

Reflexiones en torno a las reformas de la financiación política en América Latina*

Dr. Daniel Zovatto
Director Regional para
América Latina y el Caribe
IDEA Internacional

Deseo partir con una primera afirmación: *si bien la democracia no tiene precio, sí tiene un costo de funcionamiento*. Por ello, el uso de recursos económicos es un elemento *imprescindible* para la competencia democrática. Más que una patología de la democracia —como frecuentemente se lo presenta en la discusión pública—, el financiamiento político es parte de la normalidad de la vida democrática y de los procesos electorales.

Como bien advertía James Kerr Pollock (en su pionero volumen sobre las prácticas del financiamiento político en Gran Bretaña, Alemania y Francia, publicado en 1932), «*La relación entre el dinero y la política se ha convertido en uno de los grandes problemas del gobierno democrático*». Esta aseveración, así como su llamado a la opinión pública a entender que «*una vida política saludable no es posible en tanto el uso del dinero permanezca sin controles*», guardan una gran actualidad.

En efecto, la expansión de la democracia, la creciente complejidad de los procesos electorales y la conciencia de los riesgos que la corrupción supone para la viabilidad de los sistemas democráticos han situado el financiamiento de la actividad política en el centro de la agenda pública en casi todo el mundo. El tema es global y urgente.

La inevitabilidad del dinero en la vida política y electoral no implica desconocer, en modo alguno, las distorsiones importantes que éste suele introducir en el proceso democrático. Su desigual distribución incide, en primer lugar, en las posibilidades reales de los partidos y los candidatos de llevar su mensaje a los votantes. En segundo lugar, su posesión confiere a los individuos y a los grupos sociales una posibilidad diferenciada de participar en las elecciones y ejercer su influencia sobre los candidatos y los partidos, a través de sus contribuciones. Y, en tercer lugar, los procesos de recaudación de fondos ofrecen oportunidades obvias para la articulación de intercambios entre los donantes

* El presente texto se basa en artículos anteriores de mi autoría sobre el mismo tema, así como en un trabajo que elaboramos conjuntamente con Kevin Casas-Zamora titulado: Para llegar a tiempo. Apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina.

privados y los tomadores de decisiones públicas o, cuanto menos, para la continua aparición de conflictos de intereses.

Así pues, si su utilización no se regula, o si se regula de manera deficiente, el dinero puede amenazar la legitimidad de los procesos y las prácticas democráticas. Estas preocupaciones son particularmente pertinentes en una región que, como la nuestra, presenta asombrosas desigualdades en la distribución de los recursos económicos e inequidades que inevitablemente crean sesgos en los procesos democráticos. Asimismo, la presencia del crimen organizado es aquí una realidad indiscutible, que moviliza miles de millones de dólares al año y, por ello, tiene la capacidad de corromper y subvertir las instituciones democráticas.

Por lo anterior, regular adecuadamente el financiamiento político en América Latina resulta de vital importancia para la salud y la calidad de la democracia. Los países de la región así lo han entendido, como lo evidencia la profusión de esfuerzos regulatorios de las últimas dos décadas. Y, aunque con frecuencia, sus resultados no han estado a la altura de las expectativas, estos esfuerzos deben ser valorados y vistos como un signo de desarrollo democrático en un ámbito en el cual los avances suelen producirse de manera gradual y por aproximaciones sucesivas.

¿Cuáles son los principales riesgos ante la falta de una regulación adecuada?

Si abordar adecuadamente la cuestión del financiamiento político es una tarea urgente para las democracias latinoamericanas, ello se debe a que en las últimas tres décadas los países de la región han mostrado la amplia gama de riesgos que implica la ausencia de una regulación efectiva de esta materia. Al igual que en otros países —tanto dentro como fuera de nuestra región— los escándalos recurrentes relacionados con el financiamiento político han hecho tambalear gobiernos, al tiempo que han debilitado a los partidos políticos y erosionado la confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas.

Tres tipos de riesgos lucen particularmente serios, además de recurrentes, en América Latina, a saber:

1. *Utilización de financiamiento espurio o ilegal*. El financiamiento privado constituye un recurso legítimo y necesario para los partidos políticos y sus candidatos, con sus virtudes y peligros. Entre las virtudes cabe destacar que permite a los partidos afinar sus puentes de contacto con la sociedad. Sin embargo, la posibilidad de recaudar fondos privados para financiar actividades políticas abre un amplio abanico de riesgos. El primero y más serio de ellos es la posibilidad de utilizar, para fines políticos, dinero originado en actividades delictivas o ilegales.

