

Transparencia y partidos políticos

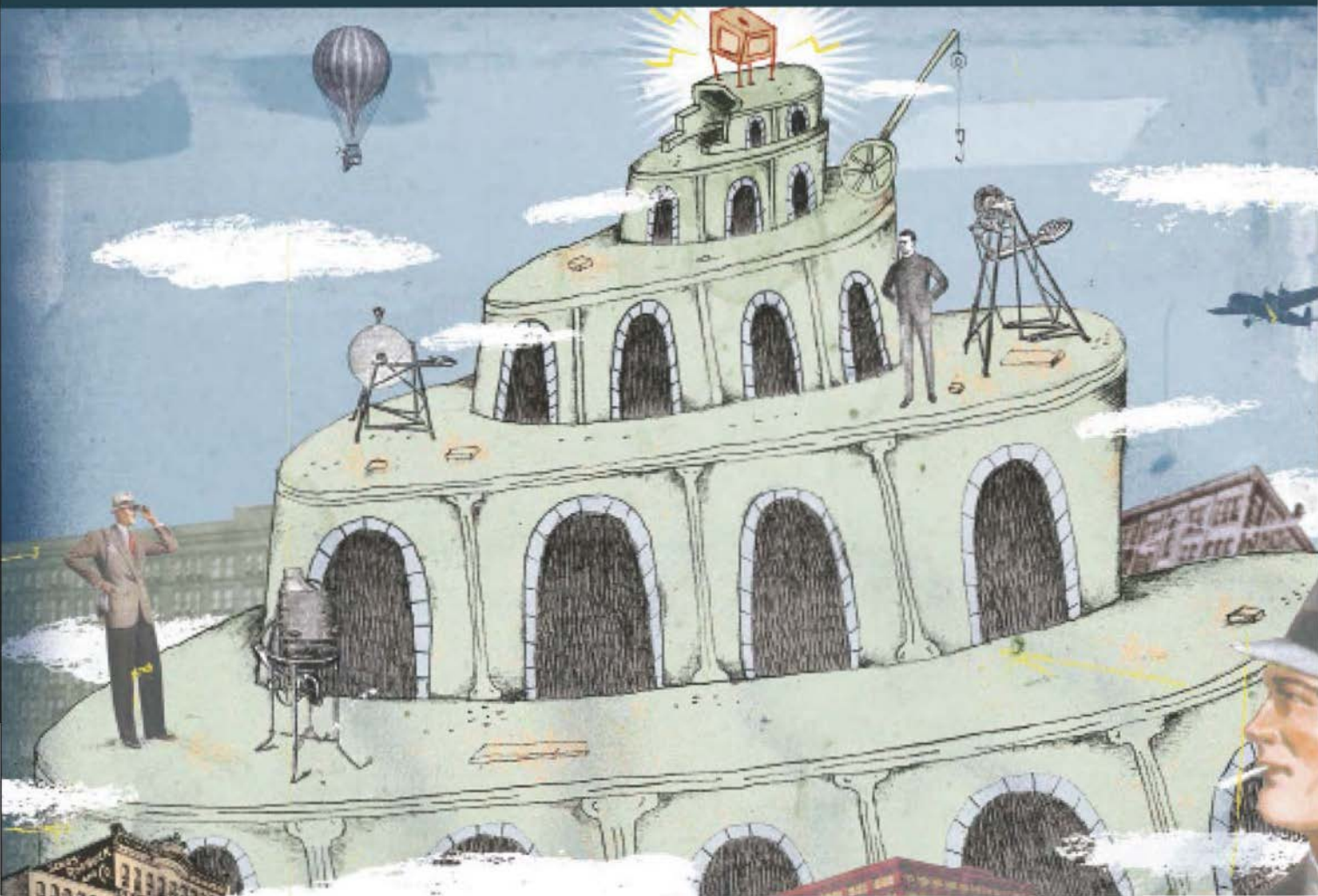
08

Cuadernos de
transparencia

inai

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de Datos Personales

JACQUELINE PESCHARD



Transparencia y partidos políticos

JACQUELINE PESCHARD

DIRECTORIO

Ximena Puente de la Mora
Comisionada Presidente

Francisco Javier Acuña Llamas
Comisionado

Areli Cano Guadiana
Comisionada

Oscar Mauricio Guerra Ford
Comisionado

María Patricia Kurczyn Villalobos
Comisionada

Rosendoevgueni Monterrey Chepov
Comisionado

Joel Salas Suárez
Comisionado

José de Jesús Ramírez Sánchez
Coordinador Ejecutivo

Adrián Alcalá Méndez
Coordinador de Acceso a la Información

Luis Gustavo Parra Noriega
Coordinador de Protección de Datos

Yuri Zuckermann Pérez
Coordinador Técnico del Pleno

Federico Guzmán Tamayo
Coordinador del Secretariado Ejecutivo del
Sistema Nacional de Transparencia

Comité Editorial

Areli Cano Guadiana
Oscar Mauricio Guerra Ford
Joel Salas Suárez
Jesús Rodríguez Zepeda
José Roldán Xopa
Javier Solórzano Zinser
Gerardo Villadelángel Viñas

Cristóbal Robles López
Secretario Técnico del Comité Editorial

Ilustración de portada:
Manuel Monroy García

ÍNDICE

La autora	4
Presentación	5
I. La transparencia: principio sustantivo de la democracia	10
Más allá de elecciones libres y competidas	11
La transparencia como condición necesaria de la rendición de cuentas	14
La demanda de transparencia alcanzó a los partidos políticos	17
II. La naturaleza dual de los partidos políticos: entre las esferas pública y privada	19
Entre la autonomía y la responsabilidad pública	22
El impacto de las tendencias mundiales en los partidos políticos	25
III. La transparencia enfocada al financiamiento de los partidos	31
Controlar los efectos nocivos del dinero en la política	31
Los grandes modelos de control del dinero de los partidos	35
Entre la autonomía y la transparencia: el debate entre la defensa de las libertades individuales y la responsabilidad pública	37
América Latina: la apuesta por el financiamiento público	42
Las dificultades para hacer eficaz la transparencia de los partidos políticos	44
¿Otros temas para la transparencia?	48
Conclusiones	51
Bibliografía	55

LA AUTORA

JACQUELINE
PESCHARD

Licenciada en Sociología y maestra en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Doctora en Ciencias Sociales por El Colegio de Michoacán. Fue profesora-investigadora de El Colegio de México e investigadora visitante del Centro Woodrow Wilson de Washington D.C.

Actualmente es coordinadora del Seminario Universitario de Transparencia de la UNAM, y miembro titular del Seminario de Cultura Mexicana. Ha publicado un gran número de artículos y libros sobre elecciones, partidos políticos y cultura política, además de ser editoralista semanal del periódico *El Universal*.

Su respetada y brillante participación como consejera electoral del Consejo General del IFE (1996-2003) la ha convertido en una de las voces más autorizadas de México en materia político-electoral, así como de fiscalización y transparencia de los partidos políticos. Comisionada del IFAI de 2007 a 2014 y comisionada presidenta de 2009 a 2013.

08

Cuadernos de
transparencia

PRESENTACIÓN

¿QUIÉN DUDA DE LA ABSOLUTA CENTRALIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS? Los mexicanos bien lo saben: conforme la democracia avanza, los partidos políticos tienden a ocupar un sitio cada vez más importante en el funcionamiento del Estado. Paulatinamente, elección tras elección y reforma tras reforma, dejan de ser aquellas sencillas, voluntarias, asociaciones de ciudadanos, unidos por una idea o una causa, para convertirse en poderosas maquinarias electorales dueñas de facultades políticas decisivas y exclusivas.

Desde 1977 (el año inaugural de la transición democrática) se han construido varios de los mecanismos institucionales que cimentaron ese poder, hasta generar en México un típico “Estado de Partidos”:

1) Su rango constitucional, que los dibuja y los protege jurídicamente. De

* *Configuraciones* núm. 10 y 11. Revista del Instituto de Estudios para la Transición Democrática y de la Fundación Pereyra. Octubre 2002-marzo 2003. pp. 123. México D.F.

modo descriptivo, porque la Constitución los define como expresión del pluralismo político. De manera programática, porque les asigna la doble tarea de concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular y de ser instrumentos esenciales de la participación política. En un sentido prescriptivo, porque los ciñe a la Constitución y a la ley, y finalmente, de un modo tutelar, al garantizarles una amplia gama de prerrogativas para su crecimiento.

2) El monopolio de la representación, es decir, los partidos políticos son los únicos vehículos que pueden presentar candidatos en las elecciones, para cualquier cargo, incluidos los del Poder Ejecutivo.

3) El sistema proporcional que deja, directamente en manos de los partidos, dos quintas partes de la designación de los diputados y una cuarta de los senadores.

4) Son la fuente exclusiva que construye al Poder Legislativo, y por tanto, son la verdadera sede de ese poder.

5) Gozan de amplio financiamiento público y de espacios en radio y televisión.

6) Y ejercen facultades legales de primer orden, pues los legisladores y sus bancadas partidistas proponen, acuerdan, nombran, y/o ratifican a ministros y altos funcionarios del gobierno en turno (como el procurador de la República, el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el presidente del IFE, los consejeros electorales, etcétera).

Todo ello sin contar, claro está, con las facultades clásicas que poseen los grupos parlamentarios, como su capacidad para intervenir en la definición del Presupuesto de la Federación y la emisión de leyes e iniciativas desde el Congreso de la Unión.

Como se ve, los partidos dejaron de ser organismos externos o ajenos al Estado, para incorporarse de lleno en su operación diaria y en sus decisiones cruciales.

Esta es la realidad material de la democracia mexicana: la representación y el gobierno ya no están en manos de un solo partido, sino que son determinados y garantizados por un sistema plural y competitivo de partidos políticos.

Así, con tales y tantas atribuciones, se ha vuelto imposible sostener que los partidos son simplemente una "organización libre de ciudadanos" o "una expresión de la sociedad" para convertirse en una parte central del funcionamiento estatal.

Ahora bien, si son poderosas organizaciones que residen en el corazón del Estado ¿no deberían estar sujetas a las mismas exigencias que cualquier otra de sus instituciones?, ¿no se han convertido en uno de los organismos de "interés público" más conocidos y más importantes para la sociedad? En definitiva y por todo lo que hemos dicho, los modernos partidos políticos ¿no deberían ser sujetos de la transparencia y el acceso a la información pública?

Estas son las premisas sobre las que se levanta el presente *Cuaderno de Transparencia*, redactado por una de las principales especialistas mexicanas: la doctora Jacqueline Peschard. El tema es de tanta relevancia que de acuerdo con Giovanni Sartori, "el financiamiento de la política constituye tal vez, la demanda central en las democracias modernas... saber cuánto reciben y quién financia a los partidos, por qué lo hacen y a qué intereses se deben, constituye un elemento de información clave para conformar la decisión pública y definir el voto". A

* Giovanni Sartori. *Videopolítica (medios, información y democracia de sondeo)*. ITESM-FCE. p. 53, México, 2003.

partir de tales constataciones, Peschard escudriña más allá y revela verdades y complejidades menos conocidas.

Un ejemplo: en muchos países del mundo, las legislaciones electorales han acabado engendrando a las legislaciones de transparencia. Es el caso de los Estados Unidos: "Sólo después del escándalo de Watergate y de la creación de la Comisión Federal Electoral (FEC) en 1974, se empezaron a cumplir cabalmente las disposiciones sobre financiamiento de campañas y sobre divulgación de los recursos de los partidos". Inmediatamente después –consecuencia directa del mismo escándalo político– "sería aprobada la Freedom off Information Act, es decir, la Ley de Acceso a la Información de los Documentos Públicos en los Estados Unidos". Como si la exigencia de transparencia llegara a la contienda política y de ahí se derramara hacia toda la vida estatal.

Una secuencia parecida ocurrió en México: durante varios lustros, el tema central, el meollo de su transición democrática, consistió en edificar un cuadro competitivo de partidos políticos nacionales y garantizar unas elecciones confiables. Luego de dos décadas, el problema de cómo acceder y distribuir el poder quedó resuelto y de inmediato, ante nuestros ojos, se abrió un nuevo problema político: cómo controlar el poder democrático, cómo evaluar

–más allá de las elecciones– el ejercicio de los gobiernos y de la función pública. Tan pronto como las elecciones dejaron de ser la fuente de conflicto e impugnación política, se abrió paso muy rápidamente una nueva ley, la de transparencia y acceso a la información del gobierno, como derivación directa de las nuevas condiciones democráticas del país.

Peschard observa: las modernas leyes electorales –con su demanda central de transparencia a los partidos y a las campañas– "contagian", por así decirlo al resto de la vida política y acaban engendrando de uno u otro modo a las modernas leyes de acceso.

...

Todo lo cual no quiere decir que la regulación de transparencia sea sencilla, muy especialmente para los partidos. Y ese es el hilo conductor del ensayo de la doctora Peschard: la complejidad de montar un eficaz sistema de transparencia para las organizaciones políticas.

Las dificultades emergen a cada paso, y Peschard se encarga de mostrárnoslo, hilvanando una sutil cascada de preguntas: "¿si los partidos son espacios de participación política de los ciudadanos, si la libre asociación es un derecho inalienable, hasta dónde debe llegar la exigencia de la transparencia?, ¿hasta dónde debe llegar esa exigencia,

considerando ante todo que los partidos son espacios de participación y representación de los ciudadanos?” ¿qué tanto la transparencia puede poner en riesgo el disfrute de ciertos derechos políticos fundamentales como la libertad de asociación?, ¿debe alguna autoridad pública intervenir para asegurar que se respeten los ordenamientos internos del partido, o ello implicaría una violación al espacio privado de la organización y a la estricta competencia de los miembros de la misma?

Aunque Peschard reconoce la necesidad de la transparencia y acceso a la información en la política y en los partidos, se hace cargo de los argumentos y los casos en contrario, atiende las objeciones y responde con nuevos argumentos, actualizando el debate y ofreciendo a sus lectores un panorama vivo de la discusión mundial contemporánea.

El tema no podía ser más actual: justo cuando arrancan las elecciones federales mexicanas del 2006, Jacqueline Peschard ofrece un conciso panorama de una discusión que no está resuelta en ningún país democrático del mundo. No obstante, nos enseña dónde están los dilemas centrales, cuáles son las rutas para atender el problema y cuáles han sido las medidas aplicadas para que la transparencia alcance a los partidos sin menoscabo de sus fines ni de la libertad de asociación.

Este *Cuaderno de Transparencia* quiere ser una contribución a uno de los debates públicos neurálgicos de los últimos años. Un llamado de atención para exigir, cada vez más y cada vez mejor claridad en la política, las elecciones y los partidos de México.

