de que sus intereses sean representados con más énfasis que los de los ciudadanos comunes.

Al recurrir a unos pocos financiadores para cubrir los costos de sus campañas, los candidatos establecen lazos de dependencia que podrán colocar en riesgo su integridad o su capacidad de representar los intereses de las comunidades de las cuales emergieron a la vida política.

¹⁸ Para ese cálculo, tomamos como base el total de la financiación de campaña (las donaciones no identificadas, las transferencias de partidos y comités y las donaciones a personas físicas y jurídicas). Entre los principales financiadores, por lo tanto, consideramos solamente personas físicas o jurídicas.

5. La Legislación Partidaria y Electoral en Brasil

En este capítulo, la legislación partidaria y electoral será examinada bajo el punto de vista de las empresas que deseen realizar contribuciones a partidos políticos o campañas. La legislación brasileña regula separadamente la financiación de partidos políticos y de campañas electorales. Las reglas relativas a los límites y vetos a donaciones y gastos, a los subsidios públicos directos y al horario electoral, asimismo como las obligaciones en relación con la rendición de cuentas y divulgación de esos datos, tienden a ser cada vez más rigurosas.

a. Financiación de partidos políticos

La Ley n.º 9.096, del 19 de Septiembre de 1995, también conocida como Ley de los Partidos Políticos, es la que reglamenta la financiación de los partidos políticos y todos los asuntos a su respecto: organización y funcionamiento, finanzas y contabilidad, y acceso gratuito a medios de radio y TV.

La Ley de los Partidos Políticos no prevé límites para la contribución a los partidos políticos, de personas físicas ni jurídicas. Las donaciones para campañas electorales pueden efectuarse a partir del registro de los comités financieros. Los partidos deben constituir sus comités financieros, hasta diez días hábiles después de la elección de sus candidatos en convención, lo cual ocurre en el período que va del 10 al 30 de Junio del año electoral.

De cualquier forma, la Ley de los Partidos Políticos veta determinadas fuentes de recursos provenientes de entidades o gobiernos extranjeros, autoridades u órganos públicos, autarquías, empresas públicas o concesionarias de servicios públicos, sociedades de economía mixta, y fundaciones constituidas en virtud de ley a cuyos recursos acudan órganos o entidades gubernamentales, y entidades de clase o sindicales¹⁹.

La legislación brasileña, sin embargo, deja una importante brecha en relación con la financiación de los partidos políticos. Existen límites para la financiación de candidatos durante el período electoral, pero éstos no se aplican a la financiación de partidos políticos. Ya que a los partidos políticos les es posible transferir recursos para las campañas de sus candidatos, en la práctica esto significa que los grandes donantes pueden hacer maniobras engañosas contra el espíritu de la ley electoral, realizando contribuciones superiores a los límites allí previstos para los partidos políticos, que a su vez pueden transferir tales recursos para las campañas de determinado candidato (*ver ítem siguiente*).

El Fondo Partidario es regulado por esa ley, y destina recursos públicos a partidos políticos, en función de su representación en la Cámara de Diputados. La Ley n.º 11.459, del 21 de Marzo de 2007, modificó el porcentaje de distribución del fondo entre los partidos de la siguiente forma: el 95% de los recursos son divididos proporcionalmente entre los partidos que hayan recibido como mínimo el 5% de los votos conseguidos en las últimas elecciones para la Cámara de los Diputados, no siendo computados los votos en blanco ni los nulos, y distribuidos por lo menos en un tercio de los Estados, con un mínimo del 2% del total en cada uno de ellos. Los restantes 5% de los recursos del Fondo Partidario son repartidos entre todos los demás partidos que tengan estatutos registrados junto al TSE.

Los partidos políticos deben rendir cuentas anualmente sobre su contabilidad ordinaria, en un plazo de 30 días después del término del año fiscal. Esa rendición de cuentas hasta el momento, carece de sistematización. La elaboración de un patrón único y la centralización de informaciones desde los directorios municipales hasta el partido a nivel nacional está prevista para que entre en vigor en 2009. Sin embargo, ya está en vigencia que, durante los cuatro meses anteriores y los tres posteriores a la elección, los partidos deben presentar cuentas mensualmente a la Justicia Electoral.

b. Financiación de campañas electorales

La financiación de los partidos durante las campañas electorales está regida por la Ley n.º 9.054, del 30 de Septiembre del 1997, conocida también como Ley de las Elecciones. Cada año electoral, el TSE expide instrucciones necesarias para la ejecución de esa ley. Para las elecciones del 2008, por ejemplo, el tribunal remitió la Resolución n.º 22.715.

¹⁹ Ley n.º 9.096, de 19 de Septiembre de 1995, artículo 31: "Está vedado al partido recibir, directa o indirectamente, bajo cualquier forma o pretexto, contribución o auxilio monetario o estimable en dinero, incluido a través de publicidad de cualquier especie, procedente de: I. entidad o gobierno extranjero; II. Autoridad u órganos públicos, exceptuando las donaciones referidas en el artículo 38; III. Autarquías, empresas públicas o concesionarias de servicios públicos, sociedades de economía mixta y fundaciones instituidas por ley y a cuyos recursos contribuyen órganos o entidades gubernamentales; IV. Entidad de clase o sindical".

Según esa resolución, los recursos destinados a las campañas pueden proceder de seis fuentes: recursos propios, donaciones de personas físicas, donaciones de personas jurídicas, donaciones de otros candidatos, comités financieros o partidos políticos, de la transferencia de recursos provenientes del Fondo Partidario y de los ingresos provenientes de la comercialización de bienes o de la realización de eventos²⁰.

La Ley de las Elecciones limita las donaciones de personas físicas a un 10% de los rendimientos brutos obtenidos el año anterior a la elección, y a las de personas jurídicas el 2% de la facturación bruta del año anterior a la elección. Además de esto, con la finalidad de apoyar a un determinado candidato de su preferencia, cualquier elector podrá realizar gastos totales de hasta R\$ 1.064,10, no sujetos a contabilización, siempre que no sean reembolsados²¹.

Las siguientes fuentes de recursos son vetadas:

- entidad o gobierno extranjero;
- órgano de la administración pública directa e indirecta, o fundación mantenida con recursos provenientes del poder público;
- ente concesionario de servicios públicos;
- entidad de derecho privado que reciba, bajo condición de beneficiaria, contribuciones compulsorias en virtud de disposición legal;
- entidad de utilidad pública;
- entidad de clase o sindical;
- persona jurídica sin fines lucrativos que reciba recursos del exterior;
- entidades de beneficencia y religiosas;
- entidades deportivas que reciban recursos públicos;
- organizaciones no gubernamentales que reciban recursos públicos;
- organizaciones de la sociedad civil de interés público;
- sociedades cooperativas de cualquier grado o naturaleza;
- escribanía de servicios notariales y de registro.²²

Cada movimiento financiero de los candidatos debe ser realizado por intermedio de su comité electoral, que precisa estar constituido hasta diez días hábiles después de la elección de los candidatos en la convención partidaria.

La empresa que no se encuentre en ninguna de las categorías vetadas, y quiera contribuir en campañas electorales, puede hacerlo durante el *período electoral*, que se inicia a partir del registro de los comités financieros y que termina el propio día de la elección. La recaudación de recursos después de esa fecha sólo es permitida para el pago de expensas ya contraídas y aún adeudadas.

Las donaciones deben ser ejecutadas mediante recibos, y con formulario impreso según el modelo disponible en la dirección electrónica del Tribunal Superior Electoral (TSE): www.tse.gov.br. Las donaciones para campañas electorales deben llevarse a cabo mediante depósitos en especie debidamente identificados, cheques cruzados y/o nominales, o transferencia bancaria, o incluso en bienes y servicios estimables en dinero.

Es importante considerar que la donación de cuantías superiores a los límites fijados obliga al infractor al pago de una multa en el valor de cinco a diez veces el monto excedido. Además de ello, la persona jurídica cuya donación sobrepase el límite del 2% de su facturación bruta durante el año anterior al de la elección, estará sujeta a la prohibición de participar de licitaciones públicas y de celebrar contratos con el poder público por un período de cinco años.

Además, la legislación prevé que, "para la constatación de la observancia de los límites establecidos, después de la consolidación de los valores donados, la Justicia Electoral podrá solicitarle informaciones a cualquier órgano que, debido a su competencia, pueda colaborar en el conteo o análisis, siempre que sean excluidas las hipótesis de quiebra de sigilo bancario o fiscal"²³.

Según la legislación brasileña, no existe la posibilidad de donación anónima, y los recursos sin identificación del donante y/o sin informaciones de CPF o CNPJ, no podrán ser utilizados.

²⁰ Resolución n.º. 22.715, de TSE, artículo 15.

²¹ Ley n.º. 9.504/97, artículo 27.

²² Ley n.º. 9.504/97, artículo 24, y Resolución n.º. 22.715, de TSE, artículo 16.

²³ Resolución n.º. 22.715, de TSE, artículo 17, § 5º.

Tanto los candidatos como los comités financieros de los partidos políticos tienen que rendir cuentas al juez electoral. Además de eso, el candidato y la persona que por acaso haya sido designada para llevar a cabo la administración financiera de su campaña, son solidariamente responsables de la veracidad de las informaciones financieras y contables de la campaña. La rendición de cuentas de las elecciones de 2008 deberá realizarse hasta el día 4 de Noviembre, y los candidatos que disputen el segundo turno estarán obligados a presentar las cuentas referentes a los dos turnos, hasta el día 25 de Noviembre del 2008.

