

► C) Mirando hacia adelante

La transparencia en el financiamiento de la política no es una solución mágica para todas las cuestiones relacionadas a la corrupción política. A pesar de esto, es uno de los elementos de mayor trascendencia para abordar problemáticas vinculadas a la captura del Estado y para contribuir a recuperar la confianza en la política y los políticos. La democracia –que se encuentra en proceso de consolidación en prácticamente todos los países de América Latina– necesita que sus cimientos sean fuertes. En este sentido, trabajar para mejorar la transparencia en el financiamiento de la competencia política, tanto en períodos electorales como no electorales, es clave para apuntalarla. En definitiva, son en gran parte los partidos políticos los vehículos por medio de los cuales los ciudadanos canalizan su participación en el proceso político.

El punto de partida para comenzar a reforzar estos cimientos, es la existencia de un consenso normativo y social sobre el derecho ciudadano a conocer las transacciones económico-financieras vinculadas al financiamiento de la política. Por principio, este tipo de información debe ser pública; tanto para que los ciudadanos puedan ejercer un control social efectivo –es decir, apoyar, presionar y complementar a los órganos de control estatal– como para que puedan tener en cuenta, a la hora de emitir su voto, posibles intereses privados alineados detrás de sus partidos y candidatos.

El control social es un elemento indispensable para impulsar cambios hacia sistemas de financiamiento político modernos y eficientes. Para que sea posible, la ciudadanía debe poder acceder a información completa, fidedigna y oportuna sobre el manejo de recursos por parte de partidos y candidatos.

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

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

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

El acceso de la ciudadanía a datos completos, fidedignos y accesibles en tiempo oportuno es una precondition para activar el control social. Para eso, los partidos, candidatos y órganos de control estatal deben aprovechar la oportunidad que les ofrece el desarrollo de tecnologías de información modernas. Esto permitiría no sólo profesionalizar la contabilidad interna de los partidos, mejorar la rendición de cuentas al órgano electoral y la divulgación de los datos a la ciudadanía; sino –también– profundizar el análisis de la información rendida. Por esto, es importante que los países actualicen su normativa en esta dirección, se modernicen los órganos electorales y se entrene a los partidos para que utilicen tecnologías de transmisión de datos en sus comunicaciones.

Para activar el control social, es determinante que la información sobre cómo se financian las campañas de partidos y candidatos esté disponible durante el proceso electoral. En este sentido, la rendición mensual de cuentas, el uso de un formato estandarizado y la entrega electrónica permiten que la ciudadanía tome en cuenta esta información al momento de emitir su voto. La necesidad de una regularidad en la rendición de cuentas de partidos también aplica a tiempos no–electorales para facilitar el monitoreo permanente de la influencia del dinero en la política.

En aquellos países en los que el marco normativo en materia de financiamiento de la política no incluye reglas claras sobre la divulgación pública de las rendiciones de cuentas, las leyes de acceso a la información pueden convertirse en herramientas clave para garantizar este derecho ciudadano.

Los candidatos deben rendir cuentas sobre sus movimientos de fondos

En muchos países, son los candidatos y no sus partidos los que recaudan grandes porciones de recursos para sus campañas. En la medida que los recursos son recaudados individualmente por los candidatos se aumenta el riesgo de un compromiso personal del candidato con el donante. Por este motivo, es importante que estos montos estén incluidos dentro de las obligaciones legales en materia de rendición de cuentas, así como en los controles del Estado y la ciudadanía. El riesgo de influencia indebida sobre los candidatos que administran recursos es elevado ya que además en el mayor de los casos los recursos provienen de un grupo reducido de donantes, de forma que en estos casos es preferible que los fondos sean reportados en rendiciones de cuentas independientes de las partidarias.

Los recursos movilizados en las elecciones internas y en las precampañas son parte del financiamiento de la política

La dificultad de distinguir las diferentes etapas de la disputa por cargos públicos, no debe utilizarse como

vehículo para ocultar el uso de los recursos en la política. En varios países, la normativa limita la campaña oficial a un determinado período, cuando –en la práctica– la recaudación de fondos para las elecciones supera los plazos establecidos. Más aún, en aquellos casos en que los partidos realizan elecciones internas para definir los candidatos oficiales. De esta manera, cuando los partidos son instituciones fuertes o monopolizan el acceso a los cargos políticos, estas disputas internas movilizan recursos considerables.

Es imperioso que la normativa en esta materia cubra adecuadamente todas las etapas del proceso electoral. Los recursos movilizados en elecciones internas y previamente al inicio oficial de las campañas, deben ser incluidos en el sistema de rendición de cuentas. Vacíos normativos o interpretaciones dudosas de la legislación no deben posibilitar que el financiamiento –en cualquiera de sus etapas– quede fuera del régimen de control.

La información detallada y completa acerca de las donaciones privadas es clave para reducir los riesgos de corrupción asociados y posibilitar la independencia de los partidos y candidatos

Las contribuciones privadas –que suelen ser los aportes más significativos durante los procesos electorales– deben ser parte integral de la rendición de cuentas ante las autoridades electorales. De hecho, en aquellos casos en que el sistema de rendición de cuentas se concentra exclusivamente en los gastos realizados con fondos de

origen público, la fiscalización –de los órganos estatales y de los ciudadanos– se torna incompleta.

