

Relatoría de los grupos de trabajo

Taller No. 2

Grupo No. 1: Carlos Navarro

Considerando el tiempo disponible, voy a tratar de hacer mi resumen en menos de cinco minutos, aunque no estoy seguro de que lo pueda lograr, pero lo voy a intentar.

Fue un debate muy fructífero que se dio dentro de la mesa número uno y yo condensaría en tres ejes el grueso de la discusión que ahí se dio.

El primero tiene que ver -así se advirtió claramente a lo largo de las distintas exposiciones que se establecieron- la obvia e ineludible interrelación que existe entre los ejes temáticos que están formando parte de este XII Curso sobre Elecciones y Democracia.

Es decir, hablar de arraigo y fortalecimiento de un régimen competitivo de partidos políticos, pasa por valorar el componente relacionado con el financiamiento y la fiscalización. Nuevamente esto, a su vez, se asocia con los dos temas que serán objeto específico de discusiones en las sesiones de mañana, que es el papel de los medios de comunicación y su necesaria desembocadura en términos de participación y representación.

Aquí hay un eje articulador que necesariamente se identificó. Esta vinculación que existe entre los componentes que forman parte de la agenda, y por tanto, creo que aquí está el principal mérito de los abordajes y la discusión: concebir esta necesaria interrelación e identificar opciones que permitan generar un círculo virtuoso entre ellos.

El segundo es el del abordaje integral estrictamente en términos del tema de financiamiento y fiscalización. Hubo un repaso específico y muy detallado sobre las opciones de la regulación y el financiamiento. Se le concedió especial importancia dentro de esta vertiente a lo que tiene que ver con el acceso a los medios de comunicación; entendido en su

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

vertiente de modalidad de financiamiento público y también las inquietudes relacionadas con el costo de las campañas.

Y una propuesta también muy recurrente en términos de la asignación del financiamiento público, es el hecho de trasladar cada vez un mayor énfasis de las campañas -que hoy son el principal motor de financiamiento- sobre todo público, a programas de formación, de capacitación y de educación cívica.

Me parece que se planteó que sólo tenía sentido tener un buen conjunto de regulaciones, si se contaba, por supuesto y con obligado complemento, con un mecanismo para fiscalización, para rendición de cuentas.

Se podría tener el conjunto de regulaciones en materia de origen del financiamiento, del destino de aplicación más sofisticado, pero poco tiene sentido sino se expresa en mecanismos para su control y supervisión. En este caso, es muy significativo, las atribuciones de las que está investido o el organismo electoral o, en su caso, el organismo especializado que tenga atribuciones para llevarlo a cabo.

También se subrayó que, si bien son importantes estos atributos formales y sus capacidades operativas, lo es más la voluntad política de estos organismos para ejercer plenamente sus atribuciones.

El tema de las sanciones en caso de incumplimiento, cuando se detecten, se comprueben, se verifiquen transgresiones a las normas en materia de financiamiento. El tema de quiénes son responsables y qué tipo de sanciones son las más pertinentes, en términos sobre todo, de inhibir o de disuadir conductas o actos irregulares cuando éstos han sido recurrentes.

No podía estar completo el mecanismo de fiscalización y de control, sin la referencia obligada a los mecanismos de transparencia, rendición o revelación de cuentas.

Aquí se hace particular énfasis en los esfuerzos que se están realizando en distintas demarcaciones para que exista

México

la posibilidad de que los potenciales electores dispongan de información relacionada con el origen o la aplicación del financiamiento antes del proceso electoral. Para que, de ser el caso, sea un elemento que les permita, si así lo juzguen conveniente, influir en la determinación de su preferencia electoral.

Esta parte integral concluye con dos, es un tema universal o por lo menos en la región no hay un país que esté exento en que estos relacionados con el financiamiento y la fiscalización sean núcleos problemáticos, y también hay especial énfasis en valorarlos desde una perspectiva de generar condiciones positivas para su desarrollo.

Finalmente, los atributos o propósitos. Aquí hay coincidencia en la necesidad de que el financiamiento sea concebido como una herramienta, como un mecanismo que puede ser efectivo para influir en las formas y mecanismos de hacer política. Es decir, vincular los dispositivos, los mecanismos de financiamiento y fiscalización a algo que mucho se ha planteado y especialmente en la mañana: un proceso de relegitimación, de revaloración de instituciones y prácticas democráticas y, muy concretamente, a las formas y mecanismos de hacer política.