Rendición de Cuentas de las Donaciones

En la rendición de cuentas, la comprobación de los ingresos recaudados se realizará mediante la presentación de talones de los recibos electorales emitidos y de extractos bancarios. La recaudación de bienes y servicios estimables en dinero será comprobada a través de la presentación de los talones de recibos electorales emitidos y de las facturas relativas a la donación de bienes o servicios, cuando el candidato fuera una persona jurídica. Cuando se trate de bienes o servicios donados por persona física, la confirmación se realizará a través de documentos fiscales emitidos en nombre del donante o término de donación firmado por él; y a través de un término de cesión o documento equivalente, cuando se trate de bienes pertenecientes al donante, persona física o jurídica, cedidos temporalmente al candidato o al comité financiero²⁴.

En lo que se refiere a la rendición de cuentas, el artículo 48 de la Resolución n.º. 22.715 es de particular interés de las empresas donadoras, pues prevé que:

“Los candidatos y los comités financieros son obligados, durante la campaña electoral, a divulgar, por medio de la red mundial de computadoras (internet), los días 6 de Agosto y 6 de Septiembre del 2008, un informe discriminando los recursos en dinero o valores estimativos en dinero que hayan recibido para la financiación de la campaña electoral, además de los gastos que hayan realizado. Estas informaciones serán divulgadas en un sitio creado a tal fin por la Justicia Electoral, junto con los nombres de los donantes y los respectivos valores donados únicamente para la rendición de cuentas final, sobre de que tratan los incisos III y IV del art. 29 de la Ley n.º. 9.054/97 (Ley n.º. 9.054/97, art. 28, §4º).

§ 1º. Los datos para divulgación en la red mundial de computadoras, deben ser entregados hasta la fecha prevista en caput, en el Juzgado Electoral responsable del registro de candidatos y comités financieros, bajo la pena de considerarse no cumplida, tal obligación.

§ 2º. Donantes y proveedores, podrán, en el curso de la campaña, prestar informaciones, directamente a la Justicia Electoral, sobre donaciones a los candidatos y comités financieros, y sobre expensas efectuadas por ellos. Cuando sea identificado el responsable de las informaciones, inclusive con el número de inscripción del CPF o de su CNPJ, el juez electoral determinará, inmediatamente, cuando sea posible, a su inclusión en un sistema informatizado específico para la divulgación en las páginas de los tribunales electorales.

§ 3º. Durante el período de campaña, el juez electoral o, por delegación, el responsable del registro o notaría, podrá publicar mediante circulares los nombres de proveedores y donantes, a fin de obtener informaciones previas al resultado de las cuentas.

§ 4º. Las informaciones rendidas a la Justicia Electoral podrán ser utilizadas para ayudar al examen de las rendiciones de cuentas de campaña electoral.

§ 5º. La falsedad de informaciones ofrecidas, sujetará al infractor, a penas contenidas en los artículos 348 y siguientes del Código Electoral.”

La rendición mensual de cuentas durante el proceso electoral aún omite el dato más valioso, que es el origen de los recursos. Pero el Poder Legislativo avanzó en la idea de una rendición de cuentas concomitante al proceso electoral, con el sentido de permitir que el elector vote mejor informado.

La rendición de cuentas después de las elecciones debe entregarse en un plazo de 30 días. Ella se refiere tanto a donaciones como a gastos, incluye todas las transacciones individuales, y responde a un patrón uniforme. Las rendiciones de cuentas son entregadas bajo formato electrónico y divulgadas bajo esa misma forma a la ciudadanía, a través del sitio del TSE en la internet.

²⁴ Resolución n.º. 22.715, de TSE, artículo 31.

Resumen: lo Que Se Puede y lo Que No Se Puede

Las principales reglas para la financiación de campañas electorales y partidos políticos, desde el punto de vista del donante privado (persona física o jurídica)

Los principales responsables de la rendición de cuentas sobre la financiación de las campañas electorales son los comités financieros de los candidatos y de los partidos políticos. Sin embargo, los donantes, tanto personas jurídicas como físicas, tienen una responsabilidad conjunta en relación con varios aspectos de la financiación, y pueden sufrir sanciones en caso de transgresión de estas normas.

El siguiente cuadro, presenta un resumen de legislación vigente sobre la financiación de campañas electorales (Ley n°. 9.054/97 y Resolución n°. 22.715/08, de TSE) y de partidos políticos (Ley n°. 9.096/95)

Derechos	Deberes, Prohibiciones y Sanciones
<p>1. ¿Quién puede donar?</p> <p>Personas físicas y personas jurídicas, registradas dentro del marco legal brasileño.</p> <p>No hay restricciones específicas para donaciones por parte de personas físicas extranjeras. Tampoco hay restricciones específicas para empresas con capitales extranjeros, siempre que estén constituidas legalmente en Brasil.</p>	<p>1. ¿Quién no puede donar?</p> <p>Entre las personas jurídicas, están prohibidas de realizar donaciones prácticamente todas aquellas que estén vinculadas a la administración directa o indirecta.</p> <p>Igualmente, entidades o gobiernos extranjeros no pueden realizar donaciones.</p> <p>Gran parte de las organizaciones no gubernamentales sin fines lucrativos no pueden hacer donaciones. Se trata pues de entidades que reciben contribuciones obligatorias en virtud de la ley, entidades de utilidad pública, entidades de clase o sindical, personas jurídicas sin fines lucrativos que reciben recursos del exterior, entidades de beneficencia y religiosas, entidades deportivas que reciben recursos públicos, organizaciones no gubernamentales que reciben recursos públicos y organizaciones de la sociedad civil de interés público.</p> <p>En el sector privado, los concesionarios o permisionarios de servicios públicos, las sociedades cooperativas y las escribanías están vedados de realizar contribuciones para las campañas.</p>
<p>2. ¿Cuánto se puede donar?</p> <p>Donaciones de empresas a comités financieros son limitadas a un techo de hasta el 2% de la facturación bruta del año anterior a la elección.</p> <p>Donaciones de personas físicas son limitadas al 10% de los rendimientos brutos conseguidos el año anterior a la elección.</p> <p>Tanto personas físicas como jurídicas podrán realizar, incluso durante la campaña electoral, donaciones a partidos políticos, sin ningún límite máximo.</p>	<p>2. ¿Cuándo es prohibido donar?</p> <p>No está permitido hacer donaciones a campañas electorales antes de la fecha de registro de las candidaturas.</p> <p>Después de la elección, solamente serán permitidas donaciones para cubrir los gastos efectuados antes de la fecha de la elección.</p>

<p>3. ¿Qué se puede donar?</p> <p>Son permitidas donaciones de bienes y servicios, siempre que estén contabilizadas por medio de estimativas en dinero.</p>	<p>3. Prohibición de donaciones anónimas o no registradas</p> <p>No es permitido realizar donaciones sin recibir los correspondientes recibos electorales, emitidos en formulario impreso mediante modelo suministrado de forma constante por la Ley de las Elecciones.</p> <p>Está igualmente prohibida la realización de donaciones anónimas. Todas las donaciones deben ser realizadas a través de cheques cruzados o nominales, transferencia electrónica o depósito identificado.</p> <p>No es permitido exigirle al candidato o al partido que no sean registradas las donaciones. No existe la posibilidad de realizar donaciones anónimas dentro de la ley.</p> <p>Son prohibidas las donaciones directamente al candidato como persona física, aún siendo con el propósito de que use el dinero para la campaña.</p> <p>Están igualmente prohibidas las donaciones por medio de terceros.</p> <p>Está prohibido el pago de cuentas del candidato directamente al suministrador de los bienes o servicios sin registrarlas como donaciones.</p> <p>La realización de donaciones en bienes y servicios sin que sean registradas como contribuciones de campaña constituye una violación a la legislación electoral.</p>
<p>4. Gastos no contabilizados</p> <p>El elector podrá realizar gastos electorales en apoyo al candidato de su preferencia, hasta un equivalente a R\$ 1.064,10 por elección, sin declararlos, siempre que no sean restituidos.</p>	<p>4. ¿Cuáles son las posibles sanciones para los donantes?</p> <p>Para las donaciones electorales superiores al valor permitido (el 2% de la facturación para personas jurídicas y el 10% del rendimiento para personas físicas), la ley prevé multas a los donantes de un valor entre cinco y diez veces la cuantía en exceso del límite legal.</p> <p>Además de las sanciones en forma de multas, la empresa podrá ser prohibida de participar en licitaciones públicas o firmar contratos con el poder público durante cinco años.</p>
	<p>5. Cuáles son las obligaciones de los donantes frente a la Justicia Electoral?</p> <p>Durante y después del proceso electoral, la Justicia Electoral puede solicitarle a los donantes y proveedores de campañas electorales informaciones referentes a las contribuciones efectuadas, productos comercializados y servicios prestados a los candidatos y partidos.</p> <p>Las empresas en cuestión están obligadas a prestar tales informaciones solicitadas, bajo pena de prisión y multa.</p>

6.

Responsabilidad Social y Financiación Política

Orientaciones como ésta, dirigidas a las empresas que quieran donar recursos a campañas políticas, aún son raras. Pero a pesar de esto existen algunas iniciativas semejantes a este proyecto del Instituto Ethos que merecen ser destacadas, como es el caso de dos de ellas que tienen origen en organismos internacionales: Naciones Unidas y el Foro Económico Mundial. Otras tres son originarias de organizaciones no gubernamentales. En Brasil, desde el 2000, tenemos ediciones anteriores del manual *La Responsabilidad Social de las Empresas en el Proceso Electoral*, todas ellas publicadas por el Instituto Ethos.

Comúnmente, las iniciativas buscan orientar a los empresarios de forma que sus acciones en el campo de la financiación política estén pautadas por la ética y por la responsabilidad social. Presentamos a continuación un resumen de cada una de ellas.

Principios Empresariales para Combatir el Soborno

Transparency International (TI) es la organización de la sociedad civil que lidera la lucha contra la corrupción en el mundo. Fue fundada en 1993 y hoy actúa en más de 90 países, manteniendo una secretaría en Berlín, Alemania.

