

Transparencia del Financiamiento de los Partidos en América Latina[∇]

Por

Delia M. Ferreira Rubio[♦]

La preocupación por la transparencia en la relación dinero/política que se advierte en la agenda pública de muchos países en la actualidad, particularmente en Latinoamérica, está estrechamente ligada al problema de la corrupción que afecta las prácticas políticas. La calidad misma de la democracia se ve menoscabada cuando la influencia del dinero en la vida política pone en duda la verdadera representación que ejercen los funcionarios electivos. En efecto, ¿representan a la población, a los ciudadanos o son en realidad personeros de poderosos intereses económicos, aquellos que han contribuido a financiar su llegada al poder?

El tema del financiamiento de las campañas y los partidos políticos es sólo un capítulo dentro del complejo entramado de vinculaciones y contactos entre los intereses económicos y la actividad política y pública. La corrupción no se vincula exclusivamente con el dinero para las campañas; en muchas ocasiones el dinero ingresa directamente al patrimonio de algunos dirigentes y funcionarios, sin tener relación con los procesos electorales o la vida partidaria.

El hecho de que el tema del financiamiento de los partidos y candidatos ocupe un lugar de privilegio en la agenda se vincula con la generalizada percepción de que los partidos políticos son precisamente instituciones corruptas. La actividad política, los partidos, los dirigentes políticos son identificados como factores determinantes de la corrupción. Existe la percepción de que hay un divorcio entre una dirigencia política corrupta y una sociedad civil honesta, impoluta, transparente. 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 treinta mil 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 políticos. En la edición 2004 del Barómetro de Corrupción, los partidos políticos siguen al tope de la tabla, como la institución política más corrupta. En una escala de 1 (nada corrupto) a 5 (extremadamente corrupto), los partidos políticos reciben un promedio de 4 puntos¹.

Sin perjuicio de reconocer que el fenómeno de crisis de confianza en los partidos y en los dirigentes políticos está presente en casi todas las democracias contemporáneas, es preciso señalar que la situación en América Latina es particularmente preocupante. En la encuesta realizada en 2004 para

[∇] Síntesis de la conferencia pronunciada en el Instituto Federal Electoral de México DF en abril de 2005.

[♦] Doctora en Derecho, Universidad Complutense de Madrid. Profesora de la Universidad del CEMA en Buenos Aires, Argentina. deliaferreira@arnet.com.ar

¹ Ver www.transparency.org/surveys

el *World Economic Forum*, la imagen de deshonestidad de los políticos registró un 63%, en el promedio mundial, siendo Latinoamérica –con el 87%– la región del mundo donde se registra el índice mayor² de imagen de deshonestidad de los políticos.

La transparencia se presenta como una estrategia esencial en la lucha contra la corrupción. La idea de transparencia se refiere no sólo a la publicidad o difusión o divulgación de información relacionada con campañas electorales o financiamiento de la política en general, sino que comprende un espectro más amplio de acciones y obligaciones, vinculadas con la participación, la integridad y el respeto del Estado de Derecho. En particular, con referencia a los procesos electorales y las campañas proselitistas, aplicar criterios de transparencia implica establecer un marco de actuación que incluya el juego limpio, el respeto de las reglas del juego electoral y de la vida partidaria, la eliminación del fraude, la honestidad y la probidad como regla de conducta de los funcionarios públicos y de los candidatos, el control y la sanción de las posibles desviaciones y también la apertura, el acceso a la información, la divulgación de la información pública. Los estándares de conducta exigidos por la transparencia, así entendida, son más estrictos. Hay países que, por ejemplo, podrían acreditar el cumplimiento de la apertura y difusión de informaciones relativas al proceso electoral, sin embargo no garantizan el derecho de acceso a la información, ni la relevancia y oportunidad de la información publicada, ni su veracidad. La publicidad es sólo una faceta de la transparencia como criterio de integridad del proceso político.