**Instituto Federal de Acceso
a la Información Pública (IFAI) ***

* En virtud de la reforma al artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 2014, y de la publicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el IFAI cambió su denominación por el de Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

LA TRANSPARENCIA: PRINCIPIO SUSTANTIVO DE LA DEMOCRACIA

HOY EN DÍA, EXISTE UNA PREOCUPACIÓN GENERALIZADA POR LA TRANSPARENCIA DE LA GESTIÓN PÚBLICA. Con mucha frecuencia, los medios de comunicación reportan que alguna dependencia de gobierno echó a andar un programa, poniendo énfasis en quiénes lo diseñaron y dentro de qué marco normativo, qué objetivos se persiguen, qué costos conlleva su desarrollo, o qué mecanismos permitirán evaluar su rendimiento; en fin, hay un mercado para la cobertura informativa de las acciones y decisiones públicas, es decir, hay un público interesado en la difusión del quehacer del gobierno. Asimismo, no es raro encontrar que dependencias gubernamentales anuncien con orgullo que en los procesos de adquisición de materiales y suministros, no solamente se someterán a la vigilancia de las contralorías y del Congreso, a las que por ley están obligados, sino que solicitarán que alguna asociación civil, destacada en trabajos de transparencia, dé seguimiento a sus trabajos de licitación, a fin de subrayar el compromiso del gobierno con la transparencia.

La importancia y el reconocimiento social que ha alcanzado el tema de la transparencia de la actuación pública parece responder a una demanda de la sociedad por conocer cómo toman decisiones quienes tienen encomendadas las tareas públicas y, en particular las gubernamentales, porque atañen a la sociedad en su conjunto.

Esta demanda por hacer visibles los mecanismos y procedimientos de la acción del gobierno se ha socializado, formando parte del panorama cotidiano de la sociedad en la actualidad. Por ello, no hay quien defienda que los asuntos públicos se mantengan en secreto, como coto exclusivo de los políticos y al margen del conocimiento de los diferentes públicos, todo lo contrario, la exigencia de transparencia de las decisiones y acciones públicas es parte del horizonte cotidiano.

El valor social que tiene la noción de difundir, de dar visibilidad a lo que sucede en las oficinas gubernamentales, donde se toman las decisiones que afectan al conjunto de la sociedad, responde al principio clásico de la democracia li-

beral que sostiene que el poder requiere de controles y límites para frenar sus eventuales abusos, es decir, para evitar que sea impune o arbitrario.

Toda organización o comunidad social requiere de una estructura de poder capaz de darle ordenamiento, de asegurar su permanencia y de que los objetivos y metas colectivos puedan alcanzarse, sin embargo, un poder concentrado, sin compromisos y obligaciones respecto de aquellos sobre los que se ejerce, tiende a la tiranía y al despotismo, de ahí que una de las condiciones esenciales de los gobiernos republicanos, liberales y democráticos sea que existan reglas e instituciones que garanticen la contención del poder (O'Donnell, 1998: 113).

Hay dos grandes palancas institucionales que contribuyen al propósito de mantener al poder acotado y que están íntimamente relacionadas entre sí y son parte del andamiaje doctrinario de la democracia liberal: la rendición de cuentas y el Estado de derecho. Mientras el Estado de derecho es el conjunto de normas y ordenamientos legales y positivos que sirven para señalar dentro de qué márgenes puede desenvolverse el poder, que dicho sea de paso, solamente puede hacer aquello que expresamente está establecido en la ley, la rendición de cuentas se refiere a la obligación que tiene el poder de responder, en primerísimo lugar, a los ciudadanos que son su fuente última de sustentación y legitimidad.

Por supuesto que la rendición de cuentas tiene que estar reglamentada para que tenga la fuerza de la ley, pero también tiene una connotación simbólica, porque es importante no sólo que el poder sea responsable ante los ciudadanos porque cumple ciertas tareas que están determinadas por la ley, sino que los ciudadanos tengan la percepción de que efectivamente los gobernantes hacen lo que están obligados a hacer.

La transparencia es una condición necesaria para que el imperio de la ley y la rendición de cuentas sean una realidad, porque ayuda a identificar puntualmente por vía de la difusión de la información, si las decisiones, acciones y políticas públicas se apegan puntualmente a las normas legales correspondientes y si los gobernantes responden ante sus gobernados, o sea, si guían sus decisiones en función de las necesidades de la población y de los compromisos que asumieron frente a ella al tomar posesión de sus cargos. Es por ello que no hay poder legítimo y democrático si su ejercicio no se rige por el código de transparencia.

MÁS ALLÁ DE ELECCIONES LIBRES Y COMPETIDAS

A pesar de que la democracia liberal tiene más de siglo y medio de existencia, la demanda de transparencia en la gestión pública es relativamente reciente, es decir, su conceptualización y

la reglamentación de su aplicación tienen unas cuantas décadas. De hecho, la conciencia sobre la relevancia de la transparencia para la vida democrática ha ido cobrando centralidad al calor de la extensión de la democracia como sistema de gobierno y de la gran revolución tecnológica que hemos experimentado en materia de comunicaciones y que ha puesto la información al alcance de prácticamente cualquier persona en casi cualquier parte del planeta.

Para ilustrar lo reciente que es la exigencia de transparentar la información que producen las autoridades públicas, cabe considerar que en Gran Bretaña, que es una democracia estable y antigua, la Ley sobre Libertad de Información (Freedom of Information Act) se aprobó apenas en el año 2000 y la obligación de las autoridades públicas de otorgar información entró en vigor para todas las dependencias gubernamentales en enero de 2005.

En efecto, la llamada tercera ola democratizadora a la que se refirió Samuel Huntington al inicio de los noventa, para identificar el fenómeno que arrancó en el sur de Europa occidental a mediados de los años setenta (Huntington 1991), se fue extendiendo por distintas regiones del mundo durante las siguientes dos décadas, dándole a la democracia liberal una valoración universal y planteando muy rápidamente la necesidad de consolidar y profundizar sus reglas

y procedimientos característicos. Así, a la exigencia primera de tener elecciones libres, transparentes y competitivas, es decir, de contar con gobiernos emanados de la voluntad de los ciudadanos, ha seguido la necesidad de avanzar en la construcción de reglas e instituciones de pesos y contrapesos que impidan el ejercicio abusivo y arbitrario del poder y de canales efectivos de participación de los ciudadanos.

Dicho de otra manera, los procesos de transición a la democracia abrieron la puerta para que la agenda democrática se extendiera más allá del ámbito electoral, abordando los temas sustantivos de dicha forma de gobierno que tienen que ver con la posibilidad de que los ciudadanos tengan injerencia no sólo en la selección de sus gobernantes, sino en la orientación y el rumbo de las políticas públicas.

La transparencia es uno de los requisitos de un gobierno que no solamente aspira a ser democrático en cuanto a su origen, es decir, porque surgió de un proceso electoral libre, justo y competitivo, sino en cuanto a su operación, o sea, por la manera en que desarrolla las distintas actividades que tiene encargadas. La transparencia es una de las variables de la ecuación de la gobernabilidad democrática.

La alta valoración social que ha adquirido la democracia ha generado, en buena medida, la demanda de

transparencia de la gestión pública, pero además, el déficit de satisfacción social frente al desempeño de los gobiernos surgidos de procesos electorales democráticos ha acentuado esa exigencia. La región latinoamericana es un ejemplo claro de este contraste entre la alta apreciación de la democracia como sistema de gobierno y las fuertes críticas y pobre calificación que reciben los gobiernos surgidos de elecciones limpias y confiables (Informe sobre la democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos, PNUD, 2004).

Esta tensión entre la alta valoración de la democracia y la escasa satisfacción con su funcionamiento efectivo habla de que, al menos en las democracias emergentes, los ciudadanos, al haberse finalmente apoderado de su derecho al voto, convirtiéndolo en un instrumento efectivo para expresar sus preferencias o rechazos, han devenido más críticos y exigentes frente a los gobiernos legítimamente conformados. La demanda de transparencia en el desempeño de los gobiernos es parte de esa mayor conciencia de los ciudadanos sobre su derecho a tener gobiernos más responsables y eficaces.

Esto no significa que la transparencia solamente deba exigirse cuando hay dudas o malas evaluaciones sobre la manera en que se está manejando la administración pública, la transparencia debe ser parte del funcionamiento

regular y cotidiano de las dependencias públicas, es decir, debe estar incorporada a las rutinas institucionales. No obstante, es preciso reconocer que la importancia que ha alcanzado en la actualidad obedece, en buena medida, a que ha sido lo contrario lo que ha caracterizado a los gobiernos democráticos y no solamente a aquellos que han accedido a dicho estatuto recientemente.

De hecho, el ejercicio gubernamental se ha caracterizado históricamente más por la reserva, el secreto y la opacidad que por la apertura de la información y la transparencia. Poseer información privilegiada, que no está al alcance del gran público, ha sido parte del concepto mismo del poder, de ahí la famosa frase de que "quien tiene información, tiene poder", por lo que difundirlo o compartirlo significará de alguna forma, ceder parte de dicho poder, lo cual no puede darse por voluntad de los poderosos, sino porque existe la obligación legal de hacerlo, porque la transparencia está institucionalizada.

La exigencia de transparencia tiene que ver con la profundización de la democracia, entendida no sólo como evitar un retroceso hacia gobiernos autoritarios, sino como asegurar que mejore la calidad de las instituciones y las prácticas democráticas. La profundización de la democracia implica de manera obligada reforzar los

mecanismos de la transparencia y la rendición de cuentas (Barraca, 2003: 27).

LA TRANSPARENCIA COMO CONDICIÓN NECESARIA DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

La transparencia de la acción pública no es sinónimo de rendición de cuentas, pero es una condición necesaria para que ésta se lleve a cabo. “La noción de rendición de cuentas”, como bien señala Andreas Schedler, “tiene dos dimensiones básicas. Incluye, por un lado la obligación de los políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público, por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos” (Schedler, 2004: 12).

Para que la rendición de cuentas pueda efectivamente constituir una forma de control sobre el ejercicio del poder, es indispensable que quienes lo ejerzan den visibilidad, difundan y transparenten cómo se toman las decisiones, con qué motivaciones y qué objetivos se pretende lograr. Pero, ahí no termina o se actualiza la rendición de cuentas porque es necesario que ocurra la contraparte, esto es, que se evalúe el desempeño de dichos funcionarios para certificar que lo que informaron en cuanto a contenidos, alcances y resultados, efectivamente se realizó.

Develar la información es el primer requisito para lograr la supervisión y la evaluación de la actuación gubernamental, empero, la rendición de cuentas contempla una estación más en el recorrido de vigilar y limitar al poder, la posibilidad de que se sancione al funcionario público que haya cometido actos ilegales o irregulares, es decir, que no haya desarrollado adecuadamente las tareas que tenía asignadas, o que haya informado insuficientemente al respecto, o al hacerlo haya faltado a la verdad. El despliegue de la información, entonces, es el primer paso obligado para que se analice y se verifique el desempeño del funcionario público. El corolario de esta tarea es que se establezcan correctivos que realmente permitan inhibir conductas indebidas, fraudulentas o irresponsables de los agentes públicos en el futuro.

Al obligar al político o funcionario público a divulgar los factores que le sirvieron para adoptar alguna política o decisión pública, no se trata solamente de someterlo al escrutinio público con el mero propósito de exhibirlo, sino de garantizar el derecho de los ciudadanos a recibir explicaciones y justificaciones de los actos del poder.

Si bien la transparencia y la rendición de cuentas son mecanismos para controlar el poder, su importancia no radica solamente en su sentido negativo de contención, sino que con-

llevan un sentido positivo, de asegurar la participación de los ciudadanos y sus representantes en el ejercicio del poder para hacerlo responsable, a la vez que más eficaz y eficiente.

Contrario a lo que con mucha frecuencia se opina, la transparencia y la rendición de cuentas no responden solamente a un afán un tanto ingenuo de garantizar espacios de participación a los ciudadanos, es decir, para aprovechar que el ciudadano tiene hoy una alta valoración en el imaginario social, que contrasta con la baja valoración del político. La transparencia y rendición de cuentas, al introducir esquemas de control sobre el poder ayudan a que éste se ejerza de manera más eficiente, porque reduce los niveles de arbitrariedad y de discrecionalidad, porque obliga a tener más claros los objetivos y los pasos que deben seguirse para alcanzarse.

Funcionarios públicos responsables frente a quien los eligió, pero también frente a los organismos encargados de vigilar y fiscalizar el desarrollo de sus actividades, es una fórmula adecuada para que sus decisiones y acciones puedan satisfacer mejor las necesidades y demandas de la sociedad.

Para que funcionen y sirvan a sus propósitos, la transparencia y rendición de cuentas no pueden depender de la buena voluntad de los gobernantes o funcionarios públicos, sino que deben estar reglamentadas puntualmente.

De acuerdo con la distinción planteada por Guillermo O'Donnell, la rendición de cuentas tiene dos dimensiones: la vertical y la horizontal, que, en realidad, son dos caras de una misma moneda y se complementan. Mientras la rendición de cuentas vertical hace referencia a nociones democráticas básicas, relacionadas con las reglas y principios que definen la relación entre gobernantes y ciudadanos, tales como el voto, la libertad de expresión, de asociación, etc., la horizontal implica la existencia de agencias legalmente facultadas para vigilar y, eventualmente corregir y sancionar irregularidades en el desempeño de los gobernantes y funcionarios públicos; se refiere, pues, a las instituciones de los pesos y contrapesos, de control y fiscalización (O'Donnell, 1998: 112).

La existencia de elecciones libres, justas y competidas, al igual que el ejercicio de la libertad de expresión o de prensa, de reunión y asociación, permiten que los ciudadanos decidan el nombramiento y el relevo de sus gobernantes y representantes, que les puedan hacer llegar sus demandas, pero también que puedan exponer sus denuncias por comportamientos ilegales o indebidos de funcionarios públicos. Todos éstos son mecanismos para permitir el involucramiento de los ciudadanos en las decisiones del poder y, por ello, conforman la dimensión vertical de la rendición de cuentas.

Las elecciones periódicas colocan a los políticos ante la necesidad de orientar sus acciones en función del mandato de los ciudadanos, particularmente de aquellos que habitan en su distrito o estado, porque de ellos depende la posibilidad de reelegirse. La información a la que tengan acceso los ciudadanos sobre el desempeño de los gobernantes o de los políticos es clave para orientar sus preferencias al momento de emitir su voto, sobre todo porque un voto muy extendido es el retrospectivo, que busca premiar o castigar al gobernante o representante en turno, ratificándolo o rechazándolo. El derecho de asociación permite que los ciudadanos sumen voluntades para que su capacidad de influir en el poder sea más eficaz, para que las demandas que plantean a los gobernantes sean tomadas en cuenta con mayor prontitud. Desde luego que mientras una organización sea más reconocida y esté mejor equipada, mayor capacidad tendrá para influir en la orientación de los actos de los funcionarios públicos. El acceso a la información pública es una herramienta fundamental para las organizaciones sociales porque les permite diseñar con mayor precisión sus reclamos y exigencias al poder.

Así, por ejemplo, una organización de observadores electorales interesada en que los comicios sean limpios y confiables, requiere de información puntual sobre en dónde se van a instalar las casi-

llas para votar, quiénes están facultados para recibir y contar los votos, qué partidos tienen representantes ante dichas casillas, etc.