Los **Business Principles for Countering Bribery** (Principios Empresariales para Combatir el Soborno) fueron inicialmente desarrollados en 2002 por TI, en cooperación con la Social Accountability International (SAI). Ambas organizaciones elaboraron un conjunto de directrices prácticas para ayudar a las empresas a combatir el soborno.

Por su parte, el soborno es definido como la oferta o la recepción de cualquier regalo, préstamo, comisión, recompensa u otra ventaja de o para cualquier persona, como incentivo para realizar o conseguir alguna cosa deshonesto, ilegal o que represente la quiebra de confianza en la conducta de los negocios de una determinada empresa.

Los principios generales propuestos por el documento son dos:

- La empresa prohibirá el soborno en cualquiera de sus formas, ya sea directo o indirecto.
- La empresa se comprometerá a facilitar la implementación de un programa para combatir el soborno.

Específicamente con relación a la financiación política, el documento de Transparency International hace dos recomendaciones. La primera es que la empresa, sus funcionarios o representantes no realicen contribuciones directas ni indirectas a partidos políticos, organizaciones o individuos involucrados con la política como una forma de obtener ventajas en transacciones comerciales. La segunda sugerencia es que la empresa divulgue públicamente todas sus contribuciones políticas.

Para leer integralmente el documento de "Business Principles for Countering Bribery", de Transparency International, consultar www.transparency.org/global_priorities/private_sector/business_principles.

Iniciativa para la Asociación Contra la Corrupción

Tomando como base los principios relevados por Transparency International y descriptos anteriormente, el Foro Económico Mundial lanzó en 2004 el **Partnering Against Corruption Initiative** (Paci – Iniciativa para la Asociación contra la Corrupción).

El objetivo de la Paci es ayudar a las empresas a eliminar el soborno, demostrar su compromiso con el combate al soborno, y contribuir positivamente a la mejora de los patrones empresariales de integridad, transparencia y responsabilidad, en cualquier lugar donde ellas operen.

Así como el documento de Transparency International, el Paci del Foro Económico Mundial también tiene una preocupación práctica, detallando las medidas que pueden ser tomadas por las empresas.

Específicamente con relación a las contribuciones políticas, el Paci propone que:

- Las empresas, sus funcionarios o intermediarios no deben realizar contribuciones directas o indirectas a partidos políticos, dirigentes partidarios, candidatos u organizaciones, ni para individuos involucrados en política, como un artificio contra el soborno.
- Todas las contribuciones políticas deben ser transparentes, y solamente realizadas de acuerdo a la ley vigente.
- El programa debe incluir controles y procedimientos para asegurarse que no sean efectuadas contribuciones políticas inadecuadas o inapropiadas.

Para acceder integralmente al documento de Partnering Against Corruption Initiative (Paci), creado por el Foro Económico Mundial, consultar www.weforum.org/en/initiatives/paci/index.html.

Pacto Mundial

El Pacto Mundial (Global Compact) de las Naciones Unidas es un conjunto de "diez principios universalmente aceptados", dirigidos a las empresas en las áreas de derechos humanos, trabajo, medio ambiente y combate a la corrupción. Este pacto fue lanzado en el 2000, con el décimo principio agregado en el 2004, contando en este momento con participantes en más de 100 países.

El décimo principio de este pacto se refiere al combate a la corrupción: "Las empresas deben trabajar contra la corrupción en todas sus formas, incluidas la extorsión y el soborno", establece el documento.

El Pacto Mundial sugiere que los participantes:

1. Como paso inicial y fundamental, introduzcan políticas y programas anticorrupción dentro de sus organizaciones y prácticas de negocios.
2. Relaten su trabajo contra la corrupción, en el "Communication on Progress"²⁵ anual.
3. Compartan experiencias y "buenas prácticas" por medio de la divulgación de ejemplos y de casos de éxito.
4. Colaboren con sus pares sectoriales para que conjuntamente encuentren soluciones de combate contra la corrupción por medio de iniciativas sectoriales.
5. Colaboren también con Transparency International y con la Cámara de Comercio Internacional, como principales proveedores de herramientas en la lucha contra la corrupción.
6. Participen de esfuerzos colectivos con todos los interesados, es decir, utilizando los Pactos por la Integridad de Transparency International, o adhiriendo a la Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)²⁶ o a la campaña Publish What You Pay (Publique lo Que Paga)²⁷, como posibles abordajes.
7. Se manifiesten a favor de la ratificación e implementación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, en la mayor cantidad de países posible. El texto de esa Convención fue aprobado por la Asamblea General de la ONU, el 31 de Octubre del 2003.

Para conocer integralmente el contenido del Pacto Mundial de las Naciones Unidas, consultar www.unglobalpact.org/AboutTheGC/TheTenPrinciples/Principle10.htm

²⁵ El "Communication on Progress" (o Comunicación de Progreso) es el informe de la empresa sobre su evolución con relación a los principios del Pacto Mundial.

²⁶ Para informarse sobre EITI, consultar <http://eititransparency.org>.

²⁷ Para conocer la campaña Publish What You Pay (Publique lo Que Paga), consultar www.publishwhatyoupay.org/portugues/index.shtml.

Ventanas Abiertas

El proyecto **Open Windows** difiere de las iniciativas listadas anteriormente, justamente por no ser parte de una iniciativa colectiva. **Open Windows** es un informe producido por el Center for Political Accountability, el cual propone un código de conducta-modelo, para reglamentar el gasto político y proteger los intereses empresariales y su valor para los accionistas. Aunque ese modelo haya sido pensado para la realidad norteamericana, sus 11 puntos, también pueden ser de interés para las empresas brasileñas:

1. El gasto político debe reflejar los intereses de la empresa y no de sus directores o consejeros.
2. La empresa divulgará públicamente todas las expensas de fondos empresariales asociadas a actividades políticas. La divulgación incluirá informes periódicos en el sitio de la empresa.
3. La empresa debe divulgar tasas y otros pagos a asociaciones de clase u otras organizaciones exentas de impuestos que fueran usados, o que ella anticipe para que sean utilizados para expensas políticas. La divulgación debe describir las actividades políticas realizadas. En el caso de pagos a asociaciones de clase, la divulgación incluirá los pagos de la empresa, que son (o serán) utilizados para propósitos políticos.
4. La divulgación de las expensas políticas de la empresa englobarán contribuciones directas e indirectas (incluido en especie) para candidatos, partidos u organizaciones políticas; expensas independientes; comunicaciones de campaña en nombre del candidato nacional, provincial o municipal; y el uso del tiempo y recursos de la empresa para actividades políticas.
5. El directorio, o un comité del directorio, deberá monitorear los gastos políticos de la empresa, recibir informes regulares de altos ejecutivos responsables de los gastos, supervisar políticas y procedimientos reglamentando los gastos y revisando el propósito y los beneficios de los mismos.
6. Todas las contribuciones políticas de la empresa deben recibir aprobación previa y de forma escrita del departamento jurídico, y la empresa debe identificar todos los gerentes senior responsables de la aprobación de dichos gastos.
7. La empresa debe seguir una política que dé preferencia a realizar sus gastos directamente, evitando intermediarios o la intervención de terceros. En el caso que la empresa sea incapaz de ejercer un control directo, debe monitorearse el uso de sus tasas o pagos con finalidad política para otras organizaciones, corroborando su coherencia con las políticas, prácticas, valores e intereses de largo plazo declarados en la empresa.
8. Ninguna contribución será entregada anticipadamente, en reconocimiento o en retribución por un acto oficial.
9. Los funcionarios no serán reembolsados directamente o con aumentos salariales, ni por contribuciones o gastos políticos personales.
10. La empresa no puede presionar o coaccionar funcionarios para realizar gastos políticos personales, ni tampoco despedir o recortar funcionarios que no realicen esos gastos.
11. La empresa debe relatar anualmente, en su sitio web, su adhesión a este código de conducta para gastos políticos empresariales.

*Para conocer integralmente el **Open Windows**, documento con orientaciones para empresas producido por el Center for Political Accountability, consultar www.politicalaccountability.net/files/OpenWindows03-22-07.pdf.*

Manual de Buenas Prácticas

Otra iniciativa que merece ser mencionada, aunque esté más centrada en un contexto específico, es el **Manual de Buenas Prácticas para Donaciones Políticas** creado en 2003 por el Centro de Estudios Públicos de Chile. El documento se concentra en el análisis de la legislación electoral y de partidos chilena. Según el manual, la legislación anterior no dejaba mucho margen para las empresas que desearan realizar contribuciones de manera legal a partidos y candidatos. En 2003, una nueva legislación

creó tres vías para que las empresas pudieran contribuir legalmente. El manual describe la nueva legislación y compara cuatro vías para contribuciones políticas – las tres legales y una informal.

Para más informaciones sobre el Manual de Buenas Prácticas para Donaciones Políticas, realizado por el Centro de Estudios Públicos de Chile, consultar www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_3223.html.

Responsabilidad Social de las Empresas en el Proceso Electoral

Finalmente, otra iniciativa de la sociedad civil relacionada con la financiación política por parte de las empresas es la del propio Instituto Ethos, que desde 2002 viene publicando durante los años electorales el manual **La Responsabilidad Social de las Empresas en el Proceso Electoral**, que pretende ayudar a las empresas a posicionarse frente a la financiación política.

Las ediciones anteriores de esta publicación (2002, 2004 y 2006) contaban entre otros tópicos con un análisis de la legislación, y consideraciones sobre la participación de las empresas en el proceso electoral, trayendo también el Pacto Empresarial por la Integridad y contra la Corrupción, al cual las empresas pueden adherir.

Específicamente en relación con la financiación política, este pacto registra, entre otras propuestas, que las empresas signatarias se comprometan a:

- Realizar solamente contribuciones a campañas electorales dentro de los límites estrictos de la ley.
- Al hacerlo así, respetar y observar la forma, el lugar y los demás requisitos de legitimidad.
- Verificar el correcto registro de los valores contribuidos a la agremiación partidaria responsable, y frente el Órgano de la Justicia Electoral, denunciando cualquier irregularidad detectada.

