

Transparencia y control en el financiamiento de las organizaciones políticas: Los desafíos en Guatemala

Por

Delia M. Ferreira Rubio¹

I. Transparencia: ¿para qué?

La transparencia en la relación dinero/política es una cuestión clave para el mejoramiento de la calidad democrática y de la efectiva e informada participación de la ciudadanía. Saber quién financia a quién es descubrir simultáneamente la coherencia de algunas posturas, la veracidad de los discursos, la credibilidad de algunos candidatos y la confianza que merecen las plataformas electorales. En la actualidad, se habla mucho de democracia participativa pensando en complicadas -y a veces poco efectivas- formas de intervención popular en el proceso de toma de decisiones. Facilitar al ciudadano información es, muchas veces, una forma más efectiva de ampliar la participación.

Durante décadas el reclamo de transparencia venía unido a la percepción de corrupción en el sector público y la sospecha de que sectores privados económicamente poderosos utilizaban el financiamiento de la política -y de las campañas en particular- como un mecanismo de cooptación de la voluntad política y de "compra" de decisiones públicas. Si bien ese peligro sigue latente, la preocupación hoy se vincula más con los flujos de fondos de origen ilegal que pueden infiltrar y dominar diferentes niveles de los poderes públicos, afectando seriamente la gobernabilidad y la representación y la calidad de la democracia. Enfrentar el desafío del crimen organizado en el financiamiento político redobla la necesidad de establecer mecanismos de transparencia y procedimientos de control y fiscalización eficientes.

La transparencia debe ser entendida por todos los actores sociales no como una caza de brujas o una actividad persecutoria, sino como un mecanismo para legitimar y democratizar el proceso político.

La transparencia del financiamiento de la política produce beneficios en cuanto a la calidad del proceso democrático, ya que:

- a) mejora la calidad de la información del elector/ciudadano
- b) facilita la identificación de vinculaciones entre políticos y sectores de interés

¹ Doctora en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Miembro del Board internacional de *Transparency International* - Berlín. Más información en www.deliaferreira.com.ar
Síntesis de la presentación realizada en el Taller organizado por CAPEL y el TSE, Guatemala, 6 y 7 de Octubre de 2010.

- c) genera incentivos para evitar conductas corruptas o, por lo menos, aumenta el costo o el riesgo que deben enfrentar los involucrados en tales prácticas
- d) permite la verificación del cumplimiento de las normas sobre financiamiento
- e) pone obstáculos a la desviación de fondos públicos a favor del partido de gobierno
- f) genera incentivos para el control recíproco de los partidos políticos
- g) brinda insumos y parámetros para la evaluación de las decisiones y gestión de los funcionarios

Originariamente, el control de la autoridad pública sobre el manejo de las finanzas partidarias era prácticamente inexistente. El del los partidos políticos era un ámbito exclusivamente privado, en el que regía el principio de la máxima libertad en cuanto a la recaudación y empleo de los recursos. Aunque hay antecedentes de regulación sobre este ámbito de la actividad política que se remontan a principios del siglo XX, fue hacia fines de la década del 50 cuando los países comenzaron a regular en forma más exhaustiva el funcionamiento de los partidos políticos y su financiamiento. Este avance de la legislación estuvo impulsado por dos factores: por un lado la constitucionalización de los partidos políticos; por el otro la aparición de escándalos con repercusión pública significativa vinculados con actos corruptos de funcionarios públicos, relacionados con la financiación de la política.

La evolución de la legislación en materia de transparencia del financiamiento de los partidos y de las campañas electorales presenta diversas etapas. La primera etapa se caracterizó por la exigencia de presentar rendiciones de cuentas a organismos de control con competencia específica en materia de partidos políticos. Un segundo paso se orientó a la regulación detallada de la forma y contenido que debían tener las rendiciones de cuentas para permitir el análisis y comparación de la información. El tercer paso ha consistido en la generación de mecanismos de difusión y divulgación de la información contenida en las rendiciones de cuentas. No basta ya que esos datos se registren; no basta que el organismo de control acceda a ellos, verifique su legalidad y aplique las sanciones correspondientes; es necesario – además- que se garantice la llegada de la información a la prensa y a los ciudadanos, de manera efectiva, sencilla y oportuna.

