

POLITICAS PUBLICAS Y TRANSPARENCIA - FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

ENFASIS PROGRAMATICOS DEL IR¹

2020 – 2025

Punto de Partida: Avances y nuevos desafíos

1- Financiamiento de los partidos políticos.

La política necesita de dinero para funcionar adecuadamente. Para su correcto financiamiento deben perseguirse múltiples y difíciles objetivos: formalidad, transparencia, y equidad. Para esto son necesarias ciertas normas y capacidad de fiscalización, así como otras políticas con incentivos positivos para fomentar modelos más deseables de financiamiento.

Las normas pueden promover mecanismos justos y posibles de fiscalizar, o por el contrario, contribuir con el financiamiento informal y la corrupción política. La política estatal debe atender aspectos tales como asegurar condiciones de competencia entre políticos ricos y pobres, así como tomar en cuenta el balance entre la capacidad de incidencia de grandes capitales frente a la de los ciudadanos “comunes”.

Cuando el financiamiento es problemático debilita a los partidos políticos, especialmente aleja política pública del interés común. En suma, el problema del financiamiento afecta diversos aspectos, además de la corrupción, que involucran la forma en que las y los ciudadanos son representados.

Las reglas actuales alientan la informalidad, permiten que la totalidad de las campañas sean financiadas en efectivo, mientras que los controles son posteriores a la elección. Lo que genera que parte de los gastos se realicen en “negro” y/o que muchas de las agrupaciones que declararan, lo hagan por un monto inferior al realmente gastado. Además, que es igual de importante poder conocer quién es el aportante en pos de transparentar los vínculos que tienen los partidos políticos con los diferentes actores de la sociedad

En la actualidad existe un proyecto con media sanción en el parlamento que aborda aspectos claves que merece la pena destacar como un avance importante, ya que atendía aspectos cruciales. A saber: Distribución de los minutos de Tv abierta de forma gratuita, prohibición de donaciones anónimas, aumentar el precio del voto, prohibir la publicidad Estatal en periodo electoral y limita los montos que pueden destinar los candidatos de forma individual en sus campañas. Además de ampliar la declaración de ingresos y gastos a las elecciones internas.

2- Transparencia, tomas de decisiones y políticas públicas.

Los problemas a los que se enfrentan las democracias modernas como la nuestra requieren soluciones generales, que respondan a los reclamos desde la sociedad comprometiéndonos a recomponer la confianza en el sistema político sin diferencias partidarias. Ya que el compromiso con el destino del país no puede admitir que se desdibuje la frontera ética en los actores políticos.

En este sentido, reforzar legalmente el cumplimiento por las instituciones públicas de la normativa legal sobre publicidad de sus contratos es indispensable. En el Uruguay de hoy una buena parte de las entidades

¹ Todas las fichas de énfasis programático del Ir utilizan lenguaje inclusivo a través del genérico femenino.

públicas incumplen la obligación legal de publicar sus contratos y licitaciones en la Plataforma de Contratación del Sector Público, por ejemplo.

Nuestros Énfasis

1- Financiamiento de los partidos políticos.

La propuesta es construir una política de financiamiento que considere los siguientes elementos:

- Fiscalización independiente y con capacidad técnica/burocrática.
- Una regulación simple, que obligue a la transparencia, y no sea excesivamente restrictiva.
- Nuevos instrumentos que favorezcan el modelo de muchas donaciones pequeñas.

2- Transparencia, tomas de decisiones y políticas públicas.

Es indispensable que el sistema político y la sociedad toda aborden el problema de la transparencia en la gestión de la cosa pública a los efectos de reivindicar una posición ética frente a la vida en sociedad. Estos conceptos teóricos se propician mediante propuestas políticas que generen un nuevo marco regulatorio que se funda en los principios de un sistema democrático que fomenta la libertad de expresión y la toma de decisiones a partir de información confiable y accesible.

