

ESTE ARTÍCULO PERTENECE AL LIBRO:

Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, Jorge Navarrete e Ignacio Walker (editores), *Reforma de los partidos políticos en Chile*. Santiago: PNUD, CEB, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y CIEPLAN, 2008.

FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS: RENDICIÓN DE CUENTAS Y CONTROL



DELIA M. FERREIRA RUBIO

CENTRO DE ESTUDIOS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS
APLICADAS, BUENOS AIRES

RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA: ANTÍDOTOS CONTRA LA CORRUPCIÓN

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.

En el ámbito político la rendición de cuentas se regula y practica de diversa forma y con variados alcances; la mayoría de los países regula la presentación periódica de informes y reportes del Ejecutivo al Congreso sobre la marcha de los asuntos públicos, así como la obligación de hacer públicos y entregar a los correspondientes órganos de control informes sobre ejecución presupuestaria y balances, reportes sobre desarrollo de políticas, rendimiento de gestión por programas y objetivos, etcétera. Estas rendiciones de cuentas son la condición previa a la evaluación de la labor de las autoridades y permiten el ejercicio de la función de control, clave en el funcionamiento del Estado moderno. 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 gobierno (Prats, 2005: 176-212).

La rendición de cuentas de las personas jurídicas en general está regulada como una obligación de las autoridades hacia los miembros de la sociedad o asociación. Modernamente, la legislación establece que las rendiciones de cuentas en materia económica —los balances y estados contables— deben registrarse y hasta en algunos casos publicarse, para dejar a salvo los derechos de terceros posiblemente afectados. A mayor responsabilidad pública, mayores son las obligaciones; así las obligaciones de rendición de cuentas, registración y publicidad son mayores para las sociedades anónimas que cotizan acciones en el mercado bursátil, que las exigencias que debe cumplir una simple asociación civil.

Tradicionalmente, la rendición de cuentas en los partidos políticos estaba centrada en la relación autoridades partidarias/miembros del partido. Los órganos ejecutivos rendían cuenta ante las convenciones o asambleas. Los funcionarios públicos electos en representación del partido informaban a los órganos partidarios sobre su gestión. En lo que hacía al manejo de fondos, los partidos actuaban casi como cualquier otra persona jurídica: al cierre del ejercicio hacían el balance. En algunas legislaciones se exigía también la publicación del balance, pero la intervención de la autoridad era de carácter meramente registral.

La creciente preocupación por la corrupción que involucra a los partidos políticos y al aparato estatal, y la búsqueda de antidotos para estas prácticas —que afectan no sólo la calidad de las democracias, sino incluso el desarrollo económico de los países y el bienestar de la población— pusieron el foco en las vinculaciones entre los dirigentes y funcionarios y los representantes de los intereses económicos. 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.

Existe la percepción y la presunción de que toda actividad política es por naturaleza corrupta. Los resultados del Barómetro Global de Corrupción —edición 2006— de Transparency International muestran, como ya había sucedido en los 2 años anteriores, que las instituciones percibidas como más afectadas por la corrupción son los partidos políticos. Los datos del Latinobarómetro 2006 dan cuenta del desprestigio y la desconfianza que los partidos políticos generan en la sociedad. El nivel promedio de confianza (Mucha confianza y

Algo de confianza) en los partidos políticos es de 22%. Desde hace una década los partidos políticos, que son instituciones fundamentales para la democracia, registran los niveles más bajos de confianza en comparación con el resto de instituciones políticas y sociales.

En este contexto, la búsqueda de transparencia se presenta como una estrategia clave en la lucha contra la corrupción, como complemento de los enfoques clásicos que ponen el acento en las respuestas sancionatorias. El concepto de transparencia es complejo y se vincula con la exigencia de estándares de integridad en la acción política, empresarial, sindical 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.

Sin perjuicio de señalar que en la actualidad se advierte en América Latina una tendencia a ampliar la exigencia de transparencia hacia cuestiones como la afiliación, la elección de autoridades partidarias y la selección de candidatos, abordaremos en este artículo la problemática de la rendición de cuentas económico-financiera de los partidos políticos, como condición indispensable pero no suficiente para la transparencia en el financiamiento de la política.

