

Capítulo IV

La transparencia: un camino para el fortalecimiento de los partidos políticos

Delia M. Ferreira Rubio

1. Introducción

A pesar de la crisis de confianza que los afecta –crisis que se manifiesta con marcada intensidad en América Latina– los partidos políticos siguen siendo actores fundamentales de los procesos democráticos, particularmente en lo referido a sus funciones electorales y de formación de gobiernos. El deficiente desempeño de las democracias de la región se debe, en parte al menos, a las características y comportamiento de los partidos políticos. De allí la importancia de trabajar con los partidos en aras de su fortalecimiento.

El fortalecimiento de los partidos políticos como actores centrales del proceso político democrático no implica –a nuestro juicio– la búsqueda de rigidez institucional o la adopción de un determinado formato estructural y funcional. El perfil que adopten los partidos y el que adquiere el sistema de partidos en cada país debería ser producto de las características y tradiciones políticas, sociales y culturales de cada sociedad en un momento dado. No hay en esto recetas universales. El logro del fortalecimiento de los partidos, a través de un proceso de modernización, requiere soluciones creativas y adaptadas a las características y necesidades de la política en el siglo XXI.

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

CAPEL ha identificado tres dimensiones como eje de un proceso de modernización y fortalecimiento de los partidos. Esto supone una primera toma de posición que tiene que ver con una opción valorativa. En efecto, se entiende que institucionalización, democratización y transparencia operan como valores, en el sentido de principios que deberían orientar la acción de los partidos. Una vez identificados estos valores como objetivos a lograr corresponde reflexionar sobre las herramientas y mecanismos aptos para acercar la fisonomía y acción de los partidos a esas finalidades y abordar también la cuestión de cuál es la influencia que estas dimensiones tienen en la *performance* electoral de los partidos y en su fortalecimiento efectivo como canales de la representación.

2. Transparencia y fortalecimiento de los partidos políticos

El reclamo de mayor transparencia en los partidos políticos aparece, en la mayoría de los países, como respuesta a la creciente preocupación por la corrupción que afecta no sólo la calidad de la democracia, sino incluso el desarrollo económico de los países y el bienestar de la población. La sospecha de que la corrupción invade todos los aspectos relevantes de la vida política e institucional, al punto de casi identificarse, es uno de los factores que afectan la confianza en la democracia y sus instituciones. Este fenómeno es claramente perceptible en América Latina, como registra año a año el Latinobarómetro. Sin perjuicio de mantener el respaldo a la democracia como forma de gobierno, la población manifiesta una gran desconfianza particularmente con relación a las instituciones básicas de la democracia representativa: el congreso, los partidos políticos y el gobierno. En 2005, el promedio de confianza (“muchísima confianza” + “algo de confianza”) en esas instituciones en los dieciocho países de la región fue del 19% para los partidos políticos; del 28% para el congreso y del 36 % para el gobierno¹.

¹ Corporación Latinobarómetro. Informe Latinobarómetro (2005). Disponible en: www.latinobarometro.org. Una síntesis de los resultados puede verse en *The Economist*, octubre 27, 2005, y en *La Nación* (Bs.As.). 29 de octubre de 2005.

Institucionalización, democratización y transparencia

Existe la percepción –y la presunción– de que toda actividad política es por naturaleza corrupta. Los resultados del Barómetro Global de Corrupción –edición 2003– de *Transparency International* dan cuenta de esa percepción de la política. En ese estudio se formuló la siguiente pregunta a los más de 30.000 encuestados en 44 países: “si tuviera una varita mágica y pudiera eliminar con ella la corrupción de una de las siguientes instituciones ¿cuál elegiría primero?” En 33 países –entre ellos: Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Panamá y República Dominicana– los encuestados señalaron como primera opción a los partidos políticos². En 2004 una encuesta encargada por el *World Economic Forum (WEF)* reveló resultados similares sobre la deshonestidad de los dirigentes políticos: el promedio mundial fue de 63%. Latinoamérica es la región del mundo donde los políticos tienen peor imagen con relación a su honestidad: el 87% de los encuestados opinó que son deshonestos (se destacan países como Ecuador con el 96%, México con el 93%, Bolivia y Perú con el 91%)³.

La percepción de corrupción en el ámbito de los partidos políticos se vincula en primer término a la problemática relación dinero/política. En particular se advirtió que una de las áreas más sensibles era la del financiamiento de las campañas electorales que involucraban sumas cada vez más elevadas que estaban libres de controles eficaces, se mantenían en una zona de opacidad y orientaban o determinaban significativamente la acción de los funcionarios una vez electos. La transparencia, en este campo, actuaría como un antídoto para la corrupción ya que pondría a la vista los vínculos entre los candidatos y sus aportantes y sujetaría esas relaciones al escrutinio de la ciudadanía y de los órganos de control.

Sin embargo, el concepto de transparencia es complejo y no se agota en la exigencia de informes sobre el origen y destino de los

² Transparency Internacional. *Barómetro Global de la Corrupción*. Disponible en: www.transparency.org/surveys

³ Gallup para el World Economic Forum, encuesta *Voice of the People 2004*. www.weforum.org en la sección Media, Surveys.

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

fondos de los partidos, sino que se vincula con la exigencia de estándares de integridad en la acción política y partidaria. La exigencia de transparencia empieza por la publicidad y el acceso a la información, pero no como fines en sí mismos, sino como herramientas indispensables para el ejercicio del control de legalidad, la auditoría económica y la puesta en marcha de la responsabilidad política.

