

Financiamiento político: rendición de cuentas y divulgación

Delia M. Ferreira Rubio

I. Transparencia del financiamiento político y democracia: ventajas y conflictos

La corrupción vinculada al financiamiento de la política, especialmente de los partidos y los candidatos durante las campañas electorales, aparece en sistemas políticos y culturales tan distintos como los de Estados Unidos, Italia, Japón, España, Colombia o Alemania. Se repite entonces la secuencia: escándalo-dictado de leyes -nuevos escándalos-corrección a las normas, y así sucesivamente. Los intentos normativos para enfrentar estos problemas han recurrido a dos tipos de herramientas:

- a) el establecimiento de regulaciones cada vez más detalladas, con la fijación de límites y restricciones específicas para cada tipo de actividad, conducta o situación problemática;
- b) la creación de mecanismos de transparencia que pongan en evidencia la relación dinero/política.

Es evidente que ninguna de las dos herramientas por sí sola garantiza la eliminación -o, por lo menos, la disminución sustancial- de la corrupción, la compra de influencia, la colonización del poder por parte de sectores económicamente poderosos, el enriquecimiento ilícito, etc. La combinación de elementos de uno y otro tipo debe guardar relación con las condiciones sociales, culturales, políticas y económicas de cada país, en cada momento histórico. Serán determinantes, entre otros, la infraestructura de control disponible para verificar el cumplimiento de las

normas, así como la postura de la sociedad con respecto a las leyes (anomia, respeto del Estado de Derecho, premios y castigos relacionados con el cumplimiento de las normas, etc.).

A nuestro juicio¹, en materia de financiamiento de la política es más importante establecer mecanismos de transparencia del movimiento de fondos con los que se financian tanto las actividades ordinarias de los partidos como las campañas electorales, que establecer o reforzar restricciones y prohibiciones de difícil control.

El desafío, en esta materia, consiste en crear los medios para que la relación entre dinero y política sea cada vez más transparente, para permitir a los ciudadanos saber quién o qué está detrás de cada partido o candidato. Esta publicidad, si es efectiva, posibilitará 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 en la materia, que pueden ser incluso más estrictas que las normas de la ley. La experiencia comparada demuestra que la imposición de límites y restricciones no evita el ingreso de fondos ilegales a los partidos políticos, sino que -por el contrario- genera incentivos para que los actores involucrados diseñen mecanismos más sofisticados para canalizar el dinero hacia los partidos, sin dejar huella. La política legislativa de imponer límites y restricciones puede generar en la sociedad la sensación de que el problema ha sido controlado. Sin embargo, la distancia entre la norma y la realidad puede ser absoluta. Las normas que establecen límites no son eficaces si no van acompañadas de mecanismos de transparencia y órganos de control eficientes.

Así como las normas exigen que se informe adecuadamente a un paciente antes de que preste su consentimiento para una cirugía o la aplicación de un tratamiento, del mismo modo, el Estado debe garantizar al ciudadano que, antes de dar su consentimiento para ser gobernado por un candidato, es decir antes de votar, podrá contar con la información adecuada que le permita saber qué recursos ha recibido el partido o candidato, cuál es su origen, cuánto se ha gastado en la campaña, en qué se ha gastado. La posibilidad de un acceso efectivo a esta información permitirá al ciudadano conocer algo más que los discursos de campaña y las plataformas electorales que, por otra parte, no siempre se cumplen luego en el gobierno. El ciudadano tendrá, entonces, más elementos a su disposición para dar su consentimiento, para decidir su elección; tendrá la posibilidad de emitir un “voto informado”. Recordemos el caso de *Generation Ecologie* -el partido verde francés- que, a pesar de su prédica pro-ambientalista, durante años había aceptado la financiación de un laboratorio suizo, señalado como principal contaminante del Rin². Dudo mucho que los votantes del partido verde hubieran votado a su favor si hubieran conocido esta información antes de la elección. La fuente de financiamiento representaba, en este caso, un conflicto de intereses de primer orden, además de poner de manifiesto la falta de coherencia entre el discurso y la acción.

¹ Véase al respecto, Ferreira Rubio, Delia (1997) *Financiamiento de Partidos Políticos*; (1998) *El control del financiamiento de la política*; (1998) Los sistemas de financiamiento y su relación con la democratización y modernización de los partidos políticos; (2001) *Las ONGs y el control del financiamiento de la política*; (2002) *La nueva ley argentina de financiamiento de los partidos: mucho ruido y menos nueces que antes*.

² Febro, Eduardo. Artículo publicado en *Página 12*, Bs. As., 14 de marzo del 2003.

La transparencia sobre el financiamiento de la política es una cuestión clave para el mejoramiento de la calidad democrática y de la efectiva e informada participación de la ciudadanía. Saber quién financia a quién es descubrir simultáneamente la coherencia de algunas posturas, la verosimilitud de algunas críticas, la credibilidad de algunos candidatos y la confianza que merecen las plataformas electorales. Facilitar información al ciudadano es, muchas veces, una forma más efectiva de ampliar la participación que la adopción de complicados y costosos mecanismos de democracia semidirecta. Por otra parte, facilitar información sobre el gasto real de la campaña, recogida por el organismo encargado de garantizar la publicidad del financiamiento, permitirá a la ciudadanía saber cuál es la diferencia entre lo efectivamente gastado y lo supuestamente recaudado. Si esta diferencia es significativa y difundida públicamente, se encenderá una señal de atención para los ciudadanos y se generará un incentivo para los partidos con el fin de transparentar la realidad del flujo de fondos.

Por otra parte, contar con información accesible sobre el origen de los fondos de la campaña o aquellos que sirven al sostenimiento de los partidos, es útil a la hora de auditar y controlar la acción de gobierno. Ello es así ya que, en no pocas ocasiones, los aportes son realizados como “pagos anticipados” de favores o beneficios futuros. Si los organismos de control de la gestión de gobierno detectan que determinada empresa, por ejemplo, es beneficiada por el Estado a través de compras directas o gana sistemáticamente las licitaciones en contra de otros competidores, y se cuenta con información que acredite que esa empresa beneficiada es aportante de la campaña del gobierno de turno, se genera una alerta sobre la legitimidad de la decisión que merece la atención de los auditores.

Otras veces sucede que el gobierno presenta a la opinión pública una determinada decisión como derivada de la defensa de la legalidad, el interés común o el bienestar general, pero -en realidad- la medida busca el beneficio de algún aportante. Por ejemplo, la legislatura de un Estado sanciona una ley por la que ordena al equipo de abogados oficial que inicie demandas colectivas contra las tabacaleras por daños a la salud. El Poder Ejecutivo veta la ley sosteniendo que el costo de esas acciones judiciales resultaría muy oneroso para el presupuesto público y que es mucho más útil gastar esos fondos en mejorar los servicios hospitalarios. La decisión del Ejecutivo puede ser legítima y razonable, pero si contamos con información que indica que las empresas tabacaleras aportaron cuantiosos fondos a la campaña del funcionario, podríamos -por lo menos- dudar de los motivos que impulsaron la decisión.

La transparencia sobre las vinculaciones económicas de los partidos y los candidatos actúa, en casos como los descritos, como insumo para la evaluación de la gestión pública y, por supuesto, aumenta los incentivos para mejorar la calidad democrática del proceso de toma de decisión, ya que aumenta los riesgos de detección de casos de influencia indebida o corrupción.

En síntesis, la transparencia del financiamiento de la política produce beneficios en cuanto a la calidad del proceso democrático, ya que:

- a) Mejora la calidad de la información del elector/ciudadano.
- b) Facilita la identificación de vinculaciones entre políticos y sectores de interés.

- c) Genera incentivos para evitar conductas corruptas o, por lo menos, aumenta el costo o el riesgo.
- d) Permite la verificación del cumplimiento de las normas sobre financiamiento.
- e) Pone obstáculos a la desviación de fondos públicos a favor del partido de gobierno.
- f) Genera incentivos para el control recíproco de los partidos políticos.
- g) Brinda insumos y parámetros para la evaluación de las decisiones de los funcionarios.

Conflictos. La exigencia de transparencia y publicidad en cuanto a los ingresos y egresos de los partidos y candidatos presenta también aristas problemáticas. Por ejemplo, en sociedades donde no hay garantías reales y efectivas de respeto a las minorías y al derecho de disenso político, la exigencia de transparentar aportes puede poner en riesgo a los donantes de los partidos o candidatos de la oposición. Lo mismo sucede con las empresas que contraten con esos partidos, las que pueden sufrir represalias, como por ejemplo, la pérdida de contratos públicos. Los estudios de caso sobre América Latina no reportan este tipo de persecución, con la excepción de Perú, donde en ocasión de la campaña presidencial del 2000 hubo algunas denuncias periodísticas sobre presunto hostigamiento por parte de las autoridades impositivas con respecto a empresarios que habían contribuido a la campaña de los candidatos opositores. La cuestión debe ser por lo menos analizada al proponer reformas que aumenten el grado de transparencia en la vinculación dinero/política.