Las rendiciones de cuentas de los partidos, para cumplir los objetivos de transparencia a los que nos hemos referido no deben ser consideradas y reguladas como una mera formalidad burocrática de registración, más o menos detallada, de movimientos contables. Resulta necesario distinguir entre los requisitos de validez contable de un balance o estado de cuenta y la profundidad y detalle que exige la información destinada a hacer democráticamente transparente el flujo de fondos en la política.

La transparencia y control sobre la financiación política sólo se logra si se investiga en todas las etapas e instancias del proceso del financiamiento de los partidos. La obligación de rendir cuentas debe alcanzar -y obligación de divulgar la información debe abarcar- a todos los actores relevantes en el proceso de financiamiento, es decir: partidos, candidatos, organismos públicos que distribuyen o

administran los aportes estatales, los medios -en cuanto a las tarifas a aplicar- y, también, a las fundaciones políticas u organizaciones no gubernamentales que recaudan o canalizan fondos para los partidos y candidatos.

No basta con crear en la ley un organismo al que se le asigna la competencia de controlar el financiamiento. Para que ese control efectivamente contribuya a la generación de estándares aceptables de transparencia ese organismo debe reunir esencialmente tres características: a) independencia política y autonomía funcional; b) capacidad operativa adecuada, y c) competencia jurídica suficiente. La exigencia de mayor volumen de información debe ser acompañada de la infraestructura necesaria para su almacenamiento, cruzamiento y puesta a disposición.

¿Cuál es la situación en América Latina? El único país que no exige ni siquiera una mínima rendición de cuentas es El Salvador. Uruguay abandonó su larga tradición de no exigir rendición de cuentas en ocasión de la elección presidencial de 2004. En otros países se exige la presentación de registros y libros contables pero la información –disponible para el órgano de control- es reservada y la ciudadanía no tiene derecho de acceder a la misma (por ejemplo, Nicaragua, Venezuela, República Dominicana y Honduras). En 10 países las leyes prevén mecanismos de publicidad y divulgación de algún tipo de información relacionada con el financiamiento ordinario de los partidos o con el relacionado a las campañas electorales. En Costa Rica, Brasil y Argentina se prevé la divulgación de información relevante antes del acto electoral, lo que apunta a aumentar los elementos de juicio disponibles por el elector antes de decidir su voto. En siete países las leyes prevén la utilización de Internet como medio de difusión de la información (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador y México). A pesar de estos avances, se detectan todavía en la región serias falencias en materia de derecho de acceso a la información pública y en particular a la que se vincula con el financiamiento de los partidos.

El estudio CRINIS² puso de relieve que las deficiencias se localizan más en el campo de las prácticas que en el de las normas. De nada sirve la mejor de las leyes, si no existe voluntad política de implementación; si los organismos de control creados no son dotados de los instrumentos y recursos necesarios; si no existe un compromiso real de los dirigentes y de los partidos con el objetivo de mejorar la calidad de la representación; si la sociedad tolera la corrupción; si reina la impunidad que iguala al que cumple y al que no cumple.

La transparencia de la relación dinero/política no es sólo de una cuestión normativa; por el contrario, representa en nuestras sociedades un desafío cultural antes que legal. No comprender la naturaleza profunda del problema lleva, en la mayoría de los países de la región al recurso fácil de pretender cambiar una

² http://www.transparency.org/regional_pages/americas/financiamiento_politico/crinis, es un estudio comparado de la situación de transparencia en el financiamiento político desarrollado por Transparency International y el Centro Carter, en 9 países de la región.

realidad de secreto y corrupción con la mera sanción de leyes.

Las normas son necesarias, pero no suficientes. Si se pretende mejorar la calidad de la democracia, disminuir los grados de corrupción, mejorar la representatividad de los dirigentes y alcanzar niveles razonables de buen gobierno, paralelamente deberá trabajarse en la construcción de ciudadanía y en la consolidación de una verdadera cultura democrática.