Transparentar el financiamiento de la política contribuye a mejorar la calidad de la democracia; esencialmente porque la transparencia nos permite transformar al voto en un consentimiento informado. Es decir, permitir que el ciudadano cuando emite su voto cuente –para formar su decisión- con algo más que la imagen sonriente del candidato en los afiches de campaña, o el slogan de campaña que repite en cada entrevista. Saber quién está detrás de los candidatos, o detrás de los partidos políticos, permite descubrir la coherencia del discurso político y la consistencia de las propuestas de campaña.

La transparencia es, además, una herramienta esencial para el control de la gestión y la evaluación de las políticas públicas. Transparencia es dar a conocer y permitir que haya acceso a la información que sea relevante para después poder valorar la gestión pública de los candidatos una vez electos, para poder calibrar si las políticas públicas que llevan adelante son inspiradas realmente desde el bien común, o son la respuesta y pago de favores a quienes han contribuido al financiamiento de la campaña.

Al aumentar el grado de transparencia sobre el financiamiento de los partidos y las campañas, aumenta el costo de la corrupción ya que el riesgo de que se descubran los actos corruptos es más alto. Por lo tanto, si bien las reglas de transparencia no garantizan por sí solas la desaparición de la corrupción, generan sí incentivos para que el juego político sea más limpio.

² **Gallup International** (para el WEF): *Voice of the People* - 2004.

En la búsqueda de transparencia en el financiamiento de la política, la prensa y en particular el periodismo de investigación han jugado un rol esencial. En efecto el descubrimiento de sucesivos escándalos vinculados al otorgamiento de beneficios a cambio de fondos para campaña, no sólo ha alertado a la población sobre la conducta de los dirigentes políticos, sino que ha generado la elaboración de nuevas reglas legales para encauzar la relación dinero/política.

La prensa tiene también otra función en materia de transparencia y es la de informar a la ciudadanía en tiempo y forma sobre los procesos normales y sobre la importancia de la transparencia; es decir, contribuir en el proceso de construcción de ciudadanía. El compromiso continuado de la prensa con la transparencia en esta materia significaría un importante incentivo para que partidos y candidatos ajustaran su conducta a los parámetros legales; bien porque aumentaría el riesgo de exposición frente a conductas irregulares -con la posible repercusión en términos de votos o prestigio-, bien porque la información sobre el cumplimiento de la ley podría reportar beneficios en términos de generación de confianza por parte del electorado. Recientemente se realizó un relevamiento sobre el tema en 18 países de América Latina del que surgió que la prensa aborda el tema del financiamiento de la política en forma permanente en México; no tiene ningún interés por el tema en Uruguay, y en el resto de los países se ocupa del financiamiento de la política sólo con motivo de las elecciones o cuando se descubre algún escándalo³.

La forma en que está regulado el financiamiento de las campañas varía significativamente entre los países. En algunos casos, la legislación favorece la tarea de los periodistas de investigación porque se exige la registración de movimientos económico-financieros, o bien porque se prohíbe el anonimato de las donaciones, por ejemplo; en otros casos, los reportes son casi inexistentes, parciales o de dudosa veracidad y se autoriza el anonimato de las donaciones, con lo cual seguir la ruta del dinero es más complicado.

Conocer la legislación aplicable es un activo importante en la tarea del periodista de investigación porque le permite detectar los problemas y las falencias de la ley y saber realmente si hay incumplimiento respecto a la norma legal que está vigente en el momento. Además le permite saber por dónde se van a canalizar los fondos que no se ajustarán a las restricciones y vías establecidas por la ley. Es muy frecuente, por ejemplo, que las leyes prohíban el aporte de empresas o personas jurídicas; en realidad cuando uno encuentra este tipo de prohibición en la ley, puede presumir -y la historia del financiamiento de la política ofrece innumerables casos- que se generará una corriente subterránea y oculta de fondos que ingresarán a la campaña por vías indirectas, interpósitas personas, facturas falsas, etc..

