

INTRODUCCIÓN

DINERO(S) , POLÍTICA Y ELECCIONES

**José Thompson,
Director de CAPEL**

El financiamiento electoral es esencial para la salud de la democracia. El flujo y distribución de los fondos electorales incide directamente sobre la equidad electoral y en las posibilidades de que partidos y candidatos hagan llegar su mensaje a los votantes.

Como tema de la realidad y de la agenda presentes, el financiamiento de partidos y campañas electorales es núcleo del debate sobre el funcionamiento de la democracia en todo el mundo. Este interés ha reflejado la necesidad y pertinencia de mayores estudios comparativos en torno al tema, con un enfoque riguroso y en buena aplicación de los principios jurídicos y de la Ciencia Política.

Con el restablecimiento de la democracia a finales de la década de los setenta, en la mayoría de los países de América Latina se dio progresivamente una reingeniería de los procesos electorales como elemento central de la competencia por el poder político.

Este proceso motivó la legitimación progresiva de las organizaciones partidarias como entidades autónomas, provistas de personalidad jurídica, y con funciones para y por la sociedad. Como consecuencia y respuesta en el camino hacia el poder, se dio además un progresivo encarecimiento de las campañas electorales inscritas en un contexto en el cual la mercadotecnia y su parafernalia hicieron que los gastos político-electorales experimentaran un crecimiento exponencial. Sin hacer caso omiso de la necesidad de mantener aparatos partidarios en funcionamiento permanente y del acompañamiento de campañas electorales crecientemente costosas, este fenómeno colocó a los partidos ante la disyuntiva de tener que recaudar grandes sumas, sin indagar profundamente en torno al origen de esos dineros e incluso ignorando la fuente. De esta manera se abrió el portillo para el financiamiento ilegal, el predominio de fuertes grupos económicos, el tráfico de influencias y el flagelo de las contribuciones de orígenes oscuros.

Frente a este complejo escenario, y en forma similar a lo ocurrido en Europa continental, en la gran mayoría de los países latinoamericanos se introdujo por ley, durante las últimas décadas, bajo distintas modalidades, la figura de la subvención pública dirigida a los partidos políticos para hacer frente a sus gastos propagandísticos y -en ciertos casos- a sus actividades permanentes. Junto a esta normativa, se elaboraron instrumentos regulatorios de las contribuciones de origen privado y se introdujeron mecanismos para ejercer un mayor control público sobre las transacciones financieras de los partidos.

Kevin Casas clasifica en cuatro grupos los instrumentos que conforman un Sistema de Financiamiento Político, para efectos de simplificación y comprensión, según su criterio:

- a) Regulaciones sobre las fuentes de financiamiento: Se incluyen aquí los instrumentos que regulan el flujo de recursos económicos hacia la actividad política, tanto mediante la restricción o prohibición del uso de ciertas fuentes de financiamiento (regulaciones "negativas"), como mediante la provisión o el estímulo de otras fuentes (regulaciones "positivas"). Aunque el universo de fuentes de financiamiento político es muy heterogéneo, el grueso de las regulaciones "negativas" recae sobre las donaciones políticas privadas, restringidas, en diferentes grados, en bastantes países. Las regulaciones "positivas", en tanto, comprenden las diversas formas de subvención pública, tanto directas como indirectas. Mientras los subsidios directos proveen de recursos económicos líquidos a los partidos y/o candidatos, los indirectos les facilitan, en general, recursos en especie. Ambas formas de subvención incluyen múltiples variantes, sólo unidas por el origen público de los recursos distribuidos;
- b) Regulaciones sobre los gastos electorales: esta categoría comprende tanto las reglas que establecen topes generales al gasto electoral de partidos y candidatos, como los límites y/o prohibiciones a la utilización de rubros específicos de gasto, en especial la publicidad electoral. Asimismo, incluye las limitaciones a la duración de las campañas electorales;
- c) Reglas de transparencia financiera: el tercer grupo cubre todas las normas que obligan a los partidos, candidatos y otros actores políticos a reportar a las autoridades públicas el

origen de los recursos económicos utilizados en sus actividades y/o la utilización dada a esos recursos. Asimismo, las reglas que definen si esa información es o no auditada por la autoridad competente y divulgada públicamente;

- d) Régimen sancionatorio: comprende las sanciones dispuestas para los casos de violación de las prohibiciones, limitaciones u obligaciones dispuestas por las tres categorías normativas anteriores.

Estas categorías, así como la gran cantidad de opciones incluidas en cada una de ellas, pueden ser combinadas en múltiples formas. No es casual, que los sistemas de financiamiento y control sean extraordinariamente heterogéneos y que no exista en materia de regulación ni un modelo estándar ni, mucho menos, óptimo. La ruta de regulación que transite cada país dependerá de las preferencias normativas de su cultura política, de los límites impuestos por su entorno institucional y, principalmente, de la naturaleza de la coyuntura que le lleva a adoptar una legislación en la materia. Así, en tanto algunos países privilegian las restricciones a las fuentes privadas de financiamiento electoral, otros enfatizan la provisión de recursos públicos a los actores políticos, otros la limitación de sus gastos electorales y aún otros la transparencia de sus actividades. El abanico ofrece sistemas en una gama de posibilidades que van desde la fuerte restricción del aporte público hasta la fuerte restricción a la contribución privada.