La edición que aquí presentamos trae una serie de sugerencias de como las empresas socialmente responsables, pueden aplicar en la práctica los principios acordados en el Pacto Empresarial por la Integridad y en contra de la Corrupción, con el objetivo de orientar su comportamiento con relación a la financiación política.

Para conocer las ediciones anteriores de la publicación **A Responsabilidade Social das Empresas no Processo Eleitoral**, consultar [www.uniethos.org.br/_Uniethos/Documents/electoral.pdf\(2002\);www.uniethos.org.br/_Uniethos/Documents/proc%20eleit%202004%20WEB.pdf](http://www.uniethos.org.br/_Uniethos/Documents/electoral.pdf(2002);www.uniethos.org.br/_Uniethos/Documents/proc%20eleit%202004%20WEB.pdf) (2004) e www.uniethos.org.br/_Uniethos/Documents/proc%20eleit%202006_web.pdf (2006).



7.

Como Financiar Campañas con Transparencia y Responsabilidad

No se realizan elecciones sin dinero. En Brasil, la financiación de las campañas políticas es principalmente privada, con gran parte de los recursos provenientes de empresas. Hacer donaciones a partidos políticos o candidatos es un acto legal y legítimo, pero algunos aspectos de la financiación política pueden traer aparejadas cuestiones éticas o preocupaciones relativas a los riesgos inherentes a tomar una posición política, y a una participación financiera de la empresa en el proceso electoral.

Para ayudar a las empresas a lidiar con estas y otras cuestiones éticas, hay dos compromisos voluntarios, ya citados, que ellas pueden asumir. El primero son los Principios Empresariales para Combatir el Soborno, lanzados por Transparency International en 2002, y después adoptados por el Foro Económico Mundial. El segundo es el Pacto Empresarial por la Integridad y contra la Corrupción iniciado en 2006 por el Instituto Ethos de Empresas

y Responsabilidad Social, el UniEthos – Formación y Desarrollo de la Gestión Socialmente Responsable, el Patri Relaciones Gubernamentales Et Políticas Públicas, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnud), el Escritorio de las Naciones Unidas Contra Drogas y Crimen (UNODC) y el Comité Brasileño del Pacto Mundial.

Los Principios Empresariales para Combatir el Soborno proponen un conjunto de compromisos concretos para incorporar al sector empresarial, en el combate a la corrupción. El documento incluye un programa de implementación que orienta a la empresa con respecto a la necesidad de demostrar el grado de participación y responsabilidad de la dirección con los compromisos asumidos, y adecuar las políticas de comunicación interna, entrenamiento y supervisión a los cambios propuestos. Además de eso, es necesario que haya una verificación externa en referencia a la implementación de los compromisos asumidos por la empresa. A tales fines, existe una documentación detallada orientando a las empresas para la implementación de este compromiso.²⁸

El Pacto Empresarial por la Integridad y contra la Corrupción, contiene un conjunto de directrices para orientar o encausar empresas y entidades en su relación con el poder público. Son orientaciones basadas en la Carta de Principios de Responsabilidad Social del Instituto Ethos, en la Convención de la ONU contra la Corrupción, en el Décimo principio del Pacto Mundial y en las directrices de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). El compromiso de las empresas con este pacto por adhesión voluntaria, representa su disposición de lidiar con cuestiones relacionadas a la corrupción de forma ética y efectiva.

Al concordar con el pacto, la empresa asume el compromiso de implantar procedimientos de orientación y controles preventivos contra la corrupción en la gestión de sus procesos internos y de sus relaciones comerciales. La adhesión al pacto puede realizarse a través del sitio www.empresalimpa.org.br.

A continuación, listamos cinco principios o sugerencias de cómo las empresas socialmente responsables, pueden pautar su comportamiento con relación a la financiación política. Estas cinco recomendaciones son orientaciones para la aplicación del Pacto Empresarial para la Integridad y contra la Corrupción (ver Anexo 1) y de los Principios Empresariales para Combatir el Soborno, en lo que se refiere al tema de la financiación política.

²⁸ Los Principios Empresariales para Combatir el Soborno (Business Principles for Countering Bribery) y los documentos para su implementación están disponibles en portugués (en versión electrónica), pudiendo ser encontrados en el sitio www.transparency.org/index.php/global_priorities/private_sector/business_principles, donde también se encuentra la versión original en inglés.

Cinco Principios de una Empresa Ética y Transparente

- I. Cumplir integralmente la legislación, específicamente en lo que se refiere a la transparencia de la financiación y a no buscar ventajas indebidas;
- II. No apoyar partidos o candidatos con un historial de corrupción;
- III. Definir y hacer pública la postura de la empresa con relación a la financiación política;
- IV. Identificar áreas de vulnerabilidad de la empresa en relación a la financiación política y promover el compromiso en proyectos de reforma;
- V. Reclamar del candidato apoyado un compromiso público conteniendo propuestas claras y metas cuantificadas, especialmente con relación a las políticas sociales y ambientales.

I. Cumplir integralmente la legislación

La primera preocupación de una empresa que desee participar del proceso democrático por medio de la financiación política debe ser con el cumplimiento integral de la legislación. Como vimos anteriormente, la legislación brasileña, comparada a la de otros países, impone pocas limitaciones a la participación del sector privado en la financiación de partidos políticos y de campañas electorales. Además de la prohibición de ese tipo de financiación por entidades vinculadas al sector público, entidades clasistas y concesionarios o permisionarios de servicios públicos, y de la definición de un techo de financiación por parte del donante, tanto permeable como cuestionable²⁹, las donaciones del sector privado, no son limitadas por la ley. (*Para un análisis completo de la legislación, ver el capítulo 5.*) Como resultado, la mayor parte de las donaciones para campañas en Brasil, es proveniente de grandes contribuciones de pocas empresas (*ver capítulo 4*).

Más allá de una recomendación para ser una empresa socialmente responsable, el cumplimiento integral de la legislación es una obligación de cualquier empresa que quiera estar al día con la Justicia de su país. Dentro del contexto brasileño, en el cual las empresas pueden realizar contribuciones millonarias dentro de la ley, su responsabilidad con el cumplimiento de la legislación tiene una especial importancia.

Para obedecer la legislación, es necesario conocer la ley "al pié de la letra", pero también se vuelve imperativo conocer el "espíritu de la ley". La opción del legislador brasileño por un sistema de financiación sin severas limitaciones a las donaciones políticas provenientes del sector privado vino a la par de dos exigencias básicas: primero, informarle tanto a la Justicia Electoral como a los ciudadanos sobre el origen y el destino de la financiación, y segundo, no vincular las donaciones a futuros favores de parte de los candidatos elegidos.

La problemática "caja dos"

Los legisladores brasileños vienen dedicándose con ahinco a la transparencia de la financiación de la política, y por su parte la Justicia Electoral contribuyó con la implementación de esa exigencia por medio de un sistema de rendición de cuentas informatizado, que va desde la rendición de cuentas hasta la divulgación de los datos al público en general. Sin embargo, el efectivo acato a esos preceptos depende de la cooperación de los involucrados. Aunque la responsabilidad inmediata sobre la rendición de cuentas sea del candidato y del partido, el donante tiene un papel importante en este contexto.

²⁹ La principal finalidad de la definición de límites para la financiación privada es la defensa de un nivel mínimo de equidad entre los financiadores, generalmente alcanzados por la definición de un valor máximo por donante. La legislación brasileña vincula el techo de las donaciones al poder adquisitivo de las empresas/personas físicas, no contribuyendo así a la mayor equidad entre los donantes.

Los donantes frecuentemente son señalados como responsables de la omisión de la rendición de cuentas de sus donaciones. Muchas veces son las empresas quienes preferirían que sus contribuciones a campañas o partidos no fueren reveladas. Tales empresas optarían por donar recursos para la "caja dos" (no registrados) por una serie de motivos, a saber: por temor a tener en el futuro su nombre asociado a escándalos de corrupción o a políticos con mal desempeño en sus funciones; por temor a recortes o limitaciones en el caso que su candidato pierda la elección y que su adversario político sea elegido; y por utilizar recursos de la "caja dos" de la empresa para financiar la "caja dos" de las campañas, entre otros motivos.

Asimismo hay argumentos que pesan a favor de la transparencia, y consecuentemente, contra la "caja dos", bajo el punto de vista de la empresa. Donaciones no declaradas pueden ser, justamente, la chispa que encienda escándalos al ser encaminadas o divulgadas por la prensa, pudiendo manchar la imagen de la empresa. Donaciones no declaradas pueden ser más fácilmente usadas para fines ilegítimos, como para la compra de votos, o desviadas para el bolsillo de los políticos partícipes. Los riesgos consecuentes de la falta de declaración aumentan la oportunidad de problemas subsecuentes para la empresa.

Empresas que tienen un compromiso con el fortalecimiento de la democracia deberán sobreponer el valor de la transparencia a esas consideraciones. En el caso que la donación no pueda realizarse de forma transparente, la opción más correcta sería no donar.

Transparencia en las acciones

Una de las armas más poderosas del combate de la corrupción y al mal uso de recursos públicos y privados es la transparencia. La legislación electoral brasileña ya prevé la rendición de cuentas de partidos y candidatos, pero las empresas pueden contribuir hacia un proceso más transparente al asumir posturas por cuenta propia, e ir más allá de aquello que la legislación exige.