Entendida como parámetro de integridad, la transparencia en la vida partidaria implica una serie de principios, normas y prácticas que se refieren al manejo de los fondos y recursos, pero también a los procesos de designación de autoridades y selección de candidatos, a la conducción y gestión del partido, a la relación entre dirigentes y militantes, a la actividad del partido en función de gobierno u oposición.

Sin pretender una enumeración exhaustiva, la transparencia en la vida partidaria supone, entre otras, las siguientes condiciones:

1. reglas claras;
2. respeto y aplicación de las reglas;
3. circulación de la información entre los miembros y los diversos órganos de gobierno del partido;
4. participación efectiva de los miembros del partido;
5. procedimientos no fraudulentos para la elección de autoridades, selección de candidatos y gestión del partido;
6. rendición de cuentas de gestión y acción, tanto partidaria como pública;
7. administración de recursos de financiamiento con criterio de probidad y legalidad;
8. garantía del derecho de acceso a la información;
9. regulación y control de los posibles conflictos de interés;
10. mecanismos de control imparciales y eficientes.

Institucionalización, democratización y transparencia

En materia de transparencia, no basta la existencia de reglas que impongan determinada conducta, es indispensable generar una verdadera cultura de transparencia en la organización. Las reglas por sí solas no garantizan transparencia, es necesario un verdadero compromiso de parte de los actores sociales relevantes y el funcionamiento eficiente de mecanismos de control y sanción.

Revisaremos, a continuación, los consensos alcanzados en torno al tema de la transparencia, en los diversos talleres organizados por CAPEL, en el marco del proyecto de la Agenda para el fortalecimiento de los partidos políticos⁴. Nos detendremos, a continuación, en tres aspectos centrales en materia de transparencia y partidos políticos: los procesos internos, la rendición de cuentas y el financiamiento.

En la mayoría de los talleres, el eje principal de la discusión sobre la transparencia y los partidos fue el tema del financiamiento de la política. Este enfoque se vincula con la importancia que ha adquirido el tema de la corrupción en la agenda pública de muchos de los países de la región. Con diversa profundidad se abordaron también otras áreas de la vida partidaria en las que deberían aplicarse criterios de transparencia, en aras de fortalecer a los partidos. El taller con los partidos del Mercosur, realizado en Asunción en abril de 2005, es el que desarrolló con más amplitud la problemática de la transparencia.

Los principales consensos detectados pueden resumirse en las siguientes afirmaciones:

1. La corrupción y la falta de una cultura de rendición de cuentas son determinantes de la crisis de confianza en los partidos, por lo tanto la adopción de criterios de transparencia es central para la re-legitimación de los partidos en la sociedad.
2. La transparencia debe ser entendida como antónimo de corrupción, es decir no sólo como exigencia de difusión y publicidad, sino como criterio de integridad.

⁴ Ver IIDH/CAPEL (2006).

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

3. La transparencia es un valor esencial para el fortalecimiento de los partidos y del régimen democrático. Los partidos políticos pueden y deben ser transparentes, más allá de los resultados electorales. La honestidad es un valor en sí y actúa como principio orientador.
4. La transparencia requiere trascender la normatividad jurídica, para arraigar en la cultura política, entendida como sistema de valores, principios, conductas y actitudes. La transparencia es uno de los principios éticos básicos de la democracia, cuya realización exige más que declaraciones y discurso; exige un verdadero compromiso de todos los actores políticos y sociales.
5. Es importante promover prácticas de transparencia en la sociedad. La cultura es clave en materia de transparencia; una sociedad más transparente exige más transparencia en los partidos. La educación en valores democráticos es fundamental en materia de transparencia. Es necesario generar una demanda social a favor de la transparencia.
6. El papel de los medios de comunicación es fundamental en la construcción de una cultura de la transparencia, como han sido claves en la instalación en la opinión pública de los escándalos y del discurso antipolítico. Es indispensable generar visibilidad de los valores democráticos positivos en los medios de comunicación.
7. La aplicación de mecanismos de transparencia en la vida partidaria debe responder a un compromiso valorativo sustancial y no ser la respuesta a una moda pasajera y circunstancial. La transparencia no debería ser sólo la reacción frente a la sospecha de corrupción, sino un objetivo permanente de los partidos porque la transparencia y la honestidad son valores fundamentales de la democracia y del ejercicio de la política.
8. Los incentivos utilitarios que tienen los partidos para ser transparentes son débiles porque en los países de la región la transparencia no garantiza ganar elecciones. Con diferencias de grado en los diversos países, los electorados no perciben a la transparencia como un tema fundamental, no está entre sus prioridades.

Institucionalización, democratización y transparencia

9. La amplitud de la transparencia y el tipo de mecanismos utilizados para garantizarla variará en función del contexto histórico de cada país. La regla debería ser que los partidos deben ser tan transparentes cuanto sea necesario para evitar la corrupción, lo cual es válido para cualquier contexto, para cualquier país y para cualquier partido.
10. La transparencia es condición necesaria para la democratización interna y la institucionalización de los partidos.
11. La transparencia es esencial en materia de financiamiento de la política, como elemento de garantía de la calidad de la democracia y de la autenticidad de la relación de representación.
12. Cualquiera sea el sistema de financiamiento que se adopte es indispensable para la efectividad de la transparencia, la creación de organismos de control independientes.
13. Un tema importante es el de las sanciones previstas para el incumplimiento de los parámetros de transparencia. La revocatoria o pérdida del mandato, tanto partidario como electoral, puede ser un factor importante en el fortalecimiento de una cultura de rendición de cuentas.
14. La transparencia en cuanto a los recursos económicos de los partidos debe abarcar tanto el origen como el destino de los fondos y ser tal que permita a los ciudadanos ejercer un voto informado.
15. Es indispensable generar conciencia de que el manejo oscuro de los fondos partidarios es la antesala de la malversación de fondos públicos y que el financiamiento espurio no es gratis: se paga con decisiones de gobierno.
16. En materia de transparencia en el financiamiento se destacó como clave la transparencia en la asignación de los fondos públicos, el establecimiento de un destino para esos fondos y el control consiguiente.
17. Es indispensable que la normativa sobre financiamiento de la política sea razonable y aplicable.