La transparencia como interés colectivo o público puede chocar con el interés privado a la reserva de las decisiones económicas o políticas de cada persona. En efecto, alguien podría plantear que la utilización de su patrimonio a favor de una determinada opción política es una conducta protegida por el derecho a la intimidad. Este es un típico caso de conflicto de derechos: el derecho de la sociedad a conocer cada vez más sobre sus gobernantes (o aspirantes a gobernantes) y el derecho a la reserva de la vida privada de los ciudadanos. Para esos conflictos de derechos no hay respuestas universales. Suele decirse que el derecho de la sociedad -el interés público- está por encima de los derechos individuales. Por ejemplo, cuando a principios del 2003 se produjo una epidemia de SARS, el interés público de protección de la salud de toda la población estaba por encima del derecho a la intimidad sobre las condiciones físicas de las personas. Así, los Estados imponían cuarentenas a los pasajeros de ciertos vuelos, así como la obligación de informar en qué lugar se había estado en los últimos días, con quién, etc. En ese caso era claro que nadie podría oponer -y de hecho nadie lo hizo- su derecho a la intimidad.

No todos los conflictos de derechos pueden resolverse fácilmente. El conflicto entre el interés público por la transparencia y el derecho a la reserva de los movimientos y actividades económicas requerirá probablemente soluciones diversas en distintos contextos jurídicos, sociales y culturales. También recibe soluciones jurídicas diversas un conflicto similar: el derecho a la intimidad de los hombres

públicos frente al interés público de la sociedad en la vida de sus gobernantes³. Es ilustrativo al respecto el caso de Suecia, Suiza y Finlandia, donde no se hacen públicas las donaciones privadas a los partidos y candidatos por considerar que la divulgación de esta información afecta la privacidad del donante⁴. El tema merece la atención de los legisladores o puede requerir la decisión de los jueces.

II. Evolución de los mecanismos de transparencia

El camino hacia la transparencia en materia de financiamiento de la política tiene dos etapas en su desarrollo histórico. El primer paso consistió en la exigencia de una rendición de cuentas por parte de los partidos o de los candidatos. La rendición de cuentas frente al órgano de control correspondiente sirve -en teoría, al menos- para garantizar la posibilidad de verificación del cumplimiento de las reglas y la aplicación de las sanciones en caso de incumplimiento. Los sucesivos escándalos demostraron que no bastaba con exigir la rendición de cuentas, sino que era necesario avanzar en una determinación más precisa del contenido y características de esas rendiciones.

En los años noventa, en el marco de la crisis de la representación que afecta particularmente a los países latinoamericanos y en consonancia con las políticas de lucha contra la corrupción, fue claro que no bastaba con que el órgano de control accediera a la información sobre el financiamiento de los partidos y de las campañas. La transparencia exige algo más; exige la divulgación de la información, que la información sea accesible al ciudadano, a la prensa, a las ONGs de orientación cívica, a los académicos. Ya no basta con presentar rendiciones de cuentas más o menos detalladas, es indispensable que esa información sea divulgada y puesta a disposición del ciudadano, del público en general.

Cuando un sistema alcanza la etapa de la divulgación de la información es necesario dar un paso más, garantizando el acceso a fuentes alternativas de información. Así, no basta con difundir lo que los partidos o los candidatos dicen que gastan. Para que el ciudadano esté informado es necesario brindarle parámetros de comparación. Poder Ciudadano, en Argentina, lleva adelante un programa de control del gasto de publicidad en las campañas, comparando la información presentada por los partidos ante el órgano de control, con información de empresas privadas de monitoreo de medios. La investigación de esta ONG ha detectado diferencias que se miden en millones de pesos, en esta materia⁵. Iniciativas similares han desarrollado otras ONGs como Transparencia Perú y Participación Ciudadana en Ecuador y la República Dominicana.

Como se puede apreciar a través de la lectura de los estudios de caso, la situación en América Latina no es uniforme. Hay países donde todavía no se ha cumplido ni siquiera el primer paso a la transparencia, que es la exigencia de la

³ Véase sobre el particular: Ferreira Rubio, Delia (1982).

⁴ USAID (2003).

⁵ Para la campaña presidencial de 1999 puede verse la información publicada por La Nación, Buenos Aires, 12 de junio del 2000. Para la campaña presidencial 2003 ver la información brindada por INFOCIVICA, la agencia de información de Poder Ciudadano, en www.infocivica.org.

rendición de cuentas; tal el caso de El Salvador y Uruguay. En otros países si bien se ha avanzado un paso más y se exige la presentación de los registros contables, esa información -ahora disponible para el organismo de control- es reservada y no es accesible a la ciudadanía. Tal es el caso de Nicaragua, Venezuela, República Dominicana, Guatemala y Honduras. En otros países, como México, Colombia, Brasil y -hasta cierto punto- Argentina⁶ se ha avanzado en la búsqueda de facilitar el acceso del público a la información, aunque todavía haya problemas que enfrentar y barreras que remover.

III. Las rendiciones de cuentas*

Las rendiciones de cuentas pueden ser consideradas y reguladas como una mera formalidad burocrática de registración, más o menos detallada, de movimientos contables. Pero, si las rendiciones de cuentas son entendidas como instrumentos para la transparencia, los parámetros de regulación deben ponderar aspectos como la relevancia de la información, la oportunidad de su presentación, la uniformidad de los datos aportados y la facilidad de acceso a la información. En efecto, 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. Pero aún más grave que el enfoque puramente contable de las rendiciones de cuentas, es la tentación de organizar un mecanismo meramente formal de presentación de documentación que se amontona, archiva y -en el mejor de los casos- se conserva sin la menor revisión.

Uniformidad de la información

Una de las formas empleadas para asegurar un mayor grado de transparencia ha sido la exigencia de presentación -por parte de candidatos o partidos- de balances y estados contables de formato uniforme prefijado. La determinación precisa de los datos que deben constar en los balances de los partidos puede contribuir a ampliar la transparencia en cuanto al origen y destino de los fondos, pero no constituye por sí sola una garantía al respecto⁷. Sin embargo, muchos países se inclinan por regular cada vez con más detalle los datos que deben figurar en los balances.

* Véase al final del artículo la Tabla 3 que recoge la información por país.

⁶ Véase al respecto Ferreira Rubio, Delia (2002).

⁷ El caso de la *Tangente* italiana ha demostrado la ineficacia de estos mecanismos para frenar las relaciones ilegítimas entre el dinero y la política. Las leyes de 1974 y 1981 habían sido elaboradas para hacer más transparentes las relaciones de los partidos con las instituciones económicas y el mundo financiero, con los países extranjeros y con los grupos de presión económicos y sociales, y evitar cualquier sometimiento de los partidos a estos grupos, haciéndolos económicamente independientes y permitiendo un constante control de los ciudadanos y sobre todo de los militantes. Uno de los mecanismos utilizados con este fin fueron los balances-tipo; sin embargo, a pesar de los balances-tipo exigidos por la ley, muchos datos permanecían en la sombra y los balances de los partidos sólo mostraban a la opinión pública una parte de la verdad, como quedó de manifiesto en los procesos de Mani Pulite.

La adopción de balances-tipo tiene la ventaja de la uniformidad de la información. En efecto, si cada partido interpreta a su modo las normas contables, la comparación entre los datos aportados por diversos candidatos y partidos se complicaría notablemente. La uniformidad de la información facilita también la tarea de auditoría que deben realizar los órganos de control⁸. 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.

El grado de detalle de la información que se solicita en las rendiciones de cuentas varía notablemente, aunque en la mayoría de los casos los especialistas nacionales califican la información como detallada. Brasil, por ejemplo, exige información detallada a los candidatos y simplemente agregada, a los partidos. La información agregada -que puede satisfacer los estándares de una presentación contable- no satisface las exigencias de la transparencia como valor democrático.

Una combinación acertada podría ser la de requerir y divulgar información detallada de cada partido político y candidato y sumar la difusión de información agregada elaborada por el órgano de control para facilitar la comprensión de los datos, su comparación y la captación de un cuadro general de la situación.

a. ¿Qué se debe reportar?