No se pasó desapercibido el hecho de que avanzar en la regulación, en la legislación de estos aspectos, no es tarea sencilla. En última instancia, está en manos de los representantes de los partidos políticos con representación parlamentaria, tomar la última decisión en estos términos. De ahí la pertinencia de crear un contexto de exigencia, donde los organismos de la sociedad civil, donde los medios de comunicación, donde los líderes de opinión, contribuyan a que no sólo sean los escándalos los que se conviertan en el principal detonante de las iniciativas, sino además en un contexto claramente de exigencia en favor de este tipo de reformas y de regulaciones.

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

Grupo No. 2: Fernando Sánchez

El grupo dos partió de dos puntos esenciales. Transparencia tiene que ver básicamente con dos cosas: financiamiento, pero también con rendición de cuentas y así vino el debate.

De nuevo, cuando se abordó el tema del financiamiento, se dijo que hay que tomar en cuenta dos puntos esenciales. El primero, los esquemas de financiamiento se desarrollan dentro de una institucionalidad dada, desde el punto de vista político del país y de los partidos, y esto es positivo porque la institucionalidad se puede mejorar, pero también se inscribe dentro de una cultura política específica, y mejorar eso es más complicado y toma más tiempo.

Entonces, desde el punto de vista institucional, el debate giró en torno a dos grandes puntos que tienen que ver con el uso de los fondos, y se dijo que los dineros no solamente deberían usarse para elecciones, sino también para capacitación, gastos administrativos, reclutamiento. Usar fondos para financiar institucionalización; o sea, crear sinergias entre el desarrollo de la institucionalización y el financiamiento o la transparencia y esto desde luego es muy positivo. La experiencia de Panamá fue ilustrativa.

Pero también se habló de la necesidad de regular más. Se habló tanto de regular más que hasta hubo una queja expresa de que había demasiados abogados en el grupo. ¿Y regular en qué puntos? Uno, el financiamiento público, pero sobre todo el privado. Ya hubo un debate grande en eso; en la aplicación de sanciones por desacato a nivel individual e institucional, que se respete la ley en ambos niveles, que haya sanciones para ambos tipos de grupos.

En la regulación de montos. Poner topes. En los tipos, o sea, que no haya donaciones anónimas o financiamiento anónimo.

En los momentos de reparto: ¿debe ser antes, debe ser después, debe ser durante todo el periodo del año de lo que dura un gobierno?; otro debate estuvo ahí.

México

En la regulación de la apertura de la información. En la accesibilidad de esa información. En la regulación de la propaganda institucional. En la longitud de las campañas; aquí la experiencia hondureña fue interesante, donde lograron, a partir de la posición de las amas de casa enojadas -porque no tenían tiempo para ver novelas- que se decide acortar más la campaña electoral. No sé si eso va a servir en todas partes, pero, bueno...

En la regulación del lobby. Un punto interesantísimo en América Latina, que no se ha regulado bien.

En la regulación de la diferencia entre campañas internas y nacionales.

Pero para todo esto, se puso mucho énfasis en la necesidad de fortalecer económicamente, técnica y legalmente a los tribunales electorales de todos los países de América Latina.

Como punto segundo se habló más de rendición de cuentas. Este es un punto que tiene que ver más con cultura política. Es más complicado de cambiar, pero aún así se puede hacer.

Se habló de la necesidad de crear una ciudadanía más consciente, más participativa, más demandante, más conocedora de alcances, de posibilidades, de retos que tienen los partidos y los políticos; para evitar la generación de expectativas desmedidas o la compra de ofertas que son irreales. Desde luego que aquí tenemos que hablar también de la importancia de los medios, que lo haremos mañana.

Se habló de la importancia de la educación. También de la importancia de mecanismos de rendición de cuentas internos de los partidos.

Al juntar las dos grandes posiciones, se llegó al siguiente corolario, o a la siguiente conclusión: mejoras en el control del financiamiento y su uso (o sea, la parte más legal), y la creación de una ciudadanía más consciente pueden ayudar, de una u otra forma, a mejorar la percepción que existe sobre los partidos políticos. De sus resultados electorales que es, al fin

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

de cuentas, el incentivo máximo; y desde luego, la percepción que se haga y el fortalecimiento que se tenga con respecto a la democracia.