En materia de manejo de fondos por parte de los partidos políticos la transparencia contribuye a mejorar la calidad del proceso democrático, ya que:

- mejora la calidad de la información del elector/ciudadano.
- facilita la identificación de vinculaciones entre políticos y sectores de interés,
- genera incentivos para evitar conductas corruptas o, por lo menos, aumenta el costo o el riesgo que traen aparejados los actos de corrupción,
- permite la verificación del cumplimiento de las normas sobre financiamiento,
- pone obstáculos a la desviación de fondos públicos a favor del partido de gobierno,
- genera incentivos para el control recíproco de los partidos políticos,
- brinda insumos y parámetros para la evaluación de las decisiones de los funcionarios.

Originariamente, el control de la autoridad pública sobre el manejo de las finanzas partidarias era prácticamente inexistente. El de los partidos políticos era un ámbito exclusivamente privado, en el que regía el principio de la máxima libertad en cuanto a la recaudación y empleo de los recursos. Aunque hay antecedentes de regulación sobre este ámbito de la actividad política que se remontan a principios del siglo xx, fue hacia fines de la década del 50 cuando los países comenzaron a regular en forma más exhaustiva el funcionamiento de los partidos políticos y su financiamiento. Este avance de la legislación estuvo impulsado por dos factores: por un lado la constitucionalización de los partidos políticos; por el otro la aparición de escándalos con repercusión pública significativa vinculados con actos corruptos de funcionarios públicos, relacionados con la financiación de la política.

La evolución de la legislación en materia de transparencia del financiamiento de los partidos y de las campañas electorales presenta diversas etapas. La primera etapa se caracterizó por la exigencia de presentar rendiciones de cuentas a organismos de control con competencia específica en materia de partidos políticos. Un segundo paso se orientó a la regulación detallada de la forma y contenido que debían tener las rendiciones de cuentas para permitir el análisis y comparación de la información. El tercer paso ha consistido en la generación de mecanismos de difusión y divulgación de la información contenida en las rendiciones de cuentas. No basta ya que esos datos se registren; no basta que el organismo de control acceda a ellos, verifique su legalidad y aplique las sanciones correspondientes; es necesario —además— que se garantice la llegada de la información a la prensa y a los ciudadanos, de manera efectiva, sencilla y oportuna.

En materia de regulación del financiamiento de la política es más importante, desde el punto de vista de la calidad del proceso democrático, la transparencia sobre el origen y destino de los fondos con que los partidos y candidatos financian su actividad, que el establecimiento de límites y restricciones de difícil aplicación y control. Es necesario facilitar al ciudadano información sobre quién está detrás de cada candidato. Esta publicidad, en la medida en que sea completa y oportuna, posibilita el 'voto informado' del ciudadano y generará incentivos para que los partidos se controlen recíprocamente y ajusten su conducta a los parámetros legales y a las exigencias de la opinión pública. La información sobre quién financia a un candidato permite, además, verificar la coherencia de su discurso y la verdadera intención de las medidas de gobierno en caso de resultar electo.

A nuestro juicio, lograda la divulgación y disponibilidad de la información correspondiente al financiamiento, la etapa siguiente en la regulación será la etapa de la auditoría. La legislación apuntará a generar mecanismos para garantizar la veracidad de la información reportada por los partidos. Los organismos de control serán dotados de capacidad de generar su propia información de contraste que sirva de estándar de valoración de los informes presentados por los partidos. Las legislaciones mexicana y argentina avanzan ya en esa dirección.

¿Cuál es la situación en América Latina en materia de rendición de cuentas? (Ferreira Rubio, 2004: 77-106). El único país que no exige ni siquiera una mínima rendición de cuentas es El Salvador. Uruguay abandonó su larga tradición de no exigir rendición de cuentas en ocasión de la elección presidencial de 2004. En otros países se exige la presentación de registros y libros contables pero la información —disponible para el órgano de control— es reservada y la ciudadanía no tiene derecho de acceder a la misma (Nicaragua, Venezuela, República Dominicana, Guatemala y Honduras). En diez países las leyes prevén mecanismos de publicidad y divulgación de algún tipo de información relacionada con el financiamiento ordinario de los partidos o de las campañas electorales. En Costa Rica y Argentina se prevé la divulgación de información relevante antes del acto electoral, lo que apunta a aumentar los elementos de juicio disponibles por el elector antes de decidir su voto. En siete países las leyes prevén la utilización de internet como medio de difusión de la información (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador y México). A pesar de estos avances, se detectan todavía en la región serias fallencias en materia de derecho de acceso a la información pública y en particular a la que se vincula con el financiamiento de los partidos.