Si la información sobre la organización de las elecciones no se transparenta, se vuelve imposible o irrelevante la vigilancia que puede ejercer una organización de observadores electorales. En cambio, si cuenta puntualmente con ella, podrán identificarse los aciertos y las deficiencias del proceso electoral y ofrecer una evaluación más justa del mismo. Está claro que si una autoridad electoral no es imparcial, o no se ciñe estrictamente a las disposiciones legales de la administración de comicios democráticos, buscará rehusarse a ofrecer información a organizaciones civiles interesadas en vigilarla. Por ello, para que funcionen, las reglas de la transparencia exigen un contexto de instituciones democráticas. La rendición de cuentas horizontal tiene que ver con la vigilancia y el control que unas instituciones ejercen frente a otras, bajo el principio de los pesos y contrapesos y de la división de poderes.

No cabe duda que uno de los asuntos que concentra la atención de la transparencia y la rendición de cuentas es el financiamiento de la política. De hecho, de acuerdo con el Banco Mundial, la rendición de cuentas "se define en parte por la transparencia en el financiamiento de los partidos y en la difusión de sus activos y pasivos" (Ward, 2002: 1).

LA DEMANDA DE TRANSPARENCIA ALCANZÓ A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La transparencia como requisito para alcanzar el calificativo de institución democrática se ha movido más allá de las dependencias gubernamentales y estatales para alcanzar a organizaciones como los partidos políticos que están fuera del ámbito público y estatal (Krishnan, 2001: 3). De la mano de la democracia que surgió como sistema de gobierno a mediados del siglo XIX, los partidos políticos han estado ahí desde entonces, sin embargo, sólo recientemente han sido sometidos al reclamo de hacerse transparentes y de rendir cuentas tanto frente a sus propias bases sociales y sus electores, como frente a las autoridades públicas.

De hecho, la regulación sobre transparencia de los partidos en el mundo se ha desarrollado profusamente en el curso apenas de los últimos treinta años, porque aunque en algunos países como los Estados Unidos, desde inicios del siglo XX existen disposiciones legales que ordenan la divulgación de los nombres de los donantes de los partidos (Ley sobre Prácticas Corruptas de 1910), durante casi 60 años no se cumplió porque ningún legislador en la Cámara de Representantes, que era la encargada de aplicarla, quiso asumir la responsabilidad de hacerlo.

Sólo después del escándalo de Watergate y de la creación de la Comi-

sión Federal Electoral (FEC) en 1974, se empezaron a cumplir las disposiciones sobre financiamiento de campañas y sobre divulgación de los recursos de los partidos. En Alemania, por ejemplo, existe una Ley de Partidos Políticos desde 1967, pero no fue sino hasta 1994 que se aprobó la relativa a su financiamiento que contempla la obligación de los partidos de difundir, cada año, sus estados de cuenta que muestren el origen y la utilización de los fondos que reciben (Ley de Financiamiento de Partidos de Alemania, enero 1994).

En Canadá, fue en el año 2003 cuando se aprobaron cambios importantes en la Ley de Elecciones para reglamentar puntualmente las contribuciones a los partidos políticos y su obligación de rendir informes financieros completos ante la autoridad electoral, los cuales están abiertos al público en general (Ley de Elecciones de Canadá, junio 2003).

La rapidez con la que se extendió la apreciación por la democracia electoral, se ha correspondido con la velocidad con la que se ha construido un consenso importante sobre la necesidad de que los partidos políticos sean organizaciones transparentes, sometidas al escrutinio público y a la rendición de cuentas, que son cualidades del poder público democrático y no de las organizaciones de ciudadanos.

¿A qué se debe, entonces, que la de-

LA NATURALEZA DUAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS: ENTRE LAS ESFERAS PÚBLICA Y PRIVADA

manda de transparencia se haya extendido para abarcar a los partidos políticos que no forman parte de la estructura del poder público? ¿Deben los partidos estar sometidos a las mismas reglas de transparencia que las entidades públicas? ¿Hasta dónde debe de llegar esa exigencia, considerando ante todo que los partidos son espacios de participación y representación de los ciudadanos, en donde éstos ejercen sus derechos políticos esenciales como el de la libre asociación, pero que al mismo tiempo tienen una serie de responsabilidades públicas?

La razón más sencilla e inmediata de por qué se ha trasladado la demanda de transparencia a los partidos políticos es que los partidos son asociaciones de ciudadanos que compiten en elecciones por el poder. Los conceptos mínimos de partido político lo demuestran: “son un equipo de hombres que buscan controlar el aparato de gobierno a través de ganar una elección competitiva” (Downs, 1957: 25), “sus miembros se proponen actuar con-

certadamente en la lucha competitiva por el poder político” (Schumpeter, 1950: 282).

Por el solo hecho de participar en comicios y postular a candidatos para los cargos de elección popular, los partidos políticos tienen que estar reglamentados de alguna forma por el derecho público y no solamente por el privado. En realidad, los partidos están a caballo entre el espacio de las organizaciones de la sociedad y el de las instancias estatales y públicas, es decir, se mueven entre los espacios público y privado.

LOS PARTIDOS POLÍTICOS SON ORGANIZACIONES DE CIUDADANOS QUE TIENEN COMO PROPÓSITO ÚLTIMO LA CONQUISTA DEL PODER. Son agencias que agregan diversos intereses sociales y los articulan alrededor de un proyecto político, que se somete a la consideración de los electores y, en caso de ganar la mayoría de votos y llegar al poder, se transformará en la directriz principal de la acción de gobierno durante el tiempo de su encargo. Son institutos eminentemente políticos, porque sus cuerpos doctrinarios y programáticos tienen que ver con una concepción particular del poder y de la manera de ejercerlo.

Los partidos políticos surgieron a raíz de la extensión del sufragio, hacia mediados del siglo XIX en Europa, porque el sufragio universal exigió que el universo ampliado de electores se organizara de alguna manera, alrededor de ideas, propuestas y candidatos, para darle estructura y consistencia a las preferencias políticas de la población que había alcanzado el derecho de elegir a sus gobernantes. Es por esto que los partidos están estrecha-

mente vinculados a la incorporación de los ciudadanos a los asuntos de la colectividad, es decir, a la implantación de la democracia liberal.

De acuerdo con Maurice Duverger, uno de los clásicos de la teoría sobre partidos políticos, los partidos tuvieron dos grandes orígenes: 1) el interno, es decir, dentro de las propias asambleas representativas, con el propósito de organizar a las diferentes corrientes de opinión que ahí se formaron, y 2) el externo, a partir de los diferentes grupos e intereses presentes en la sociedad, con el objetivo de dotarlos de representación política. Los de origen interno, que Duverger denominó partidos de cuadros, se formaron dentro de las asambleas nacionales o parlamentos para agrupar y diferenciar a las corrientes conservadoras respecto de las más progresistas, como en el caso de los *tories* o de los *whigs* en Inglaterra, o al flanco radical de los jacobinos respecto del más moderado de los girondinos, en el de Francia, es decir, nacieron dentro de las propias élites políticas.

Los de origen externo, que Duverger identificó como partidos de masas, se conformaron desde la propia sociedad, para articular y darle representación a ciertos intereses como, por ejemplo, a los de la clase trabajadora que dieron lugar a los partidos socialistas (Duverger, 1957: 32-35).

En todo caso, e independientemente de los factores que motivaron su surgimiento, o del ámbito en el que vieron la luz, el propósito de los partidos fue, y sigue siendo, darle cuerpo y expresión política a una tendencia, corriente de pensamiento, o grupo, producto, por ejemplo, de las divisiones o clivajes^{*} sociales existentes en los albores del siglo XIX en Europa y que diferenciaban a la nobleza terrateniente respecto de la burguesía comercial, o más tarde a la burguesía industrial respecto de los obreros (Lipset y Rokkan, 1967).

La existencia de los partidos políticos está asociada a la elevación de los ciudadanos al rango de actores centrales de la vida pública y a la idea de que no hay un pensamiento único o unánime, sino que existen diversas orientaciones políticas (pluralismo) que se disputan el favor de los ciudadanos a través de las lides electorales, pacíficas y reguladas. No es casual, entonces,

^{*} [del neerlandés *klieven*, partir; del francés *clivage* y del inglés *cleavage*] – Aptitud de un mineral para dividirse según planos paralelos, sean cristalográficos, estratigráficos o tectónicos.

que la noción etimológica de partido sea la de “parte” o fracción de una comunidad política.

Los partidos políticos son organizaciones que se dan los ciudadanos, en ejercicio de sus derechos políticos esenciales, tales como el de pensamiento y asociación, por ello, los partidos se ubican en el terreno de la sociedad civil, es decir, en el del despliegue de los intereses particulares de los individuos, que sólo le competen a ellos mismos y en los que el Estado no debe intervenir, salvo para garantizar justamente su protección frente a la intromisión del poder y las autoridades. Dicho de otra manera, es la acción del Estado, a través de su capacidad para regular la vida social, la que marca la frontera entre las esferas privada y pública. Como bien ha señalado Fernando Escalante, “lo privado no es una propiedad objetiva, no es un rasgo que corresponda a la naturaleza de las cosas, sino una definición jurídica” (Escalante, 2004: 8).

Dado que la esfera privada está reservada para la acción propia del individuo, para que decida por dónde orientarla y hacia qué fines, ahí no hay cabida para la injerencia del gobierno y sus agentes, para que le impriman cierta dirección, sentido, o énfasis, porque ello dañaría el ejercicio de los derechos humanos esenciales a decidir libremente sobre sus vidas y espacios privados. Es en función de la

defensa de las libertades y los derechos individuales que la esfera privada está exenta de cualquier exigencia de transparencia o de rendición de cuentas. El ejercicio de las libertades fundamentales pasa justamente por el derecho a la privacidad, a que no haya intromisión del Estado y del poder en los asuntos que competen exclusivamente al individuo, a sus inclinaciones y creencias, a sus preferencias y opciones de vida, a sus movimientos y a la utilización que le dé a sus bienes, claro siempre que dichas libertades no pongan en entredicho el disfrute de los derechos individuales de terceros.

Como cualquier derecho, la libertad de conciencia, de expresión, de asociación no son absolutas, sino que tienen como frontera obligada no invadir o impedir el disfrute de dichas libertades por parte de los demás ciudadanos. Cuando en el ejercicio de un derecho se daña el espacio de las libertades de los otros, la autoridad pública no solamente puede, sino que debe intervenir para hacer valer los derechos del conjunto de la sociedad.

Un ejemplo de lo anterior es que un individuo puede decidir libremente si se afilia o no a una organización deportiva, religiosa, vecinal, cívica o política, simplemente reuniendo los requisitos que la asociación respectiva solicita, como estar de acuerdo con defender los objetivos que ésta persigue y desarrollar

las tareas que los hacen alcanzables. Sin embargo, si tal organización tiene entre sus propósitos la acción violenta, la guerrilla o el terrorismo, que amenazan a la seguridad pública y a la vida misma de los individuos, entonces, no sólo no puede reclamarse la no intervención del Estado, sino que éste está obligado a actuar y a combatir a dicha asociación, a fin de garantizar justamente que la sociedad pueda seguir gozando de sus espacios privados de organización libre.

Al igual que cualquier organización civil, gremial o grupo de interés, los partidos políticos se inscriben en la esfera privada que se mueve al margen de la injerencia del Estado, sin embargo, a diferencia de aquéllos, los partidos desempeñan funciones políticas y públicas de gran importancia que inciden directamente en la esfera del Estado, tales como, ni más ni menos, la conformación y renovación de los poderes.

Los partidos políticos han desarrollado tradicionalmente siete grandes funciones: 1) reclutan y postulan candidatos para cargos de elección; 2) movilizan al electorado en apoyo a sus candidatos y promueven la participación política; 3) estructuran las opciones entre grupos de candidatos en competencia; 4) representan diferentes grupos sociales, ya sea simbólica o directamente promoviendo ciertos intereses; 5) agregan intereses alrededor

de posiciones políticas; 6) conforman y dan respaldo a gobiernos, 7) integran a los ciudadanos al Estado y, en particular, a su sistema político (Diamond y Gunther, 2001: xiv). Estas acciones se pueden agrupar en dos grandes rubros: las funciones institucionales en las que los partidos inciden en la esfera pública y son actores de la sociedad política que abarcan fundamentalmente el reclutamiento de las élites políticas y la organización del gobierno y, las funciones de representación en las que los partidos actúan desde la sociedad civil para tender puentes entre ésta y el Estado y que abarcan las tareas de agregación y articulación de intereses, a los que ofrecen representación.

ENTRE LA AUTONOMÍA Y LA RESPONSABILIDAD PÚBLICA

Al proporcionar a los ciudadanos espacios para su organización y participación políticas para que puedan sumar sus intereses, aspiraciones e ideales con los de otros; al ser vehículos para asegurar la representación política de los diferentes intereses sociales, los partidos políticos son espacios para que la población despliegue sus derechos políticos fundamentales. Al postular a los candidatos a cargos de elección, los partidos son canales, a veces exclusivos como en México, para que los ciudada-

nos encuentren espacios para encauzar sus propias aspiraciones políticas de convertirse en gobernantes o representantes populares. Por eso los partidos son los grandes formadores de las élites gobernantes, pues reclutan, forman y entrenan a los políticos y a los futuros funcionarios públicos y representantes populares.

Para cumplir con estas funciones, los partidos requieren de autonomía frente al poder, esto es, necesitan márgenes de libre determinación para definir su orientación doctrinaria, para decidir su forma de organizarse, para idear sus estrategias de lucha política, en fin, para alcanzar sus objetivos. Para que esto sea posible, el Estado está obligado a velar por la autonomía de los partidos, no pretendiendo intervenir en su vida interna.

Empero, las funciones relativas a estructurar las opciones u ofertas políticas, a conformar y apoyar a los gobiernos surgidos de sus filas, a integrar a los ciudadanos al Estado, colocan a los partidos y a su trabajo en el espacio público de las instituciones y los actores gubernamentales y por ello deben someterse a las obligaciones de las dependencias y los actores públicos.

El hecho de que los partidos realicen actividades públicas fundamentales, como hacer posible que cada cierto tiempo se renueven los poderes públi-

cos a través de elecciones disputadas y libres, explica por qué la Constitución mexicana los define como "entidades de interés público" (Artículo 41). No son dependencias públicas como las secretarías de Estado, o las agencias de la administración pública, o los propios poderes del Estado, e incluso, los órganos autónomos como el Banco de México, el IFE o la Comisión Nacional de Derechos Humanos que también forman parte del Estado, aunque no del gobierno.

Los partidos tienen un estatuto jurídico particular, determinado por las funciones que desempeñan y que no solamente interesan a quienes forman parte de ellos, es decir, a sus militantes y dirigentes, sino al conjunto de la sociedad. Es por ello que los partidos políticos están sujetos a una reglamentación de carácter público, es decir, a una serie de disposiciones legales que establecen cuáles son sus derechos y obligaciones, cómo y cuándo deben realizar sus principales tareas, cuándo registrarse como partidos políticos y con qué requisitos, cuándo postular a sus candidatos para los cargos de elección, bajo qué parámetros y tiempos desarrollar sus campañas electorales para atraerse el apoyo de los electores, a qué tipo de prerrogativas tienen acceso y qué tipo de responsabilidades públicas adquieren por el disfrute de dichas prerrogativas.