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

18. Los partidos deben capacitar a sus funcionarios para que puedan cumplir adecuadamente con la registración contable y financiera exigida por las leyes.
19. La transparencia no se limita al financiamiento, sino que se refiere a todos los procesos internos: elección de autoridades; selección de candidatos; mecanismos de decisión partidaria; rendición de cuentas de la gestión partidaria y pública. La transparencia entendida como rendición de cuentas es una forma de devolución de la dirigencia hacia los miembros del partido.
20. Para garantizar la transparencia en la vida partidaria es necesario que los partidos creen sus propios organismos y mecanismos de control, fiscalización y sanción. La acción de los órganos internos debe ser complementada con la intervención de los organismos de control estatal con competencia en materia electoral y de partidos políticos.
21. En cuanto a la transparencia como difusión y publicidad, el tema de los medios de comunicación es muy importante. Es necesario generar mecanismos de equidad de acceso a los medios por parte de los partidos políticos. La exigencia de transparencia supone facilitar los medios para que los partidos sean transparentes.

Como puede advertirse hay un acuerdo generalizado sobre la importancia de la transparencia como valor, como deber ser, como principio orientador de la organización y funcionamiento de los partidos. A partir de ese consenso es necesario crear y poner en marcha las normas, procedimientos, mecanismos y herramientas apropiadas para aumentar los grados de transparencia en la acción de los partidos. Tres áreas de actividad son centrales: a) procedimientos internos; b) rendición de cuentas y c) financiamiento.

Organizar procesos transparentes al interior de los partidos políticos supone la puesta en marcha de una serie de mecanismos que favorezcan la circulación de información entre los diversos órganos del partido y los miembros de la organización. Las modernas herramientas de comunicación facilitan y reducen los costos de la difusión de información. Muchos de los partidos políticos latino-

Institucionalización, democratización y transparencia

americanos cuentan ya con páginas en internet que facilitan el acceso a información esencialmente sobre la estructura y actividades del partido.

Cuando se habla de circulación de información en una organización se hace referencia a mucho más que la simple emisión de noticias. Un partido institucionalizado requiere un funcionamiento armónico y coordinado de sus diferentes órganos, centrales y locales; para ello es necesario organizar mecanismos internos ágiles que permitan compartir información. La circulación de la información supone el intercambio multidireccional que facilita la retroalimentación de los circuitos de dirección y toma de decisión.

Para conseguir esta circulación de información es menester superar algunas costumbres o tradiciones en la acción partidaria que fomentan el secreto y la opacidad como condición de acumulación de poder interno y control de las estructuras partidarias. Es frecuente escuchar las quejas de la dirigencia intermedia y de los dirigentes de base en el sentido de que la cúpula partidaria sólo activa la comunicación y el contacto durante los procesos electorales.

Un desafío que deberían abordar los partidos es el de repensar su relación con los medios masivos de comunicación. En este sentido, es necesario modernizar los canales y estilos de comunicación, como una de las vías para transmitir una imagen menos distorsionada y patológica de la vida partidaria, visión que —en buena medida— ha determinado el desprestigio de los partidos en la sociedad.

La transparencia exige que los procesos de elección de autoridades y de selección de candidatos se lleven a cabo respetando un esquema de reglas claras y estables que garanticen:

1. La participación de los miembros. La participación comprende tanto el derecho a votar, como el de ser elegido; la transparencia es fundamental en la elaboración de los padrones partidarios o eventualmente de los listados de independientes habilitados a participar en el proceso.
2. La equidad en la competencia. Los órganos de control de estos procesos deben garantizar igualdad de condiciones en la compe-

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

tencia. Un aspecto central es el relativo a la asignación de recursos económicos del partido entre los diversos competidores.

3. La limpieza del proceso. El partido debe organizar estos procesos garantizando que no habrá fraudes, ni manipulación.
4. La imparcialidad de los órganos de administración y control del proceso.
5. La veracidad de los resultados. El escrutinio debe reflejar el verdadero resultado de la voluntad de los llamados a elegir.
6. El respeto de los resultados por parte de todos los actores. Esta es una regla de oro de una nueva cultura partidaria, cuya adopción significaría un cambio cualitativo en la forma de hacer política en nuestros países, en los que, con frecuencia, el que pierde la elección partidaria encabeza procesos de división y fragmentación partidaria.

Es importante también que los procesos de gestión y toma de decisión del partido sean transparentes, faciliten la participación y deliberación de las autoridades correspondientes y se divulguen adecuadamente entre los miembros.

En la tarea de construcción de una cultura de la transparencia, una herramienta a la que están recurriendo los partidos en forma creciente es la elaboración y aplicación de códigos de ética que contengan los criterios de integridad que deben orientar la conducta de los miembros del partido.