En primer lugar, la empresa puede divulgar por cuenta propia sus donaciones a partidos o a candidatos, por ejemplo, en su sitio en internet. Aún siendo que la legislación no lo exija, la regulación de las elecciones por parte del TSE, prevé desde el 2004 la rendición de cuentas voluntaria de parte de los donantes y proveedores. El TSE proporciona formularios específicos para ello, en su sitio. La Justicia Electoral compara esas informaciones con aquellas ofrecidas por los candidatos y partidos. A partir de las elecciones de 2008, el TSE decidió que esos datos prestados voluntariamente sean divulgados periódicamente al público durante la campaña electoral.³⁰ Al informar la Justicia Electoral sobre las donaciones efectuadas durante las elecciones del 2008, el donante empresarial demuestra su compromiso con una rendición de cuentas fidedigna y completa, y con el derecho de la sociedad en conocer las donaciones antes de las elecciones.

De cualquier forma, es muy importante que la empresa acompañe la rendición de cuentas de partidos y candidatos, para ver si sus donaciones fueron registradas correctamente. Mientras tanto, empresas que no realicen donaciones, también deberían tener como hábito acompañar la rendición de cuentas de partidos y candidatos, para ver si su propio nombre no fue utilizado indebidamente.

Además de eso, las empresas socialmente responsables pueden dar un paso adelante y priorizar la financiación a partidos y a candidatos que se comprometan a divulgar anticipadamente sus ingresos al electorado. La empresa puede incentivar a los candidatos para que informen sobre las donaciones a la Justicia Electoral, ya durante la propia campaña, aunque la legislación limite la obligación de la rendición de cuentas preelectorales de los gastos de los candidatos.

Ventajas para el país, y no para la empresa

La decisión de participar del proceso electoral por medio de la financiación política no debe ser tomada con el objetivo de obtener ventajas para la empresa o para su sector de actuación. La adopción de ese principio en la práctica, puede tropezar en la definición de aquello que sería una de las ventajas obtenidas indebidamente. El universo de las ventajas que podrían ser recibidas por intermedio de la financiación política es vasto, pero generalmente al éstas ser indebidas solo beneficiarían a una empresa o a un sector, muchas veces en perjuicio de otros, obteniendo privilegios que serían posibles si la empresa o sector no hubiera apoyado financieramente a tal partido o candidato.

La búsqueda de ventajas indebidas no sólo es ilegal, antiética y moralmente condenable, sino también corroe el sistema democrático y perjudica la economía del país a medio y largo plazo.

³⁰ En la adopción de esa medida, el TSE siguió una sugerencia específica de este proyecto, del Instituto Ethos y de Transparency International.

II. No apoyar a partidos o candidatos con historial de corrupción

Las empresas que valorizan la responsabilidad social y la propia democracia, deben conocer el historial de los candidatos o partidos que pretenden apoyar, de modo que no financien políticos o partidos que comprobadamente hayan estado involucrados en episodios de corrupción anteriormente.

La preocupación con el comportamiento ético del partido o candidato es tan importante como su propia ideología, las políticas que defienden, o inclusive su desempeño como administrador o legislador público. Además de ser extremadamente perjudicial para el país y para la consolidación democrática, la asociación con la corrupción puede perjudicar seriamente la imagen de la empresa y su posición en el mercado. En ese sentido, es conveniente que los candidatos o partidos financiados por empresas socialmente responsables no sólo no hayan tenido ninguna condenación por corrupción sino que tampoco estén asociadas a escándalos resultantes de corrupción, aunque aún no hayan sido comprobados.

El vínculo de las empresas con partidos o candidatos manteniendo una conducta ética se vuelve especialmente importante, porque la legislación brasileña no demuestra el vigor necesario en la prohibición del mandato de candidatos inaptos para los cargos políticos electorales. La Ley de "Inelegibilidad"³¹ declara "no elegibles" a aquellos candidatos que hayan perdido sus mandatos por quiebra del decoro parlamentario, ausentismo no autorizado, por haber sido condenados criminalmente en sentencia transitada en juzgado o por haber infringido alguna de las prohibiciones establecidas en el artículo 54 de la Constitución Nacional de Brasil, que básicamente les prohíbe a los parlamentarios, el establecer relaciones preferenciales con elementos del sector privado.

Es razonable considerar que candidatos condenados en primera instancia por crímenes comunes o con cuentas no aprobadas por los tribunales de cuentas deben ser considerados ineptos para ejercer el mandato, hasta que sea comprobada su inocencia en instancias superiores. Tales candidatos no deberían recibir donaciones de empresas comprometidas con el fortalecimiento de la integridad en el sector público.

Los datos referentes al historial del candidato son de carácter público, pero no siempre están disponibles con la facilidad de acceso deseable. Una posibilidad de manifestar el compromiso con candidatos íntegros es la cooperación con iniciativas para organizar bancos de datos sobre candidatos a cargos electorales.

III. Definir y hacer pública la postura de la empresa en relación con la financiación política

Antes de decidir participar en el proceso electoral, las empresas deben hacer una serie de elecciones a respecto de la financiación de partidos políticos y campañas. Esas decisiones son resultado de situaciones empíricas, pero tienen profundas implicaciones en el tipo de democracia que se está estimulando.

La importancia de esas opciones escogidas es tal que es recomendable que las empresas realicen esa discusión antes del período electoral y produzcan un documento o declaración sobre la postura de la empresa en relación con la financiación política. De la elaboración y la divulgación de dicho documento, nacerán posturas propias y creativas que contribuirán a la sinceridad, confiabilidad y transparencia del proceso político.

La primera elección en este sentido, también es la más básica:

- ¿Contribuir financieramente a partidos y campañas electorales, o no?

Muchos países no permiten la participación de empresas en la financiación política. El estudio llevado a cabo por Idea Internacional en 2003 reveló que, de un total de 111 democracias estudiadas, 22 países, o el 20% de los países investigados, prohibían las contribuciones empresariales. Entre los países desarrollados, ese porcentaje es aún un poco mayor; y en el 30,8% de los países miembros de la OCDE, las contribuciones empresariales son vetadas.

³¹ Ley Complementar n.º 64, de 18 de mayo de 1990, que evoca los artículos 54 y 55 de la Constitución Nacional de Brasil.

Uno de los argumentos contra las contribuciones empresariales a partidos y campañas es la consideración de que las elecciones son el momento en que los ciudadanos eligen a sus representantes. En ese sentido, las donaciones a partidos y candidatos son una manera de expresar una preferencia electoral, y por lo tanto solamente contribuciones de personas físicas deberían ser permitidas. Esa posición, por ejemplo, fue expresada por la presidente de Chile, Michelle Bachelet, cuando comentó que "las empresas no votan; son las personas quienes votan".³²

Las empresas también pueden optar por abstenerse de la financiación política como forma de evitar presiones impropias por parte de partidos o candidatos. Los riesgos de que la reputación de la empresa se vea perjudicada por asociación a escándalos de corrupción o por tráfico de influencia son altos y alejan a muchas empresas de la financiación política.

Por otra parte, también existe un fuerte argumento en favor de la opción de empresas por participar en la financiación política: al elegir contribuir con partidos o candidatos, las empresas están financiando el propio proceso democrático.

En el caso de que una empresa haya optado por la financiación política, se encuentra entonces ante la segunda elección que deberá hacer:

- – **¿Realizar contribuciones a partidos políticos (durante el período electoral o fuera de él) o a candidatos?**

La democracia representativa moderna, requiere partidos políticos sólidos, con plataformas políticas bien definidas. Además de esto, en Brasil sólo es posible presentarse a elecciones legalmente por intermedio de partidos políticos. De esta forma, tiene sentido entonces el argumento de que el fortalecimiento de los partidos políticos es la fundación de la propia democracia.

Por otro lado, en determinadas instancias existen candidatos cuyos historiales y propuestas tienen identidad con el perfil de la empresa. Especialmente en el caso de elecciones para el legislativo, en las cuales existen varios candidatos por partido, y la donación para candidatos y no para partidos puede ser una opción de la empresa. De cualquier forma, debe tenerse en cuenta que la financiación de un candidato aumenta el riesgo de dependencia entre este y su donante. Muchas veces, debido a la propia estructura de financiación de campañas en Brasil, el candidato depende de pocos financiadores, creando situaciones poco saludables en relación con su independencia después de ser elegido.

Finalmente, las empresas tienen una tercera decisión a tomar antes de optar por participar de la financiación política:

- – **¿Se debe o no autorregular el monto de recursos destinados a las campañas electorales?**

Tal como ya fue expuesto, la legislación brasileña prevé un límite del 2% de la facturación bruta correspondiente al año anterior a la elección para las empresas que deseen donar dinero a partidos o candidatos, pero no estipula límites para el monto que un candidato puede recibir de una misma empresa. Así pues, pueden existir situaciones en que un determinado candidato tenga hasta un 100% de sus recursos recibidos de una sola empresa. Esta situación no es ilegal, pero aún así, es posible que una identificación tan ajustada o próxima entre el candidato o partido y la eventual empresa lleve fácilmente a indagaciones sobre la actuación futura del candidato, si fuera elegido.

Frente a este panorama, hay algunos caminos para que la empresa reduzca esa dependencia. Una posibilidad es la donación a partidos políticos en lugar de donaciones a candidatos particulares. Por su parte estas donaciones a partidos tienden a ser diluidas en un volumen mayor de contribuciones recibidas.

IV. Identificar áreas de vulnerabilidad de la empresa en relación con la financiación política y promover la participación en proyectos de reforma.

Esta cuarta sugerencia se refiere a una posición particular o propia que puede ser acogida por las empresas en su relación con el poder público. Tal postura pretende evitar el riesgo de presiones por parte de representantes del poder público para que las empresas efectúen donaciones a determinados partidos y candidatos.