No cabe duda que los partidos son organizaciones complejas debido a las funciones que desempeñan, pero también por el número y la variedad de los contingentes que agrupan y que hacen necesario que tengan un aparato administrativo y organizativo más o menos grande, que manejen cuantiosos recursos financieros y numerosos contingentes de militantes.

Aunado a las actividades que desempeñan, su dimensión misma hace que las tareas de los partidos tengan un impacto importante en el espacio público, del interés colectivo y que estén obligados a ceñirse a disposiciones normativas igualmente públicas, que pueden ser leyes específicas de partidos políticos, o bien códigos electorales que contemplan también los derechos y las obligaciones de los partidos que son sus protagonistas centrales.

La transparencia, como parte de la responsabilidad pública que deben asumir los partidos políticos, no solamente deriva de las tareas políticas e institucionales que realizan, sino del hecho mismo de ser organizaciones complejas, lo cual hace que de entrada tengan un efecto relevante en el espacio público. Por eso, hay quien afirma que cualquier organización compleja es pública, porque aunque tenga carácter de empresa privada tiene un impacto sustantivo en el espacio del interés colectivo (Bowens, 1998: 5).

LA TRANSPARENCIA, COMO PARTE DE LA RESPONSABILIDAD PÚBLICA QUE DEBEN ASUMIR LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NO SOLAMENTE DERIVA DE LAS TAREAS POLÍTICAS E INSTITUCIONALES QUE REALIZAN, SINO DEL HECHO MISMO DE SER ORGANIZACIONES COMPLEJAS, LO CUAL HACE QUE DE ENTRADA TENGAN UN EFECTO RELEVANTE EN EL ESPACIO PÚBLICO.

Un caso ejemplar para ilustrar esta afirmación es la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión en México que agrupa a los concesionarios de los medios de comunicación electrónica, los cuales se inscriben en la categoría de empresas privadas, pero tienen al mismo tiempo una dimensión pública por la cantidad de recursos que manejan, por la cantidad de personas y asociaciones que los integran y, en particular, por la influencia que tienen en la formación de la opinión pública.

La gran penetración y cobertura de este organismo cúpula de los empresarios de medios de comunicación hace que además de promover la defensa de la libertad de expresión, tenga la responsabilidad pública de informar profesionalmente a sus audiencias.

La necesidad de que las organizaciones complejas se sometan a una regulación de carácter público tiene por objeto asegurar que el desarrollo de sus funciones y su comportamiento no pongan en riesgo ciertos valores esenciales de la vida pública que deben de estar tutelados por la Constitución y las leyes respectivas. Si una empresa televisiva difunde programas basados en información falsa o convoca a participar en formas ilegales de conducta como, por ejemplo, hacer justicia por propia mano, no puede pretender estar haciendo uso de la libertad de expresión porque ésta tiene como límite

claro no afectar las formas pacíficas de convivencia y las libertades individuales de los ciudadanos.

Así como en el caso de los medios de comunicación se presenta una tensión entre la función de promover la libertad de expresión y la de responder públicamente por lo que transmiten, en el de los partidos políticos, justamente por su naturaleza dual, esto es, por ser organizaciones de la sociedad civil con funciones públicas esenciales, se plantea el dilema de hasta dónde debe intervenir el Estado para garantizar tanto el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos y la correspondiente autonomía de su vida y organización interna, como la responsabilidad pública que deben asumir dichos institutos políticos, dada la relevancia pública de sus actividades.

El mismo dilema se plantea de cara a la demanda de transparencia porque, si bien está claro que los partidos son actores esenciales de la sociedad civil, no hay duda de que en un sistema democrático están obligados frente a los ciudadanos a difundir la información puntual sobre las diferentes funciones que realizan, en una palabra, a ser transparentes y a rendir cuentas.

A primera vista, el asunto de hasta dónde debe llegar la autonomía de los partidos y hasta dónde su responsabilidad pública parece sencillo porque la línea divisoria se traza casi natural-

mente entre los dos ámbitos de actuación de los partidos: 1) el interno que tiene que ver con la manera como se agrupan, cómo conforman sus liderazgos y el tipo de relaciones que guardan con sus militantes, cómo se estructuran sus órganos en los distintos niveles en los que está dividido el partido, cómo están distribuidas las diferentes tareas que tiene que desarrollar, y 2) el externo que tiene que ver con las funciones esenciales tanto de carácter institucional (reclutamiento de cuadros políticos y candidatos, participación en contiendas electorales, conformación de los gobiernos) como representativo (agregar intereses para darles expresión política, estructurar opciones políticas). A partir de esta diferenciación, parecería claro que en donde debe exigirse responsabilidad pública a los partidos y, en consecuencia, en donde es conveniente la intervención del Estado y del derecho público, es en lo relativo a sus tareas externas que están relacionadas con el campo de la política, mientras que las internas deberían de ser competencia exclusiva de los partidos políticos por ser organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, en el curso de los últimos cincuenta años, los partidos políticos han experimentado cambios significativos, en buena medida como resultado de fenómenos de alcance mundial tales como la globalización, el retraimiento del Estado

y la proyección del mercado, la expansión de la democracia, la disolución de la bipolaridad, y la revolución de la comunicación de masas y ello ha derivado en exigencias de mayor responsabilidad pública de parte de los partidos (Lechner, 1996: 6-8).

EL IMPACTO DE LAS TENDENCIAS MUNDIALES EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La bipolaridad que caracterizó al mundo después de la Segunda Guerra Mundial fue un referente esencial de los partidos políticos. Al ser expresión de ese gran clivaje entre los mundos capitalista y el socialista que caracterizó a toda la época de la Guerra Fría, los partidos políticos se clasificaron en dos grandes grupos, aunque con variaciones y énfasis: los liberales por un lado y los socialistas por otro y esa diferenciación fue la gran palanca organizativa de la representación y la identificación partidarias.

Con el derrumbe del llamado socialismo real, escenificado en la caída del Muro de Berlín en 1989, la bipolaridad cedió su lugar a la universalización de la democracia como sistema de gobierno.

La extensión de los valores esenciales de la democracia –libertad, pluralismo– enfrentó a los partidos al reto de adecuar sus principios doctrinarios

dentro de esquemas ideológicamente desdibujados, pues la desaparición de la bipolaridad hizo que las configuraciones partidarias se alejaran de posiciones claramente diferenciadas para disputarse el centro del espectro político. Aunque, como dice Lipset, hoy persiste la distinción genérica entre izquierdas y derechas, el significado de estas categorías se ha reformulado porque ya no está sustentada en la competencia entre dos grandes formas de organización del estado (Lipset, 2001: 62). Al diluirse los referentes ideológicos, los partidos han perdido capacidad de diferenciación nítida y ello le ha restado densidad a su oferta política.

Por otra parte, el fin del estado de bienestar que trajo como consecuencia el repliegue del Estado respecto de sus tareas de beneficio social, provocó un activismo de la sociedad civil, la cual debía tomar en sus propias manos tareas que anteriormente eran cubiertas por el Estado. Desde mediados de los años setenta, empezaron a florecer movimientos sociales y organizaciones civiles de los más diversos perfiles para promover la defensa de necesidades sociales específicas que iban desde demandas de servicios públicos hasta de derechos cívicos. Surgieron asociaciones en defensa del medio ambiente, a favor de la igualdad plena de las mujeres, en contra de políticas excluyentes y discriminatorias, a favor de autoridades

públicas que rindieran cuentas, entre otras.

Esta multiplicación de actores enfrentó a los partidos a una creciente competencia por la articulación y representación de las demandas políticas de los ciudadanos. Tomar la posibilidad de contar con movimientos y asociaciones para darle proyección a sus necesidades particulares y específicas, en la medida que las asociaciones civiles se basan en temas únicos, significó para los ciudadanos la posibilidad de erigirse en actores directos y puntuales, sin necesidad de recurrir a la mediación de los partidos, lo cual les restó centralidad como instancias de participación política.

Por su orientación específica, las organizaciones civiles y movimientos sociales ofrecen hoy medios efectivos y satisfactorios para vincular a los ciudadanos con los procesos de toma de decisiones. Como consecuencia de lo anterior, los partidos que fueron tradicionalmente los canales que comunicaban a la población hacia arriba con los gobernantes, a la vez que transmitían las decisiones públicas hacia abajo con la población, hoy no pueden reclamar exclusividad en cuanto a dicho papel.

La existencia de nuevos espacios e instancias de participación política ha hecho que el papel de enlaces entre la sociedad y el Estado que tradicionalmente desempeñaron los partidos po-

líticos se haya circunscrito a las funciones institucionales de reclutamiento de las elites y de organización del gobierno (Schmitter, 2001: 70-71).

El desplazamiento de las funciones de los partidos hacia la dimensión institucional ha derivado en el reconocimiento de que es necesaria una mayor subvención del Estado para los partidos y, consecuentemente, una reglamentación más puntual de sus obligaciones, lo cual les ha venido dando un carácter cada vez más de agencias oficiales dentro de los sistemas políticos.

La intensificación del rol procedimental de los partidos explica por qué algunos autores afirman que los cambios han trasladado a los partidos de la sociedad hacia el Estado (Bartolini y Mair, 2001: 336). Por otra parte, la revolución de las telecomunicaciones a partir de los años sesenta tuvo un fuerte impacto sobre las actividades electorales de los partidos, porque las formas tradicionales de hacer campaña a través de mítines, concentraciones, reuniones cara a cara, fueron gradualmente desplazadas por la exposición mediática de los candidatos porque ofrecía una cobertura masiva para sus mensajes.

El impacto de los medios de comunicación en la política ha sido enorme, al punto que hoy en día no resulta exagerada la afirmación de que no hay candidato sin exposición constante en la televisión. La dependencia de los par-

tidos respecto de los medios ha facilitado la formación de electorados volátiles y ello ha obligado a los partidos a recurrir al levantamiento constante de encuestas para medir la evolución de su respaldo o popularidad. En realidad, las encuestas sobre tendencias del voto se han convertido en parte integral de las campañas electorales porque les sirven a los partidos para orientar sus estrategias de lucha.

Por ello, las campañas políticas son cada vez más costosas y con frecuencia aparecen escándalos de corrupción ya sea porque se descubre que se utilizaron recursos ilegales, o que existían cuentas secretas o paralelas a las de los candidatos o partidos. Las cuentas ocultas del CDU, manejadas por el canciller Helmut Kohl en Alemania, el caso de "manos limpias" (manos limpias) que involucró a la Democracia Cristiana en Italia en los años noventa, la inyección de recursos ilícitos de Collor de Melo en Brasil, Fujimori en Perú, Carlos Andrés Pérez en Venezuela, el financiamiento proveniente del crimen organizado y el narcotráfico que empañó la gestión de Samper en Colombia, las transferencias ilegales de recursos en la campaña presidencial en México en el 2000, muestran cómo los partidos políticos se han convertido en grandes maquinarias volcadas a la actividad electoral, que administran fuertes sumas de dinero que se convierten en zonas proclives a que florezca la corrupción.

Es difícil pensar que la proliferación de casos de corrupción dentro de los partidos políticos obedezca solamente al crecimiento de sus aparatos que los ha hecho más dependientes de enormes recursos financieros. Lo que sucede es que son situaciones que ahora se conocen rápida y masivamente, gracias a la fuerte penetración de los medios de comunicación. Todo esto ha contribuido a que los partidos aparezcan alejados de los ciudadanos y solamente concentrados en su interés por el poder, con la consiguiente pérdida de prestigio y confiabilidad. Eso no significa que una vez en el poder, los partidos puedan libremente definir los rumbos y contenidos de las políticas públicas. La globalización ha incorporado a actores supranacionales, como los centros financieros internacionales, que condicionan la capacidad para la toma de decisiones de las autoridades públicas en los ámbitos nacionales. De tal suerte, un partido en campaña puede prometer cierto tipo de política de beneficio social, pero al llegar al poder se ve obligado a ajustarla a los requisitos y orientaciones que plantean el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, porque para desarrollarla depende de los recursos que éstos ofrecen.

Los cambios que han experimentado los partidos varían de acuerdo con el estadio particular del desarrollo democrático en el que se inscriban, es decir,

existen diferencias entre los partidos en democracias asentadas y en democracias emergentes, sin embargo, existen tendencias comunes como el que dominan partidos de tipo electoral-profesional, con estructuras operativas más pesadas y prácticamente confinados a funciones institucionales y procedimentales, donde ahora son más visibles y evidenciables.

Otra tendencia general compartida es el desencanto de los ciudadanos hacia los partidos que han perdido credibilidad porque ya no se les identifica como agencias privilegiadas de representación, porque parecen alejados de los intereses ciudadanos y porque están centrados en sus ambiciones de poder y tienen una fuerte dependencia de grandes recursos financieros, no siempre bien habidos o bien administrados. Como han señalado Bartolini y Mair, el malestar frente a los partidos se debe, en suma, a la profunda separación que existe entre su bien protegido papel institucional y la erosión de su relevancia dentro de la sociedad (Bartolini y Mair, 2001: 334).

No es casual, entonces, que con frecuencia se discuta si los partidos deben seguir monopolizando la arena electoral, es decir, si siguen siendo indispensables para el funcionamiento adecuado de las sociedades democráticas actuales. La pregunta, entonces, es si los partidos son capaces de ade-

cuarse a las nuevas circunstancias, o si nuevas formas de organización eventualmente tomarán su lugar.

El hecho de que los partidos se hayan movido de la sociedad hacia el Estado explica por qué ha crecido la demanda de que se refuerce la reglamentación pública de sus funciones, de que se sometan a la exigencia de transparentar sobre todo la administración de sus recursos financieros y también de que la democracia se traslade al interior de los partidos que ha sido una zona caracterizada históricamente como vertical y jerárquica, tal como lo mostró el estudio pionero de Robert Michels al inicio del siglo XX (Michels, 1965).

Si convenimos que los partidos hoy deben estar sujetos a reglas de control y vigilancia, de transparencia y rendición de cuentas, al igual que las dependencias públicas, la pregunta pertinente es si esta medida no desnaturaliza a los partidos, si no les hace perder parte de sus rasgos esenciales, si no acentúa su alejamiento de las tareas de agregación y representación de los intereses de los ciudadanos. Dicho de otra manera, ¿hasta dónde debe de llegar esa transparencia? ¿Deben los partidos difundir los nombres de sus donantes y las cantidades que cada uno aportó, o es necesario que las aportaciones de los simpatizantes estén protegidas por el secreto, de la misma manera que lo está el ejercicio del voto, para asegurar

que los ciudadanos libremente apoyen a los candidatos y partidos de su preferencia? ¿Qué tanto la transparencia puede poner en riesgo el disfrute de ciertos derechos políticos fundamentales como la libertad de asociación?

Más aún, los partidos realizan tareas, la selección de sus dirigentes y de sus candidatos, toman decisiones sobre cómo utilizar y entre quiénes distribuir sus recursos, entre otras. Todas ellas están reguladas por disposiciones que los propios partidos elaboran y acuerdan, a través de sus propias estructuras de dirección y de participación, es decir, son tareas que competen exclusivamente a quienes forman parte de dichas organizaciones.