Un primer cambio cultural en la forma de enfocar el problema del financiamiento de la política pasa por que los ciudadanos comprendan que lo que está en juego no es sólo el *quantum* de fondos públicos destinados a la política o las cantidades que pueden incrementar la fortuna personal de los políticos. Lo que está en juego es la calidad misma de la democracia y el funcionamiento de las instituciones. La fiscalización del dinero en la política contribuye a mejorar la equidad en la competencia política, la probidad en la administración, el empleo razonable de los fondos públicos, al tiempo que aumenta las defensas de la sociedad frente a la influencia ilegítima de sectores de interés.

La transparencia en el financiamiento de la política aumentará en la medida en que se genere un clima cultural propicio que recompense a los actores políticos que cumplan con la ley. Un incentivo importante para el acatamiento voluntario de las reglas sería la percepción de que el valor transparencia gana elecciones, lo cual no parece ser aún la situación en América Latina. Mientras un 41,9% de la población piense que cierto grado de corrupción es tolerable a cambio de un gobierno eficiente y eficaz³, las leyes que aspiren a controlar el fenómeno de la corrupción serán –en el mejor de los casos- sólo parcialmente eficaces.

II. La transparencia y el control del financiamiento en Guatemala: ¿es necesaria una reforma de la Ley Electoral?

El proceso legislativo de creación o modificación de las reglas sobre financiamiento de la política requiere ciertos consensos básicos que son difíciles de conseguir sobre todo cuando se aproxima el proceso electoral.

En este sentido, pareciera que en Guatemala ya no hay chance de aprobar una modificación **seria** de la Ley Electoral y que además esté en condiciones de ser implementada y aplicada a la elección de 2011. Por reforma seria, nos referimos a la generación de una regulación integral y sólidamente diseñada sobre todas las cuestiones relacionadas con el financiamiento político. Además, hay que pensar que si se avanzara en el diseño de los procesos y medios de control y fiscalización, sería necesario introducir modificaciones en la estructura y presupuesto de algunos organismos, lo que -a su vez- podría requerir

³ **PNUD**. 2004. La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, Ideas y Aportes, Anexos, p.79.

modificaciones de otras leyes, estructuras orgánicas e incluso presupuestos públicos.

¿Podría mejorarse el sistema normativo guatemalteco en este tema? Sin duda que sí. Pero sería contraproducente para la confianza en las instituciones políticas que la reforma fuera utilizada como un discurso gatopardista que cambia algo para que nada cambie.

Si a pesar de todo, se lograra el consenso político y social necesario, al encarar una reforma de la Ley Electoral, sería aconsejable atender a las siguientes cuestiones en cuanto a las reglas que apuntan a transparentar el financiamiento de la política:

a. ¿Cuál es el contexto socio-político? En este sentido, es conveniente revisar cuáles son los focos de conflicto y riesgo en materia de dinero y política y diseñar normas y mecanismos de implementación adecuados. Por ejemplo, las soluciones normativas y prácticas orientadas a contener el avance de los sectores empresarios sobre la política no son las mismas que hay que crear para enfrentar el problema de la influencia del crimen organizado. Será conveniente asimismo generar o reforzar un compromiso real con la transparencia por parte de los ciudadanos, la prensa y los actores políticos.

b. ¿Quién controlará y cuál será su capacidad? Es indispensable que el volumen de información que se pretende exigir sea compatible con la competencia y capacidad de acción del organismo de control. Sin un órgano de control eficiente, el establecimiento de reglas muy detalladas de difícil cumplimiento puede generar en la población un aumento de la desconfianza en los partidos políticos. Las tres claves para que el organismo de control sea funcional al objetivo de transparencia son: independencia, competencia y capacidad.

c. ¿Quién debe rendir cuentas? La obligación de rendir cuentas puede estar centrada esencialmente en los partidos o en los candidatos. Esto tendrá que ver con el tipo de sistema político y electoral vigente. Así, en sistemas candidatocéntricos es indispensable que los candidatos tengan obligación de informar. A la inversa, si el sistema es partidocéntrico -y los candidatos están subordinados a los partidos- serán éstos los que deban informar.