³² Discurso ofrecido por Michelle Bachelet el 23 de Noviembre del 2006, al anunciar la agenda de su gobierno en relación a la honestidad, transparencia y modernización. Para ver el texto integralmente, consultar www.modernizacion.cl/1350/article-137949.html

Las vulnerabilidades existen específicamente en áreas de baja regulación, en las que hay más espacio para intercambios ilícitos entre representantes del poder público y del poder privado. La identificación de las áreas en las cuales la empresa aparece como más fragilizado en su relación con el poder público, merece una especial atención, a fin de combatir esas distorsiones de ambos lados. Esas zonas de vulnerabilidad pueden alcanzar un gran número de ítems, como contratos con el gobierno, negociación de deudas fiscales o previsión social, menor rigidez en la fiscalización, y tránsito de informaciones privilegiadas, entre otras. Las empresas preocupadas con la buena administración de sus recursos, con una competencia económica sin distorsiones y con los valores democráticos, sin duda tendrán un interés intrínseco en abordar estas brechas en el funcionamiento del Estado.

De la misma forma que puede haber tergiversaciones y distorsiones por parte de determinados agentes del sector público, también es posible que exista un escenario semejante del lado empresarial. Una postura propia consiste en identificar las fragilidades de la empresa o de su sector de actuación, y obrar de forma individual o colectiva para subsanarlas.

V. Exigirle al candidato apoyado, un compromiso público conteniendo propuestas claras y metas cuantificadas, especialmente con relación a las políticas sociales y ambientales

La quinta recomendación se refiere al problema del incumplimiento de promesas de campaña por parte de los candidatos elegidos. Ese es un grave problema, que sobrepasa el espectro político y lleva al desencanto y desilusión con la política, así como a la divulgación de la idea de que el proceso político es incapaz de absorber las demandas sociales y producir soluciones para los problemas públicos.

Las empresas pueden contribuir al cambio de esa situación al exigirle a sus candidatos que actúen con coherencia frente a los compromisos públicos asumidos durante sus promesas de campaña, al demandar que éstas sean concretas y estén claramente descritas y con metas cuantificadas, de forma que sea posible reclamarles a los candidatos elegidos el efectivo cumplimiento de tales objetivos propuestos.

La ciudad de São Paulo aprobó recientemente una enmienda a la Ley Orgánica del Municipio³³ (ver Anexo 2) que obliga a sus próximos alcaldes a divulgar un programa de metas detallado, en un plazo de hasta 90 días después de asumir sus respectivos cargos, debiendo contener ese plan de gobierno "las acciones estratégicas, los indicadores y metas cuantitativas para cada uno de los sectores de la administración pública municipal, submunicipios y distritos de la ciudad, observando, como mínimo, las directrices de su campaña electoral y los objetivos, las acciones estratégicas y las demás normas de la Ley del Plan Director Estratégico".

Teniendo en cuenta que únicamente el compromiso, sin la participación y reclamos de la población, de la prensa, de entidades y/o de asociaciones, no es suficiente, la enmienda de esta ley también determina la amplia divulgación del Programa de Metas, debates públicos mediante audiencias públicas, y rendición de cuentas semestrales sobre el cumplimiento de metas, con la divulgación de un informe anual.

El Programa de Metas aprobado por la municipalidad paulistana nació de una iniciativa de la sociedad civil, el Movimento Nossa São Paulo, y es un feliz ejemplo de como la participación de la sociedad civil puede contribuir para mejorar la administración pública y el proceso político.

Las empresas brasileñas, como las mayores financiadoras de campañas del país, están en una posición única para exigir que los candidatos en campaña formulen propuestas concretas y cuantificables y que candidatos electos respeten y cumplan dichos compromisos. Les cabrá entonces a los electores escoger, de entre las propuestas presentadas, aquellas que mejor respondan a sus demandas y al conjunto de la sociedad, y exijan el cumplimiento de los compromisos de campaña.

La fuerza de lo colectivo

Muchos de los temas aquí abordados ganarán más fuerza y peso político cuando sean tratados en una acción colectiva por parte de las empresas que se suscriban a estos principios. Al firmar una posición conjunta, las empresas están enviando un poderoso mensaje, que podrá traerles beneficios en los diferentes ámbitos:

³³ Enmienda nº 30 a la Ley Orgánica del Municipio de São Paulo nº. 08/07.

1. Manifiesta a los consumidores de los productos o servicios de su empresa su disposición de participar en el proceso democrático de manera consciente, transparente y ética;
2. Muestra a los políticos los límites y los procedimientos preferenciales de la empresa en relación con la financiación política, lo cual puede inclusive, protegerla de presiones indebidas;
3. Expone a las autoridades la disposición de la empresa en contribuir a la transparencia en el proceso electoral;
4. Demuestra a los asociados a negocios de la empresa que su postura ética no se restringe a su actuación en el mercado, y estimula a otras empresas para que actúen consecuentemente.

La contribución del sector privado con la consolidación de la democracia también pasa por el papel en la financiación de partidos y elecciones. Las empresas, que tienen un peso fundamental en la financiación de las campañas y de partidos políticos en Brasil, también tienen la oportunidad de contribuir con la integridad de ese proceso, asumiendo colectivamente compromisos que fortalezcan el cumplimiento de la legislación actual y al mismo tiempo siembren nuevas ideas a respecto del perfeccionamiento del sistema de financiación política en Brasil.

Resumen sobre Sugerencias para la Acción de Empresas Socialmente Responsables en Relación con la Financiación Política

Cumplir integralmente lo establecido en la legislación.

- Declarar frente a la Justicia Electoral, en formulario propio, las donaciones realizadas a partidos y a candidatos;
- Divulgar en el sitio de la empresa en la internet las donaciones consumadas a partidos y a candidatos;
- Frente a casos en que la empresa no pretenda divulgar las donaciones realizadas por sí misma, se sugiere abstenerse de tales contribuciones;
- Certificarse que las donaciones que realice la empresa sean correctamente declaradas por los partidos y candidatos;
- Privilegiar la financiación de partidos y candidatos que se comprometan a la divulgación anticipada de sus cuentas partidarias y de campaña;
- No pretender la obtención de ventajas indebidas por medio de la financiación política.

No apoyar a partidos ni a candidatos con trayectoria de corrupción.

- Procurar conocer la trayectoria del candidato, tanto en términos de su comportamiento o desempeño anterior en cargos públicos, como en términos éticos;
- Cooperar con iniciativas para la organización de bancos de datos sobre candidatos a cargos electorales.

Definir la postura de la empresa en relación a la financiación política y hacerla pública.

- Decidir sobre contribuir o no a partidos y campañas;
- Decidir sobre donar a partidos políticos o a candidatos;
- Resolver sobre la autorregulación del monto destinado a la financiación política.

Identificar áreas de vulnerabilidad de la empresa con relación a la financiación política y fomentar la participación en proyectos de reforma.

- Identificar las áreas de mayor fragilidad o susceptibilidad;
- Definir la forma de participación de la empresa: individual o colectiva.

Exigir del candidato apoyado un compromiso público que contenga propuestas claras y metas cuantificadas, especialmente en relación con las políticas sociales y ambientales.

- Exigirle a los candidatos un compromiso público con referencia a sus promesas de campaña;
- Requerir propuestas concretas, claramente descriptas y conteniendo metas cuantificables;
- Reclamarles a los candidatos electos el efectivo cumplimiento de esas metas.

8.

Organizaciones Nacionales Activas en el Control de la Financiación Pública

Instituto Ágora³⁴

El Instituto Ágora em Defesa do Eleitor e da Democracia es una entidad perteneciente a la sociedad civil sin fines lucrativos, cuya misión es contribuir a la ampliación de estructuras de la ciudadanía, por medio de inversiones en educación e incentivo a la participación política, con la implantación de las Auditorías del Elector. Se trata de un mecanismo de interferencia y control dirigido a los niveles gubernamentales, cuyo objetivo es la implantación de tales auditorías en todos los municipios del territorio nacional.

Amarribo³⁵

Amigos Associados de Ribeirão Bonito (Amarribo) es una organización no gubernamental sin fines de lucro, que actúa en sinergia con la sociedad civil, la administración pública, liderazgos políticos y la iniciativa privada, a fin de acompañar la gestión de los bienes públicos y la preservación de los valores y del patrimonio cultural de la ciudad de Ribeirão Bonito, en São Paulo. Tuvo su actuación decisiva en el proceso de *impeachment* de uno de los alcaldes de su ciudad. En el sitio web de la organización, es posible hacer el *download* del libro *O Combate à Corrupção nas Prefeituras* (El Combate a la Corrupción en las Municipalidades), donde se relata la experiencia de enfrentamiento contra la corrupción en el municipio.

Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE)³⁶

El Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) es una red formada por entidades de la sociedad civil, movimientos, organizaciones sociales y religiosas, que tienen como objetivo garantizar la aplicación de la Ley 9.840 de combate a la corrupción electoral³⁷. Instituido durante el período electoral del 2002, el MCCE amplió su actuación, y hoy tiene una actuación permanente en todo el país. El sitio de la organización presenta un dossier con los 623 casos de políticos impugnados debido a la identificación de corrupción electoral.

Transparência Brasil³⁸

Transparência Brasil es una organización independiente y autónoma, fundada en Abril del 2000 por un grupo de individuos y organizaciones no gubernamentales comprometidos con el combate a la corrupción.

En el sitio de la organización en la internet, la herramienta "Excelências" permite que el elector o la empresa interesada en realizar una donación a un determinado político con mandato pueda acompañar la asiduidad del parlamentario, su participación en comisiones, presentación de proyectos, eventuales procesos judiciales y la lista de donantes de sus últimas campañas. Otra herramienta de búsqueda, llamada "Às Claras", permite saber sobre los entes financiadores de cada político electo, así como las inversiones que tanto empresas como personas físicas realizaron en las recientes elecciones.

³⁴ Para más informaciones sobre el Instituto Agora, consultar www.institutoagora.org.br.

³⁵ Para obtener más informaciones sobre Amarribo, consultar www.amarribo.org.br.

³⁶ Para saber más sobre MCCE, consultar www.lei9840.org.br.

³⁷ La Ley 9.840 fue sancionada el 28 de septiembre del 1999.