He aquí la expresión de su autonomía: su capacidad para decidir libremente su forma de organizarse y gobernarse. Sin embargo, ¿qué sucede cuando los dirigentes de un partido violentan sus propias reglas de funcionamiento y en lugar de seguir puntualmente el procedimiento fijado por sus estatutos para decidir quién es candidato a un cargo de elección, optan por modificar arbitrariamente los procedimientos para favorecer a un militante frente a otros aspirantes? ¿Qué pasa cuando los encargados de las finanzas de un partido no distribuyen los recursos entre los diferentes órganos, o candidatos, tal como señalan sus reglamentos internos? ¿Debe alguna au-

LA TRANSPARENCIA ENFOCADA AL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS

toridad pública intervenir para asegurar que se respeten los ordenamientos internos del partido, o ello implicaría una violación del espacio privado de la organización y a la estricta competencia de los miembros de la misma?

A manera de ejemplo, si un militante afirma que ganó un proceso de selección interna para ser candidato a un cargo de elección y los dirigentes del partido no le reconocen el triunfo, éste acude a las instancias de vigilancia interna para reclamar por la violación estatutaria cometida y, en principio ahí debería resolverse su caso. Sin embargo, si esta instancia no funciona, o peor aún, si no está siquiera integrada, ¿qué pasa? ¿Termina ahí su posibilidad de reclamo o existe otra instancia para que defienda sus derechos de militante? ¿Puede solicitar la intervención de las autoridades públicas para que se le haga justicia, considerando que es un terreno en el que por principio debe estar ausente el Estado?

¿QUÉ TANTO LA TRANSPARENCIA PUEDE PONER EN RIESGO EL DISFRUTE DE CIERTOS DERECHOS POLÍTICOS FUNDAMENTALES COMO LA LIBERTAD DE ASOCIACIÓN?

A PESAR DE LO RECIENTE QUE ES LA EXIGENCIA DE TRANSPARENCIA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS,

es casi un lugar común asociarla con el manejo de los recursos con que cuentan dichas organizaciones, es decir, con la forma como los adquieren y en qué y cómo los utilizan. La comprensión generalizada de que lo que debe de transparentarse es el dinero dentro de los partidos políticos (las cantidades que reciben, la ruta que siguen y el destino que se les da) tiene que ver con la importancia que éste ha adquirido para el ejercicio de la política en general y, en particular, para el desarrollo de las campañas electorales.

Está claro que la política y los partidos, en particular, requieren de financiamiento y en ese sentido, el dinero juega un papel positivo. Sin embargo, debe de estar reglamentado y controlado, a fin de reducir sus eventuales efectos negativos que dañan no solamente a los partidos en su credibilidad, sino a la salud de las democracias.

CONTROLAR LOS EFECTOS NOCIVOS DEL DINERO EN LA POLÍTICA

La relevancia que han cobrado las funciones institucional-procedimentales dentro de las tareas de los partidos no solamente los ha empujado hacia el flanco del Estado y la sociedad política, sino que ha provocado cambios en sus propias estructuras organizativas. Las cada vez más competidas y costosas campañas políticas han demandado estructuras partidarias más complejas y especializadas y poderosas fuentes de financiamiento.

Los partidos han dejado de ser organizaciones conformadas básicamente por miembros voluntarios como lo fueron originalmente y que, en función de sus convicciones políticas, ofrecían su tiempo libre para realizar tareas de militancia, para convertirse en organizaciones profesionalizadas, con personal calificado para desempeñar las diferentes tareas y con importantes estructuras laborales y administrativas.

LA IMPORTANCIA QUE TIENE HOY EL DINERO PARA MANTENER EN ACCIÓN A LOS PARTIDOS EN ESPECIAL DURANTE LOS PERIODOS DE CAMPAÑA ELECTORAL, HA GENERADO UNA PREOCUPACIÓN MUNDIAL POR ENCONTRAR MECANISMOS CAPACES DE CONTROLAR LAS INFLUENCIAS NOCIVAS QUE GRANDES SUMAS DE DINERO PUEDEN TENER EN LA POLÍTICA.

Hoy, aunque no dejan de contar con militantes que desarrollan actividades gratuitamente, los partidos trabajan a partir de nóminas de empleados, asignados a las diferentes áreas que están encargadas a la dirección y coordinación de los cuadros medios y superiores.

Es cierto, los partidos se han profesionalizado, pero también se han burocratizado, de suerte que sus dirigentes aparecen distanciados de sus bases de militantes y simpatizantes. Además, los partidos han sufrido una disminución de las cuotas de sus afiliados, pues aunque siguen recibéndolas, el caudal más importante de sus fondos proviene de las aportaciones de las grandes corporaciones, o bien del financiamiento público (Griner y Zovatto, 2004: 306).

La importancia que tiene hoy el dinero para mantener en acción a los partidos en especial durante los periodos de campaña electoral, ha generado una preocupación mundial por encontrar mecanismos capaces de controlar las influencias nocivas que grandes sumas de dinero pueden tener en la política.

Hoy, los partidos necesitan de los medios de comunicación, particularmente de la televisión para comunicarse con sus simpatizantes y con la población en general. Como los medios son empresas comerciales, orientadas a la ganancia, los partidos requieren de cantidades importantes de dinero para desplegar sus ofertas políticas al electorado.

Desde esta perspectiva, el dinero es un instrumento de la competencia por el poder en una democracia y por ello debe verse como un recurso indispensable para una buena práctica política, sin embargo, existen ejemplos de cómo el dinero puede afectar la buena marcha de la vida democrática. Por ejemplo, si un partido tiene mucho más dinero que los otros, se introducen desequilibrios en la contienda, se distorsionan las reglas del juego electoral, pudiendo incluso dejar a algunos partidos o candidatos fuera de combate.

No se trata de una visión idílica de las contiendas electorales, porque está claro que los recursos de los partidos nunca son iguales, pues unos tienen más miembros y simpatizantes que otros, unos tienen más donadores y con mayores recursos económicos que otros, lo importante es que esas diferencias no impidan la competencia efectiva entre candidatos y partidos. No hay estudios que prueben que existe una relación causal entre la cantidad de recursos invertidos en una campaña política y el resultado de la elección, sin embargo, está claro que el dinero es una variable que tiene un peso significativo, porque disparidades abismales sí restringen las oportunidades de competencia. Como bien ha señalado Giovanni Sartori, "más que ningún otro factor, es la competencia entre partidos con recursos equilibra-

dos (políticos, humanos y económicos) lo que genera democracia" (Sartori, 2001: 92).

Cuando grandes sumas de dinero que ingresan en la política provienen de una sola fuente pueden generar compromisos inconfesables, o una subordinación del partido beneficiado hacia los intereses de sus donadores, sobre todo si son grandes empresarios empeñados en que eventualmente el futuro gobierno oriente las políticas públicas en su beneficio. Para sólo citar un ejemplo de lo anterior, en 1997, en Gran Bretaña cuando se difundió que la empresa de autos deportivos, Formula Uno, había entregado un millón de libras esterlinas para financiar la campaña del Partido Laborista. A la empresa le interesaba que eventualmente la exentaran de eliminar los anuncios de tabaco en los eventos deportivos, es decir, no solamente se trataba de una suma muy elevada de recursos, sino que la donación no era desinteresada, ya que buscaba condicionar la acción del futuro gobierno laborista. El partido tuvo que regresar la aportación por el escándalo que se generó.

Este tipo de vínculos entre empresas privadas y partidos dañan la necesaria autonomía que requiere mantener la política respecto de los diferentes intereses sociales, a fin de que se gobierne para el conjunto de la población. Si las donaciones privadas no tienen topes legales, como en el caso de Gran Bretaña, entonces, de entrada no son ilegales,

pero cuando sumas tan elevadas están involucradas en una campaña, es difícil que no estén asociadas a algún tipo de intercambio que es moralmente indebido. Tanto es así que estas ligas de dinero entre una empresa y un partido buscan mantenerse en secreto, fuera del conocimiento del gran público.

El dinero en política puede servir para comprar el voto no solamente de grupos sociales económicamente marginados, sino de grupos interesados en allegarse de recursos para el desarrollo de sus actividades específicas y es ahí en donde se convierte en un nutriente de la corrupción pública. Sucede, también con frecuencia, que los partidos en el gobierno utilicen los recursos públicos que ellos administran, o incluso los apoyos de los que gozan (autos, chofer, equipo informático, teléfono celular, etc...) para la promoción de sus aspiraciones políticas.

La transparencia de los flujos de dinero en la política es esencial para ventilar las malas prácticas y, para desde ahí, desalentarlas; para identificar a los donantes ocultos o a las contribuciones ilegales, como las provenientes del narcotráfico o del crimen organizado que, de nueva cuenta, fomentan la corrupción y socavan el Estado de derecho.

Existen diversos mecanismos para combatir los efectos dañinos del dinero en la política partidaria, tales como:

DESDE LA PERSPECTIVA DEL CIUDADANO, CONOCER CÓMO ADMINISTRAN LOS PARTIDOS POLÍTICOS SUS RECURSOS DEVIENE UNA INFORMACIÓN NECESARIA PORQUE LE PERMITE EVALUAR MEJOR SU DESEMPEÑO, PARA A PARTIR DE AHÍ NORMAR SU CRITERIO A LA HORA DE VOTAR.

1) fijar límites a las contribuciones privadas, es decir, que las aportaciones de individuos u organizaciones tengan un techo; 2) prohibir aportaciones de algunas empresas o entidades, por ejemplo, que no se permitan donaciones del extranjero o de empresas mercantiles o de entidades gubernamentales; 3) establecer topes de gastos de campaña, lo cual contribuye a que la competencia sea más pareja y a evitar los despilfarros en las contiendas; 4) reducir los períodos de campaña, porque tiempos más reducidos necesariamente conllevan menos gastos; 5) difusión pública de las finanzas de los partidos, y 6) financiamiento público y acceso gratuito o subvencionado por el Estado a radio y televisión (*Manual de financiamiento de la actividad política*, 2003: 22).

Para que estos límites funcionen es necesario que existan normas adecuadas para publicitar la información financiera de los partidos, es decir, la transparencia del dinero es la condición necesaria para que los demás procedimientos tengan resultados positivos, porque al ventilar las malas prácticas, no sólo se ejerce presión sobre los partidos, porque la opinión pública es muy sensible al tema del dinero en la política, sino sobre los propios donantes que ven deteriorado su buen nombre al quedar asociados a esas prácticas de intento de compra de influencias.

Desde la perspectiva del ciudadano, conocer cómo administran los partidos políticos sus recursos deviene una información necesaria porque le permite evaluar mejor su desempeño, para a partir de ahí normar su criterio a la hora de votar. Los elevados montos de recursos involucrados en las campañas electorales y los escándalos asociados a ellos que han resonado mundialmente, gracias a la intervención de los medios de comunicación masiva, han hecho muy sensibles a los votantes respecto del dinero en la política. El tema ha devenido central en las elecciones, al punto que suele suceder que las propuestas centrales de las plataformas electorales queden minimizadas por los debates sobre los gastos de candidatos y partidos.

Transparentar el dinero en la política no es una empresa fácil ni que pueda instrumentarse de manera inmediata y con resultados espectaculares, porque reglamentarla es sólo un primer paso para lograr un control efectivo sobre la utilización inadecuada o ilegal del dinero. Se requiere de instancias facultadas para supervisar la trayectoria del dinero en los partidos, para investigar posibles desvíos y, más importante, para imponer sanciones administrativas y/o penales a los responsables de las conductas ilícitas. Además, para que esto funcione se requiere de una sociedad civil capaz de demandar y dar seguimiento a estas tareas. Medios de co-

municación libres juegan un papel fundamental en el desarrollo de la transparencia en la acción política.

Otro problema asociado a la divulgación de la información sobre el dinero en la política es que el partido en el gobierno puede utilizarla como arma para atacar a opositores, o para intimidar a contribuyentes, es decir, puede darle a la transparencia un uso partidario. Dado que la distribución de la información pública no es homogénea ni en cuanto a tiempos, ni a contenidos, porque mientras que los gobiernos tienen acceso a ella directamente, los distintos sectores de la sociedad tienen que buscarla, localizarla y eventualmente solicitarla, si la transparencia no se inscribe dentro de un sistema democrático de gobierno que promueva el acceso libre y abierto a la información y si no está bien reglamentada para que se identifiquen responsabilidades personales o colectivas, y consecuencias por su incumplimiento, ésta puede derivar en situaciones contrarias a los propósitos que persigue. “La transparencia y difusión de la información pública son en sí mismas deseables, pero su utilización no es neutral”, pues puede suceder que en lugar de servir para que la sociedad ejerza un mayor control sobre los políticos profesionales, se convierta en un instrumento de las élites para atacar o desprestigiar a sus opositores (Krishnan, 2001: 3).

A pesar del consenso mundial que existe hoy en día sobre la necesidad de transparentar los recursos del financiamiento de los partidos, persiste el debate sobre hasta dónde deben difundirse públicamente lo que aportan los simpatizantes individuales en el ejercicio de su derecho de asociación y de participación libre.

La democracia en la actualidad no puede reducirse al principio básico de “un hombre, un voto”, es decir, a respetar solamente la voluntad de cada ciudadano en las urnas, porque existen otras reglas y principios que se aplican simultáneamente, como los de la transparencia y la responsabilidad pública de las agencias que inciden en el espacio público.

La confluencia de diferentes principios y valores democráticos y el peso diferenciado que cada sociedad le asigna a cada uno de ellos por tradición, o por cultura política, explica por qué hay diferentes métodos de enfrentar la necesidad de controlar los efectos negativos del dinero en la política y concretamente en los partidos políticos.

LOS GRANDES MODELOS DE CONTROL DEL DINERO DE LOS PARTIDOS

La preocupación generalizada por difundir la información sobre el financiamien-

to que reciben y utilizan los partidos explica por qué la mayoría de los países del mundo cuenta ya con algún tipo de norma básica de divulgación de la información al respecto. De acuerdo con el estudio sobre el financiamiento de la actividad política, editado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en noviembre de 2003, de 118 países considerados, sólo 47 (39%) no cuentan con alguna norma de divulgación pública del dinero de los partidos. Vale la pena señalar que solamente 3 de ellos son países con sistemas democráticos de larga data: Finlandia, Suecia y Suiza, lo cual sugiere que en estos casos la falta de reglamentación no obedece a que estén en proceso de construcción democrática, sino a una clara determinación de no regular el dinero en los partidos políticos (*Manual de Financiamiento de la Actividad Política*, 2003: 601-603). Sin embargo, 13% de los países tienen reglas denominadas de "transparencia oculta", es decir, que establecen que los partidos informen sobre sus finanzas a las autoridades, manteniendo al público en general al margen de dicha información. Un 35% de los países con reglamentación de transparencia, cuando se analizaron los reportes financieros divulgados, se encontró que son tan generales o con información tan escasa y poco desagregada que difícilmente pueden servir para que la población conozca

realmente cómo administran su dinero los partidos (Ward, 2002: 4).