El acceso a la información todavía es abordado en los países de la región con una óptica procesalista, que pone el acento en generar procedimientos y garantías y recursos que tienen que ver con una visión burocratizada del acceso a la información. A nuestro juicio, el avance tecnológico que supone internet introduce un factor de cambio cualitativo en materia de derecho de acceso a la información. Los esfuerzos para garantizar ese derecho deben estar orientados hoy a exigir que la mayor cantidad de información se «suba» a internet y a controlar la calidad de esa información y la accesibilidad, no sólo en términos de conexión a internet, sino sobre todo en términos de ordenamiento, presentación y carácter amigable de los formatos.

LLEVAR LAS CUENTAS

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 es muchas veces 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.

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 y e) control oportuno y eficiente de la gestión.

La competencia para la toma de decisiones económicas es un recurso de poder muy relevante en el cuadro de poder interno de los partidos; así, el sistema que se establezca debe ser coherente con el perfil de distribución del poder que pretende 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 unipersonales 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 interno (Panebianco, 1990).

Obviamente, la organización y procedimientos que el partido adopte deben atender a las particularidades de la normativa aplicable en cada país. Así, por ejemplo, hay legislaciones que concentran el manejo de fondos y la obligación de rendir cuentas en los partidos, excluyendo de esa responsabilidad a los candidatos; otras ponen a los candidatos en el centro de la escena al asignarles el manejo de los fondos de campaña con independencia del partido que los postule.

Una tendencia generalizada en materia de financiamiento de la política apunta a la personalización de la responsabilidad en una figura: el Tesorero, el Responsable de Campaña, Agente financiero, etcétera. La personalización de la responsabilidad en materia financiera busca a generar incentivos para el cumplimiento fiel de las normas evitando la licuación de la responsabilidad.

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. Para estructurar su sistema de control interno, el partido político debería contemplar algunos elementos básicos: a) asignación claramente diferenciada de las funciones de decisión y ejecución de los movimientos económico-financieros; b) procedimientos claros, sencillos y verificables de ingreso y egreso de fondos y movimientos patrimoniales; c) diseño de documentación estandarizada para el registro de las diversas operaciones; d) garantía de idoneidad en el personal y de dotación de la infraestructura necesaria para la registración y fiscalización permanente del manejo económico-financiero.

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. Asimismo

el control interno exige la incorporación de por lo menos un profesional contable habilitado, que tendrá a su cargo la tareas de registración, formulación de balances y elaboración de los estados contables, conforme a las reglas de contabilidad vigentes en el país.

El sistema de control interno debería prever también la existencia de una instancia cuya función específica sea el control y auditoría. El partido puede organizar un mecanismo de fiscalización interna a través de la creación de un órgano —generalmente colegiado— de Revisión de Cuentas. También podría optarse por la creación del cargo de Síndico encargado de la misma función de control de la legalidad y buena gestión y registro de las actividades económico-financieras del partido. 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.

Los partidos deben organizar sus sistemas contables y de información de manera tal que tanto la autoridad pública, como la ciudadanía, puedan acceder a las informaciones que son pertinentes de conformidad a las reglas de financiamiento de los partidos y que ofrezcan un cuadro exhaustivo y veraz de todos los movimientos económico-financieros del partido, de su situación patrimonial y de la gestión de los recursos. Como requisito mínimo, los registros contables de los partidos deben componerse de todos los libros que exija la autoridad fiscal competente en cada país; en la registración y organización de la información deberán cumplirse también las reglas y criterios adoptados por los organismos profesionales.

El partido deberá organizar un mecanismo ordenado y accesible de archivo de documentación respaldatoria, para lo cual podría instrumentar como reaseguro de la información un procedimiento de conservación digitalizada de la documentación. Además y salvo que los formatos estén fijados por la autoridad de control, el partido debería diseñar y estandarizar los formularios a través de los cuales quedarán registradas las distintas operaciones o movimientos de fondos.