En América Latina, el mayor peligro consiste en que el narcotráfico —y el crimen organizado en general— penetre las instancias políticas para comprar impunidad mediante el financiamiento de campañas. No se trata en absoluto de una posibilidad teórica. La región está llena de casos reales de la penetración del narcotráfico en las campañas. La parte más visible de un fenómeno mucho más extendido y perturbador, que presenta particulares riesgos en países como México, Colombia, los países de América Central y Brasil, en los que las grandes campañas nacionales son complementadas por una vigorosa actividad electoral en el nivel subnacional.

2. *La compra de influencia y los conflictos de interés.* Aun en los casos en que los recursos para la actividad partidaria y electoral no provengan de fuentes cuestionables ni sean obtenidos por vías ilegales, pueden comprometer el interés público y, en casos extremos, «privatizar» la toma de decisiones por parte de los funcionarios. Eso dependerá, entre otros factores, de la cuantía de las contribuciones, de la transparencia con que se manejen y del grado de discrecionalidad con que operen quienes toman las decisiones. En palabras de la célebre sentencia de la Corte Suprema de Estados Unidos en el caso «Buckley versus Valeo», las contribuciones privadas no sólo pueden afectar los procesos democráticos por los intercambios corruptos a los que efectivamente den lugar, sino también por la *aparición* de corrupción que con frecuencia generan.
3. *Las inequidades electorales graves.* Si bien no sería correcto sostener que la posesión de recursos económicos por parte de candidatos/as y partidos puede determinar por sí misma los resultados electorales, no cabe duda de que es capaz de crear significativas barreras de entrada al proceso electoral para ciertos grupos. Asimismo, una distribución de recursos groseramente desigual puede crear una apariencia de inequidad capaz de afectar la legitimidad de los resultados.

Aún más serios son los casos en que las inequidades económicas se combinan con otro factor distorsionante: el uso de los recursos del Estado para favorecer al partido o candidato oficial. Ello puede ir desde lo más sutil y difícilmente detectable —como la asignación de publicidad estatal en medios de comunicación como forma de condicionar el comportamiento periodístico— hasta formas mucho más obvias y generalmente prohibidas por la ley.

Reglas básicas a la hora de emprender una reforma sobre financiamiento político

Que una regulación adecuada y efectiva del financiamiento político sea muy necesaria no la hace inevitable. La historia reciente de América Latina está llena de ejemplos de reformas que han fracasado debido a problemas de diseño y ejecución. En muchos

casos, tales defectos no son sino la materialización de intereses opuestos a la regulación de una materia muy sensible para la competencia electoral. En otros, los resultados decepcionantes no son sino el reflejo de la inflación retórica, los mitos y las expectativas desproporcionadas que casi siempre acaban gobernando la discusión.

En este contexto, la experiencia internacional sugiere que, para que los esfuerzos regulatorios en materia de financiamiento político logren al menos un éxito modesto, los actores políticos que emprendan esta tarea deben observar las siguientes reglas básicas.

1. *Haga las preguntas correctas*

Las preguntas son, al menos, seis:

- ¿Cómo minimizar el riesgo de la entrada de fuentes de financiamiento cuestionables en los partidos y campañas?
- ¿Cómo minimizar el riesgo de que, como consecuencia de la búsqueda de recursos para las campañas o las actividades partidarias, emerjan conflictos de interés para los tomadores de decisión o que, si emergen, no sean detectados por los ciudadanos o la prensa?
- ¿Cómo minimizar el riesgo de la utilización electoral de recursos públicos por parte de las autoridades del gobierno?
- ¿Cómo generar condiciones para que un grupo adecuadamente amplio de partidos o candidatos tenga posibilidades mínimas de transmitir su mensaje a los votantes?
- ¿Cómo generar condiciones para que la regulación del financiamiento político no alimente la inestabilidad del sistema de partidos y contribuya a su institucionalización?
- ¿Cómo crear condiciones para que la legislación sobre financiamiento político se aplique eficazmente?