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 cuentas 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 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 exige información detallada sobre los aportantes. Esta información es relevante, antes de la elección -si se la difunde-, para que el elector pueda saber quién o qué intereses están detrás de cada candidato, lo que puede contribuir a valorar la sinceridad y coherencia de las propuestas, como señalamos más arriba. La información sobre los donantes, sin embargo, no pierde su relevancia si se la publica con posterioridad a las elecciones. En efecto, contar con estos datos es útil al momento de valorar la acción de gobierno, para detectar casos de conflictos de interés o hipótesis de compra de influencia o de decisiones. Estos datos resultan sumamente importantes en la lucha contra la corrupción.

⁸ Al respecto, véase Sánchez Brot, Luis (2003).

La identificación de los aportantes y el monto de cada donación son indispensables en aquellos sistemas que establecen límites a las donaciones privadas, sea en función de quién aporta o de cuánto aporta. En ambas situaciones, sólo una rendición de cuentas detallada permite verificar el cumplimiento de la ley. La mayoría de los países de América Latina que exigen la rendición de cuentas, imponen que ésta reporte en forma detallada los nombres de los aportantes y los montos que cada uno da. Exigen el reporte detallado del nombre de los aportantes: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela. Salvo el caso de Venezuela, en el resto de estos países se exige, además, que figure en la rendición el detalle del monto aportado por cada donante.

Entre la información solicitada respecto de los aportantes, algunos países exigen que se indique el domicilio, 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. Entre los países Latinoamericanos, exigen la indicación del domicilio o dirección postal: Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Paraguay y Perú. El volumen de información requerida por aportante debe contemplar, como hemos señalado, la capacidad de auditoría y verificación del órgano de control. 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 donantes que no desean aparecer. En Estados Unidos, por ejemplo, se solicita esta información.

La eliminación del anonimato en las donaciones a los partidos y candidatos es un punto central en la lucha por la transparencia. Si los aportes son anónimos, la rendición de cuentas y su divulgación no será más que un formulismo contable, pero no aportará información útil desde el punto de vista del proceso democrático.

Es evidente que, a pesar de la prohibición de donaciones anónimas, algunas normas brindan resquicios o lagunas que permiten el ocultamiento del origen real del aporte. Así, por ejemplo, cuando las leyes establecen montos por debajo de los cuales no es necesario reportar detalladamente el origen de la donación, es frecuente que se dividan los aportes en porciones inferiores a ese límite para mantener el anonimato⁹. Otra forma sencilla de eludir la prohibición se da, en algunos sistemas, a través de las colectas populares. En efecto, algunas leyes establecen la obligación de identificar a los donantes, salvo que los fondos provengan de colectas públicas. En la práctica y aunque nadie haya visto la colecta pública durante la campaña, importantes montos de ingresos se imputan a este rubro. Así sucedía en Argentina con la vieja ley de partidos políticos; para la ley actual la prohibición de anonimato es absoluta.

El establecimiento de un monto mínimo de reporte o de registro individualizado de las donaciones tiene aspectos positivos y negativos. Como dijimos, el mecanismo puede actuar como incentivo para dividir contablemente

⁹ En igual sentido véase: Speck, Bruno (2003). Estudio de caso nacional preparado para esta investigación, Apéndice 4 (CD-rom), en especial el apartado "Questoes do 'caixa dois'". En el mismo sentido, Malen Seña, Jorge (2002), pp. 112-113.

Tabla 1 Donaciones anónimas

País	Prohibición expresa/tácita de donaciones anónimas
Argentina	X
Bolivia	X
Brasil	X
Chile	(1)
Colombia	X
Costa Rica	X
Ecuador	X
El Salvador	----
Guatemala	----
Honduras	X ⁽²⁾
México	X ⁽³⁾
Nicaragua	X ⁽⁴⁾
Panamá	X
Paraguay	X
Perú	X ⁽⁵⁾
República Dominicana	----
Uruguay	----
Venezuela	X

(1) La ley prevé la posibilidad de donaciones anónimas y otras reservadas con limitación de los montos.

(2) Salvo las colectas populares.

(3) Salvo las colectas en mítines o en la vía pública.

(4) Salvo las colectas populares.

(5) La prohibición comprende a las donaciones superiores a 30 unidades impositivas.

donaciones mayores en porciones inferiores al mínimo legal, con lo cual en los hechos se logra el anonimato del aporte. Pero si la ley exige sin límite alguno la registración de todos y cada uno de los aportes, por insignificante que éste sea, puede producirse un volumen de información tal que dificulte, o haga totalmente imposible, tanto la tarea de auditoría y control como la difusión de la información¹⁰. En América Latina, Brasil fija un monto mínimo de registro de donaciones. Establecer o no estos pisos mínimos de registración de aportes será una disyuntiva que tendrá que resolver el legislador, teniendo en cuenta en particular la capacidad técnica e infraestructura de que dispone el órgano de control.

¹⁰ En el mismo sentido: Zovatto, Daniel (2003), p. 81.

Un rubro que en ocasiones no se considera relevante, es el relacionado con los aportes en especie. Estos aportes pueden, sin embargo, asumir valores muy importantes. Las rendiciones de cuentas deberían incluirlos y las leyes y reglamentaciones deberían establecer cómo se los valorará (por ejemplo, al valor del mercado), para contribuir a la uniformidad de los reportes y evitar que la cuantificación quede a la interpretación discrecional de quien informa, como sucede en el caso brasileño¹¹. En ocasiones, bajo el rubro de aportes en especie se cuentan, por ejemplo, aspectos tan importantes como realización de encuestas, utilización de inmuebles y medios de transporte, empleo de espacios en prensa gráfica, y de tiempo en radio y televisión, servicios profesionales, etc.

Tabla 2 Aportes en especie	
País	Registro/divulgación de aportes en especie
Argentina	X
Bolivia	X
Brasil	X ⁽¹⁾
Chile	X
Colombia	X
Costa Rica	X ⁽²⁾
Ecuador	X ⁽²⁾
El Salvador	----
Guatemala	----
Honduras	X
México	X
Nicaragua	X
Panamá	X
Paraguay	X
Perú	X
República Dominicana	----
Uruguay	----
Venezuela	X ⁽¹⁾

(1) Información agregada de los partidos, y detallada de los candidatos.

(2) Pero en la práctica no se reportan.

¹¹ Véase Speck, Bruno (2003), op. cit.

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, 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.

No basta con registrar los ingresos del partido o candidato; 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 efecto 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 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: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá y Paraguay. Sólo se requiere información agregada en este rubro en Nicaragua y Perú.

Creemos que una medida importante, en aras de la mayor transparencia, sería la obligatoriedad de la difusión de las sanciones aplicadas por incumplimiento de las reglas. La publicidad efectiva de estas sanciones aumentaría la información disponible por parte de los ciudadanos, y facilitaría el control de la ejecución de las sanciones: por ejemplo, cuando la ley dispone que determinado partido pierde el derecho a recibir fondos públicos, el conocimiento de la sanción será un incentivo para que el organismo encargado de repartir los fondos evite “equivocarse” y seguir girando los subsidios.

Otro elemento que sería interesante informar es el relacionado con las tarifas que los medios de comunicación masiva cobrarán a los partidos¹². La ausencia de información al respecto permite que los partidos afirmen que reciben descuentos sustantivos, para justificar cifras de gasto en publicidad muchas veces reñidas con

¹² Véase sobre el particular, en este volumen, el artículo de Rial, Juan.

la realidad económica. El parlamento argentino incluyó la obligación de los medios de informar a la autoridad de control, antes de la elección, qué tarifas aplicarían. Lamentablemente el Poder Ejecutivo vetó esta parte de la ley -así como otras normas también orientadas a ampliar la transparencia del financiamiento de la política-¹³. En México, los medios deben informar a la autoridad electoral, antes de la elección, qué tarifas aplicarán.

Al tratar el tema del contenido de los registros debe tenerse presente -como dijimos al principio- que la exigencia de mayor volumen de información debe ser acompañada de la infraestructura necesaria para su almacenamiento, cruzamiento y puesta a disposición. De nada servirá pedir información exhaustiva si el órgano de control no está capacitado para manejarla, publicarla y permitir el acceso del público a dichos informes¹⁴.

b. ¿Quién debe rendir cuentas?

La transparencia y control sobre la financiación política sólo se logra si se investiga en todas las etapas e instancias del proceso del financiamiento de los partidos. 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, 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. Es llamativo que, mientras la mayoría de los estudios de caso de los países analizados reportan campañas electorales candidato-céntricas, sólo un tercio de las legislaciones señalan a los candidatos como sujetos obligados a rendir cuentas.

El sistema electoral, por ejemplo, influye en la determinación de los sujetos relevantes en materia de financiamiento. Un buen ejemplo es el caso brasileño. La utilización del voto de preferencia produce una personalización marcada de las campañas. “Esta relación de competencia individualizada se produce análogamente en la búsqueda de recursos financieros. El financiamiento electoral en Brasil es básicamente un financiamiento de campañas individuales. Los recursos asignados a los partidos y por los partidos son secundarios”¹⁵.