En cualquiera de los dos modelos, habrá que tener en cuenta cuáles son las prácticas habituales en la forma de "hacer política". Los partidos pueden ser formalmente el eje de las campañas, pero convivir con un circuito paralelo constituido informalmente por los amigos y allegados a los candidatos. En este caso, concentrar la obligación de rendir cuentas en los partidos sólo generará la apariencia de transparencia, mientras una buena parte del dinero se canalizará por vías informales que escapan al control.

d. ¿Cuál es el contenido de la rendición de cuentas? El tipo de información requerida debería estar en consonancia con la capacidad de auditoría

del órgano de control. No siempre exigir mayor cantidad de información significará un aumento de la transparencia.

Por otra parte, la información requerida debe ser coherente con el resto de las normas aplicables al financiamiento. Así, por ejemplo, si la legislación establece límites sobre algunos rubros, es indispensable solicitar información respecto a esos rubros para poder verificar el cumplimiento de las restricciones.

La uniformidad en la forma de presentación de los datos -cualesquiera sean los que se exijan- es fundamental para facilitar el acceso a la información, la comparación de los mismos y la tarea de auditoría por parte del órgano de control.

e. ¿Cuándo se difunde? Dado que uno de los objetivos de la transparencia es aumentar el nivel de información del elector al momento de votar, las normas deberán garantizar que la información sea accesible y se difunda en un tiempo prudencial antes de la elección. Pasada la elección se presentarán informes finales completos. La información sobre el financiamiento político es también un elemento central en la lucha contra la corrupción en la gestión pública, para lo cual habría que garantizar que la información permanezca disponible para verificar posibles conflictos de interés o actos de corrupción.

f. ¿Cómo se difunde? Sin perjuicio de habilitar formas más tradicionales de acceso a la información o publicación en los medios, Internet ofrece una opción menos costosa y con la ventaja de la permanencia de la información en disponibilidad y de la libertad de acceso en cuanto al modo y tiempo, lo que desburocratiza la cuestión y libera al personal que, de otra forma, debe atender las consultas.

g. ¿Qué se difunde? Sin perjuicio de la obligación del organismo de control de publicar la información en forma agregada, es necesario que la ley garantice el más amplio acceso a toda la información detallada, a través de bases que permitan el diseño de búsquedas personalizadas por el usuario interesado..

h. ¿Qué sanciones se imponen? Es indispensable prever las sanciones por incumplimiento de las reglas sobre rendición de cuentas y divulgación. Las reglas, límites o prohibiciones sin sanción se convierten en meras expresiones de deseo. Las sanciones deben ser efectivas, razonables, basadas en un sistema de escala y orientadas a sectores o aspectos "sensibles" para las organizaciones políticas y los candidatos.

III. ¿Qué se puede hacer sin cambiar la Ley Electoral?

A mi juicio se puede avanzar y mucho siempre que exista voluntad política y compromiso real de las autoridades con los objetivos de transparencia en materia de financiamiento político.

La Ley Electoral vigente dispone en su artículo 21 que "corresponde al Tribunal Supremo Electoral el control y fiscalización de los fondos públicos y privados que reciban las organizaciones políticas para el financiamiento de las actividades permanentes y de campaña. El reglamento (que dictará el propio TSE) regulará los mecanismos de fiscalización."

Se trata, pues, de un mandato claro, directo y amplísimo que le permite máxima autonomía al TSE en el diseño de los sistemas de administración, control, fiscalización y publicidad sobre la información referida a todos los fondos que reciben los partidos, sea cual sea su origen y sea cual sea su destino. De acuerdo al mandato legislativo, el TSE tiene la función de "controlar y fiscalizar", lo que significa auditar, cruzar información para verificar los datos suministrados, contrastar lo informado por las organizaciones políticas con estudios y monitoreos realizados por otras fuentes, etc. Esa facultad abarca los fondos públicos y privados, es decir, la totalidad de recursos de las organizaciones políticas. Todas las organizaciones políticas, sin importar su formato jurídico, están sujetas a la fiscalización y control del TSE. La fiscalización incluye el flujo de recursos para actividades ordinarias y de campaña. Y, además, es el propio TSE el encargado de dictar la normativa de desarrollo de esta amplísima función.