Cada una de esas seis preguntas apunta a un tema fundamental para la salud de la democracia, desde la integridad de los tomadores de decisión hasta la equidad electoral y la credibilidad de las leyes. Ahora bien, es virtualmente imposible que una reforma pueda resolver todas estas necesidades de manera simultánea, plena o siquiera coherente. En todo caso, no todas son igualmente prioritarias en todos los contextos. Por ello, es fundamental que una reforma se sustente en un diagnóstico riguroso (evitando iniciar un proceso de reforma con una postura *a priori* sobre lo que debe ser reformado y cómo reformarlo) que arroje luces acerca de lo que urge modificar.

2. Pregúntese si los fundamentos están en su lugar

La investigación y regulación del financiamiento electoral están fundamentadas en supuestos de modernidad no siempre presentes en la realidad. Esto es, suponen la existencia de instituciones electorales y de instituciones de contralor consolidadas, partidos políticos con un mínimo de institucionalización y una prensa hábil, acuciosa e independiente que esté protegida contra la intimidación política. La regulación del financiamiento político no sólo demanda paciencia sino que también exige prestar atención a aspectos políticos muy básicos, sin los cuales está condenada al fracaso. De alguna manera, se trata de una reforma política de «segunda generación».

3. Ponga en duda las verdades convencionales

Los reformadores deben hacer su trabajo con cierto escepticismo que les permita revisar algunas de las más extendidas creencias en materia de financiamiento político; creencias que en general confunden más de lo que iluminan y distorsionan más de lo que describen. En otras palabras: nada sustituye al diagnóstico riguroso como base de una buena reforma.

4. Aproveche las crisis.

La experiencia comparada muestra reiteradamente que los intentos para reformar integralmente las reglas de financiamiento político ocurren rara vez de manera espontánea, preventiva o inevitable. Tanto en las democracias desarrolladas como en vías de desarrollo, las reformas casi siempre son el resultado de escándalos y crisis que ponen el tema en el centro del debate político. En efecto, las crisis suelen ser las mejores parteras de las reformas.

5. Legisle pensando en el largo plazo pero revise en el corto plazo

Las crisis, si son bien aprovechadas, suelen ser buenos disparadores de reformas en materia de financiamiento político. Sin embargo, la experiencia comparada aconseja evitar cambios en las reglas político-electorales para responder exclusivamente a hechos variables y coyunturales, a problemas del momento.

La reforma del financiamiento político debe basarse en una mirada estratégica de mediano y largo plazo. La política demanda una visión de futuro, que emane de un conjunto de reglas de juego claras y estables. Piénsese en la cadena de fenómenos que genera un cambio en las reglas de financiamiento: *i)* adecuación de las maquinarias partidarias al nuevo sistema, incluyendo nuevas formas de relación con los electores; *ii)* ajuste de los medios de comunicación a nuevas formas de hacer política, y *iii)*

adecuación de las estructuras de administración de la autoridad electoral a la nueva realidad, por citar sólo algunos de los cambios más notorios. Sin embargo, los ajustes son inevitables y hay que estar abiertos a ellos. La regulación del financiamiento político es conocida en Alemania como la legislación interminable. Por ello, todo reformador debe ser consciente del carácter tentativo de sus esfuerzos y de la necesidad de revisarlos periódicamente, de ahí la importancia de tener en cuenta su carácter fluctuante y coyuntural.

6. Preste atención a la combinación de instrumentos y al entorno institucional.

Cada uno de los instrumentos de regulación del financiamiento político -en particular los sistemas de financiamiento estatal- admite muchas variaciones y está inserto en un entorno normativo mucho más amplio, el cual condiciona sus efectos. La evidencia disponible advierte contra la tentación de hacer afirmaciones empíricas generales sobre los efectos de cada instrumento de regulación. Prestar atención a la combinación de normas es crucial para predecir con algún grado de precisión los efectos de las normas de financiamiento político.

De la misma manera, es vital prestar atención al entorno político e institucional en el que se introducen las regulaciones. Factores como el tipo de régimen político, el sistema electoral, la presencia de estructuras unitarias o federales, la fragmentación del sistema de partidos, el grado de arraigo de las identidades partidarias, el alcance y la profundidad de las prerrogativas judiciales, por mencionar unos pocos, moldean decisivamente los incentivos y necesidades financieras de los actores políticos, los obstáculos para monitorear los flujos de contribuciones y gastos, y, en última instancia, los efectos de cualquier sistema de financiamiento político.