Sin embargo, pese a estas medidas legislativas, la independencia partidaria respecto de los intereses particulares se encuentra hoy amenazada como consecuencia de la creciente necesidad que tienen los partidos políticos de contar con mayores sumas de dinero para cumplir con su misión. Y esto nos remite a la necesidad imperiosa de la transparencia y a la rendición de cuentas.

Se infiere –como lo enuncia Daniel Zovatto- que el financiamiento político - entendido como ingresos y egresos de los partidos para sus actividades en tiempos electorales tanto como las de carácter permanente-, ha cobrado importancia creciente -no solamente por lo que se eroga sino por la proliferación de escándalos que han puesto al descubierto las prácticas ilegales de recaudación y contribución-, contrarias a los fundamentos de una doctrina

democrática y que evidencian, al mismo tiempo, las graves debilidades que existen actualmente en relación con los mecanismos de control previstos en las diferentes legislaciones electorales y de financiamiento político de los países de la región.

El tema es vasto y de múltiples aristas, cantera para nuevas investigaciones y mejores fines que se concreten en productos y no en retórica para los electores, y quizá sí y también, para dar respuesta a las sociedades democráticas que demandan urgentes respuestas en torno a muchas interrogantes:

¿Cuánto se gasta en la política partidaria y electoral en América Latina?

¿Será acaso un elemento causal en el desencanto de la sociedad y según algunos se traduce en la mayor incidencia de la abstención?

¿Qué porcentaje de ese gasto posteriormente se revierte en solucionar los problemas socioeconómicos de las grandes mayorías de latinoamericanos?

¿Cuánto efecto ha tenido el creciente uso de la televisión en las campañas políticas como disparador del gasto?

¿Cuánta eficacia real tienen las previsiones legislativas en punto a generar un verdadero control del gasto y de sus orígenes en esta materia? Y, sobre todo, ¿cuánta eficacia tienen las sanciones previstas?

He aquí la ironía en el título de esta presentación “Dinero(s)” que remite a los “malhabidos” pero también a los mal empleados y pésimamente reflejados en y después del ejercicio del poder.

García Laguardia argumenta que un enfoque jurídico-institucional con visión de ciencia política se hace necesario para estudiar el tema. En el fondo, se trata de estudiar los problemas de trato igual y equitativo para todas las corrientes políticas; el debido respeto a la oposición y a los grupos pequeños; la garantía de una libre competencia electoral; la relación entre el costo de las elecciones y el derecho de participación política; la transparencia en las fuentes de donde se originan los fondos; el posible condicionamiento de las contribuciones privadas y externas; la obligación de rendición de cuentas y su debido

control; el límite del tiempo y costo de las campañas; y el equitativo tratamiento a los diversos contendientes en la publicidad y la propaganda.

En el presente número de la Serie CAPEL el estudio comparado para 18 países fue trabajo del Doctor Daniel Zovatto; por su parte Kevin Casas investigó para Centroamérica y Panamá en los mismos términos y, finalmente, el Embajador García Laguardia describe la situación en varios países de América Latina. Por las características de las investigaciones y lo intrincado del tema participan del argumento de que existen limitaciones de carácter metodológico y práctico para abarcarlo y concuerdan en que les resultó un reto la realización de las investigaciones. Sin embargo aunque son muchos aún los vacíos en torno al conocimiento de las variables relacionadas con el financiamiento -por ejemplo sobre contribuciones extranjeras, fortunas o riquezas personales, reorientación de los flujos de dinero debido a la regulación, fondos secretos, influencia de los grupos de poder, así como los vacíos de información, especialmente cuantitativa, sobre las contribuciones y los gastos de los partidos políticos-, el objetivo se cumple y con creces.

Dentro de esta línea y con el afán de profundizar el análisis de este tema, los estudios que se presentan contienen un análisis comparado de las principales características, tanto formales como reales, de los sistemas de financiamiento de los partidos y de las campañas electorales en los países de América Latina. En general, el estudio comparado sobre el financiamiento de la política –como el que se presenta- tropieza con barreras generadas en gran parte por el hecho de ser un tema relativamente nuevo dentro de la agenda política de la región.

En efecto, es apenas en años recientes que en la mayor parte de los países contemplados en este estudio, se ha planteado el análisis como parte del proceso de profundización de la democracia y de cara a una multiplicidad de escándalos de corrupción y ante la necesidad de reformas político-electorales tendientes a garantizar una mayor transparencia y equidad en el financiamiento de la política.

Recuérdese que como primera fase en este proceso de búsqueda de la democracia, se da la institucionalización del registro electoral y la cedulação ciudadana cuyo desarrollo tiene

matices diferentes en los países. Unos a la vanguardia y otros más a la zaga. No se trata de una tabla rasa y simplista de ver la realidad sociopolítica.