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 organizar 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 com-

pleto de su situación y gestión económico-financiera. Para cumplir con estos objetivos, los partidos deberían contar con los siguientes registros:

- a. Registro de aportes privados. En este registro deberían constar para todos los aportes los siguientes datos: nombre o razón social del aportante, demás datos identificatorios, domicilio, fecha, número y demás datos del comprobante de ingreso emitido, con identificación de la cuenta bancaria correspondiente, monto aportado —si es en efectivo— o descripción y valor del bien o servicio, si se trata de un aporte especie.
- b. Registro de aportes públicos. En este registro constarán los ingresos provenientes de fondos públicos, con indicación de monto, fecha de recepción, y cuenta bancaria en la que ingresan.
- c. Registro de Gastos Ordinarios y Registro de Gastos de Campaña. En estos registros deberían constar todos los gastos efectuados por el partido, con indicación de fecha, monto de la operación, identificación completa del proveedor del bien o servicio o del receptor de los fondos, datos del comprobante correspondiente, destino de los fondos.

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.

RENDIR CUENTAS

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.

Es creciente el número de legislaciones que adopta lo que se conoce como «balance uniforme» al regular la rendición de cuentas

partidarias. De acuerdo a este sistema la ley exige que los partidos o candidatos, según sea el caso, presenten los balances y estados contables en un formato uniforme prefijado. La adopción de balances-tipo tiene la ventaja de la uniformidad de la información, lo que permite la comparación y el análisis y facilita la tarea de los auditores. 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, Perú.

La información solicitada y su grado de desagregación y detalle están indudablemente relacionados con las normas sustantivas sobre financiamiento de la política. Así, si la ley autoriza, por ejemplo, las donaciones anónimas, en el balance y los estados contables, esta cifra se reportará en forma agregada o a lo sumo discriminada por fecha, pero sin mencionar los datos de los aportantes.

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 —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. Una forma de lograr esta segunda vía de acceso a los aportes privados es la de otorgar ventajas impositivas o fiscales para esas donaciones; estos beneficios funcionan como incentivos para declarar las donaciones efectuadas.

La mayoría de los países de América Latina que prevén la rendición de cuentas, exigen que ésta reporte en forma detallada los nombres de los aportantes y los montos que cada uno aporta. Entre la información solicitada respecto de los aportantes, algunos países exigen que se indique el domicilio del aportante, lo cual permite detectar, por ejemplo, aportes de una misma persona o grupo familiar dividido en porciones menores para no violar los límites al monto de los aportes impuestos por la ley. Exigen la indicación del domicilio o dirección postal: Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Paraguay y Perú. Otro dato que puede resultar significativo es el relacionado con la profesión o actividad del aportante y la empresa para la que trabaja, o el nombre del empleador. Esto permite detectar

posibles aportes encubiertos de parte de dichas empresas o de parte de otros aportantes que no desean aparecer. En Estados Unidos, por ejemplo, se solicita esta información.

También es muy importante que se brinde al organismo de control información detallada sobre los aportes de fondos públicos, en el caso de que existan, ya que esta información permite comparar y verificar los registros partidarios o de candidatos. Por otra parte, es importante que se conozca el monto concreto de lo que el Estado aporta a cada partido y campaña, para verificar si se ha cumplido la ley o si se han realizado aportes por fuera de las normas aplicables, aportes que puedan beneficiar a algún sector político en detrimento de los demás. Se dirá, a este respecto, que es suficiente con el control de la ejecución anual del Presupuesto general del Estado; sin embargo, esa revisión de cuentas está más orientada a la verificación contable y a la detección de casos de malversación de fondos, que a la investigación desde el punto de vista de la transparencia de la relación dinero/política.

Las rendiciones de cuentas deben reflejar también, y en forma detallada, los gastos de los partidos o candidatos. Tener información sobre lo efectivamente gastado es una vía indirecta de verificar la veracidad de los datos sobre ingresos. La información sobre gastos o egresos tiene particular relevancia en aquellos países que establecen límites a los gastos de campaña, o a los gastos en determinados rubros, como por ejemplo, publicidad televisiva. Cuando se establece la obligación de reportar los gastos, se generan incentivos para transparentar más ingresos, a efectos de que la disparidad de las cifras no sea muy llamativa. Los sistemas de aporte público en la forma de compensación o reembolso de gasto electoral generan incentivos para la rendición de cuentas en este rubro, pero puede provocar también la tendencia a aumentar sin justificativo las cifras de gasto, en un intento de obtener más fondos públicos que los realmente merecidos.