De manera inversa, no hacer nada al respecto, seguir alimentando escándalos de corrupción, seguir conformándonos con una ciudadanía poco participativa, poco consciente de los derechos y obligaciones que tiene, y fácilmente manipulable, lo que puede generar es, primero que todo, bajar aún más las percepciones que existen con respecto a los partidos políticos, que siguen obteniendo, de una u otra forma, malos resultados electorales. O que siga creciendo el abstencionismo electoral, y por tanto, que se siga debilitando, de una u otra forma la democracia en la región.

Grupo No. 3: Flavia Freidenberg

Espero ser capaz de aglutinar las principales líneas del rico debate que se dio en el grupo tres, reestructurado en torno a cuatro ejes: el de los valores y la cultura política; el del proceso de financiamiento en sí (es decir, cómo mejorarlo técnicamente); el de la sinceridad y la consistencia del gasto (es decir, en qué gastar); y el de la realidad.

La primera cuestión que creo que cruzó fundamentalmente nuestro debate, tiene que ver con que, la cuestión del financiamiento está vinculada con los valores y la cultura política que tenga la sociedad. Por tanto, el nivel de sanción que la sociedad tenga frente a aquellos casos en donde se encuentre corrupción. Pero no solamente en esto, sino en cuáles son los límites en tanto montos, momentos y demás, es muy importante.

En este sentido, la cooperación internacional tendría que hacer esfuerzos hacia el desarrollo de valores que tuvieran que ver con la rendición de cuentas, el cumplimiento del estado de derecho y, como se mencionó en un momento claramente, la cuestión del financiamiento es una cuestión de ética; por tanto,

México

hay que trabajar en el sentido de desarrollar, formar y capacitar mejor a los ciudadanos. Mayor accountability y mayor ejercicio capacitado en el gobierno; es decir, que no es solamente que haya mayor control, sino que también los políticos tengan habilidades y capacitación para ejercer el buen gobierno.

La segunda cuestión tiene que ver con propuestas específicas respecto a cómo mejorar los procesos de financiamiento. Tuvimos discusiones respecto a si era necesario tener sistemas más desregulados o menos regulados; es decir, hay propuestas de formulación de financiamiento mixto.

La cuestión es que nuevamente salió el tema de que la financiación no es sólo una cuestión de sumas y restas. No es sólo una cuestión de manejo contable, aunque también lo es. Sino que también está vinculado al ejercicio legítimo de la capacidad de gobierno. Incluye los mecanismos de rendición de cuentas. Hay que hacer auditorías contables, eso es importante. Saber en qué se gasta y que se sustente eso que se gasta, pero también hay que hacer auditorías estratégicas, en el sentido de revisar que ese ejercicio del gasto esté adecuado a los objetivos y las propuestas que se habían planteado, diciendo que está vinculado con la legitimidad en lo que se gasta.

Hubo una discusión en este sentido sobre los diferentes sistemas de financiamiento. De la importancia de que si es dinero público, entonces se dé cuenta de ese uso del dinero público. Pero también hubo una moción muy clara en el sentido de que, también con relación al financiamiento privado, los ciudadanos tienen derecho a saber de dónde provienen esos dineros. Por tanto, que el control tiene que estar en el financiamiento público y en el financiamiento privado. Y también se abogó, como ha salido en otros grupos, en la cuestión de la reducción del periodo de campañas y en el control de cómo se accede a los medios de comunicación, para que haya una competencia equitativa en el acceso a los medios de comunicación.

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

Las cuestiones más interesantes, por lo menos para mí, se suscitaron en relación al tercer punto; lo que denomino la cuestión de la sinceridad y la consistencia.

Por una parte, hubo una moción respecto a la idea de que el proceso de financiamiento tiene que ser sincero; es decir, desde el momento en que se establecen cuáles van a ser los topes de las campañas, los políticos tienen que ser sinceros respecto a cuánto van a gastar. Todos sabemos que los legisladores tienen dificultades para explicarle a la ciudadanía cuál es el dinero que va a gastar y cómo justificar invertir en política. Ya que partimos de una idea falsa -nos señalaban en el grupo-, en el sentido de que no siempre estamos partiendo de topes reales, es importante la sinceridad en el momento de la ley. Establecer los topes en aquellos sistemas en donde así se establezca.

Además, sinceridad en las sanciones. Muchas veces sabemos que no se cumplen los topes de campañas, pero los tribunales o las autoridades competentes no pueden, dentro de todo, hacer efectivas esas sanciones. Salió el caso de un Presidente que no había cumplido con las sanciones y ¿cómo le decimos al señor Presidente que usted tiene que dejar el cargo porque usted no cumplió con los topes de campaña? Es medio complicado. Por tanto tenemos que ser sinceros también en el hecho que hay muchas sanciones y no se pueden aplicar.