Estos mecanismos deben basarse en una baja carga administrativa, en sistemas eficientes y eficaces de registro; así como un potente sistema de comunicación de datos.

En función de lo antedicho, consideramos que el camino es imponer mayores obligaciones al sector público relativas a la publicación proactiva e incremento de derechos de los ciudadanos para intentar alcanzar el equilibrio adecuado de las obligaciones.

Nuestras Propuestas

Financiamiento de los partidos políticos.

1. Fiscalización y control

En Uruguay no existe un organismo que obligue al cumplimiento de las normas vigentes sobre recaudación y campañas electorales. Es decir, hay normas sin castigo asociado a su violación. Las candidatas presentan declaraciones juradas que probablemente disten mucho de la realidad del financiamiento de la campaña que realizan.

La propuesta es que Uruguay adopte una agencia de control y seguimiento de las finanzas de partidos y campañas electorales. Esta agencia debe ser políticamente independiente, con autoridades nominadas con súper mayorías (venia), con un calendario de designación desacoplado del calendario electoral.

La agencia debe contar con un presupuesto suficiente que asegure capacidad burocrática y técnica para realizar investigación, control y fiscalización de la multiplicidad de campañas que existen en cada ciclo electoral. Nótese que, en Uruguay, la naturaleza del sistema de partidos hace que la estructura del financiamiento de la campaña esté altamente descentralizada en sectores (fracciones) e incluso candidaturas a diputación en departamentos del interior. Esto genera fuertes demandas de capacidad estatal para la fiscalización y el control del dinero en la política.

En síntesis, las funciones y cometidos de la *agencia* deben ser al menos las siguientes:

- Fiscalizar la consistencia declarativa (declaraciones juradas) de gastos e ingresos que realizan los partidos y candidatos. Estimar la consistencia de gastos e ingresos declarados, así como el control de la veracidad de los datos aportados. Ello demanda un equipo de auditores con un esquema de trabajo organizado y sistemático capaz de auditar cada una de la campaña (o receptores de donaciones y ejecutores de gasto electoral).
- Publicar la información agregada sobre la estructura de financiamiento de partidos y candidatos en cada elección. Ofrecer evidencia procesada y analizable para la ciudadanía sobre la forma en que se financian las campañas.
- Monitorear cada una de las campañas electorales (partidos, sectores, candidaturas) y realizar estimaciones del gasto en rubros más relevantes (gasto en publicidad tradicional, publicidad online, comunicaciones interpersonales o telefónicas). Implica dotar a la *agencia* de un fuerte equipo de investigación especializado y capaz de monitorear los datos que generan las campañas en los distintos medios (televisión, radio, web y redes sociales) así como otras estrategias tales como envío de mensajes masivos pero personalizados y, por tanto, más difíciles de detectar. Esta información agregada debe ser utilizada para realizar estimaciones sobre el gasto real de cada campaña. El doble chequeo entre las declaraciones juradas de gastos e ingresos contra las estimaciones independientes del costo de estas por parte de la *agencia* son un instrumento central para la detección de posibles irregularidades, es decir, recursos económicos no declarados.

2. Legislación y regulación

Existen diversas propuestas de modificación de la normativa actual, e incluso un proyecto de ley que recientemente no fue aprobado en el parlamento. Aquí se señalan solo algunos puntos que pueden contribuir a la discusión.

Respecto del acceso a la publicidad en medios de comunicación se propone discutir la creación de mercado regulado (tarifado) como alternativa a la asignación de minutos gratis en medios de comunicación (o los subsidios actuales). La regulación tarifa los espacios en los medios y los partidos y candidatos pueden contratar estos espacios solo a través de la Corte Electoral. Se establecen además topes de compra por candidatura. Ello tiene varias ventajas.