La puesta en marcha efectiva de estas reglas y procedimientos es clave para dar nueva fisonomía a la forma de hacer política y de gestionar los partidos. En ese proceso, la configuración, competencia y actuación de los órganos de control son determinantes. El control de los partidos se desarrolla en dos ámbitos: el externo correspondiente a los órganos estatales encargados de la aplicación de las leyes de partidos y de las que regulan los procesos electorales; el interno está a cargo de organismos que forman parte de la propia estructura partidaria. La concurrencia de estos dos órdenes de control no siempre ha sido pacífica. Muchos ven la intervención del

Institucionalización, democratización y transparencia

control estatal como una intromisión indebida en la esfera de autonomía partidaria; otros piensan que la intervención de esos órganos externos a los conflictos del partido pueden ser una garantía más eficaz de transparencia en los procesos partidarios. En particular, en países donde los organismos estatales de control cuentan con prestigio y gozan de la confianza de la ciudadanía, los dirigentes partidarios ven en la intervención de estos órganos de control una forma de saldar los conflictos internos con imparcialidad.

El objetivo central del establecimiento de mecanismos de control y fiscalización de los diversos aspectos de la vida partidaria es el logro de una gestión más transparente, democrática y respetuosa de las normas aplicables. El sistema de control debe contemplar y respetar también el marco indispensable de autonomía de los partidos, como asociaciones independientes y libres, garantes del pluralismo.

En cuanto a los mecanismos internos de fiscalización y control, las leyes y estatutos deberían prever la creación de órganos a cargo de personas con las competencias profesionales y la independencia de criterio necesarias para desarrollar la tarea. Tres condiciones resultan esenciales:

1. independencia del poder político, o de la cúpula partidaria –en el caso de los órganos de control interno;
2. competencia amplia;
3. capacidad técnica e infraestructura adecuada.

La legislación comparada ofrece un panorama variado de posibilidades de organización de los sistemas de fiscalización y control de la vida partidaria, con mayor o menor intervención externa sobre aspectos de la organización y funcionamiento de los partidos, con mayor o menor independencia del poder político de turno, con procedimientos de perfil más administrativo o más judicial. Como se señaló en alguno de los talleres la confianza, credibilidad y eficiencia de los órganos de fiscalización interna puede evitar la excesiva intervención del Estado en la vida de los partidos políticos.

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

La rendición de cuentas es uno de los pilares que sostienen cualquier relación de representación, sea ésta privada o pública. El concepto se emparenta con la responsabilidad de quien administra en nombre de otros y por lo tanto está sujeto a un control de sus actos. Rendición de cuentas, responsabilidad y control son elementos centrales de las democracias modernas basadas en la idea de representación.

La rendición de cuentas, no sólo referida a cuestiones económicas, sino también sustantivas, es uno de los deberes esenciales de quien gestiona asuntos de terceros. Así, dar cuenta, es informar, justificar, explicar qué se hizo, cómo y por qué. La rendición de cuentas permite controlar, analizar y valorar la acción de una persona o institución a fin de aprobar o no lo actuado.

La rendición de cuentas es una parte esencial de la responsabilidad, en el sentido de la asunción de las consecuencias de los actos y decisiones y por tanto uno de los pilares del buen gobierno⁵.

La búsqueda de transparencia en una gestión partidaria moderna debe poner especial atención al tema de la rendición de cuentas de las autoridades partidarias y de los miembros del partido que han resultado electos o designados para asumir funciones en el Estado, en nombre del partido.

Una práctica de rendición periódica de cuentas, de revisión de esos informes y de difusión de los mismos contribuye tanto a la circulación de la información, como a la posibilidad de participación y control del ejercicio de la gestión, sin las cuales la transparencia no pasa de ser un discurso más o menos oportunista.

En general, las reglas partidarias establecen la obligación de rendir cuentas de las autoridades partidarias sobre los aspectos patrimoniales de su gestión. En este sentido, entendemos que la rendición de cuentas no puede limitarse a la ejecución de los gastos ordinarios del partido, sino que debe incluir particularmente todo lo relativo a la forma en que las autoridades han administrado los fondos en los procesos electorales internos y en los generales.

⁵ Ver al respecto el muy valioso aporte de Prats (2005: 176-212).

Institucionalización, democratización y transparencia

Para poder rendir cuentas apropiadamente, es necesario que los partidos organicen previamente un sistema de contabilidad, registración y circulación de la información económico-financiera y de control interno que no sólo les facilite la presentación –en tiempo y forma, ante los órganos de control– de los balances y estados contables que exige la ley, sino que les permita administrar razonable y eficientemente sus recursos, de origen público y privado. Este aspecto relacionado con la organización interna del partido, muchas veces es descuidado, con la consecuencia inmediata del incumplimiento y deslegitimación de la normativa que busca el control y transparencia del manejo de fondos partidarios.

Es frecuente escuchar quejas de las autoridades partidarias cuando en un país se introducen normas que exigen la rendición de cuentas, detallada y ordenada, del ingreso y egreso de fondos en las arcas partidarias, con respaldo documental sólido. “¡Para cumplir con lo que la ley exige vamos a necesitar un equipo de contadores!”, protestan los dirigentes partidarios. Evidentemente necesitan un contador, pero además de eso necesitan abordar la problemática de la organización administrativa del partido, superando las rémoras de la improvisación, la falta de profesionalismo y la irracionalidad en la gestión de fondos.

La idea de la rendición de cuentas como práctica partidaria debe abarcar también la periódica información y escrutinio de la gestión misma de las autoridades al frente del partido. Esta rendición de cuentas se vincula estrechamente con la aplicación de los criterios de transparencia en la vida partidaria.