Comprender el entorno institucional no alcanza para predecir los efectos de una reforma, pero ayuda. Sin ninguna duda, toda reforma acabará por generar consecuencias imprevistas y, casi siempre, no deseadas. Tener la humildad y la sabiduría de revisar con cierta regularidad las normas introducidas es, por tanto, esencial.

7. Sea moderado pero no conservador

Si bien es cierto que, tratándose de la regulación del financiamiento político, no existe nada que sustituya la aplicación efectiva de la ley, es igualmente cierto que la medicina regulatoria debe tomarse en dosis escrupulosas. La historia no ha tratado con amabilidad los intentos de introducir normas draconianas para regular el financiamiento político. Así, por ejemplo, los topes generales de gasto han demostrado ser de difícil aplicación y han acumulado una larga historia de fracasos, desde Estados Unidos hasta Japón. Lo mismo

puede decirse de los intentos de instaurar prohibiciones absolutas de las contribuciones privadas.

En los pocos casos en que los reformadores han tratado de hacerlo -como en India y Francia-, han recibido sorpresas desagradables: las contribuciones privadas han continuado realizándose, pero en formas singularmente corruptas y oscuras, obligando a los reformadores a volver sobre sus pasos y a legalizar nuevamente los aportes privados. Se trata de una lección crucial: entre más difícil se haga a los partidos y candidatos recaudar fondos por vías legales, más probable será que recurran a procedimientos oscuros y cuestionables.

8. *Busque aliados y construya consensos*

La reforma de las reglas de financiamiento político no es simplemente un problema técnico sino, ante todo, político. En general, los reformadores se mueven en un espacio angosto en el que deben acometer dos tareas a veces incompatibles: por un lado, construir amplias coaliciones que ejerzan presión sobre quienes se benefician del *statu quo* -típicamente los partidos establecidos- y, por otro, involucrar a las fuerzas políticas tanto como sea posible en la elaboración de la reforma. Estas últimas casi siempre resisten cualquier proceso que tienda a cambiar las condiciones de la competencia democrática e invariablemente tratarán de hacer fracasar la legislación que les sea impuesta en forma inconsulta. Tampoco debe olvidarse que, antes que nadie, los personeros de los partidos son los *verdaderos* expertos en materia de financiamiento político. Ese caudal de experiencia no debe ser desaprovechado.

Todo esto requiere, ciertamente, buscar aliados dentro y fuera del sistema político. La prensa independiente, que ha demostrado ser acaso el más poderoso control sobre las prácticas cuestionables de financiamiento en muchas democracias, puede ser un aliado particularmente poderoso. Pero, sobre todo, es necesario concebir la reforma como un proceso basado en el diálogo y el consenso en el cual participe el más amplio espectro posible de actores político-partidarios y en el que se involucre y consulte a diferentes sectores sociales. Esto permitirá que la reforma que se adopte adquiera, además de un alto grado de legitimidad, sostenibilidad en el tiempo.

9. *Acompañe la reforma con recursos adecuados.*

Todo sistema efectivo para regular el financiamiento político debe contemplar recursos económicos, humanos y jurídicos para garantizar su aplicación. Este punto es particularmente relevante en América Latina, donde existe una propensión a creer que la introducción de cambios en los estatutos legales garantiza por sí misma su impacto en la realidad. Que no se olvide: las reformas fallidas no son simplemente inocuas, sino que,

por el contrario, alimentan el desencanto político de la ciudadanía y afectan la credibilidad de futuros esfuerzos de regulación.

10. *Sea realista.*

Esta es, acaso, la lección más importante. Es razonable esperar que regulaciones bien concebidas y aplicadas puedan reducir significativamente las prácticas de financiamiento político más cuestionables y riesgosas para la democracia. Sin embargo, creer que la introducción de tales regulaciones será capaz de erradicar, de una vez y para siempre, las patologías del financiamiento político, es absurdo y contraproducente. Quienes aspiren a elaborar reformas en esta materia no deben abrigar grandes ilusiones sobre las victorias que les esperan.