Un mecanismo elegido por algunas legislaciones para mejorar la calidad y veracidad de los informes, así como el cumplimiento general de la obligación de informar, ha sido la designación de un agente responsable (tesorero, agente financiero). Así lo hacen, por ejemplo, las legislaciones argentina, chilena y mexicana. La personalización de las obligaciones permite la aplicación de sanciones más directas y genera incentivos -al menos para ese actor- para tratar de

¹³ Véase Ferreira Rubio, Delia (2002), pp. 77-90.

¹⁴ En el mismo sentido: Nassmacher, Karl-Heinz (2003), pp. 255-256.

¹⁵ Véase Speck, Bruno. Op. cit.

cumplir cabalmente con las exigencias de la ley. Cuando no existe ese agente individual, la responsabilidad se diluye en órganos colectivos y es difícil aplicar sanciones personales directas. Sin embargo, la concentración de la responsabilidad en un agente financiero puede ser utilizada como excusa por parte de otros dirigentes, particularmente los candidatos, para librarse de responsabilidad.

¿Puede un candidato realmente desconocer el origen de los fondos con que se financia su campaña? En Costa Rica, por ejemplo, se investigó el presunto financiamiento ilegal de la campaña electoral del presidente Pacheco, con fondos provenientes de empresas taiwanesas. Preguntado al respecto, el presidente Pacheco respondió: “Esto no tiene nada que ver con mi persona. Yo no he sabido de las donaciones específicas en ningún momento; a mí no me tocaba manejarlas. No sé quiénes son esas compañías”. Ante la pregunta sobre si había sido informado de algo, respondió: “¿En qué momento un candidato se va a enterar de algo?”¹⁶. Vargas Llosa relata que, cuando compitió por la presidencia de Perú y como una forma de evitar la corrupción vinculada con el financiamiento de campaña, decidió “no saber quiénes hacían donaciones y cotizaban para Libertad y el Frente Democrático ni a cuánto ascendían las sumas donadas, para no tener más tarde, si era presidente que sentirme inconscientemente predispuesto a favor de los donantes. Y establecí que sólo una persona estaría autorizada a recibir la ayuda... Prohibí ... que me dieran información alguna sobre lo que se recibía y se gastaba”. El mismo Vargas Llosa relata la cara de sorpresa e incredulidad que pusieron los miembros de la comisión parlamentaria investigadora del financiamiento de la campaña -formada entre la primera y la segunda vuelta electoral-, cuando les dijo que no podía informarles nada respecto al origen y destino de los fondos de su campaña, porque él no sabía nada al respecto¹⁷.

La obligación de rendir cuentas debe alcanzar -y la obligación de divulgar la información debe abarcar- a todos los actores relevantes en el proceso de financiamiento, es decir: partidos, candidatos, organismos públicos que distribuyen o administran los aportes estatales, los medios -en cuanto a las tarifas a aplicar- y, también, a las fundaciones políticas u organizaciones no gubernamentales que recaudan o canalizan fondos para los partidos y candidatos.

Hay que tener en cuenta, sin embargo, que de nada servirá establecer una exigencia de rendición de cuentas exhaustiva, si los organismos encargados de analizar y valorar esa información no cuentan con los medios humanos y materiales indispensables para procesarla. En este sentido, resulta ilustrativa la experiencia de Perú en noviembre del 2002. En efecto, poco tiempo antes de las elecciones se modificó la ley y los responsables de rendir cuentas dejaron de ser los partidos y pasaron a ser los candidatos individuales; el resultado fue que debieron presentar informes “en el caso de elecciones regionales y municipales alrededor de cien mil personas. Como es obvio, ningún organismo público, menos aun si no cuenta con un presupuesto significativo para ello, es capaz de controlar estos informes. Este

¹⁶ Véase *La Nación*, San José de Costa Rica, 20 de agosto del 2003.

¹⁷ Vargas Llosa, Mario (1993), pp. 170-171.

hecho sumado a la ausencia de sanciones vuelve la obligación meramente declarativa”¹⁸.

Otros actores relevantes en el proceso de financiamiento de la política están obligados por diversas normas legales a presentar reportes sobre sus movimientos económicos ante otras autoridades estatales. Tal es el caso de los donantes, en sus declaraciones juradas de impuestos; o los medios de comunicación y otras empresas en sus balances o las fundaciones y asociaciones -ONGs incluidas- cuando presentan los informes de ejercicio económico anual. Para tener un panorama completo de la situación económica y permitir el entrecruzamiento de la información es necesario que el organismo de control de los partidos pueda tener acceso a esos otros registros estatales. El cruce de información es una herramienta de gran utilidad para verificar la veracidad y correspondencia de las rendiciones de cuentas de los partidos y candidatos.

c. ¿Cuándo se debe informar?

Un tema central en materia de transparencia se vincula con el momento en que debe reportarse y difundirse la información, especialmente cuando se trata de información vinculada con los procesos electorales. En general, los países de la región, que prevén la obligación de rendir cuentas, lo hacen sobre base anual o mensual para los llamados gastos institucionales o permanentes, es decir, aquellos vinculados a la vida del partido.

En materia de información sobre el financiamiento de 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. En Nicaragua, brindar información sobre financiamiento de las campañas antes de la elección es voluntario para los partidos. La información brindada con posterioridad a la realización del comicio, sin perjuicio de su utilidad para valorar posibles conflictos de interés, no contribuye a la existencia de un voto informado por parte de los electores.

d. ¿Qué autoridad y con qué facultades controla la información?

Para transparentar las finanzas de los partidos, no basta con exigir que se lleven registros detallados de los ingresos y los egresos. Es menester que los órganos encargados del control sean idóneos, desde el punto de vista técnico, e independientes, desde el punto de vista político. Es indispensable, además, que el órgano encargado del control tenga competencia legal y capacidad técnica para realizar estudios e investigaciones que le permitan contrastar la información que brindan los partidos o los candidatos. Aún desde el punto de vista meramente

¹⁸ Véase Medina, Percy (2003). Estudio de caso nacional preparado para esta investigación, Apéndice 4 (CD-rom).

contable, el órgano encargado de recibir las declaraciones juradas o balances debe tener competencia para auditar y revisar esas presentaciones, controlando su veracidad, que es mucho más que su simple coherencia lógica interna. Sin estas facultades y capacidades de auditoría y verificación, los órganos de control se transforman en meras oficinas burocráticas de registro y acumulación de papelería.

Una forma de facilitar el control y auditoría de la información consiste en realizar controles cruzados entre el órgano electoral y otros organismos de la administración como, por ejemplo, las autoridades fiscales y tributarias.

Para que un órgano de control cumpla eficazmente su labor como instrumento de transparencia es indispensable que no se produzca la identificación entre el controlado y el controlante. Este es uno de los principios esenciales de un sistema de control. Es claro que, si los miembros de los órganos de control son designados en representación de los partidos políticos, difícilmente contarán con la independencia de criterio necesaria para llevar a cabo una genuina labor de control. Es lo que sucede con el Consejo Nacional Electoral de Colombia; como sostiene Humberto de la Calle: "...aunque la competencia del CNE es clara y su función permanente, el origen de sus miembros -elegidos a propuesta de los partidos- genera una tendencia hacia la impunidad. La reciente reforma constitucional... ha agravado esta circunstancia por cuanto ahora ya no sólo los partidos los postulan, sino que es el propio Congreso el que los elige"¹⁹. También, en el caso de Ecuador, se menciona el "origen partidario de la autoridad electoral" como una de las debilidades del órgano de control²⁰. En Nicaragua, se detecta cierta tendencia favorable hacia el poder de turno²¹. En Honduras, la integración partidista del órgano de control es uno de los factores de debilidad del sistema de auditoría del financiamiento²².

Otro de los problemas detectados en los órganos de control es la carencia de infraestructura y presupuesto para desarrollar eficazmente las funciones previstas en la ley. Así surge de los informes, por ejemplo, sobre Argentina²³, Perú²⁴ y Venezuela²⁵. En el caso de Brasil, Speck identifica como una de las falencias del sistema de control el hecho de que los recursos del Tribunal Supremo Electoral están más orientados a las tareas de administración electoral y asuntos legales que a la función de auditoría y las cuestiones contables y financieras²⁶.