Todo esto, de cara a que le estamos dando atribuciones a las autoridades electorales o a los tribunales que muchas veces no se pueden llevar totalmente a la práctica, y esto afecta la credibilidad de las instituciones. Porque no tienen todos los recursos suficientes como para hacer efectivo ese tipo de tareas que están encomendadas.

Por tanto, sinceridad en ese sentido, y esto se vincula con la idea de consistencia. Es decir, hay que ser consistentes entre lo que se quiere fiscalizar, es decir, la idea de fiscalización y la fiscalización efectiva.

Lo que se puede hacer, es decir lo que querríamos hacer y lo que queremos hacer, y en este caso se puntualizó la idea de

México

la modestia en los objetivos planteados en algunas legislaciones recientes. Por ejemplo, el caso chileno, en el sentido de no ponernos muchas expectativas respecto a lo que queremos controlar y lo que queremos fiscalizar, si luego no tenemos las capacidades, las habilidades y los recursos para llevarlo a la práctica. Por tanto, los órganos electorales deben tener capacidad real para controlar aquello que se regula.

En este sentido, se abogó por una mayor institucionalización. Creo que concuerda con el caso del grupo donde estuvo Fernando, en el funcionamiento de nuestras instituciones electorales.

Asimismo, se abogó -y en esto tengo que ser muy clara y muy puntual- porque tenemos que ser realistas en los objetivos que nos planteamos, y en lo que se quiere llevar a cabo.

Realistas en las expectativas. Realistas en el ejercicio del control. Realistas en los mecanismos que nos dábamos para cumplir estas tareas.

Finalmente, rescato una visión sistémica que se planteó en las conferencias magistrales o que se plantearon antes de nuestro taller. No ve al financiamiento como una cuestión unidimensional, sino que es parte de un proceso mucho más complejo de cara a la institucionalización y funcionamiento de nuestros partidos.

Grupo No. 4: Percy Medina

Nosotros dividimos la discusión en tres grandes campos. En primer lugar, el del financiamiento. En segundo lugar, el de los procesos electorales internos. En tercer lugar, el de la rendición de cuentas.

Una primera cosa clarísima, a partir de la discusión, fue la diferencia entre nuestros países en la regulación de estos aspectos. También las diferencias de cultura política en relación con la aproximación a estos problemas, y por lo tanto, no es

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

posible tener regulaciones ideales, únicas que sean válidas para todas nuestras realidades.

Partiendo de esa diversidad, creo además que una de las cosas interesantes de la discusión del grupo, fue ver cómo sistemas distintos, modelos distintos operan en nuestros países, en muchos casos, siendo todos válidos y todos respetados.

Entonces, no se buscó en la discusión generar recetas o un programa común, sino hacer una lista de preocupaciones o de tendencias a las que habría que apostar.

En materia de financiamiento, en primer lugar, se dijo que había que diferenciar entre el financiamiento político en general, del financiamiento de campaña, y que por lo tanto, valía la pena tratarlo de manera distinta, por ser de naturaleza distinta.

De hecho, el financiamiento político en general tiende a la institucionalización de los partidos, a la democratización de la vida política, a la mayor cercanía que los partidos deberían tener con los electores y con los afiliados. El financiamiento de campañas, tiende básicamente a captar el voto. En una coyuntura muy específica, debe ser tratado por tanto, con otra vara también, al ser de naturaleza distinta.

No hubo acuerdo específico de qué regulación para cada uno de estos tipos de financiamiento, pero sí acuerdo en cuanto a que se trata de financiamientos distintos. Aquí sigue ya tal vez una lista de ideas más específicas en relación con el financiamiento. Más generales también.

En primer lugar. Baja el costo de las campañas. Creo que hubo acuerdo en eso. Nuestras campañas tienden a ser más altas de lo que quisiéramos para países pobres como los nuestros.

En segundo lugar. Afinar la regulación legal sobre el financiamiento partidario, teniendo en cuenta que la ley no va a impedir la corrupción, pero que es importante tener normas

México

claras que establezcan cuáles son las prohibiciones y cuáles son las conductas deseables por parte de los partidos políticos.

En tercer lugar, defender un sistema mixto de financiamiento de la política. Había, creo, unanimidad en el grupo en relación con este tema. El no ir solo a un financiamiento público ni quedarse sólo en un financiamiento privado, sino combinar razonablemente y equilibradamente un financiamiento público y un financiamiento privado, tanto de las campañas como del funcionamiento partidario en general.