Para facilitar las tareas de auditoría, cruzamiento y verificación de los datos, es importante que la información sobre gastos efectuados detalle el receptor de los fondos, el monto entregado, la fecha y el concepto por el cual se produce el gasto. Exigen la identificación de los proveedores de bienes y servicios con indicación detallada de los montos correspondientes, entre otras, las legislaciones de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Panamá.

La exigencia de mayor volumen de información debe ser acompañada de la infraestructura necesaria para su almacenamiento, cruzamiento, puesta a disposición y auditoría. De nada servirá pedir

información exhaustiva si el órgano de control no está capacitado para analizarla, publicarla y permitir el acceso del público a dichos informes (Nassmacher, 2003: 255-256).

El elenco de actores obligados a rendir cuentas o presentar 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, fundaciones, «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, aún cuando ésta sea provisoria e incompleta. La presentación de estos informes previos se debe complementar, una vez realizada la elección, con los informes finales.

El cuadro 1 resume información comparada sobre la regulación de las rendiciones de cuentas en los países de América Latina.¹

1. La tabla refleja información general actualizada. Para detalles y variaciones por país, véase Ferreira Rubio: «Financiamiento político: rendición de cuentas y divulgación», cuadro 1, p. 102.

Cuadro 1
Rendición de cuentas

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

CON LA RENDICIÓN DE CUENTAS NO ALCANZA

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 adecuados (Jaramillo, 169-234), el establecimiento de procesos de auditoría eficientes, la creación de mecanismos de divulgación y la garantía del derecho de acceso a la información.

Los organismos de control del financiamiento político deben ser independientes del poder político, contar con la infraestructura humana y física necesaria para desarrollar su labor y tener las competencias necesarias para trascender el rol de meros registradores y archivadores de información, y transformarse en actores principales

en el proceso de auditoria, seguimiento, verificación, difusión y divulgación de la información relacionada con el origen y destino de los fondos que manejan los partidos y los candidatos.

La transparencia de la relación dinero/política no es sólo de una cuestión normativa; por el contrario, representa en nuestras sociedades un desafío cultural antes que legal. No comprender la naturaleza profunda del problema lleva, en la mayoría de los países de la región, al recurso fácil de pretender cambiar una realidad de secreto y corrupción con la mera sanción de leyes.

Las normas son necesarias, pero no suficientes. Si se pretende mejorar la calidad de la democracia, disminuir los grados de corrupción, mejorar la representatividad de los dirigentes y alcanzar niveles razonables de buen gobierno, paralelamente deberá trabajarse en la construcción de ciudadanía y en la consolidación de una verdadera cultura democrática.

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 fiscalización del dinero en 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. Mientras un 41,9% de la población piense que cierto grado de corrupción es tolerable a cambio de un gobierno eficiente y eficaz (PNUD, 2004: 79), las leyes que aspiren a controlar el fenómeno de la corrupción serán —en el mejor de los casos— sólo parcialmente eficaces.

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 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. Se trata pues de generar verdaderos cambios culturales, cambios en la estructura de valores, que permitan mejorar las condiciones sociales para el funcionamiento de las instituciones democráticas.

REFERENCIAS

- FERREIRA RUBIO, D. (2004). «Financiamiento político: rendición de cuentas y divulgación». En S. Griner y D. Zovatto (editores), *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*. San José de Costa Rica: OEA-IDEA.
- Jaramillo, J. (2004). «Los tribunales electorales en Latinoamérica. Un estudio comparativo». En *Elecciones*, 3 (4).
- NASSMACHER, K. (2003). «Fiscalización, control y cumplimiento de la normatividad sobre financiamiento político». En M. Carrillo, A. Lujambio, C. Navarro y D. Zovatto (coord.), *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la Democracia*. México: FCE-IDEA-IFE.
- PANEBIANCO, A. (1990). *Modelos de partidos*. Trad. M. Trinidad. Madrid: Alianza Editorial.
- PNUD. (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Ideas y Aportes*.
- PRATS, J. (2005). «Ética para el buen oficio político». En B. Kliksberg (comp.), *La agenda ética pendiente de América Latina*. Buenos Aires: FCE-BID.