Con estas atribuciones se podría avanzar en la revisión y ajuste del Reglamento en las siguientes áreas y direcciones:

a. Rendición de cuentas por parte de las organizaciones políticas. Se deberían revisar las condiciones, características, contenido y soporte que deben utilizar las organizaciones política para rendir cuentas. Se deberían también introducir indicadores de gasto aceptable, sobre todo cuando hay finalidades específicas previstas por ley. También deberían revisarse los criterios de valuación a utilizar como parámetros en algunos de los gastos reportados.

En este sentido sería conveniente para uniformar la presentación de informes y facilitar la comparación de los mismos, establecer mecanismos on line para la presentación y generar los aplicativos necesarios para facilitar la elaboración y presentación de los informes.

b. Naturaleza del control. El diseño del sistema de fiscalización y control debe estar fundado en la lógica de que el control requerido no es sólo, ni prioritariamente, un control contable formal. El control del financiamiento de la política es en realidad, un control relacionado con el buen gobierno y la calidad de la democracia. Por otra parte, debe tenerse presente también que lo que se requiere no es un "control de los informes", sino un "control de los fondos".

El sistema de control no apunta a descubrir que las columnas del Debe y el Haber "cierren" o "cuadren", ni que estén todos los documentos respaldatorios. Lo que se busca es saber si esos números reflejan la realidad; si los documentos respaldatorios son verídicos o simulados; si los nombres de los aportantes son los

de los verdaderos aportantes; si los montos registrados, son los efectivamente ingresados o gastados.

c. Verificación de la información. La verificación de la información supone la necesidad de contar con información de contraste y la posibilidad de cruzar la información presentada por los partidos con otras fuentes. En este sentido, sería conveniente que el TSE estableciera una estrategia de cooperación efectiva y rápida con otros organismos del Estado, por ejemplo los encargados de la recaudación impositiva, la superintendencia de entidades financieras y los responsables de la lucha contra el lavado de dinero.

Otra forma de verificación de la información se obtiene haciendo una auditoría, por ejemplo de carácter muestral, sobre los listados de proveedores y los listados de donantes, para comprobar la correspondencia de los datos aportados.

Sería aconsejable también que el TSE aprovechara la capacidad y experiencia de las organizaciones de la sociedad civil, generando acuerdos de cooperación para que las OSC aporten datos de monitoreo por ejemplo, sobre exteriorización del gasto. Este tipo de acuerdo enriquecería y legitimaría la labor del TSE y potenciaría claramente su capacidad de auditoría.

d. Procedimientos. Dada la competencia amplia del TSE, el Reglamento podría establecer un procedimiento especial para el control del financiamiento que apuntara a un proceso moderno, simplificado y ágil. Es necesario evitar la excesiva burocratización, así como la aplicación de la lógica judicial-contenciosa al proceso de control.

e. Control del límite de gastos. La ley guatemalteca establece una serie de límites especiales en materia de financiamiento de la política. Esos límites requieren mecanismos de control específicos. Uno de los límites está vinculado al gasto electoral. En este sentido, el TSE debe atender a múltiples sujetos que pueden estar realizando "gastos de campaña" a favor de determinado candidato u opción política. A los efectos de evaluar el cumplimiento de este límite, los mecanismos de verificación y monitoreo tienen que completar la información brindada por los partidos y tratar de capturar también el gasto producido por los candidatos o por terceros.

f. Control de las prohibiciones de aportes. Aunque no es muy exhaustiva al respecto, la Ley Electoral establece claramente algunos aportes que están prohibidos. El TSE debe prever qué mecanismos -probablemente aleatorios- utilizará para garantizar que los aportes reportados no encubren aportes prohibidos.

g. Control de aportes con fines específicos. Al igual que en otros países, en Guatemala la Ley Electoral autorizar en forma excepcional aportes de entidades extranjeras siempre que estén orientados "para fines de formación". En

este caso, como decíamos- el TSE debería fijar con claridad cuáles serán los parámetros utilizados para justificar que se ha cumplido el objetivo específico y que no se están desviando fondos para otros fines.

