



TRANSPARENCIA Y ELECCIONES

Transparency and elections

*Recepción: 11 de agosto de 2011
Aceptación: 06 de septiembre de 2011*

Eneida Desiree Salgado

*Doctora en Derecho del Estado. Profesora de Derecho Constitucional y de Derecho Electoral de la Universidad Federal de Paraná, Brasil.
desiree@ufpr.br*

Palabras Clave

Transparencia, elecciones, Brasil, fraude

Key words

Transparency, elections, Brazil, fraud

Pp.23-30

Resumen

Este es un análisis que se vincula directa y fuertemente al lugar del discurso, a quién y de dónde se habla. Parte de la realidad brasileña, su vasta experiencia de fraudes y el relativo suceso actual de la democracia formal. Su objetivo es provocar una reflexión más allá de los instrumentos formales de transparencia.

Abstract

This is an analysis linked direct and strongly to the speech, to whom and from where it is spoken. It is born from the Brazilian reality, its fraud experience and the actual formal democracy. Its objective is to incite a reflection towards the formal instruments of transparency.

IDEA DE REPÚBLICA

La República no puede simplemente ser pensada a partir de la oposición a la Monarquía, significando ahora no quien puede o debe gobernar pero sí cuál debe ser el contenido de los actos del poder público, algunas de sus características centrales no pueden ser olvidadas.

La responsabilidad de los representantes, la elección de los agentes políticos y la periodicidad de los mandatos, ante el principio de legitimación del poder político derivado de la voluntad del pueblo, de la soberanía popular, continúan a marcar una forma de gobierno que exige reglas para la designación de los titulares de los poderes ejecutivo y legislativo.

El contenido de los actos del poder público en una República, se deben relacionar con la cosa pública, con el interés público o interés común, y no con la búsqueda de satisfacción de intereses particulares o parciales. Como gestores de intereses generales y potencialmente ajenos a sus preferencias personales, los agentes públicos deben actuar con transparencia, con publicidad y con explicitación de los motivos de su acción, para permitir que el verdadero soberano sepa lo que está siendo hecho en su nombre.

ELABORACIÓN LEGISLATIVA DE LAS REGLAS ELECTORALES

Uno de los aspectos referentes a la transparencia y las elecciones, pero anterior a la lucha electoral, es la elaboración de las reglas del juego. La determinación de lo permitido y de lo prohibido en las campañas electorales, lo cual está en el campo de la disputa partidaria parlamentaria y atinge directamente a sus elaboradores, debe darse en un contexto de máxima pluralidad de ideologías y visiones del mundo, con rasgos de democracia deliberativa, en un debate público y robusto.

No es posible aceptar que las decisiones políticas que estipulan los contornos del derecho electoral ocurran en un ambiente de sombras y acuerdos de líderes sin registro. Es indispensable conocer los argumentos en contra y a favor de la adopción de determinada medida o sanción, para averiguar su consistencia con el interés público y con los principios de la administración pública y del derecho electoral. No se deben aceptar leyes derivadas de discusiones apresuradas, sin la participación de los ciudadanos, sin explicaciones respecto del porqué de la innovación o modificación.

En Brasil, el artículo 16 de la Constitución la no aplicación a la elección que ocurra en el periodo de un año de su aprobación, de las reglas que alteren el proceso electoral. Lo que se desea es evitar el peligro de modificaciones casuísticas que saquen provecho de una mayoría eventual en el Parlamento para excluir fuerzas políticas o dificultar su acceso a los cargos públicos. Este principio de la anualidad, procedente del principio de la legalidad específica en materia electoral, ha sido objeto de discusiones en los Tribunales, principalmente en el Tribunal Superior Electoral. La ambigüedad e indeterminación de la palabra ‘proceso’ –no me parece así tan fluida– permiten que el Poder Judicial elija lo que cabe en esta expresión, marcando un espacio de amplia inseguridad jurídica.