Los enfoques analizan el papel del Estado, de los partidos políticos y de la sociedad civil, en la aplicabilidad de las regulaciones sobre financiamiento y sus implicaciones en la arena político-electoral y en el proceso de profundización de la democracia que vive la región. Empero los análisis no pretenden resolver la interrogante sobre los costos financieros de la política en el área, lo que es plausible para investigaciones futuras, según se desarrolle y fortalezca el hábito de la transparencia en la actividad económica partidaria y se disponga por consiguiente, de una mayor y más confiable información.

A modo de conclusión y en el contexto de lo que la experiencia dicta en el quehacer político electoral, nos cabe rescatar, entre otros, estos “criterios orientadores”:

1-Evitar el enfoque ingenuo y puritano. No es pensable la política sin dinero y toda regulación debe partir de la conveniencia de un esquema de financiamiento adecuado a las necesidades y posibilidades de un país y un sistema. De la misma manera, no es pensable realizar elecciones pensando solamente en el menor gasto posible; de lo contrario se sacrifican los principios mismos de seguridad electoral.

2-Olvidar los esquemas puros. En esta materia, hay amplio espacio para la innovación, que quedará marcado por la realidad y los valores de la cultura política. Un esquema aplicable a una realidad puede ser totalmente inadecuado para otra por cercana que parezca. Y, en todo caso, ningún país carece de problemas y de infracciones en este campo.

3-Evitar los esquemas altamente reglamentistas. La experiencia viene demostrando que la extrema complejidad de las regulaciones introduce factores de distorsión, oscurece las reglas para los actores políticos y sumerge a las autoridades electorales en una continua labor de aclaración.

4-Mantener “de la mano” un cuadro de prohibiciones, esquemas de control y capacidad sancionatoria. La mejor manera de volver ineficaz un sistema de control es desconocer que el peso de su acción vendrá determinado por un control real y oportuno y sanciones fuertes y practicables. Suele haber un desequilibrio profundo en nuestros sistemas latinoamericanos, más enfáticos en las regulaciones que en el control y más aún, que en las sanciones.

5-Considerar el espacio para los distintos actores. Este es un terreno, prioritaria y fundamentalmente, para la justicia electoral. Pero todo buen sistema de control se alimenta de la labor concurrente de la sociedad civil, los medios y los mismos partidos políticos. Facilitar esta concurrencia es una buena ruta para cubrir terrenos a los que lo jurisdiccional no siempre puede llegar.

6-Exigir los recursos necesarios para hacer funcional el sistema. A menudo, se encargan responsabilidades de control a órganos electorales sin que esta decisión vaya acompañada de los recursos financieros y humanos necesarios. Por ejemplo, se suele encomendar a abogados el análisis de complejos reportes financieros, más adecuado para expertos contables. Los órganos encargados del control deben ser firmes en su solicitud de los recursos necesarios para cumplir su tarea.

7-Utilizar la creatividad a favor de la transparencia. A menudo, las resoluciones producidas en materia de control son repetitivas o de horizonte limitado. Sin propiciar el irrespeto de la legalidad (sobre todo en materia punitiva de orden penal), sí hay espacio para buscar soluciones creativas teniendo como norte la defensa de la transparencia y la solidez del sistema mismo de control.

8-Alimentarse de la comparación de experiencias. Para todos estos temas, la existencia de temas comunes y de soluciones diversas abre al legislador, al político, al activista pero sobre todo al juez la posibilidad de nutrirse de situaciones similares y de opciones de regulación desarrolladas en distintas realidades. Felicitar a las autoridades electorales mexicanas por impulsar estos análisis comparativos y por favorecer el intercambio de perspectivas y de ópticas en la materia.

Y finalmente, es relevante para el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, en el seno del XVII Curso Interamericano de Elecciones de este año 2003 -constituido en foro para el balance de los 20 años de desarrollo de la democracia en las Américas, de las lecciones aprendidas y de los retos para la construcción de una nueva agenda democrática, sólida, representativa, participativa e incluyente-, y justamente en la celebración del Vigésimo Aniversario de CAPEL, cuando se da a la luz esta publicación, que es sin duda de gran interés para foros académicos, políticos y de estudiantes.

CAPEL fue una de las primeras instituciones en aproximarse al tema, con una obra pionera, "La financiación de la política en Iberoamérica", que vio la luz en 1998. En estos años, mucha tinta ha corrido y muchos debates se han dado que hacen necesaria una nueva aproximación, como la que ahora presentamos.

Reiteramos para los autores de este número 48 de la Serie Cuadernos de CAPEL, los investigadores Daniel Zovatto Garreto, Kevin Casas Zamora y Jorge Mario García Laguardia (dos de ellos ex Directores de CAPEL) nuestro agradecimiento por sus aportes a la ciencia política con las investigaciones sesudas y profundas del tema del financiamiento de la política en la región y en el contexto de la necesaria revitalización de las democracias de América Latina. Estamos seguros que la suya no es sólo ni principalmente una aventura intelectual, sino un planteamiento reflexivo que hay que tener en cuenta como plataforma seria de análisis de nuevos esquemas para intentar resolver los numerosos dilemas que la relación, sana o no, del dinero con la política y las elecciones trae consigo.

San José, octubre del 2003.