Si nos concentramos en el área latinoamericana, aunque 16 de los 18 principales países cuentan con normas legales que obliguen a los partidos a presentar informes periódicos de sus ingresos y gastos ante las autoridades responsables, estas leyes no abarcan la disposición de publicitar dichos informes. Para decirlo rápido, existen reglas para la rendición de cuentas, pero están cojas, porque no están acompañadas de reglas de transparencia. Sólo 7 países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Panamá) tienen disposiciones para difundir al público abierto la información sobre sus finanzas que es sometida a la revisión de las autoridades correspondientes (Griner y Zovatto, 2004: 365).

Tal parece que la idea que ha ganado más terreno entre nosotros ha sido la de la rendición de cuentas horizontal, en cuanto obligación de los partidos de someter a la consideración de las juntas o comisiones electorales, de tribunales o de contralorías especializadas, reportes periódicos sobre la administración de sus recursos; que una fórmula vertical de rendición de cuentas de los partidos en la que los ciudadanos son los vigilantes.

Encuentro dos razones estrechamente vinculadas para explicar este fe-

nómeno de disociación entre rendición de cuentas horizontal y su complemento necesario de transparencia respecto del dinero de los partidos en América Latina. Primero, por la debilidad de la cultura democrática en la región, porque no existe una ciudadanía en el sentido integral del término; es decir, entendida no sólo como sujeto de derechos, sino como actor del escenario político y segundo, porque la larga o intermitente historia de regímenes autoritarios no ha permitido un desarrollo continuado de instituciones que funcionen a partir de códigos democráticos.

Sin embargo, en esta región de democracias emergentes, el tema de la transparencia está ganando terreno muy rápidamente y ello se refleja en la manera como están evolucionando las normas legales al respecto.

Dentro de los países con democracias asentadas en los que, por el contrario, la idea de la transparencia como responsabilidad de los partidos hacia la sociedad y sus electores, es decir, la rendición de cuentas vertical, está muy arraigada, hay dos grandes modelos de reglamentación del control sobre los recursos de los partidos políticos.

Las dos opciones muestran cómo se ha desarrollado el debate conceptual sobre la naturaleza y las obligaciones de los partidos: 1) la opción que privilegia la defensa de la autonomía de los partidos y cuyo exponente prin-

cipal es Suecia, y 2) la que pone el énfasis en la responsabilidad pública de los partidos y cuyo ejemplar clásico es Alemania, aunque otros países han seguido ya sus pasos en el curso de los últimos veinte años.

ENTRE LA AUTONOMÍA Y LA TRANSPARENCIA: EL DEBATE ENTRE LA DEFENSA DE LAS LIBERTADES INDIVIDUALES Y LA RESPONSABILIDAD PÚBLICA

El modo como los países de larga tradición democrática han enfrentado el tema de la transparencia del dinero de los partidos políticos ilustra el debate esencial que subyace al reto de hacer públicamente responsables a los partidos por los recursos que manejan. El gran consenso está en que los partidos deben de publicitar la información sobre la administración de sus finanzas porque los ciudadanos tienen derecho a conocer esos datos para hacer más racional su participación política y porque es necesario monitorear el flujo de dinero privado en las campañas para evitar la presencia de recursos ilegales, o que la política quede secuestrada por intereses particulares, cuando no inconfesados. Para que esto se logre es indispensable que existan normas legales que lo dispongan y mecanismos de control que lo hagan viable y efectivo.

Los partidos deben de rendir informes de ingresos y gastos, pero es

la autoridad la responsable de ponerlos al alcance de la población abierta. Por ello, para que las leyes de transparencia sean viables deben contener dos componentes: 1) la obligación de reportar a la autoridad, y 2) que la autoridad facilite la difusión amplia de los reportes financieros (Ward, 2002: 3). Las diferencias sobre el tema aparecen cuando se toca el asunto de si deben darse a conocer la identidad y las cantidades que los ciudadanos u organizaciones aportan a los partidos, porque se trata de información importante para los simpatizantes y votantes de un partido al que eventualmente le otorgarán su respaldo, pero, al mismo tiempo, la apertura de esa información implica una invasión a la vida privada de los individuos que es un campo que concierne solamente a la persona.

Desde una perspectiva eminentemente liberal, transparentar las sumas de dinero que un ciudadano proporciona al partido de su preferencia es una agresión a su privacidad, porque afecta su fuero interno y su derecho de asociación y de participación libres.

Suecia es un ejemplo de esta reivindicación liberal de cara al tema de la transparencia del financiamiento, porque privilegia la defensa de los derechos políticos de los individuos y la concepción de los partidos como asociaciones voluntarias de ciudadanos que requieren autonomía frente al

Estado. En esta perspectiva, los partidos tienen derecho a que el funcionamiento de su organización interna y sus transacciones financieras no estén regulados por el Estado.

Esto no quiere decir que en Suecia no se haya dado la discusión sobre la responsabilidad política de los partidos y su derecho a la autonomía, todo lo contrario, lo que ha pasado es que sus legisladores han optado por la menor reglamentación pública respecto de los partidos políticos, como una manera de defender su derecho a mantenerse libres de la interferencia de las agencias del Estado.

Desde esta perspectiva, lo que una persona hace con su dinero, por más extravagante que parezca, es asunto suyo y de nadie más. No puede exigírsele a una persona que rinda cuentas sobre en qué y dónde invierte su dinero, independientemente del monto que esté involucrado. Así como no se requiere publicitar donaciones de caridad, sean grandes o pequeñas, tampoco deben darse a conocer los datos sobre quién o cuánto otorgó como contribución política. El derecho a la privacidad no puede ser invadido por la acción del Estado, a menos de que exista una necesidad imperiosa para hacerlo, es decir, sólo cuando el interés público esté amenazado, por ejemplo, cuando hay una sospecha fundada sobre el origen ilegal de una donación o

sobre el propósito inconfesado de la misma.

No es que se desconozca que puede haber influencias negativas en la inyección de recursos en la política, sino que el argumento para defender la no-reglamentación sobre partidos políticos es que la existencia de distintos partidos y grupos de interés genera un equilibrio entre las posibles presiones que el dinero pudiera ejercer sobre los ciudadanos. Dicho de otra manera, no es necesario supervisar el flujo de fondos políticos y con ello molestar a los ciudadanos asociados en partidos, porque la pluralidad y la competencia entre adversarios genera pesos y contrapesos en la política, es decir, produce autocontroles.

Es ciertamente una visión un tanto ingenua sobre la política, pero revela la apuesta por convicciones y valores muy arraigados sobre la protección de la esfera privada de los individuos. Los legisladores suecos han apostado a que los partidos establezcan acuerdos entre ellos para intercambiar los reportes de sus cuentas y, eventualmente, para ponerlos a disposición de quienes los soliciten. Es una apuesta civilizada, centrada en la autocontención o autorregulación de los partidos para evitar la injerencia del Estado en su vida interna (Austin y Tjernstrom, 2004: 10).

De hecho, esta posición la han respaldado históricamente países como

Gran Bretaña y Australia. Gran Bretaña ha defendido sistemáticamente la protección a la vida privada, pero en 1995, por voluntad propia, el Partido Laborista empezó a revelar la identidad de sus donantes que aportaran más de 5,000 libras esterlinas y el Partido Conservador siguió su ejemplo en 1997. Además, los escándalos sobre donaciones interesadas como la de la empresa de Fórmula Uno en 1997 llevaron a una discusión pública intensa que derivó en la formación del Comité Neill en 1998 que sometió a revisión la práctica tradicional de secrecía de las donaciones. Aunque los argumentos a favor de la secrecía y la protección a la voluntad libre de los ciudadanos pesaron fuertemente, al final se optó por una reforma legal, aprobada en el año 2000, que exige publicar los nombres de los donantes y las cantidades aportadas, además de reportarlas a la Comisión Electoral. Australia, en cambio, ha revertido la tendencia, al eliminar la obligación de los partidos a informar al gran público sobre contribuciones de particulares de más de 150 dólares, que estaba prevista hasta antes de 1996, para centrarse en la necesidad de que los partidos informen a la autoridad electoral sobre sus finanzas, incluidas las listas de los donadores tanto en dinero (de más de 1,000 dólares), como en especie, porque lo que debe buscarse es que la Comisión Electoral tenga capacidad

de investigar y auditar para prevenir o castigar posibles abusos. En este sentido, la difusión masiva de los donantes poco contribuye a este propósito y, en cambio, sí implica una intromisión en la vida privada de los individuos (Austin y Tjernstrom, 2004: 43).

No cabe duda que hay una tensión entre los principios de autonomía y de transparencia, sin embargo, de acuerdo con la posición que está arraigada en el mundo anglosajón, el reclamo de transparencia del dinero de los partidos, aunque legítimo, es incompatible con la exigencia de privacidad para donantes y asociaciones voluntarias y colocadas en una balanza, pesa más la defensa de la vida privada.

La óptica contraria es la que se inclina por la transparencia y, por tanto, por privilegiar el derecho de los ciudadanos a conocer y juzgar el comportamiento de los partidos. Este modelo pugna por la existencia de una reglamentación estricta sobre la rendición de cuentas de los partidos y Alemania es el país de más larga tradición al respecto. Su historia particular explica por qué es pionera en la reglamentación sobre partidos políticos.

En efecto, después del fin de la Segunda Guerra Mundial y como consecuencia de la convicción generalizada de que el ascenso del nazismo había descansado en la riqueza de la industria alemana, la Constitución de mayo de 1949

estableció que los partidos debían rendir cuentas a la población sobre las fuentes de sus recursos (art. 21, sec.1, cláusula 4). Las reglas puntuales de esta disposición constitucional se establecieron en la Ley sobre Partidos Políticos de 1967 que ha sido reformada para agregar la obligación de los partidos a informar y publicitar sus ingresos, la utilización de sus recursos y sus activos y pasivos, así como para que estos reportes sean verificados y auditados por el Parlamento, en el entendido de que los responsables de las finanzas de los partidos son sus tesoreros.

Los informes anuales que deben presentar los partidos no solamente deben cubrir todos los niveles de su organización, desde los comités federales hasta las secciones regionales y locales, sino que deben incluir una lista de todos los donadores que durante el año aportaron al partido de 20,000 marcos en adelante (Austin y Tjernstrom, 2004: 129).

Esto implica que es importante distinguir entre grandes y pequeñas donaciones y que no es necesario transparentar todo porque también hay que preservar el derecho a la privacidad. Sólo debe difundirse aquello que pueda servir para ocultar influencias indebidas en la política.

La consideración detrás de esta posición es que la competencia no es un proceso de auto-contención, como

afirman los suecos, y que la historia ha mostrado que grandes intereses económicos suelen querer influir en los resultados de las elecciones. Como no se trata de bloquear el flujo de recursos privados hacia los partidos, impidiéndolos por ley, pues ello sería poner restricciones a la libertad individual, el control sobre ellos se hace descansar en fórmulas de transparencia y rendición de cuentas. Es por ello que la mayoría de las democracias de Europa Occidental cuentan con disposiciones legales para transparentar la identidad de donadores.

Dentro de este modelo de apuesta por la transparencia, cabe considerar el caso de los Estados Unidos que han defendido la idea de que es indispensable hacer eficaz el control sobre el dinero en los partidos, pero asegurando que los ciudadanos encuentren vías expeditas para apoyar con sus recursos a sus candidatos y partidos preferidos. Su opción ha sido la creación de una agencia independiente para la vigilancia de los fondos de los partidos, la Comisión Federal Electoral.

Esta Comisión que se creó después del escándalo de Watergate en 1974, tiene facultades para darle seguimiento al flujo de recursos dentro de los partidos y para asegurar que éste se difunda al gran público y a los medios de comunicación, es decir, no se espera que lo hagan los partidos directamen-

te, sino una agencia pública independiente que funciona como guardián de la transparencia y del cumplimiento de las reglas del financiamiento. Los reportes que deben entregar los comités de candidatos y de partidos a la Comisión Federal Electoral independiente deben incluir no sólo los nombres de los donantes que aporten más de 200 dólares, sino sus direcciones, ocupación y empleador (*Manual de financiamiento de la actividad política*, 2003: 43).

La apuesta por la transparencia está reforzada por la reglamentación y por la existencia de esta autoridad con facultades para hacer cumplir las disposiciones legales. Si la difusión tiene un valor fundamental, también lo tiene el de la libertad de los ciudadanos de gastar en política, de ahí que los llamados gastos independientes (*soft money*), es decir, los recursos que no pasan por los comités de los partidos o candidatos, no tienen topes, sino que pueden ser tan amplios como se quiera. Sin embargo, los techos actuales para contribuciones a comités de campaña que hoy son de 101,400 dólares por persona, están siendo cuestionados por la fracción republicana en el Congreso que, en junio de 2005, están preparando una iniciativa para incrementar las aportaciones individuales hasta por 1 millón de dólares (Washington Post, junio 9, 2005).

AMÉRICA LATINA: LA APUESTA POR EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO

Debido a que la gran mayoría de las constituciones latinoamericanas concibe a los partidos políticos como asociaciones privadas que cumplen funciones públicas o de interés general (Griner y Zovatto, 2004: 9), se comprende por qué en la mayoría de los países de la zona está previsto el financiamiento público directo, es decir, el derecho de los partidos no solamente a recibir apoyos del Estado a través de exenciones impositivas, de acceso gratuito a los medios de comunicación estatal, o a franquicias postales, sino a subsidios en dinero.

De hecho, hoy, salvo Venezuela que en 1999 eliminó el financiamiento estatal a los partidos que había estado previsto en ley desde 1973, los países latinoamericanos cuentan con financiamiento público directo, que en algunos casos como los de las democracias más antiguas de la región –Uruguay y Costa Rica– se remonta a fechas lejanas (1928 y 1949 respectivamente), mientras que en países de reciente democratización (República Dominicana, Paraguay y Panamá) fue incorporado apenas en los años noventa.

El dinero público que en 10 de los 18 países cubre tanto las labores de campaña, como las tareas ordinarias de los partidos (en 6 países el financiamiento

público es exclusivamente para gastos de campaña y en Perú solamente se concede para gastos ordinarios) refleja el reconocimiento generalizado que existe hoy de que es necesario transparentar los recursos de los partidos (Griner y Zovatto, 2004: 353).

Aunque no como fuente exclusiva, sino básicamente como ingreso complementario al que reciben los partidos de sus militantes y simpatizantes (salvo Venezuela, todos los países latinoamericanos tienen fórmulas mixtas de financiamiento), el financiamiento público se ha considerado como un mecanismo para abatir las influencias negativas del dinero en la política, en primer lugar porque se sabe cuál es el origen del dinero (transparencia), lo cual reduce la posibilidad de que se introduzcan recursos indeseados del narcotráfico o del crimen organizado, pero también porque permite una distribución más equitativa de recursos entre los contendientes (equidad en la contienda).