En Brasil, otro problema es el relativo a la elaboración legislativa de las reglas electorales, es la creación de normas legales fuera del Parlamento, sin observancia del plazo del artículo 16, por el Tribunal Superior Electoral, sin competencia constitucional para eso, lo cual acaba por sorprender a los actores políticos en la contienda electoral.

ORGANIZACIÓN DE LOS PARTIDOS

Se debe hablar también de la organización de los partidos cuando uno se ocupa de la transparencia. El punto principal, me parece, envuelto en esta cuestión es el del financiamiento de las organizaciones políticas. Cada país debe decidir sobre la posibilidad de donaciones por parte de empresas y corporaciones, aunque este sea, por lo menos en Brasil, un problema por las relaciones de representación de intereses.

Así también debe ser objeto de extenso debate público la decisión sobre el financiamiento público de los partidos, sobre todo en países con carencia de recursos públicos y necesidad de hacer frente a problemas sociales.

No me parece posible, aunque sea ésta una de las principales propuestas de la eterna reforma política en Brasil, la prohibición de recaudar dinero entre los ciudadanos, adoptándose el financiamiento público exclusivo. Además de la casi imposibilidad de una fiscalización adecuada, veo en la facultad de contribuir para que un partido pueda desarrollar su programa político, una dimensión de autonomía personal, la cual no puede ser negada por el legislador.

Otro factor, objeto de reflexión es el funcionamiento interno de los partidos políticos. Si partimos de la idea de eficacia horizontal de los principios y derechos fundamentales, es posible defender, el principio democrático y los derechos de igualdad o tratamiento con igual consideración y respeto, se imponen en las relaciones privadas. Si así lo es, con mucho más razón, dichos principios deben aplicarse a los partidos políticos, por su función en los estados contemporáneos.

Así que, al lado de la autonomía y de la libertad de los partidos, esenciales para la configuración de un estado efectivamente democrático, tiene que haber algún tipo de control de

las asociaciones políticas que sirva para promover la transparencia en su funcionamiento y en el ejercicio de su función de selección de los candidatos, bajo pena de echar a perder el ideal democrático.

LAS CAMPAÑAS ELECTORALES

Posiblemente es en las campañas electorales donde surgen las principales demandas de transparencia. Para la formación del voto, de la decisión electoral del ciudadano, se dé libre de fraudes, totalmente consciente e informada, algunas exigencias son puestas para la legislación y para la jurisdicción electoral.

La neutralidad de los poderes públicos

Una de las principales preocupaciones en la influencia del voto libre fue, desde el Brasil Imperio, el abuso del poder político en la disputa electoral. La actuación de los agentes públicos, administradores u ocupantes de mandatos electivos en la contienda electoral, favoreciendo así, a un candidato o a un grupo político, es objeto de normas constitucionales y legales restrictivas desde el siglo diecinueve.

Al final del siglo pasado, precisamente en 1997, una reforma de la Constitución ha cambiado una regla fundamental de nuestro sistema. Desde entonces se permite al titular del Poder Ejecutivo (en ámbito nacional, estatal o local), disputar las elecciones subsecuentes. La posibilidad de un segundo mandato ha afectado fatalmente todo el aparato de control de la parcialidad de los poderes públicos.

Eso se vuelve más grave con el uso abusivo de la publicidad institucional. La exigencia de publicidad en la administración pública, aunque no regulada por el legislador en Brasil, está tratada en la Constitución con la determinación de sus fines: se exige la publicidad institucional tenga carácter educativo, informativo o de orientación social, sin que pueda servir de promoción personal. Los excesivos medios utilizados demuestran que en la realidad son instrumentos de campaña.

La divulgación de las obras públicas, el cumplimiento de los imperativos constitucionales y la realización de programas sociales surgen así como elementos determinantes en la formación del voto, sin tomar en cuenta los costos electorales.