Otros sujetos de la obligación de rendir cuentas deberían ser aquellos miembros del partido que han asumido funciones públicas, bien porque han sido candidatos del partido y han resultado electos, bien porque han sido designados como miembros de un gobierno encabezado por el partido, o del grupo de oposición del partido, por ejemplo en el Congreso. Es frecuente escuchar la queja de los propios dirigentes partidarios sobre la independencia que adquieren los miembros de partido en función de gobierno. Este es un problema vinculado a cuestiones como la disciplina partidaria, la propiedad

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

de las bancas parlamentarias o el transfuguismo –cuya consideración excede el objeto de este artículo–, pero también está relacionado con la idea de la transparencia en la actuación partidaria. Las autoridades partidarias y los miembros del partido tienen derecho a saber qué están haciendo sus representantes en los órganos de gobierno y cómo están ejerciendo el mandato partidario. Además de la presentación periódica de informes escritos de gestión y actuación, sería una buena práctica que esos funcionarios mantuvieran un contacto fluido y presencial tanto con las autoridades como con los miembros del partido.

La transparencia de la relación dinero/política no es sólo de una cuestión normativa, Las normas son necesarias, pero no suficientes. 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 transparencia en materia de financiamiento de 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.

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

Institucionalización, democratización y transparencia

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. Un manejo transparente de las finanzas partidarias y de campaña puede contribuir a fortalecer a los partidos frente a los grupos aportantes.

Como se señaló en alguno de los talleres organizados por CAPEL, la transparencia en cuanto al financiamiento del partido puede contribuir a evitar el fenómeno de “partidos pobres y dirigentes ricos”.

La administración económica partidaria y de las campañas es un recurso de poder innegable en la organización del partido político. El lugar institucional y momento de ingreso de los fondos orienta ese poder a favor de los órganos centrales o locales, a favor de las autoridades partidarias o de los candidatos. La competencia para la toma de decisiones económicas que se establezca debe ser coherente con el perfil de distribución del poder que desea adoptar el partido. La competencia para tomar estas decisiones puede estar distribuida o concentrada; puede dejar mayor o menor margen de intervención a las minorías partidarias, puede ser asignada a uno o varios niveles de decisión unipersonal o colegiados, puede estar centralizada o descentralizada en órganos locales. Ninguna de estas decisiones será inocua en cuanto a la configuración del formato de liderazgo y poder interno⁶. La transparencia en cuanto al origen y destino de los fondos puede contrabalancear los posibles desequilibrios de poder interno, al tiempo que facilitará el control y generará incentivos para el correcto manejo de los fondos. Esto es así porque la transparencia aumenta los riesgos y costos de la utilización indebida —o incluso ilegal— de los fondos.

⁶ Al respecto ver Panebianco (1990).

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

Las normas sobre financiamiento de la política en cualquier país no tienen la finalidad de asfixiar a los partidos en una maraña burocrática costosa —y muchas veces ineficiente— sino la aplicación de principios de orden, racionalidad y transparencia en el manejo de fondos, que incluyen importantes sumas que provienen del presupuesto público, es decir del bolsillo de los contribuyentes. Para ello, los partidos deben adecuar sus estructuras organizativas en cuanto a los procesos de decisión, ejecución y control interno de las decisiones económico-financieras, teniendo en cuenta —entre otros— los siguientes principios: a) diferenciación de funciones; b) claridad en la asignación de competencias; c) sencillez y agilidad de procedimientos; d) ejecución eficiente de las decisiones; e) transparencia amplia sobre origen y destino de los fondos y f) control oportuno y eficiente de la gestión.

Los sistemas de control interno tienen por finalidad asegurar la racional administración de los recursos; verificar la exactitud de la información económico-financiera y su correlación con la correspondiente documentación respaldatoria; facilitar el control de legalidad y garantizar la transparencia en la gestión económica del partido. Un buen sistema de control interno requiere la fijación de una serie de normas y procedimientos para asegurar la transparencia y corrección en el manejo de fondos, así como la correcta contabilización de esos movimientos y la organización de un sistema confiable de soporte de información respaldatoria para cada movimiento. Cada autoridad o funcionario de partido es responsable del cumplimiento de estas normas y procedimientos en el ámbito de su competencia, aunque no se trate específicamente de personal contable. El sistema de control interno debería prever también la existencia de una instancia cuya función específica sea el control y auditoría. Otra opción es la contratación de una auditoría privada externa o bien la celebración de convenios con alguna ONG especializada en el tema e interesada en propiciar mecanismos de auditoría y transparencia.

Con vistas a la transparencia que debe orientar el manejo económico de los partidos, tanto en su funcionamiento ordinario como en lo relativo a las campañas electorales, los partidos deberían organi-

Institucionalización, democratización y transparencia

zar un sistema de información y registración que les permita no sólo cumplir de manera ágil, completa y veraz con las presentaciones periódicas exigidas por la ley, sino también disponer de todos los datos que pudieran ser necesarios para ofrecer un cuadro aún más completo de su situación y gestión económico-financiera.

Más allá de todas las previsiones instrumentales que se adopten y de la corrección formal y racionalidad de los procedimientos, poco se avanzará si no se instala en el partido, sus autoridades y funcionarios, y los candidatos una cultura de transparencia, integridad y control.

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.