Primero, cada partido o candidatura es libre de elegir como distribuye sus fondos entre publicidad de medios masivos y otros medios o estrategias de campaña (contactos personales, etc.). Esto puede beneficiar a sectores pequeños en situaciones donde una asignación televisiva rígida puede ser subóptima para alcanzar a determinados públicos. Además, permite a los actores políticos hacer consideraciones normativas sobre asignar recursos a medios como la televisión versus formas alternativas de hacer campaña. Segundo, el sistema elimina la posibilidad de donaciones encubiertas con distintos costos para de espacios para distintos partidos.

Establecer topes a las donaciones para cabezas de lista. Obligar a la publicidad origen o procedencia de los fondos de donantes y fondos propios de los candidatos. Y finalmente, expandir toda la normativa y fiscalización a las elecciones internas, donde se realiza gran parte de gasto electoral que además condiciona el resto del ciclo electoral hasta las elecciones municipales.

3. Políticas para fomentar modelos alternativos de contribuciones

La idea de democracia que en general tenemos en mente es que las gobernantes se eligen periódicamente con algún sistema más o menos justo de agregación de preferencias y que las políticas que el gobierno luego implementa tienen cierta correspondencia con la distribución de esos intereses o preferencias de las y los votantes.

Pero cuando asociamos esa idea con el problema de que los partidos políticos necesitan dinero para hacerse conocer y mostrar sus propuestas, nos enfrentamos a la situación de que algunos intereses de la sociedad pasan a tener un poder persuasivo exagerado porque vienen acompañados de grandes contribuciones para financiar las campañas de los candidatos (o sencillamente se trata de candidatas o candidatos millonarios).

Pero el dinero sigue siendo necesario y la democracia depende, en parte, de que la política esté lo suficientemente financiada. En general, las normas y regulaciones hacen cuatro cosas. Primero ponen límites. Los límites instalan toques al tamaño máximo de las contribuciones, a la cantidad de gasto total que pueden hacer los políticos (sean candidatos o partidos), y prohíben a ciertos tipos de donantes. Segundo, las regulaciones también instalan sistemas de financiamiento público (o subsidios) para los candidatos o partidos según criterios distintos (equidad o rendimientos electorales). Tercero, las regulaciones afectan la distribución del acceso a los medios de comunicación masiva. Y cuarto, las regulaciones también obligan a la transparencia revelando la identidad de los donantes y de las donaciones.

Pero todo lo anterior se trata de lidiar con solo uno de los modelos de financiamiento posible. Es decir, el que consiste en pocos donantes de mucha plata. De lo que casi nadie habla en nuestro país es sobre cómo acercar políticos y ciudadanos para hacer posible que muchos uruguayos puedan hacer donaciones pequeñas.

4. Otro modelo de financiamiento

Una de las novedades más importantes en materia de financiamiento de la política ha sido la irrupción de la tecnología. En Estados Unidos, por ejemplo, Barack Obama sorprendió en la elección de 2008 con un sistema de recolección de fondos basado en contribuciones ciudadanas a través del uso de páginas de Internet, correo electrónico y otras plataformas.

La idea central de este apartado es proponer que sea el Estado quien contribuya a reducir el desbalance entre empresarios y ciudadanos "de a pie" mediante una simple plataforma para realizar donaciones modestas a candidatos o partidos.

Se trata de una política pública que haga viable el modelo financiamiento de bajos montos y muchos contribuyentes. Una vez disponible esa capacidad instalada, cada candidata o candidato y cada ciudadano o ciudadana pueden explotar y utilizar la tecnología tanto como lo deseen. Lo relevante es que su oferta sea ofrecida públicamente y su acceso sea libre.

Hoy el Estado Uruguayo está en perfectas condiciones de hacer un simple desarrollo que permita a los votantes registrarse como en cualquier otra plataforma y poder seleccionar su partido o sector preferido para hacer una modesta contribución (por ejemplo, montos similares a los que se hacen para donaciones diversas: 50, 100, o 500 pesos). Eso se puede lograr mediante débitos a cuentas bancarias, o incluso sin la necesidad de asociar una tarjeta mediante el pago del servicio de telefonía móvil.