Un cuarto tema de preocupación es el vinculado con los medios de comunicación y su influencia en las campañas. Se dijo que había que regular el papel de los medios de comunicación en las campañas, cuidando por supuesto, no vulnerar la libertad de expresión, pero garantizando que el dinero que ingresa a los medios de comunicación por publicidad no termine desviando la línea editorial del medio, ni que la línea editorial de un medio y el apoyo que un medio le dé a una determinada campaña, pueda ser determinante electoralmente.

Luego se dijo que era importante entender también el financiamiento político como un mecanismo de participación. Por lo tanto, habría que tender a diversificar, al máximo, el número de donantes a los partidos y a las campañas. Eso suponía también reivindicar el papel de la política y remarcar que donar a la política no es malo. Parece un poco utópico, en un escenario en el que la política está tan desprestigiada, pero como tendencia y como tarea aparecía con mucha fuerza, el darle legitimidad al donar a la política y por lo tanto que sean muchas más personas las que donen a la política.

En relación con eso, no había consenso acerca de si había que establecer topes individuales o no. Sin embargo, había que buscar medidas que diversifiquen el número de donantes.

Se expresó también -sin mayor consenso- una preocupación en relación con el dinero que pudiera venir de fuentes extranjeras; en el ánimo de que había que regular el tema

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

porque era un tema peligroso. No había tampoco un consenso claro en cuanto al sentido de la regulación.

Los otros dos temas que tocamos: fueron procesos electorales internos y rendición de cuentas. De alguna manera estuvieron en la discusión de la mañana y por lo tanto tienen ahora un tratamiento menos específico

En cuanto a procesos electorales internos, se dijo que había que promover dos cosas básicamente.

En primer lugar, un control efectivo sobre la realización de procesos internos o, cuando menos, transparentar la manera como se ha elegido a candidatos y dirigentes. Ahí había una cierta divergencia de opiniones entre quienes creían que tenía que haber un control efectivo de parte de los organismos electorales sobre la realidad de estos procesos y quienes decían: “bueno, basta que se transparente y que la gente sepa pues cómo se han elegido esos candidatos o estos dirigentes para que cada quien tome sus decisiones en relación con esos partidos”. En todo caso, había una línea continua entre estas dos opciones.

En segundo lugar, promover una cultura electoral y capacitación de los órganos internos encargados de organizar las elecciones dentro de cada uno de los partidos. Esto suponía capacitación, tanto a los órganos electorales, como a los propios afiliados. El generar una cultura de la transparencia, la legalidad, del respeto, de la tolerancia en el marco de los procesos electorales internos.

Finalmente, en relación con la rendición de cuentas, se dijo que debe ser, en primer lugar, frente a los afiliados que muchas veces están dejados de lado dentro de los partidos, que no son considerados como un público objetivo al cual debe dirigirse un partido y que entonces había que reivindicar el papel de los afiliados. Que la rendición de cuentas era, en primer lugar, en relación con los afiliados y luego que la rendición de cuentas debía dirigirse a la ciudadanía y no prioritariamente al Estado, que muchas veces entiende que los partidos tienen que rendir

México

cuentas no solamente en cuanto a su financiamiento, sino en cuanto al conjunto de sus actividades, a las agencias estatales, cuando es a la ciudadanía a quien tendría que dirigirse esta rendición de cuentas en primer lugar.

En cuanto a rendición de cuentas hay que transparentar la vida interna de los partidos y promover sanciones a quienes vulneren normas legales y principios democráticos.

Al decir promover sanciones, no solamente nos referíamos a sanciones legales o aplicadas por un órgano estatal, sino sanciones también de parte de los votantes. Eso suponía influir también en la cultura política y con eso termino, porque entendíamos que el impacto de estas reformas que se plantean, tiene estrecha relación con el valor que le otorguen los ciudadanos a los principios que están detrás de estas reformas y a los valores que inspiran estas reformas, porque en la medida en que los electores consideren valiosa la transparencia, la rendición de cuentas, y la democracia interna, es que habrá incentivos para que los partidos vayan en ese camino.

En la medida en que la cultura política de nuestros países no vaya en ese sentido, evidentemente los partidos no lo harán tampoco, porque no hay incentivos para ello.

Fin de la segunda sesión.

Primer día del curso

Conclusión del primer día del Curso