Un cuadro completo de los movimientos económicos de un partido o de un candidato requiere información sobre todos los fondos que reciben. En este sentido las rendiciones de cuenta deben contener tanto los aportes privados como los provenientes de fondos públicos. La importancia de una información exhaustiva sobre los aportes privados radica en el hecho de que difícilmente puede obtenerse esta información por otra vía. Mientras es posible rastrear en el control de la ejecución presupuestaria del Estado, el flujo de dinero público –al menos el lícito– girado a los partidos, la mayoría de las legislaciones no obliga a los donantes privados a registrar sus aportes a los partidos o candidatos en forma detallada.

El elenco de actores obligados a rendir cuentas o presentar cualquier tipo de información está relacionado con la forma en que se organizan y desarrollan particularmente las campañas electorales, en cada país. Si se controlan los fondos de los partidos, pero los fondos y gastos de campaña se manejan por cuerda separada –por ejemplo, a través de comités de campaña por candidato, fundacio-

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

nes, “sociedades de amigos” de los candidatos u otras entidades—, poco se avanzará en materia de publicidad y transparencia, si no se les requiere también a esas entidades la información de financiamiento de campaña.

Insistimos, una vez más, en que de nada servirá establecer una exigencia de rendición de cuentas que abarque a múltiples actores del proceso político, si los organismos encargados de analizar y valorar esa información no cuentan con los medios humanos y materiales indispensables para procesarla.

El momento en que se debe presentar la rendición de cuentas tendrá influencia en su utilidad como mecanismo de transparencia. En lo que se refiere a la rendición de cuentas correspondiente a las campañas electorales, la mayoría de los países exige una rendición de cuentas posterior a la realización del comicio. A nuestro juicio, el modelo seguido por las legislaciones de Argentina, Brasil y Costa Rica es más valioso en este punto, ya que al exigir rendiciones de cuentas —aunque sean parciales— con anterioridad a la elección, generan la posibilidad de que el público cuente al momento de decidir su voto con información detallada del financiamiento, aun cuando ésta sea provisoria e incompleta. La presentación de estos informes previos se debe complementar, una vez realizada la elección, con los informes finales.

¿Qué mecanismos son útiles en materia de transparencia del financiamiento de los partidos?

1. La obligación de presentar rendiciones de cuentas. De los dieciocho países de Latinoamérica sólo El Salvador no exige la rendición de cuentas.
2. La utilización de balances uniformes que permitan la comparación de la información presentada por los partidos. La uniformidad de la información facilita también la tarea de auditoría que deben realizar los órganos de control. La adopción del sistema de balances-tipo debe ir acompañada de la elaboración de instructivos claros para guiar la tarea de los encargados de elaborar la información contable. Así se hace, por ejemplo en Argentina, México y en República Dominicana.

Institucionalización, democratización y transparencia

3. El carácter público de la información presentada por los partidos y los candidatos, en forma amplia y sin restricciones administrativas ni procesales. En América Latina hay todavía ocho países que no prevén la difusión o divulgación de la información que los partidos o los candidatos registren.
4. La garantía del derecho de acceso a la información y los mecanismos y procedimientos para hacer efectivo ese derecho y que no quede en una mera declaración formal de la ley.
5. La oportunidad de la información; es decir, la garantía de que la información estará disponible para el ciudadano en tiempo útil, esto es antes de que produzca su voto.
6. La utilización de internet para difundir la información.
7. La eliminación del anonimato en las donaciones. En América Latina, Chile y Perú aceptan algún tipo de donaciones anónimas, dependiendo de los montos involucrados; Honduras y Nicaragua establecen que las donaciones no podrán ser anónimas, salvo el caso de las colectas públicas. Esta salvedad es la que permite introducir una cuantiosa cantidad de dinero a las campañas sin detectar o sin transparentar el origen de esos fondos.
8. La obligación de reportar detalladamente y con documentación respaldatoria los gastos de campaña. El monitoreo sobre los gastos de campaña es una vía útil para detectar el verdadero volumen de los aportes.
9. La obligación de todos los actores relevantes en el proceso de reportar información sobre financiamiento de campañas. En muchos países se establece que son los partidos políticos quienes deben informar, pero son los candidatos quienes manejan realmente las campañas y el financiamiento por una vía indirecta —se crean las asociaciones de los amigos del candidato, las fundaciones de los candidatos, y otros mecanismos para canalizar fondos— y por esa vía se evade el control de la autoridad electoral y la información que se registra y divulga no refleja el verdadero cuadro de situación.

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

10. La obligación de rendición de cuentas y difusión de información debe estar referida a todos los momentos políticos relevantes del proceso electoral, lo que incluye el momento de la selección de los candidatos. Por ejemplo, un mecanismo contraproducente para la transparencia del manejo de fondos es el acortamiento de las campañas; se fija entonces un período artificial de campaña y se controlan los fondos en ese período, pero las campañas reales empiezan mucho antes al igual que la recaudación de fondos.
11. La existencia de organismos de control ágiles y efectivos, lo cual exige: independencia del poder político; competencia legal y capacidad técnica, lo que incluye una infraestructura adecuada. La mayoría de los países de la región cuenta con organismos de competencia especializada y única para controlar y supervisar el financiamiento de la política; en otros casos, la responsabilidad recae en órganos judiciales de competencia múltiple o en los organismos de control general de la administración.
12. El otorgamiento al organismo de control de facultades no sólo de registro, sino también de auditoría sobre la información que se brinda, para verificar su autenticidad, veracidad y si es completa o sólo parcial.

Las tablas siguientes presentan la situación de los países de América Latina en materia de rendición de cuentas y difusión de la información⁷.