Desde el punto de vista institucional, los actores centrales para el desarrollo e implementación de esta política seguramente sean la Corte Electoral, la AGESIC, y eventualmente Antel (así como otros prestadores de servicios de telefonía móvil). La principal justificación de esta propuesta es que el costo de su implementación es muy bajo y los beneficios son potencialmente altos.

Hoy no hacemos casi nada por promover la participación ciudadana en el financiamiento de la política, sin embargo, es un problema cada vez más relevante para la salud de la democracia.

Transparencia, tomas de decisiones y políticas públicas

- Publicación de agendas de los cargos del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo. La publicación de las agendas de los cargos políticos es fundamental para que la ciudadanía pueda tener información que permita conocer quiénes participan en el proceso de toma de decisiones, así como el trabajo que realizan los cargos públicos. A tales efectos se debe generando un sistema que permita seguir la huella legislativa que deberá establecer un sistema de monitoreo de la actividad de cada actor público, sus iniciativas, intervenciones, propuestas, votos, etc. Dichos registros deberán ser públicos y obligatorios y deberán estar disponibles on-line. A la vez se debe garantizar el libre acceso y difusión de las reuniones de comisión y sesiones plenarias en todos los casos. Consideramos que el parlamento uruguayo debe integrar La Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa para que le permita estar alineado a los esfuerzos internacionales por conseguir mayores estándares de transparencia y rendición de cuentas.
- Regulación de los Lobbies: Se deben regular legalmente los lobbies, a los efectos de que se genere un marco que propicie su transparencia, y se establezca obligatoriamente la creación de Registros de grupos de interés en las distintas instituciones públicas y parlamentarias. Dichos registros deberán ser públicos y obligatorios y deberán estar disponibles on-line. La regulación debe incluir a todas aquellas personas con poder de decisión (y sus asesores), que sean electas, designadas o contratadas en el poder ejecutivo o legislativo del ámbito nacional, sub nacional o supranacional. Debe aprobarse un Código Ético para la actividad de lobby, que regule a los lobistas y a los actores públicos involucrados en la relación con lobistas. La reglamentación debe incluir requisitos específicos de transparencia, como la publicación de los documentos entregados por parte de los lobistas a los políticos, etc.
- Cumplimiento cabal de la obligación legal de publicar sus contratos y licitaciones en la Plataforma de Contratación del Sector Público. Actualmente existe un sub utilización del portal Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE), esto es inadmisibles una vez creada la herramienta, para lograr cambiar esta situación se debe fortalecer institucionalmente generando incentivos de premio y castigo para maximizar su correcto uso.
- Régimen de incompatibilidades más estricto un sistema de regulación de vínculos sobre todo en órganos de regulación, con el fin de evitar que los intereses particulares puedan influir indebidamente en el ejercicio de sus funciones y responsabilidades. Particularmente evitar que actores activos en empresas de un sector de un día al otro estén presidiendo agencias que controlan ese mismo sector. Un clásico ejemplo puede ser la Dirección de Minería y Geología DINAMIGE entre otras. La regulación debe evitar el fenómeno de “puertas giratorias”, con incompatibilidad en los años anteriores y posteriores al desempeño del cargo (preferentemente en un plazo de hasta cinco años).

- Ley de Transparencia y acceso a la información estableciendo de forma explícita y detallada un régimen de infracciones y sanciones específicas en materias de transparencia; esta iniciativa legal debe implicar el fortalecimiento institucional de la (y de sus competencias) JUNTEP.
- Promoción de una ley que prohíba tanto a cargos políticos electos (cargo P) como los de designación política (Cargos Q), ser propietarios de sociedades, fundaciones y fideicomisos en otras jurisdicciones y centros financieros “offshore”, así como promover el incremento de Acuerdos de intercambio de información tributaria con las Administraciones fiscales de otros Estados, como herramienta fundamental para prevenir el fraude y la evasión fiscal.