La actuación de los medios de comunicación social

El segundo punto de las campañas, que quiero aquí analizar quizás sea el más difícil en la tarea de aclarar el proceso electoral. Sin decir, los demás no representan retos para los políticos, la academia, y los jueces. Pero cuando hablamos de la actuación de los medios de comunicación social en las campañas, su vínculo con la libertad de expresión y de información distorsionan el análisis de su influencia –en ocasiones nefasta– en la disputa.

La prensa libre es vital para la democracia. Los medios de comunicación son indispensables para asegurar la transparencia de todo el proceso electoral y garantizar el derecho a la información, pero también surgen como actores determinantes en las campañas. No estoy proponiendo la censura de los medios, no puedo hacerlo después de nuestra experiencia con la dictadura militar. Solamente quiero llamar la atención la influencia de los medios en el proceso electoral con noticias en contra de un determinado candidato o bloque político o a favor de otro, para detenerme en el campo de la licitud.

Sin la democratización de los medios de comunicación, sin la transparencia de sus financiadores y directores, sin la desarticulación del discurso único y repetido exhaustivamente, no veo como se pueda hablar de un proceso electoral franco.

El financiamiento de las campañas

Conjuntamente con el financiamiento de los partidos, la recaudación de recursos y realización de gastos por candidatos en las campañas electorales se revela otro obstáculo para la transparencia en las elecciones. Es imprescindible permitir que los ciudadanos sepan que empresas o grupos de interés o ciudadanos costean las actividades electorales de los candidatos. Para eso, me parece imperioso proporcionar el acceso inmediato, durante la campaña, del montante de recursos, de la aplicación del dinero con precisa anotación de gastos electorales, nombre de los donantes e informaciones permitiendo la auditoría fiscal, con el cruce de informaciones por las autoridades fiscales.

En Brasil, la Ley Electoral impone la rendición de cuentas después de las elecciones y dos rendiciones parciales, mensuales, durante la campaña. Lo curioso, aunque nada sorprendente, es que dichas rendiciones parciales no indican los donantes, únicamente los valores recaudados y gastos. Sin ninguna utilidad para la transparencia efectiva del financiamiento.

También se pone como exigencia la adecuada sanción para la aceptación de recursos de fuentes prohibidas y de recaudación o gastos arriba del tope permitido por ley y el análisis de la rendición de cuentas por un órgano independiente.

Se añade, aunque es absolutamente necesario el reconocimiento de la legitimación de los ciudadanos para impugnar la rendición de cuentas, promover la responsabilidad por abusos de poder económico y político; también por el uso indebido de los medios de comunicación social.

El alejamiento de las ilicitudes

Lo esencial, para elecciones limpias y transparentes, es el alejamiento de las ilicitudes en la formación y manifestación del voto. Se debe apartar del caudillismo, la compra de votos, la corrupción electoral, la concesión de ventajas para los grandes donantes en las

contrataciones con el poder público. Como hacerlo en sociedades tan heterogéneas es un reto para la política y para el derecho.

LA VOTACIÓN Y EL ESCRUTINIO

Para la efectividad de la promesa democrática, el sistema de votación y escrutinio debe ser transparente y confiable. Los desvíos en la manifestación de los votantes, con la negativa de reconocimiento de la calidad de elector o la utilización de instrumentos de propaganda electoral en las casillas, o aun más grave, con la coacción en el momento del voto, maculan la democracia.

Por ello, me parece recomendable que las reglas para la ubicación de las casillas y la selección de los ciudadanos convocados para actuar como autoridades de mesa en las elecciones sean las más objetivas posibles, sin permitir que su proximidad con candidatos o agentes públicos pueda fraudar la legitimidad de la votación.

El escrutinio debe ser libre de desvíos y fraudes. En Brasil, el sistema electrónico de votación y escrutinio goza de confiabilidad por gran parte del electorado, reforzado por la velocidad de la divulgación de los resultados. Pero el sistema no permite el recuento de los votos, pues no hay un substrato material, no hay boletas. En nuestras urnas electrónicas hay únicamente un registro virtual de la votación.