⁷ La tabla refleja información general actualizada. Para detalles y variaciones por país, ver Ferreira (2004: 102-103).

Institucionalización, democratización y transparencia

Tabla 1
Rendición de cuentas

País	Contenido de rendición		Sujeto obligado a rendir cuentas		Cuándo se rinde cuentas	
	<i>Aportes</i>	<i>Gastos</i>	<i>Partidos</i>	<i>Candidatos</i>	<i>Antes elección</i>	<i>Después elección</i>
Argentina	X	X	X	----	X	X
Bolivia	X	X	X	----	-----	X
Brasil	X	X	X	X	X	X
Chile	X	X	X	X	----	X
Colombia	X	X	X	X	-----	X
Costa Rica	X	X	X	----	X	X
Ecuador	X	X	X	----	-----	X
El Salvador	----	-----	-----	-----	-----	-----
Guatemala	-----	X	X	----	-----	X
Honduras	X	X	X	----	-----	X
México	X	X	X	----	-----	X
Nicaragua	X	X	X	----	X	X
Panamá	X	X	X	X	-----	X
Paraguay	X	X	X	X	-----	X
Perú	X	X	X	-----	-----	X
República Dominicana	X	X	X	-----	-----	X
Uruguay	X	X	-----	X	X	-----
Venezuela	X	-----	X	X	-----	X

Fuente: Elaboración propia.

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

Tabla 2
Divulgación de información

País	Qué se difunde			Medio de difusión			Momento de difusión	
	<i>Aportes</i>	<i>Gastos</i>	<i>Copias</i>	<i>Gaceta Oficial</i>	<i>Diarios</i>	<i>Internet</i>	<i>Antes elección</i>	<i>Después elección</i>
Argentina	X	X	X	----	----	X	X	X
Bolivia	X	X	----	X	X	----	-----	X
Brasil	X	X	----	----		X	-----	X
Chile	X	X	X	X	X	X	-----	X
Colombia	X	----	----	X	X	X	-----	X
Costa Rica	X	X	X	-----	-----	X	X	X
Ecuador	X	X	X	-----	-----	X	-----	X
El Salvador	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Guatemala	----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Honduras	----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
México	X	X	X	X	----	X	-----	X
Nicaragua	----	-----	-----	-----	X	-----	-----	-----
Panamá	-----	X	----	X	----	X	-----	X
Paraguay	---	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Perú	X	X	X	-----	-----	-----	-----	X
República Dominicana	----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Uruguay	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Venezuela	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Fuente: Elaboración propia.

Institucionalización, democratización y transparencia

La exigencia de la rendición de cuentas y su regulación, por muy estricta que sea, son sólo el primer paso en el proceso tendiente a aumentar la transparencia en el manejo de fondos de los partidos y en la relación dinero/política. El logro de estos objetivos supone además la creación de los organismos de control adecuados⁸, el establecimiento de procesos de auditoría eficientes, la creación de mecanismos de divulgación y la garantía del derecho de acceso a la información.

La importancia democrática del valor de la transparencia en la relación dinero/política está siendo cuestionada actualmente por una corriente de opinión que se basa en la idea de que en materia de financiamiento de la política lo que hay que garantizar es la “sime-tría de la información”. La idea es que si todos los actores políticos desconocen todo sobre el financiamiento de la política, esto no afecta la calidad de la democracia y del proceso político. En consecuencia se propone la adopción de reglas que mantengan a la mayor cantidad de actores políticos en la ignorancia total sobre quién financia a quién y cómo y en qué montos⁹. Sobre la base de estas ideas, por ejemplo, la ley chilena de financiamiento de campañas, ha adoptado mecanismos como el del fideicomiso ciego, para el aporte de fondos a los partidos. El mecanismo funciona, en teoría, del siguiente modo: el donante dona a un partido pero lo hace a través de un organismo público, que cumple la voluntad del donante dirigiendo los fondos al partido determinado por el donante, pero no le dice de dónde surgen los fondos. A nuestro juicio, el mecanismo presenta varios problemas desde el punto de vista del control: 1) el donante no puede estar seguro de que los fondos lleguen al destinatario, ni que lleguen en su totalidad; 2) el partido tampoco puede estar seguro de que todos los fondos que le han sido destinados lleguen a sus arcas; 3) es difícil controlar el manejo de fondos que hace el organismo estatal que oficia de intermediario; 4) el organismo estatal es el único que conoce el origen y destino de los fondos y podría utilizar esa información discrecionalmente.

⁸ Ver, entre otros, Jaramillo (2004: 169-234).

⁹ Ackerman y Ayres (2002).

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

Este tipo de mecanismo genera en realidad un circuito paralelo de información –sin garantías de veracidad, ni posibilidad de auditoría– ya que lo que seguramente sucederá es que quien done le va hacer saber al candidato por vías indirectas que ya depositó la suma y de esta manera va a generar un mecanismo incontrolable de cobro de favores políticos que va a estar por fuera de la posibilidad de control del organismo electoral y sobre todo por fuera de la posibilidad de control y transparencia por toda la ciudadanía que seguirá en una perfecta “asimetría de la ignorancia”.

3. Transparencia, institucionalización y democratización

La pregunta que podemos hacernos es en qué medida contribuye la transparencia al fortalecimiento de los partidos desde el punto de vista interno, organizacional, y desde el punto de vista externo de su *performance* tanto electoral, como de ejercicio de funciones públicas.