En materia de regulación del financiamiento dos eran las tendencias predominantes: a) la tendencia a privilegiar la imposición de límites y restricciones (límites a los montos de aportes y gastos, reducción del tiempo de duración de las campañas, prohibición de donaciones en función del carácter

³ FERREIRA RUBIO, D.: "*Financiamiento político: rendición de cuentas y divulgación*", en GRINER, S. y ZOVATTO, D.: *De las Normas a las Buenas Prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, OEA-IDEA, San José de Costa Rica, 2004, Primera Parte, Capítulo 3, pp. 77-106.

del donante, etc.) y b) la tendencia a privilegiar la transparencia, el acceso a la información y la difusión de información (privilegiar la libertad de donación y gasto, con algunos límites básicos, pero exigir el máximo de reporte, registración, difusión y acceso ilimitado a la información).

Comienza a desarrollarse ahora otra tendencia -contraria al concepto de transparencia-, que se basa en la idea de que en materia de financiamiento de la política lo que hay que garantizar es la “simetría 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 montos⁴. 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.

Este tipo de mecanismo genera en la realidad la existencia de 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 las 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”.

¿Qué mecanismos son útiles en materia de transparencia?

- ✓ La obligación de presentar rendiciones de cuentas. De los 18 países de Latinoamérica sólo El Salvador no exige la rendición de cuentas.
- ✓ 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

⁴ ACKERMAN, B y AYRES, I.: *Voting with Dollars: A new Paradigm for Campaign Finance*, Yale University Press, New Haven, 2002.

de los encargados de elaborar la información contable. Así se hace, por ejemplo en Argentina, México y en República Dominicana.

- ✓ 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 8 países que no prevén la difusión o divulgación de la información que los partidos o los candidatos registren.
- ✓ 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.
- ✓ 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.
- ✓ La utilización de internet para difundir la información.
- ✓ 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.
- ✓ 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.
- ✓ 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.
- ✓ 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.

- ✓ 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.
- ✓ 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.

Los cuadros siguientes presentan la situación de los países de América Latina en materia de rendición de cuentas y difusión de la información.

Rendición de cuentas⁵

País	Contenido de rendición		Sujeto obligado a rendir cuentas		Cuándo se rinde cuentas	
	Aportes	Gastos	Partidos	Candidatos	Antes elección	Después elección
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

⁵ La tabla refleja información general. Para detalles y variaciones por país, ver FERREIRA RUBIO, D.: “Financiamiento político: rendición de cuentas y divulgación”, cit., Cuadro I, p. 102.

Divulgación de información⁶

País	Qué se difunde		Medio de difusión				Momento de difusión	
	Aportes	Gastos	Copias	Gaceta Oficial	Diarios	Internet	Antes Elección	Después elección
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	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Las normas por sí solas no garantizan la transparencia. La transparencia exige un compromiso de los actores políticos con el cumplimiento de estos principios. Debemos lograr es una sinergia entre las organizaciones de la sociedad civil, los organismos de control y el periodismo fundamentalmente para hacer efectivos los estándares de integridad que exige la transparencia de los procesos electorales.

Hay que tener en cuenta que la violación de las reglas del financiamiento de la política en las campañas, la aceptación de fondos de dudoso origen, el ocultamiento de la fuente del dinero, la utilización de fondos a través de canales clandestinos, no son más que la antesala de la malversación de los fondos públicos. De manera que tenemos que controlar antes para no lamentarnos después.

La transparencia en materia de financiamiento de los procesos electorales es una forma de aumentar la participación de la ciudadanía en la selección de sus dirigentes y en el control de la acción pública. No se trata de una cuestión de mera curiosidad o de afán detectivesco, sino de la lucha por el mejoramiento de la calidad de nuestras democracias, un objetivo con el que todos los ciudadanos deberíamos sentirnos comprometidos.

⁶ Idem, Cuadro II, p. 103.