El problema con el financiamiento público es que puede alejar a los partidos de sus bases ciudadanas y hacerlos muy dependientes del erario público, con lo cual se merma su condición de asociaciones voluntarias de ciudadanos. Además, está probado que el subsidio público a los partidos está muy mal visto por los ciudadanos, lo cual abona a la muy baja confianza que generan hoy los partidos latinoamericanos (Latinobarómetro, 2004).

El objetivo central de atajar la inyección de recursos ilegales a las campañas políticas explica por qué en América Latina se ha optado no sólo por el financiamiento público, sino por una reglamentación que prohíba ciertas fuentes de recursos privados, o que ponga topes a las aportaciones. Así, de los 18 países latinoamericanos contemplados, sólo cinco no tienen restricciones en cuanto al origen de las contribuciones (Colombia, El Salvador, Guatemala, Panamá y Uruguay), los demás no permiten ingresos provenientes del extranjero, de empresas mercantiles o públicas, o de fuentes anónimas y la mitad de los países tienen fijados límites en cuanto al monto de aportaciones privadas permitidas (Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, México, Paraguay y Perú) (Griner y Zovatto, 2004: 360).

La diversa y con frecuencia abigarrada reglamentación de los partidos en América Latina no ha cubierto suficientemente uno de los renglones más sensibles de su actuación que es el acceso a los medios de comunicación y cuyo gasto en la actualidad representa en promedio entre 40% y 70% de los gastos de campaña para los partidos de la región.

El problema en la relación entre medios y política es que no sólo es difícil monitorear los recursos que efectivamente invierten los partidos en la compra de promocionales de radio

y televisión, porque aunque los partidos tengan la obligación de entregar copia de las facturas que cubren dicho gasto, es difícil saber si éstas efectivamente cubren lo transmitido, si las fuertes sumas invertidas en la compra de espacios televisivos no generaron bonificaciones o donaciones en especie para favorecer a algún candidato o partido en particular. Es difícil, también, tener certeza de que todos los partidos recibieron el mismo tratamiento de parte de los concesionarios, es decir, que les respetaron los mismos términos de contratación y los mismos precios por espacios similares, porque no hay medios de comunicación neutros pues son actores económicos y sociopolíticos.

Cuando las leyes permiten, como en la mayoría de los casos, la libre contratación de tiempos en medios, las relaciones de complicidad, o de velada hostilidad que se pueden establecer entre los concesionarios y los dirigentes de los partidos obstaculizan la transparencia, e introducen factores importantes de inequidad en las contiendas, además de que permiten que se establezcan compromisos entre los concesionarios y los futuros gobernantes.

Quizás por ello, el mejor esquema de acceso de los partidos a los medios es el que establece las llamadas “franjas electorales”, es decir, tiempos establecidos por ley, que el Estado distribuye gratuitamente entre los partidos a partir de criterios de proporcionalidad o

de igualdad, como los que existen en Chile, Brasil y Colombia (en México solamente abarcan una parte de los tiempos de los partidos) (Rial, 2004: 67).

La ventaja de este esquema es que el propio Estado fija el universo de promocionales o de tiempos que se utilizarán en una campaña, evitando excesos o despilfarros que dañan la imagen de las campañas, cerrándole también el paso a intercambios interesados entre los medios y los futuros funcionarios públicos.

Una reglamentación puntual sobre las obligaciones de los partidos en cuanto al tipo de recursos que pueden recibir y los rubros en los que deben utilizarlos; sobre lo que deben reportar a la autoridad periódicamente y que contemple, además, las sanciones que pueden imponerse en caso de violación a las normas es el primer requisito para fomentar la transparencia de los recursos de los partidos. El segundo gran requisito es la existencia de una agencia pública independiente y con facultades legales estrictas, tanto para exigir a los partidos informes detallados sobre sus ingresos y gastos, como para realizar auditorías e investigaciones cuando existan dudas sobre la legalidad del financiamiento involucrado.

Aun así, rastrear y comprobar la existencia de fondos ilegales no es una tarea fácil y los grandes escándalos que los medios de comunicación han dado

a conocer tanto en países con democracias estables como en democracias emergentes dan cuenta de los huecos que existen y que escapan a la acción de las autoridades.

LAS DIFICULTADES PARA HACER EFICAZ LA TRANSPARENCIA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Uno de los objetivos centrales de la transparencia de los partidos políticos es que los ciudadanos cuenten con la información necesaria para razonar su voto y para ello, es necesario que los datos sobre los ingresos y gastos de los partidos se publiciten antes de la jornada electoral. Aunque una autoridad electoral puede eventualmente monitorear el gasto de una campaña política para averiguar si se van cumpliendo o no los techos establecidos y si no existen recursos ilegales, esto solamente puede hacerse muestralmente, pero es una tarea muy costosa y que no puede realizarse en tiempos breves.

Generalmente los informes de los partidos y candidatos se someten a la revisión de la autoridad con posteridad a la elección, esto es, una vez que se hacen los balances de la campaña y no parece viable que un partido reporte ingresos y gastos al mismo tiempo que está desarrollando una campaña política en la que su mira está en sus estrategias de lucha y en la forma de

implantarlas para triunfar sobre sus adversarios. Dicho de otra manera, la transparencia sobre los recursos de los partidos y la evaluación que los ciudadanos pueden hacer sobre la misma generalmente se realiza a posteriori.

Por esta razón, el papel de los medios es clave para difundir información temporal, quizás parcial, sobre el desarrollo de las campañas y ha resultado muy importante para que los ciudadanos conozcan los movimientos de recursos de los partidos durante los procesos electorales. El problema aquí es que como dicha información no es resultado de una revisión y evaluación de las pruebas sobre las posibles desviaciones, sino básicamente de denuncias, el resultado puede ser injusto al final porque se afectaron famas públicas que posteriormente, con la acción de los órganos judiciales y no sólo del tribunal de la opinión pública, resultaron ser inocentes.

Existen también problemas técnicos que dificultan la tarea de la transparencia del dinero de los partidos, porque aunque la autoridad electoral tenga capacidad para auditarlos, incluso en cualquier momento que lo considere pertinente, los recursos ilícitos buscan esconderse en cuentas paralelas o secretas, al margen de la contabilidad de los partidos, generalmente registrándose a nombre de privados que no tienen que ver con la estructura formal de dichas organizaciones.

Otro problema es que con frecuencia, las donaciones no pasan por los partidos, sino que van directamente a los candidatos o a su equipo de campaña y ello hace más complicado identificar la responsabilidad de los partidos. También está el tema de los "terceros partidos", es decir, de aquellas personas o grupos que deciden promover a un candidato o partido por su propia cuenta y al margen del aparato partidario, comprando propaganda, o haciendo campaña a favor de los asuntos o ideas que son relevantes para cierto candidato o partido. Se trata de recursos que benefician a un partido, pero de los que no puede ser responsabilizado. Si consideramos que una manera de caracterizar a los fondos es mirando quiénes resultan beneficiados por ellos, veremos que no es fácil hacer el deslinde entre recursos provenientes del radio de acción de los partidos y los de fuera de éste (Austin y Tjernstrom, 2003: 16).

Otro problema es cómo rastrear el dinero en efectivo porque no deja huella en documentos bancarios. Aquí cobra sentido la discusión sobre el papel que en los procesos de fiscalización de los partidos cumplen las denuncias anónimas, conocidas popularmente como filtraciones, que generalmente provienen de las propias filas de los partidos, en donde no es inusitado que algún cuadro medio o alto, agraviado por la di-

rectiva que no lo favoreció con una candidatura o una promoción, opte por facilitar información sobre ingresos o transacciones ilegales a la que tuvo acceso como miembro del partido, a los medios de comunicación, cuando no directamente a un adversario político, o bien a las propias autoridades electorales. De hecho, ésta ha sido la fuente de información de los grandes escándalos financieros de partidos en el mundo, es decir, ha sido un mecanismo útil para identificar flujos ilegales de dinero en la política.

Sin embargo, ¿debe una autoridad fiscalizadora aceptar este tipo de denuncias anónimas? ¿Qué tan saludable es atenderlas, generando incentivos que las fomenten, sobre todo si consideramos que generalmente las filtraciones no están motivadas por la lealtad a principios morales o jurídicos, sino por resentimientos o consideraciones políticas?

Las denuncias anónimas pueden ser fuentes útiles de información, es decir, una forma de transparentar y de dar expresión a ciudadanos inconformes, pero ¿qué garantía hay de que no sean trampas para generar escándalos que merman gratuitamente el prestigio de algunos dirigentes partidarios aún antes de que se averigüe si las supuestas conductas ilegales efectivamente se cometieron? ¿Qué tanto apostar a ellas para allegarse de información es

trabajar por la quiebra de las lealtades, por la creación de espías o censores morales, es apostar a la escisión dentro de los partidos?

La utilidad que han tenido filtraciones de información privilegiada desde las dependencias gubernamentales ha llevado en algunos casos a reglamentar la protección de quienes la difunden, aprovechando su cargo o posición dentro de la entidad respectiva, porque las dependencias funcionan a partir de lealtades de sus miembros, por ello publicitar información interna se considera una traición y suele derivar en represalias para el agente de la filtración. Un caso muy conocido fue la Ley de Reforma al Servicio Civil que aprobó el Congreso norteamericano en 1978, a raíz del caso Watergate, para evitar que las instituciones gubernamentales despidieran a servidores públicos en respuesta a haber publicitado información sobre malos manejos administrativos (Bowens, 1998: 212).

Desde la perspectiva de la autoridad interesada en la transparencia, ésta no puede darse el lujo de desdeñar cualquier atajo informativo al realizar su función fiscalizadora, pero al mismo tiempo, tiene que evitar caer presa de falsas pistas provenientes de denuncias anónimas, es decir, tiene que guardar un equilibrio entre estar abierto a esta fuente de información, atenderla rápidamente, pero antes de instalar un

procedimiento formal de investigación, identificar si la denuncia no es frívola o carente de sustento alguno y, de ser así, rechazarla de inmediato.

Un problema más en el trabajo de controlar el dinero ilegal en los partidos es que cuando una autoridad logra documentar una irregularidad en el manejo de los recursos, la responsabilidad recae en el partido que es una entidad colectiva y, por lo tanto despersonalizada. Aquí se presenta el dilema de “las muchas manos” que intervienen, pues como en cualquier organización compleja, las decisiones son producto de un conjunto de voces y, aunque la transparencia y rendición de cuentas es obligación del partido como entidad sujeta a derecho, ¿qué tanto la responsabilidad por la falta cometida se diluye cuando recae sobre una colectividad? ¿Qué tanto los propios dirigentes de un partido se escudan detrás de la organización de sus partidos para librarse de la responsabilidad? Sólo ahí donde la corrupción de los partidos esta tipificada como delito penal, es posible enjuiciar a la o las personas involucradas con la ilegalidad, pues como bien decía Hannah Arendt, “no hay tal cosa como la culpa o la inocencia colectiva, estos términos sólo hacen sentido si se aplican a individuos” (Citado por Bowens, 1998: 93). Esta dificultad explica por qué legislaciones sobre partidos como la inglesa (Political Parties, Elections

and Referendum Act, 2000), señala expresamente que la persona que es responsable de las irregularidades financieras de los partidos es el tesorero de la organización (Art. 47). No obstante, el hecho de que los partidos sean acuerdos entre políticos para competir y gobernar, explica por qué dichas organizaciones tienen una responsabilidad colectiva, por ello lo que el partido gane o pierda en cuanto a reputación se revierte sobre el conjunto de sus miembros. La responsabilidad colectiva permite a los ciudadanos evaluar a los políticos a través de la actuación de los partidos (Zielinski, 2003: 7).

Es importante establecer la diferencia entre la responsabilidad pública y la individual, porque tienen consecuencias muy diferentes y de distinto calado. La responsabilidad colectiva tiene repercusiones de tipo indirectas o simbólicas, porque daña la legitimidad de los candidatos del partido que incurrió en la ilegalidad, pero deja a su decisión personal si renuncia o no al cargo. Es por esto que los partidos suelen adoptar posiciones diferentes a las de los candidatos o políticos en lo individual frente al tema de la transparencia. Mientras que los partidos tienden a favorecer la transparencia, a fin de utilizarla como capital político en beneficio del conjunto de sus candidatos, los dirigentes o candidatos, en lo personal, prefieren no someterse al escrutinio abierto (Przeworski, 1999: 152).

Si la transparencia y rendición de cuentas tienen el propósito de fomentar la confianza y la legitimidad de los partidos políticos, la pregunta que se antoja pertinente es qué tanto estas prácticas derivan en la prevención de futuras conductas ilícitas. Para que esto se logre y que las leyes y organismos encargados de impulsarlas no se queden en buenas intenciones solamente, deben de pasar la prueba de identificar si son aplicables y si efectivamente sirven para castigar a los culpables, es decir, si el proceso de transparencia recorre toda la ruta y concluye con la rendición de cuentas y la imposición de una sanción lo suficientemente severa como para inhibir futuros comportamientos indeseables. Esto explica por qué el Centro de Integridad Pública de Washington en su reporte especial sobre las fallas en las democracias, colocó a la autoridad electoral mexicana en el mejor lugar de su encuesta sobre las leyes y prácticas públicas en materia de elecciones. Una ley adecuada, una autoridad electoral con amplias facultades para investigar y sancionar a partidos que se desvían de las disposiciones normativas y un ejercicio de fiscalización que efectivamente desemboque en sanciones importantes como las que se impusieron en los casos popularmente identificados como "Pemexgate y Amigos de Fox" permitieron que la evaluación fuera muy favorable para las instituciones

electorales mexicanas, colocándolas incluso por encima de la otorgada a países como Alemania (Special Report on Flawed Democracies, 2004).

¿OTROS TEMAS PARA LA TRANSPARENCIA?

La tendencia que ha venido ganando terreno en los últimos 25 años hacia una mayor regulación de los partidos políticos se ha centrado en la idea de que aunque son asociaciones voluntarias de ciudadanos, cumplen funciones que deben ser sometidas al escrutinio público. Dicha reglamentación se ha centrado en el tema de los recursos de los partidos y en la necesidad de vigilar que éstos no desequilibren o perjudiquen el funcionamiento de las democracias. Esa ha sido la zona de su vida interna que se ha abierto a la intervención del Estado. Pero, ¿qué hacer respecto de las demás actividades que desarrollan los partidos como parte de su organización interna, deben mantenerse estrictamente al margen de cualquier reglamentación pública? ¿Deben los partidos determinar su forma de organizarse y de funcionar de manera libérrima, o deben de apegarse a ciertos criterios generales relativos a su estructura y operación y, en tal caso, hasta dónde deben de llegar esas normas?

En general, la leyes sobre partidos políticos, o las legislaciones electorales

que regulan el funcionamiento de los partidos, contemplan ciertas reglas básicas de organización interna, tales como tener estructuras descentralizadas que aseguren la participación de los distintos niveles geográficos del partido, reglas democráticas para la toma de decisiones que aseguren que éstas no dependen de una sola persona, mecanismos para atender los reclamos de militantes que se sientan agraviados en sus derechos políticos.