Desde el punto de vista de la organización, la transparencia –entendida en el sentido amplio que hemos descrito más arriba– contribuirá a mejorar la calidad de la gestión, permitirá una más estrecha participación informada de los miembros del partido, sobre la base de condiciones de competencia interna equitativa, y facilitará la actuación de los órganos de control interno.

Es de destacar también que la consolidación de una cultura de la transparencia es consustancial con la idea de democratización de los partidos. La democracia interna partidaria es impensable en un contexto de secreto y opacidad en la gestión, de falta de circulación de la información, de ausencia de respeto por las reglas establecidas, etc. La democracia interna no se limita a la realización de elecciones periódicas de autoridades; democracia interna implica deliberación, debate y control de agenda y la única forma de hacer efectivas estas actividades es a través de la circulación de la información.

La vigencia de los principios de transparencia en la vida partidaria contribuye, asimismo, a la consolidación institucional del partido ya que genera un ámbito de interacción regulado objetivamente.

Institucionalización, democratización y transparencia

te que puede perdurar y actuar más allá de la presencia del líder o de los liderazgos coyunturales. La cultura del secreto conduce a la debilidad de la institución, ya que privilegia los acuerdos de cúpula y las dirigencias personalistas, en desmedro de la consolidación institucional.

En lo que hace al rendimiento electoral, la transparencia debería contribuir a mejorar los resultados de un partido en las elecciones, o por lo menos a aumentar el nivel de confianza de la gente en ese partido. Sin embargo, esto dependerá de las condiciones históricas concretas. En sociedades donde la transparencia no sea percibida como un valor o una característica positiva, la adopción de reglas y conductas transparentes no garantizará el reflejo electoral favorable al partido. En este sentido resulta preocupante que, según un informe del PNUD, el 41,9% de los encuestados en América Latina esté de acuerdo con pagar el precio de cierto grado de corrupción con tal de que las cosas funcionen¹⁰. En un contexto de tolerancia a la corrupción es difícil generar incentivos fuertes para que los partidos encaucen su acción sobre los principios de transparencia. Por el contrario, en sociedades que perciban a la transparencia como un valor, aumentará la legitimidad de los partidos que adopten prácticas transparentes y, seguramente, esa situación tendrá un correlato en las elecciones.

4. Conclusión

A modo de conclusión, nos parece oportuna una última reflexión sobre la relación entre las reglas y las prácticas en la política. La percepción generalizada en América Latina y en otras regiones—como ya vimos— es que el ámbito de los partidos políticos es de los más corruptos en cada sociedad. Cuando se trata de reformar las reglas del juego político, con vistas a obtener partidos más representativos y democráticos, los esfuerzos no pueden limitarse a la sanción de leyes o la aprobación de estatutos partidarios. Las normas, en este aspecto, no son más que incentivos para la conducta. Por sí solas no corrigen las desviaciones.

¹⁰ PNUD (2004: 79).

Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina

Si revisamos cartas orgánicas y demás reglamentos partidarios en América Latina encontraremos en muchos de esos documentos un sinnúmero de normas que recogen los criterios de transparencia en sentido amplio. Sin embargo, no siempre las prácticas se ajustan a esas reglas.

El fortalecimiento y modernización de los partidos políticos exige mucho más que la simple redacción de normas. Las reglas no son más que el primer paso en el logro de los objetivos planteados; las normas actúan como incentivos para el cambio de la cultura política, pero no lo garantizan por sí solas. Es menester, además, un verdadero compromiso de los actores políticos y de la ciudadanía toda en la construcción de nuevos consensos básicos y nuevos modos de hacer política. Sin ese compromiso podremos seguir adelante con los experimentos de ingeniería legal y constitucional, pero no lograremos un verdadero cambio del perfil de las prácticas políticas.

La formación y capacitación de los dirigentes es una responsabilidad central de los partidos. Del mismo modo en que las sociedades deben comprometer su esfuerzo en una tarea de construcción de ciudadanía que requiere una fuerte apuesta por la educación y la información, como sustentos de la participación responsable en el diseño y ejecución del destino común.

Bibliografía

Ackerman, Bruce y Ian Ayres. *Voting with Dollars: A new Paradigm for Campaign Finance*. Yale University Press, New Haven, 2002.

Corporación Latinobarómetro. *Informe Latinobarómetro 2005*. Disponible en: www.latinobarometro.org.

Ferreira, Delia. “Financiamiento político: rendición de cuentas y divulgación”. En Griner, Steven y Daniel Zovatto. (editores). *De las Normas a las Buenas Prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*. OEA–IDEA, San José, 2004.

Institucionalización, democratización y transparencia

Gallup para el World Economic Forum, encuesta Voice of the People 2004. www.weforum.org en la sección Media, Surveys.

IIDH/CAPEL. *Agenda para el fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina. Memoria del proceso de consultas regionales con partidos políticos*. San José, IIDH, 2006.

Jaramillo, Juan. “Los tribunales electorales en Latinoamérica. Un estudio comparativo”. En *Elecciones*. ONPE, Perú, Año 3, N° 4, 2004.

Panebianco, Angelo. *Modelos de Partidos* (trad. M. Trinidad). Alianza Editorial, Madrid, 1990.

PNUD. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos, Ideas y Aportes*. PNUD, Colombia, 2004.

Prats, Joan. “Ética para el buen oficio político”. En Kliksberg, Bernardo. (comp.). *La agenda ética pendiente de América Latina*. FCE–BID, BsAs., 2005.

Transparencia Internacional. *Barómetro Global de la Corrupción*. Disponible en: www.transparency.org/surveys.