La legislación electoral prevé una amplia fiscalización en la elaboración de los programas de las urnas electrónicas y auditorías sobre el funcionamiento de ellas. Algunos partidos políticos, sin embargo, así como algunos académicos, denuncian la negativa de acceso a los códigos de las máquinas y sus programas, lo cual impediría su inspección completa. Para la próxima elección general, en 2014, está prevista la impresión de boletas por la máquina, mas ya hay intentos por parte de las autoridades electorales de apartar esa exigencia.

Vale resaltar, todavía, el sistema electoral aplicado para la ocupación de escaños debe ser comprensible por los ciudadanos. El debate sobre eventuales cambios no puede olvidar tratar su impacto en el sistema político-partidario.

LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL Y LA JUSTICIA ELECTORAL

Finalmente, haré referencia al papel de la administración electoral y de la justicia electoral en la garantía de elecciones transparentes. El establecimiento de un órgano público responsable por la administración de las elecciones, la cual parece totalmente indispensable. Pero eso no es suficiente, es necesario tener criterios para la indicación y nominación de las autoridades, de manera que no sean muy próximas del gobierno –y por lo tanto del partido o de la coalición de partidos en el poder– ni totalmente vinculadas a los partidos políticos.

Sería necesario desarrollar un modelo de composición plural de la administración, el cual permita la pluralidad de visiones y comprensiones en la organización electoral.

El mismo análisis se puede hacer en relación a la justicia electoral. Su importancia para la garantía de la transparencia y de la verdad en el proceso electoral es incuestionable. El papel de árbitro y de protector de las minorías en la disputa, bien como –y esencialmente– del constitucionalismo y de la democracia, es imprescindible. La composición de los tribunales debe ser pensada de tal manera que no permita la influencia de intereses partidistas.

Y, además, digo eso por la experiencia reciente brasileña, es necesario la justicia electoral no sea un jugador más en la arena política. El protagonismo de la justicia electoral brasileña, que congrega competencias administrativas, consultivas, jurisdiccionales y, en contra de la Constitución, normativas, pone en jaque todo el sistema democrático y funciona como una tercera vuelta en las elecciones.

CONCLUSIÓN

La democracia no puede prescindir de la transparencia. Tampoco lo puede la República. Las reglas electorales deben servir para garantizarlas, desde su elaboración. La elección de los representantes no puede ser afectada por el funcionamiento inadecuado de los partidos, sea por su financiamiento irregular o ilícito, o en su defecto por la falta de democracia en su organización. La formación de la voluntad electoral no puede ser influenciada por los poderes públicos, por los medios de comunicación o por actos ilícitos. El dinero actúa en las elecciones pero no debe ser el principal factor. La votación debe ser libre, el escrutinio debe ser justo, el elector debe ser capaz de entender el sistema y sus consecuencias. Debe haber una administración electoral imparcial y una justicia electoral que actúe como un árbitro, sin reemplazar a los ciudadanos.

Como se puede claramente notar, todo mi discurso es normativo, está en el ámbito del deber ser. Tengo consciencia de los límites de este razonamiento; sin embargo me parece el papel de la academia es claramente éste – analizar las normas y la realidad, ofreciendo algunas proposiciones para su desarrollo. Pero nunca pretender sustituir el debate político, amplio, público y robusto, como lo exige la verdadera democracia. ■

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE CONSULTA

- Garrorena, M. Á. (1991). *Representación política y Constitución democrática*, Civitas, Madrid.
- Petit, P. (2008). *Republican Political Theory*. In: FLEURBAEY, Marc; SALLES, Maurice; WEYMARK, John A. (Ed.). *Justice, Political Liberalism, and Utilitarianism*. Cambridge University Press, Estados Unidos de Norteamérica.
- Salgado, E. D. (2007). *Constituição e democracia - Tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, Brasil.
- Salgado, E. D. (2010). *Le. Princípios constitucionais eleitorais*. Belo Horizonte: Editora Fórum, Brasil.
- Sánchez, M. Ó. (2007). *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.