El control estatal sobre los recursos de origen público tiene la ambición de auditar la forma en que los partidos gastan el dinero de los ciudadanos. Por su parte, el control sobre los ingresos de fuentes privadas, pretende fiscalizar la influencia indebida del dinero en la política. En este sentido, debe tenerse presente que este tipo de aportes puede socavar los principios democráticos de igualdad ciudadana y competencia equilibrada en elecciones, así como afectar negativamente la representación política.

Estas distorsiones, no sólo afectan la legitimidad de los representantes sino también su capacidad de legislar –es decir, de desarrollar reglas orientadas al beneficio público–. El impacto negativo sobre la calidad de vida de la ciudadanía se multiplica y se incurre en el riesgo de que el sistema democrático en su conjunto pierda credibilidad. Por esta razón, la rendición de cuentas sobre los recursos privados y, principalmente, sobre los grandes donantes, es clave para que los órganos estatales y la ciudadanía puedan monitorear –y, eventualmente, prevenir– este tipo de riesgos.

Para acortar la brecha entre las normas y su aplicación práctica, el control estatal debe disponer de mecanismos preventivos y de capacidad punitiva

La posibilidad de aplicar sanciones en caso de transgresiones, es un elemento central de sistema de financiamiento de la política. Por lo general, las sanciones tienen costos económicos (multas). En este sentido, cuando los incumplimientos involucran gastos realizados con subsidios públicos, se prevé la posibilidad de que los partidos afectados pierdan estos aportes. A la vez es importante que la normativa defina expresamente responsabilidades penales, en caso de declaraciones deliberadamente falsas o incompletas. Sin embargo, las sanciones de orden político –tales como la inhabilitación de candidaturas o suspensión de los partidos– deben considerarse tan sólo como último recurso, en vistas de evitar su uso con fines políticos.

A parte de las sanciones, es importante que existan medidas preventivas que ayuden a fortalecer la transparencia e impedir la influencia indebida de intereses privados sobre la política. Estas medidas incluyen reglas claras respecto al registro y control de las transacciones económicas, centralizándolas en un sistema de financiamiento comprensivo, vetando cualquier forma de donaciones anónimas. La formalización de responsabilidades claras respecto a informes incompletos es una precondition necesaria para sanciones. Por

otro lado, las medidas preventivas van mas allá de los mecanismos formales. También incluyen fortalecer la capacidad de los partidos para cumplir con las normas, esclarecer la ciudadanía respecto a la importancia del dinero en la política, que es un asunto de todos.

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

La rendición de cuentas de los partidos y candidatos se convierte en una mera formalidad cuando sus datos son presentados en forma desorganizada e incompleta, cuando los órganos electorales reciben –pero no analizan– los informes de rendición de cuentas y su divulgación a la ciudadanía es prácticamente nula. En estos casos, el sistema de financiamiento no contribuye a reducir los riesgos de corrupción asociadas al financiamiento político ni a generar confianza en el sistema político. Al contrario, se crea un círculo vicioso, en el que los actores políticos entregan informes poco confiables, que –a su vez– son aceptados acríticamente por los órganos de control e ignorados por la ciudadanía y los medios de comunicación –simplemente– porque no retratan la realidad.

Los partidos políticos, los candidatos, los órganos de control estatal y la ciudadanía deben actuar para consolidar un círculo virtuoso, en el que el control genere datos cada vez más confiables, oportunos y completos; y estos –a su vez– aumenten la confianza en el sistema. En este sentido, los órganos de control estatal, además de garantizar el

cumplimiento de la ley, deben asegurar que la ciudadanía tenga acceso a datos completos, detallados y confiables. Por su parte, de las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación, se espera que desarrollen, en forma creativa, actividades de apoyo a las autoridades de control estatal y las induzcan a actuar en forma eficiente. Además se espera que tales organizaciones y los medios vigilen las prácticas de financiamiento de la política y traduzcan datos complejos en información accesible para los ciudadanos. Finalmente, que participen en los debates sobre posibles reformas del marco legal, como defensores del interés público.

La tarea del proyecto Crinis continúa una vez finalizado este estudio. La intención es que los criterios en los cuales está basado el estudio sirvan como punto de partida para debatir estándares aceptables en diferentes contextos políticos, con el objetivo de volver más transparente el financiamiento en la política a nivel regional. No se trata de presentar respuestas únicas o generalizables, en función de los problemas diagnosticados para cada país, sino –por el contrario– de iniciar un diálogo.

Cuando el diagnóstico elaborado aquí sea apropiado por los actores involucrados en estas temáticas, el proyecto habrá contribuido a que la región avance en el camino hacia una mayor transparencia. Esperamos que el diagnóstico pueda desencadenar debates acerca de las reformas necesarias; en este caso, orientadas a superar

la opacidad existente en materia de financiamiento de la política en la mayoría de los países de la región. Más aún, que pueda involucrar a hombres y mujeres comunes que, en el ejercicio de su ciudadanía, debaten sobre los desafíos para su implementación. A su vez, el enfoque comparado del estudio Crinis, permite relevar herramientas, utilizadas –con diferentes grados de éxito– en diferentes países que, sin lugar a dudas, pueden inspirar los esfuerzos hacia la promoción de más transparencia en el financiamiento de la política a nivel regional.