Si estas disposiciones son parte de la normatividad pública, se da por sentado que la autoridad debe velar por su cumplimiento, dicho de otra manera, si un partido no se apega a las reglas básicas de su operación interna debe ser sometido a algún tipo de procedimiento para que corrija sus errores o malas prácticas, porque el acento está puesto en las funciones públicas que desempeña.

El valor a tutelar en este asunto debe de ser el respeto a la autonomía interna de los partidos, justamente porque son organizaciones voluntarias de la sociedad. Deben ceñirse a las disposiciones generales de la convivencia democrática, establecidas por la Constitución y en caso de violentarlas, deben ser objeto de las sanciones previstas en ley. A manera de ejemplo, cuando en 2003, la ley de partidos en España se reformó para desconocer el derecho a ser partido político a aquellas organizaciones

que como el partido vasco de Batasuna promueven acciones violentas como parte de su acción política, la discusión que se generó fue muy intensa porque enfrentaba dos principios esenciales: la libertad de asociación de los ciudadanos y la seguridad pública y la defensa de las instituciones democráticas. En esa ocasión los legisladores optaron por salvaguardar la salud de las instituciones en el marco de una democracia pluralista.

Detrás de toda regulación está siempre una deliberación sobre los valores involucrados y una decisión sobre aquellos que deben privilegiarse. Los ciudadanos deben tener la posibilidad de asociarse en torno a los ideales y objetivos que mejor les convengan y convengan, pero siempre que en el ejercicio de ese derecho no pongan en juego la vida de los demás, o militen en contra de las instituciones básicas de la vida democrática como es la lucha política entre distintas alternativas, por vías pacíficas e institucionales.

Ahí donde la Constitución y las leyes establecen reglas para formalizar la existencia de los partidos, a través de un registro legal que implica que satisfagan ciertos requisitos de número de afiliados, o antecedentes temporales como organización, o la posesión de ciertos recursos económicos, como en la mayoría de los países latinoamericanos y recientemente en Canadá, la

tendencia es a reforzar el nivel de exigencia para los partidos, obligándolos a que introduzcan en sus estatutos procedimientos democráticos para el desarrollo de sus actividades internas.

Si los partidos son organizaciones históricamente asociadas a la democracia liberal, parece pertinente la preocupación porque normen su vida interna a partir de principios rectores consistentes con dicho régimen político. Sin embargo, ¿qué hacer cuando la directiva de un partido violenta sus propios estatutos para favorecer a un candidato en lugar de a otro? En principio, deben existir mecanismos dentro de los partidos para atender los reclamos de militantes agraviados, es parte de la lógica democrático-liberal, contar con mecanismos para controlar la eventual arbitrariedad de un dirigente, ¿pero puede la autoridad pública intervenir en estos casos para defender al militante ofendido y, en caso de encontrar una violación a las normas establecidas, puede la autoridad pública ordenar la reposición del procedimiento?

Ésta es una faceta de la reglamentación pública de los partidos que no ha suscitado gran discusión en el mundo porque sigue presente la idea de que son esencialmente asociaciones voluntarias de ciudadanos y que, por lo tanto, cuando algún militante no coincide con alguna de las orientaciones o decisiones internas de las mismas, está la

posibilidad de abandonarlas. Sin embargo, la experiencia mexicana ofrece un ejemplo de cómo la reglamentación de los partidos puede abrir la puerta hacia una mayor injerencia de las autoridades en la vida interna de los partidos, pues aquéllas poseen facultades para vigilar que éstos se apeguen a las leyes, e incluso a sus propias normas internas y, en caso de incumplimiento, imponer sanciones.

La explosión de reclamos de militantes ofendidos por procedimientos internos de sus partidos que ha tenido lugar en nuestro país, sobre todo después del 2000, han llevado a la autoridad jurisdiccional a ampliar la interpretación de sus facultades de vigilancia para proteger los derechos de los militantes, asimilándolos a la categoría de derechos políticos.

El hecho de que los partidos políticos en México estén constitucionalmente definidos como entidades de interés público y que tengan el derecho exclusivo de postular candidatos a cargos de elección explica por qué el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha dejado sin efecto resoluciones de órganos de los partidos encargados de velar por la legalidad interna (órganos de vigilancia o de honor y justicia) y ello ha provocado fuertes debates sobre hasta dónde debe llegar la injerencia del Estado para no desnaturalizar a los partidos, es decir, para no inhibir su carácter de organiza-

ciones de la sociedad civil con derecho a decidir libremente sobre la forma de organizarse y tomar decisiones internas.

CONCLUSIONES

La demanda de transparencia y rendición de cuentas ha alcanzado a los partidos políticos que no son dependencias públicas o estatales, sino organizaciones voluntarias de ciudadanos, pero que desempeñan funciones públicas de primer orden, tales como participar en elecciones para conformar los poderes públicos.

En el contexto de la última gran oleada democratizadora, el reclamo de difundir al gran público la manera como los partidos adquieren sus recursos económicos y los manejan se ha extendido al punto que existe ya un consenso amplio alrededor de la necesidad de reglamentar dicha obligación. El reclamo democrático ha ido más allá de elecciones limpias, libres y competidas.

El dinero ha cobrado gran relevancia para la vida política y la acción de los partidos porque las sociedades son más complejas y diversas y las estructuras partidarias han crecido y se han ido profesionalizando y, sobre todo, porque los medios de comunicación, han devenido indispensables en el desarrollo de las campañas electorales, gracias a su gran penetración y cobertura. Hoy, las campañas políticas

pasan obligadamente por los medios y acceder a ellos es muy costoso.

El dinero es necesario para impulsar contiendas políticas competidas, sin embargo, puede tener efectos negativos sobre la vida democrática, porque puede desequilibrarla, introduciendo sesgos que desplacen a alguna fuerza política, puede fomentar la compra de cargos públicos, o la dependencia de funcionarios públicos respecto de intereses económicos particulares, en suma, puede alimentar la corrupción en la política. De ahí la necesidad de introducir controles sobre los recursos de los partidos y garantizar la difusión pública de sus ingresos y gastos, así como de sus activos y pasivos, para que los ciudadanos conozcan esa información y puedan reflexionar con mayores elementos al momento de decidir su voto.

El tema de la transparencia se ha socializado y hoy existe un amplio consenso alrededor de la necesidad de que los partidos se sometan a ella. Sin embargo, el dilema está en hasta dónde debe de intervenir el Estado, a través de su función reguladora, en la vida de organizaciones de la sociedad civil que por naturaleza deben de estar resguardadas de la intromisión del Estado.

Los principios que se reivindican en el debate sobre la transparencia son los de la autonomía y defensa de los derechos políticos fundamentales, como el de asociación libre frente a los

de responsabilidad pública de los partidos políticos que desempeñan funciones públicas de primera importancia para el desarrollo de la democracia.

Muchos países han incorporado leyes sobre transparencia de los recursos de los partidos, pero éstas todavía no se traducen en prácticas efectivas de control sobre el dinero de la política, de ahí la necesidad de que se perfeccione la normatividad para garantizar el escrutinio público de los recursos que manejan los partidos (transparencia) a la par que el de una autoridad con facultades para investigar en cualquier momento a los partidos y sancionar a los que violen la legalidad (rendición de cuentas).

Los partidos son indispensables para una democracia sustentable y en el futuro cercano no parece haber lugar para una democracia sin partidos o sin alguna organización que realice las funciones que éstos desempeñan, de ahí que trabajar para que se conviertan en organizaciones sujetas a las reglas de transparencia y rendición de cuentas contribuirá a reforzar la confianza en la democracia.

BIBLIOGRAFÍA

- O'Donnell, Guillermo, 1998, "Horizontal Accountability in New Democracies", en *Journal of Democracy* 9.3, pp.113, 112.
- Huntington, Samuel, 1991, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press.
- *Informe sobre la democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanos*, 2004, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, www.democracia.undp.org
- Barraca, Steven, "Democratic Consolidation and Deepening in Mexico: A Conceptual and Empirical Analysis", en LASA, Dallas, Texas, marzo 27-29, 2003.
- Schedler, Andreas, 2004, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de Transparencia núm. 3, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, p.12.
- Ward, Gene, 2002, "Overview of Disclosure and Transparency in Political Funding in Latin America", Organization of American States Meeting, Vancouver, Canadá, dic. 5-6, pp. 1, 3, 4.
- Krishnan, Gopakumar, 2001 "Increasing Information Access to Improve Political Accountability and Participation. Mapping Future Actions in Asia Pacific", en *Third Annual Conference of the ADB/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia-Pacific*, Tokyo, Japan, nov. 28-30, p. 3.
- Downs, Anthony, 1957, *An Economic Theory of Democracy*, Harper Collins, New York, p. 25.
- Shumpeter, Joseph, 1950, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper & Row, New York, p. 282.
- Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1957 pp. 32-35.
- Lipset, Seymour M. y Stein Rokkan, 1967, "Cleavage, Party Systems and Voter Alignments. An Introduction", en Lipset, S. y S.Rokkan (eds.), *Party Systems and Voter Alignments; Cross-National Perspectives*, New York, Free Press.
- Escalante, Fernando, 2004, *El derecho a la privacidad*, Cuadernos de Transparencia núm. 2, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, p. 8.
- Diamond, Larry y Richard Gunther (eds.), 2001, *Political Parties and Democracy*, The Johns Hopkins University Press, p. xiv.
- Bowens, Mark, 1998, *The Quest for Responsibility*, Cambridge University Press, pp. 5, 93, 212.
- Lechner, Norbert, "La transformación de la política", en *Revista Mexicana de Sociología*, 1996-1, pp. 6-8.
- Lipset, Seymour Martin, 2002, "The Americanization Of The European Left", en Diamond, L. y R. Gunther (eds.), op.cit., p. 62.
- Schmitter, Philippe, C., 2001, "Parties Are Not What They Once Were", en Diamond, L. y R. Gunther (eds.) op.cit, pp. 70- 71.
- Bartolini, Stefano y Peter Mair, 2002 "Challenges to Contemporary Parties", en Diamond, L. y R. Gunther (eds.), op.cit., pp. 336, 334.
- Michels, Robert, 1965, *Partidos Politicos*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Griner, Steven y Daniel Zovatto (eds.), 2004, *De las normas a las buenas prácticas*, Organización de los Estados Americanos e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, San José de Costa Rica, pp.9, 306, 353, 360, 365.

- Sartori, Giovanni, 2001, "The Party Effects of Electoral Systems", en Diamond, L. y R. Gunther (eds.), op.cit., p.92.
- *Manual de Financiamiento de la Actividad Política: Una guía para fomentar la transparencia en las democracias emergentes*, 2003, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Washington D.C., pp. 601-603.
- *The Washington Post*, junio 9, 2005.
- *Latinobarómetro*, 2004, www.latinobarometro.org
- Zielinski, Jakub, 2003, "Electoral Control in New Democracies: Political Parties as Institutions of Accountability", en *Comparative Politics Workshop*, University of Chicago, marzo 12, p. 7.
- Barraca, Steven, 2003, "Democratic Consolidation and Deepening in Mexico. A Conceptual and Empirical Analysis", en LASA, Dallas, Texas, marzo 27-29, p. 27.
- Rial, Juan, 2004, "Financiamiento político: el acceso de los partidos a los medios de comunicación", en Griner, S. y D. Zovatto (eds.), op.cit., p. 67.
- Przeworski, Adam, Susan C. Stokes y Bernard Manin, 1999, *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, p.152.
- Austin, Reginald y Maja Tjernstrom (eds.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, 2003, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), pp.10, 11.
- Austin, Reginald y Tjernstrom, Maja (eds.) (2003), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Handbook Series, Estocolmo, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA).
- Barraca, Steven, "Democratic Consolidation and Deepening in Mexico. A Conceptual and Empirical Analysis", en LASA, Dallas, Texas, marzo 27-29, 2003.
- Bowens, Mark (1998), *The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organizations*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Carrillo, Manuel, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto (cords.), (2003) *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, México, FCE.
- Diamond, Larry y Richard Gunther (eds.) 2001, *Political Parties and Democracy*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press.
- Duverger, Maurice, (1957) *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Downs, Anthony (1957) *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper & Collins.
- Escalante, Fernando (2004) *El derecho a la privacidad*, Cuadernos de Transparencia no. 2, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Griner, Steven y Daniel Zovatto (eds.) (2004) *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José de Costa Rica, Organización de Estados Americanos (OEA), Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA).
- Huntington, Samuel (1991) *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press.

- *Informe sobre la Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanos*, PNUD, www.democracia.undp.org
- Krishnan, Gopakumar, "Increasing Information Access to Improve Political Accountability and Participation. Mapping Future Actions in Asia Pacific", en *Third Annual Conference of the ADB/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia-Pacific*, Tokyo, Japan, nov. 28-30, 2001.
- *Latinobarómetro* 2004, www.latinobarometro.org
- Lechner, Norbert, "Las transformaciones de la política", en *Revista Mexicana de Sociología*, 1996-1, pp.3-16.
- Lipset, Seymour Martin, "The Americanization of the European Left", en Diamond, L. y R. Gunther (eds.) (2001), *Political Parties and Democracies*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, pp.52-66.
- Lipset, Seymour Martin y Stein Rokkan, "Cleavage, Party Systems and Voter Alignments. An Introduction", en Lipset, S. M. y S. Rokkan (eds.) (1967), *Party Systems and Voter Alignments: Crossnational Perspectives*, New York, Free Press.
- *Manual de financiamiento de la actividad política: una guía para fomentar la transparencia en las democracias emergentes* (2003), Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Washington, D.C
- Michels, Robert, (1965) *Partidos Políticos*, Buenos Aires, Amorrortu.
- O'donnell, Guillermo (1998) "Horizontal Accountability in New Democracies", en *Journal of Democracy* 9.3, pp.112-126.
- Przeworski, Adam, Susan C. Stokes y Bernard Manin (eds.) (1999), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Schedler, Andreas, (2004) *¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de Transparencia* no. 03, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Schmitter, Philippe C. (2004), "The Ambiguous Virtues of Accountability", en *Journal of Democracy* 15.4, pp. 47-60.
- Schumpeter, Joseph, (1950), *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York, Harper & Row.
- *Special Report on Flawed Democracies*, Center for Public Integrity, Washington, D.C. April 29, 2004, www.publicintegrity.org
- Ward, Gene, "Overview of Disclosure and Transparency in Political Funding in Latin America", en *Organization of American States Meeting*, Vancouver, Canada, Dic. 5-6, 2002, pp.1-10.
- Zielinski, Jakub, "Electoral Control in New Democracies: Political Parties as Institutions of Accountability", en *Comparative Politics Workshop*, Chicago, University of Chicago, marzo 12, 2003, pp. 1-24.

Transparencia y partidos políticos,
se terminó de imprimir en el mes de diciembre de 2015 en los talleres gráficos de
Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V.
Tiraje: 5,000 ejemplares
Edición a cargo de:
Dirección General de Promoción y Vinculación con la Sociedad.



Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de Datos Personales

© Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de Datos Personales (INAI)
Av. Insurgentes Sur, No. 3271, Colonia Insurgentes Cuicuilco,
Delegación Coyoacán, México, D.F. C.P. 04530
Primera Reedición del INAI.
Impreso en México / Printed in Mexico