La competencia del órgano de control para realizar investigaciones y auditar los informes que recibe resulta clave para garantizar la transparencia. Algunos de los órganos de control de los países analizados carecen de esas facultades. Así, por ejemplo, en el caso de Costa Rica, el Tribunal "no tiene facultades para exigir reportes bancarios ni auditar los fondos, ... no tiene la atribución legal de comprobar la veracidad y fidelidad de dichos reportes"²⁷. En el caso de México, en el curso de algunas investigaciones, se llegó a oponer a los requerimientos del órgano de con-

¹⁹ Véase De la Calle, Humberto (2003). Estudio de caso nacional preparado para esta investigación, Apéndice 4 (CD-rom).

²⁰ Véase Rowland, Michel (2003). Estudio de caso nacional preparado para esta investigación, Apéndice 4 (CD-rom).

²¹ Zelaya, Rosa Marina (2003). Estudio de caso nacional preparado para esta investigación, Apéndice 4 (CD-rom).

²² Casco, Guillermo (2003). Estudio de caso nacional preparado para esta investigación, Apéndice 4 (CD-rom).

²³ Gruenberg, Christian (2003). Estudio de caso nacional preparado para esta investigación, Apéndice 4 (CD-rom) y los trabajos citados en nota 1.

²⁴ Véase Medina, Percy (2003), op. cit.

²⁵ Véase De Freitas, Mercedes (2003). Estudio de caso nacional preparado para esta investigación, Apéndice 4 (CD-rom).

²⁶ Speck, Bruno (2003), op. cit.

²⁷ Véase Cordero, Luis (2003). Estudio de caso nacional preparado para esta investigación, Apéndice 4 (CD-rom).

trol, el secreto fiscal, bancario y fiduciario. El Tribunal Electoral resolvió que “al ejercer sus atribuciones constitucionales en materia de fiscalización a los partidos, el IFE actuaba como autoridad hacendaria, y como tal, una de las instancias para las que legalmente no aplica la restricción informativa”²⁸.

Finalmente, es importante para los fines de la transparencia en el financiamiento que la autoridad de control se ocupe del tema integralmente, centralizando toda la información sobre las finanzas partidarias. En este sentido es ilustrativo el caso de Nicaragua, donde hay una autoridad de control para las finanzas partidarias en períodos no electorales, mientras que el control del financiamiento de campañas está a cargo de otro organismo. Esta duplicidad genera ocasiones para el ocultamiento del cuadro real del financiamiento, e implica el encarecimiento del sistema de control.

IV. La divulgación y el acceso a la información*

Decíamos, al comienzo, que para garantizar la transparencia en la relación dinero/política no basta con exigir que ciertos datos se registren ante los organismos de control. Es indispensable que esa información se difunda, se dé a publicidad, se ponga -en fin- a disposición de los ciudadanos. Recordemos al respecto las palabras de Madison: “Un gobierno popular sin información popular, o los medios de acceder a ella, no es otra cosa que el prólogo a una farsa o a una tragedia, o quizás a las dos. El conocimiento gobernará siempre a la ignorancia y un pueblo que quiere gobernarse a sí mismo debe armarse con el poder que da el conocimiento”²⁹.

1. ¿Quién difunde o debe difundir la información?

En la mayoría de los casos, el órgano encargado de la difusión de la información es el organismo de control que recibe los reportes. En el caso de Argentina, la ley prevé que simultáneamente a la entrega de los informes al órgano de control, los sujetos obligados a presentarlos deben ponerlos en internet e informar por los medios de comunicación en qué dirección están accesibles. Esta disposición se aplicó por primera vez en las elecciones presidenciales del 2003, y una buena parte de la información estuvo disponible una semana antes de la elección, no tanto por acción de los partidos, sino por los esfuerzos de la Cámara Nacional Electoral, que puso a disposición de los partidos su propia página web para volcar la información.

2. ¿Cuándo se difunde la información?

Como hemos señalado ya, pensamos que la información sobre el financiamiento de las campañas debe ser difundida, aunque sea en forma parcial y provisoria, con anterioridad al comicio. Salvo los casos de Argentina y Costa Rica que

* Véase al final del artículo la Tabla 4 que recoge la información por país.

²⁸ Véase Núñez, Arturo (2003). Estudio de caso nacional preparado para esta investigación, Apéndice 4 (CD-rom).

²⁹ Madison, James (2003). En carta dirigida a W. BARRY, el 4/8/1822, citado por POPE, Jeremy (2003), p. 8.

regulan la difusión de información antes de la realización de las elecciones, el resto de los países analizados prevé la difusión de los informes con posterioridad a las elecciones. En algunos países los plazos para la difusión de los informes no están regulados legalmente y dependen enteramente de la discrecionalidad de la autoridad de control. En Brasil se estima que la información está disponible tres meses después de presentada; en Colombia, cuatro semanas después; en México, seis meses y medio después.

3. ¿Qué tipo de información se difunde?

El principio de transparencia exige que la información disponible sea lo más exhaustiva posible. Creemos que la información disponible debe incluir los rubros relevantes, es decir, tanto los ingresos -sean de origen público o privado-, como los gastos. Este requisito no es incompatible con la difusión de informes elaborados *ad hoc* con información agregada, siempre y cuando se facilite el acceso a la información en detalle. Si sólo se difunde o se facilita el acceso a información agregada y ya elaborada, se impide el cumplimiento de uno de los fines de la transparencia, que es la posibilidad de control político y seguimiento de las decisiones de gobierno y su posible vinculación con el financiamiento de las campañas.

4. ¿Por qué medio se difunde la información?

Una primera forma de acceso a la información es la legitimación jurídica para solicitar la vista o copia de la información disponible, ante el organismo de control -o eventualmente ante los sujetos obligados a rendir cuentas-. Esta legitimación debe ser lo más amplia posible y el acceso a la información no debe ser una facultad discrecional del organismo responsable, sino una obligación jurídica. Para que realmente se facilite la difusión de la información es necesario evitar el excesivo formalismo judicial o burocrático. Este tipo de mecanismo de acceso a la información es, desde el punto de vista de la transparencia, bastante rudimentario y presenta barreras naturales que desincentivan la búsqueda de información, como la necesidad de acudir al tribunal, la presentación de escritos, el patrocinio o asesoramiento letrado, etc. Se dirá que, frente a negativas injustificadas, siempre existe la posibilidad de un recurso administrativo o judicial, pero la existencia de esos recursos -por sí sola- no garantiza la transparencia.

Para garantizar el acceso a la información, la norma no puede limitarse a declarar el derecho de acceso a la información, sin prever medios razonables para su ejercicio. Un ejemplo ilustrativo es el de Estonia cuya ley autoriza el acceso a los informes pero no la fotocopia de los mismos; los datos deben ser copiados a mano por los interesados³⁰.

Para lograr la transparencia en materia de financiamiento de la política es necesario que la publicidad de la información se haga a través de un medio idóneo y de fácil acceso para la población. Las normas más antiguas -más preocupadas por la certeza jurídica que por la divulgación- elegían como medio de publicidad a los

³⁰ USAID (2003), op. cit. p. 24.

boletines o gacetas oficiales del Estado -aquéllas en que se publican las normas jurídicas-. Este medio no es un vehículo adecuado para lograr una verdadera difusión, por su acceso restringido. Para ampliar la difusión, algunas leyes incorporaron la obligatoriedad de publicación en los diarios de mayor circulación.

En los primeros años del siglo XXI aquellos instrumentos han sido superados ampliamente por las posibilidades que ofrecen las modernas tecnologías de comunicación. La aplicación a la política de las nuevas tecnologías abre un campo de inimaginables posibilidades sobre todo en lo que hace al acceso a la información. La incorporación de la Internet como medio de difusión de la información sobre el financiamiento de las campañas ya ha sido prevista en la normativa de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador (sólo datos parciales) y México.

5. *¿Es accesible la información?*

A pesar de la incorporación de nuevas tecnologías, el acceso real a la información sigue siendo un problema en la región. En nueve de los países analizados se reporta una alta dificultad en ese acceso (Argentina, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Panamá, República Dominicana y Venezuela). En otros tres (Bolivia, Colombia y Ecuador) se detecta una dificultad media. En Brasil, Costa Rica y México se estima que la información es de fácil acceso. Chile y Perú han aprobado su nueva legislación en el 2003; por lo tanto, habrá que esperar para ver si los mecanismos de divulgación funcionan adecuadamente.

Las dificultades de accesibilidad pueden provenir de una cuestión de fondo, cuya solución escapa al diseño de las reglas del financiamiento de la política, para referirse a un problema general de mayor alcance: la desigualdad digital divide. En efecto, la aplicación política de las nuevas tecnologías puede generar una fuerte división en la sociedad, entre la población que tiene acceso a estos medios y sabe cómo utilizarlos y aquella parte de la población -mayoritaria en América Latina³¹- que no tiene acceso a la nueva tecnología y que aún cuando se le facilitara el acceso, no está entrenada para usarla. La solución de este nuevo problema cultural requerirá de políticas educativas y de formación.