h. Medios. También en esta materia la ley establece límites relacionados con el tiempo o espacio autorizado, así como las tarifas aplicables. La comunicación de las tarifas aplicadas, así como la información sobre los espacios utilizados ofrece al TSE un primer elemento de contraste. El Reglamento debe dejar en claro la competencia del TSE para solicitar información adicional a los prestadores de servicios de comunicación. En cuanto al control del límite de espacios, la tendencia general en América Latina es la contratación por parte del órgano electoral de algún servicio privado de monitoreo de medios que proporcionará el insumo necesario para que el TSE: a) verifique la veracidad de la información presentada por las organizaciones políticas y por los titulares de los medios de comunicación y b) verifique el respeto a los límites fijados en la ley.

i. Uso de recursos públicos. Un aspecto central para la equidad del proceso electoral se vincula al uso o abuso de los recursos públicos, como recurso de campaña a favor de las autoridades de turno. En este sentido, el Reglamento debe definir con claridad -para evitar conflictos de interpretación- qué es admisible y qué no lo es y deberá prever asimismo los procesos de denuncia y cesación de las prácticas indebidas.

j. Sanciones. El diseño del sistema sancionatorio previsto podría mejorarse desde el punto de vista de la técnica legislativa, pero mientras eso se logra es importante que el TSE ponga en marcha los mecanismos necesarios para que la aplicación de las sanciones previstas en el artículo 88 de la Ley Electoral sea oportuna. En esta materia, una sanción tardía no sólo afecta el derecho de los involucrados, sino que genera desconfianza en la ciudadanía y deslegitima el sistema legal de regulación del financiamiento.

k. Transparencia. Como hemos visto, la transparencia es un componente esencial en un buen sistema de financiamiento de la política. El acceso a la información por parte de los ciudadanos es central y ya no basta con los mecanismos tradicionales de acceso, a través de la petición escrita, etc. etc..

En el siglo XXI decir que determinada información es pública, significa que esa información debe estar disponible a través de Internet. Las modernas tecnologías permiten hacer compatible la seguridad de la información con la accesibilidad de los datos.

El TSE debería desarrollar los programas y plataformas necesarios para garantizar que la información esté a disposición de cualquier interesado en tiempo oportuno y a través de un formato amigable y que facilite la generación de búsquedas definidas según el interés del usuario.

El Reglamento podría establecer los datos y nivel de detalle que deberían

constar en la base. Esos datos deberían incluir, como mínimo:

a) Información detallada sobre todos los donantes, con indicación de identificación personal y tributaria, domicilio, actividad, monto y fecha de la donación, si fue en efectivo o en especie.

b) Información sobre donaciones orientadas a la formación y capacitación

c) Información detallada sobre los gastos, indicando proveedores -con todos los datos para su identificación- fecha y monto de los pagos.

d) Créditos y préstamos recibidos, con identificación del prestamista, monto, fecha de devolución.

e) Tarifas aplicadas en medios de comunicación.

f) Resultados del monitoreo de medios, discriminado por organización política

g) Resoluciones del TSE con relación a cada organización política

h) Sanciones aplicadas.

Evitar la corrupción vinculada al financiamiento de la política y garantizar la mayor transparencia en el manejo de los fondos por parte de los partidos exige una compleja tarea que involucra la sanción de leyes, la creación de organismos eficientes para su puesta en marcha y la ampliación de los canales de participación ciudadana en el control. Pero esos cambios requieren no sólo un consenso político formal, sino un verdadero compromiso con las nuevas reglas. Finalmente, corresponde a la ciudadanía una actitud atenta y militante en pro del control y sanción de cualquier abuso.

Sin el compromiso ético de los actores políticos, las mejores normas no impedirán el secreto, la malversación de fondos, la corrupción, ni el desgaste del principio de representación política y su reemplazo por la colonización de las instituciones por los grupos económicos poderosos o por sectores vinculados al crimen organizado. Se trata pues de generar verdaderos cambios culturales, cambios en la estructura de valores, que permitan mejorar las condiciones sociales para el funcionamiento de las instituciones democráticas.