³⁸ Para más informaciones sobre Transparência Brasil, consultar www.transparencia.org.br.

Voto Consciente³⁹

El Movimiento Voto Consciente es una entidad cívica y no partidista, integrada por voluntarios. El trabajo de la organización es acompañar el buen desempeño de los concejales en las cámaras municipales y el de los diputados provinciales en las diversas asambleas, participando en el debate sobre políticas públicas y acompañando el trabajo parlamentario.

Movimento Nossa São Paulo⁴⁰

El Movimento Nossa São Paulo fue lanzado en Mayo del 2007, motivado por la percepción de que tanto la actividad política en Brasil, como las instituciones públicas y la democracia en sí sufrían de una baja credibilidad ante la población. Con una propuesta de expansión en red, sin presidencia ni directorio, el movimiento hoy reúne aproximadamente unas 400 organizaciones de la sociedad civil localizadas en la metrópoli. La principal moción realizada por este movimiento es la de comprometer a la sociedad y a las futuras administraciones municipales con un plan de metas capaz de ofrecer mejorías significativas en la calidad de vida del paulistano.

En Febrero del 2008, el Movimento Nossa São Paulo consiguió una importante victoria: la aprobación de la Enmienda n°. 30 a la Ley Orgánica del Municipio de São Paulo (ver Anexo 2), con la que instituyó la obligatoriedad de elaboración y cumplimiento del Programa de Metas por parte del Poder Ejecutivo, así como también su rendición de cuentas para la población. Con esta ley aprobada, el próximo gobernante de la mayor ciudad del país tendrá 90 días, a partir de su posesión, para divulgar sus acciones estratégicas, con indicadores y metas cuantitativas para cada uno de los sectores de la administración municipal.

³⁹ Para saber más sobre el Movimiento Voto Consciente, consultar www.votoconsciente.org.br.

⁴⁰ Para conocer mejor el Movimento Nossa São Paulo, consultar www.nossasaopaulo.org.br.

ANEXO 1

Compromiso contra la Corrupción

La adopción de procedimientos correctos en la financiación de campañas electorales presupone un compromiso mayor por parte de las empresas frente al combate a la corrupción en general. Para alentar la participación pública del medio empresarial en esa lucha, fue lanzado el Pacto Empresarial por la Integridad y contra la Corrupción; una iniciativa conjunta del Instituto Ethos de Empresas y Responsabilidad Social, del UniEthos – Formación y Desarrollo de la Gestión Socialmente Responsable, de Patri Relaciones Gubernamentales Et Políticas Públicas, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnud), de la Agencia de Naciones Unidas contra las Drogas y el Crimen (UNODC) y del Comité Brasileño del Pacto Mundial.

El documento contiene una serie de directrices y procedimientos que deben ser adoptados por las empresas y entidades signatarias en relación con los poderes públicos y con el mercado. Su tenor está basado en la **Carta de Principios de Responsabilidad Social del Instituto Ethos**, en la Convención de la ONU contra la Corrupción, en el Décimo principio del Pacto Global y en las Directrices para las Empresas Multinacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

El texto final fue presentado el 22 del Junio de 2006, durante la Conferencia Internacional 2006 – Empresas y Responsabilidad Social, promovida por el Instituto Ethos en São Paulo. Para llegar a los términos definitivos del documento, un amplio debate fue realizado. En dos ediciones sucesivas del Seminario Internacional Desafíos para el Combate a la Corrupción: el Papel de las Empresas – una en São Paulo, en Octubre del 2005, y otra en Rio de Janeiro, en Noviembre del mismo año –, empresarios de diversos sectores pudieron contribuir a la elaboración de su contenido. El texto permaneció disponible para consulta pública desde su lanzamiento, el 9 de Diciembre del 2005, Día Internacional contra la Corrupción, hasta el 13 de Marzo del 2006, permitiendo así que los interesados aportaran nuevas sugerencias.

Al adherir al pacto, la empresa asume el compromiso de implantar procedimientos de orientación y controles preventivos contra la corrupción en la gestión de sus procesos internos y de sus relaciones comerciales. De entre estos procedimientos, está la adopción del comportamiento propuesto en esta publicación con relación a la financiación de campañas electorales.

Hasta Abril del 2008, 91 entidades y 470 empresas de todo Brasil ya lo habían firmado. La adhesión a este pacto puede realizarse a través del portal Empresa Limpa (www.empresalimpa.org.br).

A seguir, la versión integral del documento.

Pacto Empresarial por la Integridad y contra la Corrupción

LAS EMPRESAS Y OTRAS ORGANIZACIONES SIGNATARIAS DE ESTE PACTO,

- Conscientes de que la sociedad civil brasileña espera de los agentes económicos la declaración de adhesión a principios, actitudes y procedimientos que puedan cambiar la vida política del país, así como ansía por la efectiva práctica de tales principios;
- Deseosas de ofrecerle a la nación una respuesta a la altura de sus expectativas;
- Determinadas a promover y afianzar buenas prácticas de ética empresarial que puedan erradicar la corrupción del rol de las estrategias para obtener resultados económicos;
- Conscientes de que la erradicación de las prácticas ilegales, inmorales y antiéticas dependen del esfuerzo de los agentes económicos socialmente responsables para involucrar en tales iniciativas un número cada vez mayor de empresas y organizaciones civiles;

ASUMEN PÚBLICAMENTE LOS COMPROMISOS DE:

1. Adoptar o reforzar, todas las acciones y procedimientos necesarios para que quienes integran sus estructuras conozcan las leyes a las cuales están vinculadas al actuar en nombre o en beneficio de cada una de las Signatarias para que puedan cumplirlas integralmente, especialmente en las relaciones con agentes públicos¹:

- en el ejercicio de la ciudadanía;
- en su calidad de integrante de la colectividad y, por lo tanto, siendo identificado constitucionalmente como un agente del desarrollo sostenido;
- como contribuyente;
- en la condición de proveedor o adquirente de bienes o servicios para/o del gobierno²;
- como postulante o en el ejercicio de concesión, autorización o permiso, o de vínculo equivalente con el gobierno;
- en cualquier otra condición o con cualquier otro objetivo.

1.1. Para alcanzar tal objetivo, se comprometen a implantar procedimientos internos para dar orientación, responder consultas sobre la reglamentación jurídica aplicable en las relaciones enunciadas y divulgar, sin ningún tipo de limitación, los dispositivos que tratan sobre:

- corrupción activa de actividades brasileñas y extranjeras;
- corrupción pasiva;
- apropiación y fraude;
- deshonestidad administrativa;
- fraude en licitaciones públicas;
- crímenes contra el orden económico y tributario;
- límites y formas de contribuciones a campañas electorales.

2. Prohibir o reforzar la prohibición de que cualquier persona u organización que actúe en nombre de las Signatarias o en su beneficio dé, se comprometa a dar u ofrezca soborno, entendiéndose como tal a cualquier tipo de ventaja patrimonial o extrapatrimonial, directa o indirecta, a cualquier agente público, ni mismo para obtener decisión favorable a sus negocios.

¹ "Agente público" para los fines de este Pacto es toda y cualquier persona integrante de la estructura de cualquiera de los tres poderes, de cualquier ente de la federación, o investida de poderes para representar un órgano público, ya sea funcionario, administrador, ocupante de cargo electivo o candidato a cargo electivo.

² "Gobierno" es cualquier órgano o repartición de la administración pública directa o indirecta, incluyendo fundaciones y organizaciones mantenidas mayormente con recursos públicos, vinculado a cualquiera de los tres poderes de cualquier ente de la federación.

2.1. Para permitir concretar lo pactado en este párrafo, las Signatarias se comprometen a:

- elaborar, aprobar y establecer que sean divulgados y cumplidos los textos normativos internos (Código de Conducta Ética y/o Política de Integridad) que expresen de forma inequívoca la prohibición aquí declarada;
- implantar un programa de entrenamiento en los textos normativos internos;
- instituir un sistema de comunicación y verificación de las prácticas éticas (Auditorías);
- adoptar un sistema financiero que permita la individualización de los diversos tipos de ingresos, expensas y costos, y que además de responder a los requisitos legales sea eficaz en la prevención de pagos que estén en disconformidad con los textos normativos internos, y favorezca su detección.

3. Prohibir o reforzar la prohibición de que cualquier persona u organización que actúe en nombre de las Signatarias o en su beneficio realice contribuciones para campañas electorales vislumbrando la obtención de ventajas de cualquier especie o con el objetivo de evitar persecuciones o impedimentos ilegales.

3.1. Para permitir el cumplimiento de lo pactado en este párrafo, las Signatarias se comprometen a:

- realizar solamente contribuciones a campañas electorales, dentro de los estrictos límites de la ley;
- al hacer efectivas tales donaciones, observar la forma, el lugar y los demás requisitos de legitimidad;
- verificar el correcto registro de las cantidades junto con la agremiación partidaria responsable y ante el órgano de la Justicia Electoral, denunciando cualquier irregularidad que pueda ser detectada.

4. Prohibir o reforzar la prohibición de que cualquier persona u organización que actúe en nombre de las Signatarias, como representante, agente, mandataria o bajo cualquier otro vínculo, utilice cualquier medio inmoral o antiético en las relaciones con agentes públicos.

4.1. Para garantizar la observación de lo dispuesto en este párrafo, las Signatarias se comprometen a:

- implantar mecanismos internos de verificación y comprobación de la proporcionalidad y razonabilidad de los pagos realizados a representantes, agentes, mandatarios y otras personas u organizaciones con las cuales mantengan vínculos afines;
- dotar tales mecanismos internos de herramientas que impidan cualquier tentativa de engañar o burlar esa determinación de comportamiento ético a través de astucias o de medios indirectos.

5. Divulgar los principios expresos en el presente Pacto a otros agentes económicos, entidades y asociaciones que son parte de las relaciones de las Signatarias.