Pero la dificultad de acceso muchas veces deriva de la forma en que se presenta la información. En efecto, una ley puede ordenar que determinada

³¹ En el siguiente cuadro puede verse información actualizada a mayo del 2003 sobre el porcentaje de la población que es usuario de internet. Fuente: <http://cyberatlas.com>

País	Usuarios de internet sobre la población total
Argentina	10%
Bolivia	1%
Brasil	8%
Chile	20%
Colombia	3%
Ecuador	2%
Paraguay	1%
Perú	11%
Uruguay	12%
Venezuela	5%

información se vuelque en internet, pero si el responsable legal de hacerlo se esmera en complicar el camino de llegada a la información, lo que estará haciendo en la práctica es ocultando la información. Si los datos no llegan fácilmente al público, la transparencia seguirá siendo una mera aspiración, aunque existan reglas que formalmente garanticen el derecho de acceso a la información. Una herramienta no específica respecto al financiamiento de la política, pero que puede ser positiva en cuanto a generar un clima cultural propicio y útil en el momento de recabar datos, es la sanción de leyes que consagren en general el derecho de acceso a la información.

V. Norma y realidad

A nuestro juicio, en los países analizados hay mucho por hacer todavía en materia de difusión y acceso a la información sobre la financiación de la política. En este sentido, además de impulsar la utilización de internet, creemos que hay que eliminar la discrecionalidad en la facilitación del acceso a la información, simplificar los mecanismos de acceso, ampliar al máximo posible la legitimación activa para solicitar informes, prever garantías y recursos para enfrentar actitudes renuentes a brindar información por parte de los órganos encargados del control, eliminar toda norma que prohíba la difusión o consagre el anonimato.

Todas esas medidas no garantizarán la transparencia efectiva, si no se genera una cultura participativa, si no se concientiza a la sociedad y a los actores políticos sobre la trascendencia de la cuestión. La transparencia debe ser entendida por todos los actores sociales no como una caza de brujas o una actividad persecutoria, sino como un mecanismo para legitimar y democratizar el proceso político.

El problema de la transparencia en el financiamiento de la política no es tanto un tema de normas como un tema cultural. Aún contando con normas detalladas y estrictas, las prácticas, las conductas de los actores del proceso -tanto de los protagonistas de la lucha política y electoral como de los encargados del control- pueden contribuir a mantener en un cono de sombra la vinculación entre dinero y política. Los países de la región han realizado, en su mayoría, significativos esfuerzos por mejorar las reglas que encuadran la relación dinero/política. En muchos casos, los ordenamientos normativos son exhaustivos y razonables. A pesar de eso, un halo de misterio y sospecha sigue rodeando al financiamiento de la política. En un tercio de los países analizados, los investigadores reportan una escasa correspondencia entre la norma y las prácticas.

La búsqueda de una democracia más transparente y, por lo tanto, con una ciudadanía más informada, requiere un cambio cultural, no sólo en lo que se refiere a la comprensión de la importancia del conocimiento para la legitimidad del proceso democrático, sino también en aspectos como la anomia -lo que de la Calle denomina “cultura de la permisibilidad”³²- que caracteriza a muchas de nuestras sociedades latinoamericanas.

³² De la Calle, Humberto (2003), op. cit.

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.

En la mayoría de los países de la región el tema de la relación dinero/política sólo ocupa un lugar secundario en la agenda pública. Esta situación cambia naturalmente cuando se toma conocimiento de algún escándalo vinculado con el tema, ocasión en que los medios también centran su atención en estas cuestiones. Este aparente desinterés de la sociedad por la cuestión del financiamiento, reportada en los estudios de caso, contrasta con los resultados del Barómetro Global de Corrupción -edición 2003- de Transparency International. 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?” Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Panamá y República Dominicana señalaron como primera opción a los partidos políticos³³.

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, 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.

VI. El papel de la prensa, las ONGs y los organismos internacionales

La prensa y las ONGs son dos actores relevantes en el proceso de concientización ciudadana sobre la importancia de la transparencia en la relación dine-

³³ Véase www.transparency.org/surveys

ro/política, así como en el proceso de facilitar el acceso a la información disponible de manera clara y sencilla.

Las organizaciones no gubernamentales de orientación cívica están llamadas a cumplir un papel importante en la búsqueda de mayor control y transparencia en la relación dinero/política³⁴. En este sentido, resulta trascendente la labor realizada por Poder Ciudadano -en Argentina-, Transparencia Brasil, Participa -en Chile-, Transparencia Perú, Transparencia Internacional, en Chile y Costa Rica, Participación Ciudadana, en Ecuador y en República Dominicana y Probidad, en El Salvador³⁵. También en Venezuela y Guatemala se desarrollan iniciativas similares.

En primer lugar, las ONGs pueden desarrollar una importante contribución en materia de concientización sobre la importancia del problema. Salvo los momentos en que algún escándalo ocupa las primeras planas de los medios de difusión, la preocupación de la ciudadanía por los problemas vinculados con el financiamiento es relativamente escasa. El prestigio de las ONGs les asegura en esta tarea una posición superior y de mayor credibilidad que la de algunos políticos que toman la bandera de la transparencia de la política más como un atractivo y rentable discurso de campaña que como un verdadero compromiso de conducta.

Los Pactos de Transparencia que algunas ONGs invitan a firmar a los candidatos en cada elección son un paso importante en la tarea de concientización, a la vez que garantizan a la ONG una importante fuente de información para su tarea de investigación y auditoría independiente. La firma de estos compromisos puede complementar las fuentes de información y las responsabilidades y obligaciones que la ley establece. Como hemos visto, en algunos sistemas los responsables del financiamiento de la campaña son los candidatos; en otros, la responsabilidad recae en los partidos. Si el compromiso de transparencia se firma con el mismo responsable identificado por las leyes de financiamiento, la información que se obtendrá no será sustancialmente distinta a la que recibirán los organismos de control oficial. Si, en cambio, el compromiso se firma con otros actores políticos relevantes, se obtendrá información adicional y -por vía paralela y convencional- se habrán creado responsabilidades y obligaciones en cuanto al reporte del origen y destino de los fondos de campaña, que reforzarán el marco jurídico legal en la materia y, en ocasiones, contribuirán a cubrir las lagunas y omisiones de la ley.

En el caso de la campaña presidencial de 1999 en Argentina, Poder Ciudadano firmó pactos de transparencia con los candidatos a presidente que -aunque no brindaron toda la información que se habían comprometido a dar- rindieron cuentas sobre los gastos de campaña. Una vez que los responsables legales -los partidos- presentaron las cuentas a la justicia con competencia electoral se pudo comprobar que había diferencias millonarias entre los gastos denunciados por los candidatos y los de las rendiciones oficiales de los partidos. Así, por ejemplo, mientras el candidato ganador -De la Rúa, por la Alianza- declaró un gasto superior a los

³⁴ Véase Ferreira Rubio, Delia (2001).

³⁵ Se puede encontrar información sobre la actividad de ONGs con relación al tema de financiamiento de la política en los siguientes sitios: www.asclaras.org.br; www.commoncause.org; www.infocivica.org; www.opensecrets.org; www.poderciudadano.org; www.probidad.org; www.pubic-i.org; www.transparencia.org.br; www.transparencia.org.pe; www.transparency.org.

\$19.000.000, el balance oficial de las autoridades partidarias fue de aproximadamente \$ 2.700.000. Duhalde -candidato del Partido Justicialista- declaró un gasto de más de \$ 26.000.000, mientras las autoridades partidarias informaron a la justicia un gasto de aproximadamente \$ 3.000.000³⁶. La diferencia no es cuestión de verdad o falsedad de la información. Esta diferencia surgía de la existencia de una doble vía de financiamiento de las campañas; el aporte público se canalizaba a través de los partidos al igual que algunas donaciones, pero el grueso de los fondos -según práctica corriente- ingresaba directamente al comité de campaña del candidato que actúa independientemente de las autoridades partidarias y que no debía rendir cuentas sobre las finanzas de campaña. En realidad, para aproximarse al costo real de la campaña, habría que sumar ambas cifras. Esta situación ha sido corregida, en parte, por la nueva ley, a través del establecimiento de la obligación de manejar los fondos del partido y de la campaña respectivamente, a través de cuentas bancarias únicas. En la práctica, no parece que la realidad haya cambiado mucho con la nueva norma.

En la elección presidencial de 2003, el monitoreo independiente de Poder Ciudadano detectó importantes diferencias en relación con los balances de campaña presentados por los partidos. Así, por ejemplo, el Frente para la Victoria que llevaba como candidato al Presidente Kirchner reportó a la justicia electoral un gasto total de \$2.654.300, mientras el monitoreo independiente de los egresos correspondientes sólo a publicidad en TV, prensa escrita, radio y vía pública registró un gasto de \$10.780.974³⁷.

La participación democrática real y efectiva -no sólo formal- exige formación e información. La primera condición para la participación es que el ciudadano conozca cuáles son las obligaciones de los partidos y de los candidatos, cuáles son los límites y restricciones a los aportes, los gastos y la actividad proselitistas; cuáles son las obligaciones del Estado, tanto en cuanto a los aportes públicos, como los deberes de los organismos de control y, finalmente cuáles son los derechos de acceso a la información y de control que la ley otorga a los ciudadanos. Desde la ignorancia es muy difícil controlar³⁸. No sólo las ONGs, sino también la prensa y los propios organismos de control, tienen la posibilidad de contribuir en la tarea de educación y entrenamiento para la transparencia.

El logro de una mayor transparencia en materia de financiamiento de la política requiere no sólo la consagración de derechos de acceso a la información, sino también una eficaz difusión de la información relevante. Los mecanismos de difusión previstos en las leyes son, en muchos casos, formales pero no efectivos. La

³⁶ Diario *La Nación*, Buenos Aires, 12 de junio del 2000.

³⁷ Véase www.infocivica.org.ar

³⁸ En este sentido fue muy interesante la experiencia que realizó Poder Ciudadano durante la campaña para la elección de Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, en el 2000. Antes de invitar a los candidatos a exponer sus ideas sobre el tema ante los ciudadanos y de firmar el Pacto de Transparencia, se dio una charla informativa sobre los lineamientos de la ley que regula el financiamiento; en esa charla se brindó a los ciudadanos información sobre las reglas a que debían ajustarse los partidos y candidatos y se señalaron también cuáles eran las falencias de la ley y los incumplimientos que ya podían detectarse en la campaña. A continuación, ingresaron los candidatos que creían que se enfrentaban a un auditorio desinformado -como sucede por regla general- y comenzaron con sus consabidos discursos sobre la transparencia y el control del dinero de campaña. Para su sorpresa, se encontraron con preguntas y reclamos de los ciudadanos que nunca habían esperado y que, en la mayoría de los casos, no pudieron contestar satisfactoriamente.

prensa desempeña un rol fundamental en cuanto a la difusión de la información en materia de financiamiento de los partidos. La disponibilidad de informes con datos agregados y sintetizados, interesantes y de fácil comprensión, elaborados por el órgano de control, y brindados en forma oportuna, resulta clave para facilitar la labor de la prensa y su compromiso con la divulgación de la información sobre el financiamiento de la política.

La prensa puede contribuir a la concientización de la población sobre la trascendencia del tema, a la vez que facilitar la información de forma accesible y clara. Por lo general, la prensa se ha limitado a ocuparse de los escándalos de corrupción presuntamente relacionados con la relación dinero/política, pero dedica poco espacio al debate del tema y a la difusión de información ordinaria y regular sobre la cuestión. De los estudios de caso de los países analizados surge que la prensa aborda generalmente la cuestión 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 escándalo.

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.

Los organismos multilaterales e internacionales están llamados a desempeñar un papel significativo en la tarea de concientización sobre la trascendencia del tema del financiamiento de la política para el buen gobierno. Así como las llamadas “cláusulas democráticas” se incorporan casi automáticamente a los convenios internacionales, podrían generarse incentivos para que los países aumentaran el grado de transparencia de la relación dinero/política con vistas a obtener un mayor reconocimiento en sus relaciones internacionales. Cabe recordar al respecto la preocupación manifestada por los países miembros de la OEA que suscribieron, en setiembre del 2001, la Carta Democrática Interamericana, cuyo artículo 5 dispone que “el fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia. Se deberá prestar atención especial a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades”.

Son ilustrativas al respecto las Conclusiones del Consejo de Presidentes y Primeros Ministros de las Américas, convocados por el Centro Carter en marzo del 2003 para debatir la cuestión del financiamiento de la política. En dichas conclusiones se sugiere, entre otras acciones, que “las misiones internacionales de observación electoral deberían incorporar el financiamiento de la política como un elemento a monitorear” y que “los organismos multilaterales de crédito deberían incluir el financiamiento político como un elemento en sus programas anticorrupción”³⁹.

³⁹ The Carter Center (2003), p. 63.

VII. Algunas preguntas previas a la elaboración de las normas

La experiencia comparada en la regulación del financiamiento de la política demuestra que éste es un campo donde no hay soluciones universales. Ante cada cambio legal, surgen conductas encaminadas a burlar las previsiones del legislador. Detectada la falla, se dictan nuevas normas y se busca corregir los errores o hacer más estrictos los controles. Y la historia se repite, a tal punto que se suele hablar, en esta materia, de la legislación interminable.

A partir de la experiencia recogida en varios países, señalaremos algunos puntos que nos parece importante que el legislador tenga en cuenta cuando dicta reglas que apuntan a transparentar el financiamiento de la política:

¿Cuál es el contexto socio-político? En este punto, y más allá del legítimo interés por transparentar los vínculos entre el dinero y la política, habrá que tener en cuenta cuáles son los costos de imponer este tipo de norma. Habrá que verificar si están dadas las condiciones para exigir rendiciones de cuentas, sin que la información ponga en peligro a los aportantes o a los proveedores. Será conveniente, asimismo, generar o reforzar un compromiso real con la transparencia por parte de los ciudadanos, la prensa y los actores políticos.

¿Quién controlará y cuál será su capacidad? El legislador puede optar por crear un sistema normativo muy exhaustivo en sus exigencias y límites o por uno que procure recabar menor cantidad de información. No siempre mayor cantidad de información implica un aumento en la calidad de la transparencia. Es indispensable que el volumen de información que se pretende exigir sea compatible con la competencia y capacidad de acción del organismo de control. Sin un órgano de control eficiente, el establecimiento de reglas muy detalladas de difícil cumplimiento puede generar en la población un aumento de la desconfianza en los partidos políticos. Las tres claves para que el organismo de control sea funcional al objetivo de transparencia son: independencia, competencia y capacidad.

¿Quién debe rendir cuentas? La obligación de rendir cuentas puede estar centrada esencialmente en los partidos o en los candidatos. Esto tendrá que ver con el tipo de sistema político y electoral vigente. Así, en sistemas candidatocéntricos es indispensable que los candidatos tengan obligación de informar. A la inversa, si el sistema es partidocéntrico -y los candidatos están subordinados a los partidos- serán éstos los que deban informar.

En cualquiera de los dos modelos habrá que tener en cuenta cuáles son las prácticas habituales en cada sociedad. Los partidos pueden ser formalmente el eje de las campañas, pero convivir con un circuito paralelo constituido informalmente por los amigos y allegados a los candidatos. En este caso, concentrar la obligación de rendir cuentas en los partidos sólo generará la apariencia de transparencia, mientras una buena parte del dinero se canalizará por vías informales que escapen al control.

¿Cuál es el contenido de la rendición de cuentas? Se puede solicitar información detallada o agregada sobre algunos o todos los rubros de interés a los que hemos hecho mención en el texto. El tipo de información requerida debería estar en consonancia con la capacidad de auditoría del órgano de control. No siempre exigir mayor cantidad de información significará un aumento de la transparencia.

Por otra parte, la información requerida debe ser coherente con el resto de las normas aplicables al financiamiento. Así, por ejemplo, si la legislación establece límites sobre algunos rubros, es indispensable solicitar información respecto a esos rubros para poder verificar el cumplimiento de las restricciones.

La uniformidad en la forma de presentación de los datos -cualesquiera sean los que se exijan- es fundamental para facilitar el acceso a la información, la comparación de los mismos y la tarea de auditoría por parte del órgano de control.

¿Cuándo se difunde? Si el objetivo buscado es aumentar el nivel de información del elector al momento de votar, las normas deberán garantizar que la información sea accesible y se difunda en un tiempo prudencial antes de la elección. Si la transparencia en el financiamiento de la política se considera desde la perspectiva de la lucha contra la corrupción, no será necesario que la información esté disponible antes de las elecciones, sino que se buscará generar reservorios de información que permitan durante la gestión de los funcionarios verificar posibles conflictos de interés o actos de corrupción.

¿Cómo se difunde? Se puede optar por las formas tradicionales de difusión que consisten en la facilitación del acceso a los expedientes y la obtención de copias. Esto limita el acceso a las personas interesadas y movilizadas, además de implicar un volumen de trabajo significativo para el organismo que debe atender la demanda.

La otra opción es difundir a través de la prensa. Esto genera un costo importante que habrá que atender, y no siempre es un medio idóneo para garantizar que la mayor parte de la ciudadanía acceda a la información.