6. Apoyar y colaborar con los Poderes Públicos en cualquier verificación de sospecha de irregularidad o violación de la ley, o de los principios éticos reflejados en el presente Pacto, permitiéndoles a ellos el acceso a sus libros, registros y archivos, independientemente de contar con orden judicial, siempre en estricto respeto a la legislación vigente.²

7. El Instituto Ethos de Empresas y Responsabilidad Social, Patri Relaciones Gubernamentales Et Políticas Públicas, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnud), la Agencia de Naciones Unidas contra las Drogas y el Crimen (UNODC) y el Comité Brasileño del Pacto Mundial, en la condición de promotores del presente Pacto, asumen las responsabilidades adicionales de:

- crear y tornar disponible en su sitio, las herramientas necesarias a su implementación, incluyendo modelos de políticas de integridad y códigos de ética, herramientas de implementación y gestión de los compromisos que forman el Pacto, casos de buenas prácticas y otras sugerencias;
- incentivar a las entidades que apoyan a las micro y pequeñas empresas a implantar sistemas de orientación sobre los principios legales que les permitan adherir y cumplir el presente pacto.

8. Las entidades que integran el Consejo de Movilización y las restantes entidades de clase signatarias de este Pacto asumen la responsabilidad adicional de:

- tomar todas las iniciativas para que un número cada vez mayor de empresas y organizaciones afiliadas, adhiera al presente Pacto.

³ La cláusula 6 pasó a tener una nueva redacción a partir del 1º. de Agosto del 2006, por decisión del Comité Organizador y del Consejo de Movilización del Pacto.

ANEXO 2

Compromiso con un Plan de Gobierno

A continuación se presenta de forma integral la Enmienda que fue sugerida por el Movimiento Nossa São Paulo y aprobada a comienzos del 2008, y que ya estará vigente para las próximas elecciones.

Enmienda n° 30 a la Ley Orgánica del Municipio de São Paulo

(Proyecto de Enmienda a la LOM n° 08/07)

Agrega dispositivo a la Ley Orgánica del Municipio (LOM) de São Paulo, instituyéndose la obligatoriedad de elaboración y cumplimiento del Programa de Metas por parte del Poder Ejecutivo.

La CÁMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO promulga:

Art. 1°. Queda en adendo al artículo 69 de la Ley Orgánica del Municipio de São Paulo, el artículo 69-A, con la siguiente redacción:

"Art. 69-A. El Alcalde (o Intendente) electo o reelecto presentará el Programa de Metas de su gestión en noventa días a contar desde su pose, la cual contendrá prioridades: las acciones estratégicas, los indicadores y metas cuantitativas para cada uno de los sectores de la Administración Pública Municipal, Submunicipios y Distritos de la ciudad, observando, como mínimo, las premisas de su campaña electoral y los objetivos, las directrices, las acciones estratégicas y las demás normas de la ley correspondientes al Plan Director Estratégico.

§ 1°. El Programa de Metas será ampliamente divulgado, por medio electrónico, por los medios impresos, por radiofonía y televisión, y publicado en el Diario Oficial de la Ciudad al día siguiente del término del plazo al que se refiere el caput de este artículo.

§ 2°. El Poder Ejecutivo promoverá, dentro de los treinta días posteriores al término del plazo al que se refiere este artículo, un debate público sobre el Programa de Metas mediante audiencias públicas generales, temáticas y regionales, incluido en los Submunicipios.

§ 3°. El Poder Ejecutivo divulgará semestralmente los indicadores de desempeño relativos a la ejecución de los diversos ítems del Programa de Metas.

§ 4°. El Alcalde podrá proceder a la realización de alteraciones programáticas en el Programa de Metas siempre que estén de conformidad con la ley del Plan Director Estratégico, justificándolas por escrito y divulgándolas masivamente a través de los medios de comunicación previstos en este artículo.

§ 5°. Los indicadores de desempeño serán elaborados y fijados de conformidad con los siguientes criterios:

- a. promoción del desarrollo ambiental, social y económicamente sostenido;
- b. inclusión social, con reducción de las desigualdades regionales y sociales;
- c. atención de las funciones sociales de la ciudad, con mejorías de la calidad de vida urbana;
- d. promoción del cumplimiento de la función social de la propiedad;
- e. promoción y defensa de los derechos fundamentales individuales y sociales de cada persona;
- f. promoción del medio ambiente ecológicamente equilibrado, y combate a la contaminación bajo todas sus formas;
- g. generalización en la atención de los servicios públicos municipales, observando las condiciones de regularidad, continuidad y eficiencia, rapidez y cortesía en la atención al ciudadano, además de seguridad, actualización con la introducción de las mejores técnicas, métodos, procesos y equipos, y modicidad de las tarifas y precios públicos, considerando diferentemente las condiciones económicas de la población.

§ 6°. Al final de cada año, el Intendente o Alcalde dará a conocer el informe referente a la ejecución del Programa de Metas, que será divulgado integralmente por los medios de comunicación previstos en este artículo."

Art. 2°. Se consideran agregados al art. 137 de la Ley Orgánica del Municipio los §§ 9° y 10°, con las siguientes redacciones:

"§ 9°. Las leyes presupuestarias a las que se refiere este artículo deberán incorporar las prioridades y acciones estratégicas del Programa de Metas y de la ley del Plan Director Estratégico.

§ 10°. Las directrices del Programa de Metas serán incorporadas al proyecto de ley que enfocará la institución del plan plurianual dentro del plazo legal definido para su presentación en la Cámara Municipal."

Art. 3°. Esta enmienda a la Ley Orgánica del Municipio de São Paulo entra en vigor en la fecha de su publicación.

Cámara Municipal de São Paulo, 26 de Febrero del 2008.

Realizadores

Instituto Ethos

www.ethos.org.br

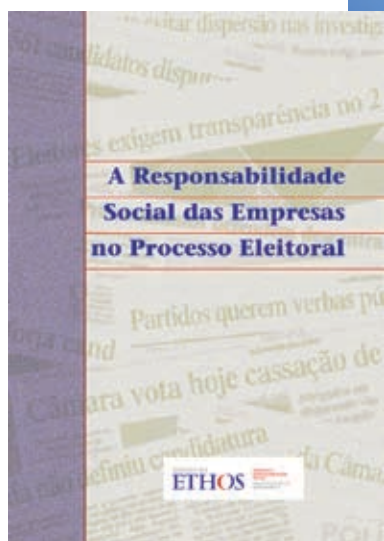
El Instituto Ethos de Empresas y Responsabilidad Social, es una organización no gubernamental creada con la misión de movilizar, sensibilizar y ayudar a las empresas, a generar sus negocios de forma socialmente responsable, haciéndoles parte en la construcción de una sociedad sostenible y justa. Sus cerca de 1.400 empresas asociadas, de diferentes sectores y tamaños, tienen como característica principal el interés de establecer patrones éticos sobre las relaciones con los funcionarios, los clientes, los proveedores, los accionistas, la comunidad, el poder público y el medio ambiente.

Ideado por empresarios y ejecutivos provenientes del sector privado, el Instituto Ethos es un polo de organización de conocimiento, intercambio de experiencias y desarrollo de herramientas que ayudan a las empresas a analizar sus prácticas de gestión y a profundizar sus compromisos con la responsabilidad social y el desarrollo sostenible. Hoy, es una referencia internacional en este asunto y desarrolla proyectos asociados a diversas entidades en todo el mundo.

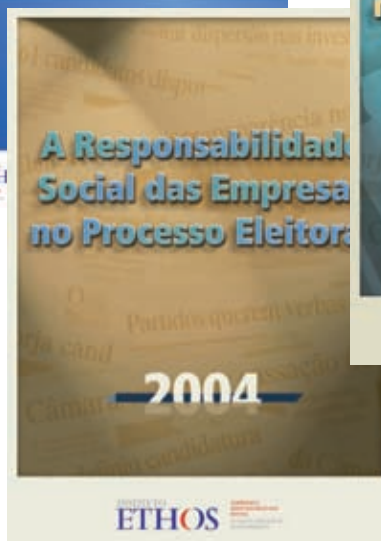
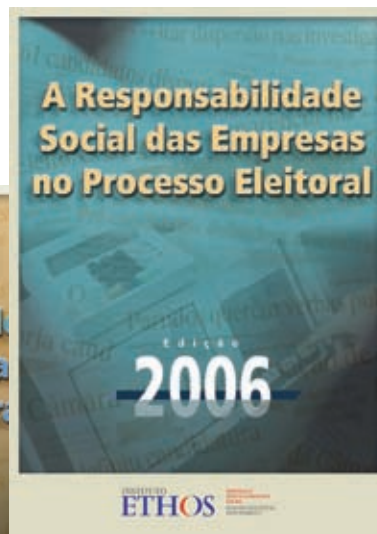
Transparency International

www.transparency.org

Transparency International (TI) es la organización de la sociedad civil que lidera la lucha contra la corrupción en el mundo. A través de sus más de 90 capítulos nacionales y de su secretaria internacional en Berlín, Alemania, TI crea conciencia sobre los efectos nocivos de la corrupción. Para ello, trabaja con gobiernos, empresas y sociedad civil para desarrollar e implementar medidas eficaces para combatirla.



A Responsabilidade Social das Empresas no Processo Eleitoral



Para conocer las ediciones anteriores de la publicación *A Responsabilidade Social das Empresas no Processo Eleitoral*, consultar www.uniethos.org.br/_Uniethos/Documents/eleitoral.pdf (2002); www.uniethos.org.br/_Uniethos/Documents/proc%20 eleit%202004%20WEB.pdf (2004) e www.uniethos.org.br/_Uniethos/Documents/proc%20 eleit%202006_web.pdf (2006).

La Responsabilidad Social de las Empresas en el Proceso Electoral – Edición 2008

Patrocinio de la Publicación