La otra opción, menos costosa, es la de poner la información en internet. Ésta tiene los inconvenientes derivados de la que se denomina “desigualdad digital”. Pero, además de ser menos costosa que las publicaciones en la prensa, ofrece la ventaja de la permanencia de la información en disponibilidad y de la libertad de acceso en cuanto al modo y tiempo, lo que desburocratiza la cuestión y libera al personal que, de otra forma, debe atender las consultas.

¿Qué se difunde? Se puede optar por una difusión exhaustiva o la difusión de información agregada ad hoc. En el primer caso se tropezará probablemente con el excesivo volumen de información, lo que encarecerá las opciones tradicionales de difusión (copias, publicación impresa) y tornará difícil y aburrida su lectura. El volumen de información, en cambio, no parece ser un problema en internet.

La otra opción es la de publicar la información en forma agregada, lo que abarata los costos y hace más interesante y accesible su consulta. De elegirse esta opción, se la debería completar con la facilitación del acceso de los interesados a la información detallada disponible.

¿Qué sanciones se imponen? Si se establecen obligaciones vinculadas con la rendición de cuentas y divulgación de información, es indispensable prever las sanciones por incumplimiento. En los países donde no se prevén sanciones, los partidos y los candidatos no cumplen con las obligaciones de transparencia. Para que sólo la obligación de divulgar las cuentas funcione, a pesar de la ausencia de sanciones, es necesario un clima cultural propicio a la transparencia que, por el momento, no es el carácter dominante en los países de la región.

Tabla 3 Financiamiento de las campañas electorales - Rendición de cuentas

País	Contenido de la rendición		Sujeto obligado a rendir cuentas			Cuándo se rinde cuentas	
	Aportes	Gastos	Partidos	Candidatos	Otros	Antes elección	Después elección
Argentina	X	X	X	---	Ministerio del Interior	X	X
Bolivia	X	X	X	---	---	---	X
Brasil	X	X	X	X	---	X(1)	X
Chile	X	X	X	X	---	---	X
Colombia	X	X	X	X	ONGs que recaudan fondos para los partidos	---	X
Costa Rica	X	X(2)	X	---	---	X	X
Ecuador	X	X	X	---	ONGs facultadas Tribunal Electoral	---	X
El Salvador	(3)---	---	---	---	---	---	---
Guatemala	---	X(4)	X(4)	---	---	---	X
Honduras	X	X	X	---	---	---	X
México	X	X	X	---	IFE	---	X
Nicaragua	X	X	X	---	---	X(5)	X
Panamá	X(6)	X(7)	X	X	---	---	X
Paraguay	X	X	X	X	Movimientos Políticos	---	X
Perú	X	X	X	---	---	---	X(8)
Rep. Dominicana	X	X	X	---	---	---	X
Uruguay	(3)---	---	---	---	---	---	---
Venezuela	X	---	X	X	---	---	X

(1) Al momento de inscribir la candidatura, se presenta un presupuesto de lo que se estima gastar. Además, se deben presentar balances mensuales en los 4 meses anteriores a la elección.
 (2) Sólo los gastos reembolsables por el Estado.

(3) No hay obligación de rendir cuentas.
 (4) Sólo los relacionados con los fondos públicos.
 (5) Voluntario para los partidos.

(6) Contribuciones privadas.
 (7) Sólo los gastos subsidiables por el Estado.
 (8) Presentación anual sea o no año electoral.

Tabla 4 Financiamiento de las campañas electorales - Difusión de la información

País	Qué se difunde		Sujeto obligado a difundir				Medio de difusión				Momento de difusión	
	Aportes	Gastos	Órgano control	Partidos	Candidatos	Otros	Copias	Gaceta Oficial	Diarios	Internet	Antes elección	Después elección
Argentina	X	X	X	X	---	X	X	---	---	X	X	X
Bolivia	X	X	X	---	---	---	---	X	X	---	---	X(1)
Brasil	X	X	X	---	---	---	---	---	---	X	---	X
Chile	X	X	X	X	---	---	X	X	X	X	---	X
Colombia	X	---	X	---	---	---	---	X	X	X	---	X
Costa Rica	X	X(2)	X	---	---	---	X	---	---	X	X	X
Ecuador	X	X	X	---	---	---	X	---	---	X	---	X
El Salvador	(3)	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Guatemala	(3)	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Honduras	(3)	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
México	X	X	X	---	---	---	X	X	---	X	---	X
Nicaragua	(3)	---	---	---	---	---	---	---	(4)	---	---	---
Panamá	---	X(5)	X(5)	---	---	---	---	X(5)	---	X(5)	---	X(5)
Paraguay	(3)	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Perú	X	X	X	---	---	---	X	---	---	---	---	X
Rep. Dominicana	(3)	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Uruguay	(3)	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Venezuela	(3)	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

(1) Sólo se publican las resoluciones aprobatorias de las rendiciones de cuentas.

(2) Sólo los gastos que son reembolsables por el Estado.
 (3) No hay obligación de divulgar.

(4) Sólo se publican los balances anuales.
 (5) Sólo lo relacionado con los gastos subsidiados por el Estado.

Bibliografía

- Carrillo, M. et al. (2003). *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica/Instituto Federal Electoral.
- Casco, G. (2003). *Honduras. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Cordero, L. A. (2003). *Costa Rica. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- De Freitas, M. (2003). *Venezuela. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- De la Calle, H. (2003). *Colombia. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Del Castillo, P. & Zovatto, D. (1998). *La financiación de la política en Iberoamérica*. San José: IIDH/CAPEL.
- Diario *La Nación*, Buenos Aires, 12 de junio de 2000.
- Duarte, I. (2003). *República Dominicana. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Febro, E. Artículo publicado en *Página 12*, Bs. As., 14/3/93.
- Ferreira Rubio, D. (1997). *Financiamiento de partidos políticos*. Buenos Aires: Fundación. K. Adenauer/Ciedla.
- Ferreira Rubio, D. (1998). El control del financiamiento de la política En: *Escenarios Alternativos*, Bs. As., 4.
- Ferreira Rubio, D. (1998). Los sistemas de financiamiento y su relación con la democratización y modernización de los partidos políticos. En: *Boletín Electoral Latinoamericano XIX*, IIDH/CAPEL. San José, Costa Rica.
- Ferreira Rubio, D. (2001). *Las ONGs y el control del financiamiento de la política*. Buenos Aires: Poder Ciudadano.
- Ferreira Rubio, D. (2002). La nueva ley Argentina de Financiamiento de los Partidos: mucho ruido y menos nueces que antes. En Caetano, G. y otros. *Dinero y política. El financiamiento de los partidos en la democracia*. Montevideo: Goethe-Institut/UPD/OEA.

- Ferreira Rubio, D. (1982). *El derecho a la intimidad*. Buenos Aires: Editorial Universidad SRL.
- Fuentes, C. (2003). Chile. *Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Gruenberg, C. (2003). Argentina. *Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- La Nación, San José de Costa Rica, 20 de agosto del 2003.
- Madison, J. (2003). En carta dirigida a W. BARRY, el 4/8/1822, citado por Pope, J. Access to information: whose right and whose information? En: Transparency International: *Global Corruption Report 2003*. Londres: Profile Books.
- Malen, J. (2002). *La corrupción*. Barcelona: Gedisa.
- Marchewka, P. (2003). Paraguay. *Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Marroquín, M. (2003). Guatemala. *Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Mayorga, R. (2003). Bolivia. *Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Medina, P. (2003). Perú. *Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Njaim, H. (2003). Venezuela. *Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Núñez, A. (2003). México. *Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Rial, J. (2003). Uruguay. *Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Rowland, M. (2003). Ecuador. *Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Sánchez, L. (2003). Plan de Cuentas Uniforme para todos los partidos políticos en el orden nacional. En: *Profesional y Empresaria*, Buenos Aires, mayo del 2003 -Tomo IV, 44.
- Speck, B. (2003). Brasil. *Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.

- The Carter Center (2003). *Financing Democracy in The Americas*. Atlanta: Special Conference Series.
- Ulloa, F. (2003). *El Salvador. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- USAID (2003). *Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies*, Washington: Technical Publications Series.
- Valdés, E. (2003). *Panamá. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Vargas Llosa, M. (1993). *El pez en el agua*. Barcelona: Seix Barral.
- Zelaya, R. M. (2003). *Nicaragua. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Zovatto, D. (2003). América Latina. En: Carrillo, M. et al. *Dinero y Contienda Político-Electoral*. México: Fondo de Cultura Económica/Instituto Federal Electoral.
- Zovatto, D. (2003). The Legal and Practical Characteristics of the Funding of Political Parties and Election Campaigns in Latin America. En: *Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Sweden: International IDEA.