Después de todo, existe poca evidencia de que la introducción -y aun la cabal puesta en práctica- de controles sobre el financiamiento sirva para aumentar drásticamente la legitimidad de los sistemas políticos o la imagen de los reformadores. Por admirables que sean sus ambiciones, es importante comprender que la reforma al financiamiento político no es sino un intento por limitar los daños infligidos a valores democráticos centrales por el ineludible papel del dinero en la política. Pero, aunque seamos conscientes de sus limitaciones, es una batalla que hay que dar.

¿Hacia dónde ir en materia de reformas?

En el supuesto de que existen la voluntad y los recursos para hacer funcionar un sistema riguroso de control del financiamiento, la experiencia internacional y los riesgos que enfrentan las democracias latinoamericanas sugieren la conveniencia de introducir algunos instrumentos. Entre ellos es posible mencionar los siguientes:

1. *Mayor control del financiamiento privado*, con prohibición de las donaciones anónimas, principalmente de personas jurídicas y de fuentes extranjeras.
2. *Creación de un sistema de subvención pública* lo suficientemente generoso que garantice el acceso de partidos y candidatos, en condiciones de equidad, a recursos adecuados para financiar sus actividades ordinarias y electorales.
3. *Adopción de controles sobre algunos disparadores del gasto electoral*, por ejemplo:
 - limitar la duración de las campañas;
 - poner topes a la emisión de publicidad por parte de partidos y candidatos en medios de comunicación;

- facilitar espacios publicitarios en la televisión pública y privada a los partidos políticos, asegurando que al menos una parte de esos espacios se distribuya en forma igualitaria entre los contendientes.
4. *Adopción de mecanismos de rendición de cuentas, transparencia y publicidad* del manejo financiero de partidos y candidatos, mediante medidas como las siguientes:
- individualizar la responsabilidad financiera de las campañas mediante la creación de la figura del agente electoral, de acatamiento obligatorio para todos los partidos en todo nivel;
 - establecer la obligación de los partidos de reportar periódicamente todos sus ingresos a la autoridad competente;
 - imponer a los medios de comunicación la obligación de reportar las tarifas y los descuentos concedidos a partidos y candidatos.
5. *Establecimiento de un sistema gradual de sanciones* a los responsables financieros de los partidos en los casos de incumplimiento de la legislación vigente. Ese sistema podría incluir:
- retención de los subsidios estatales;
 - multas y penas de prisión;
 - disolución del partido y revocación de la credencial de funcionarios elegidos por sufragio popular como sanción para las violaciones reiteradas y de excepcional gravedad.
6. *Fortalecimiento del órgano de control*, dotándolo de autonomía, tanto en términos políticos como financieros, e invistiéndolo con potestades legales inequívocas para supervisar, verificar y auditar los reportes presentados por partidos y candidatos, así como para hacer las investigaciones del caso y, de ser necesario, instruir procesos legales.

Ninguna de estas sugerencias está exenta de controversia, que será mayor cuanto más se profundice en el detalle de su diseño constitucional, legislativo o reglamentario, según sea el caso. Asimismo, es evidente que esta lista de propuestas no constituye un paquete monolítico que precise su total adopción. Por el contrario, la experiencia comparada advierte sobre la conveniencia, incluso la inevitabilidad, de proceder con paciencia, por aproximaciones sucesivas, dando prioridad a los cambios más urgentes y más dotados de consenso político.

Lo realmente crucial es que las reformas adoptadas, cualesquiera que sean, vayan acompañadas de los recursos para aplicarlas rigurosamente, de la voluntad de revisarlas

cuando muestren sus inevitables limitaciones, y del realismo para entender que ningún sistema de financiamiento, por sofisticado que sea, es capaz de garantizar por sí solo la integridad y la transparencia de la actividad política.

Referencias Bibliográficas

- Alvarado, Nathalie. 2014. "Por qué tanto crimen en América Latina: la paradoja de la tormenta perfecta". Blog Sin Miedos del Banco Interamericano de Desarrollo.
- Casas, Kevin y Zovatto, Daniel. 2010. "Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina". *Nueva Sociedad*, N° 225, pp. 48-67.
- Ferreira Rubio, Delia. 2008. "Financiamiento de los partidos políticos: rendición de cuentas y control". En Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, Jorge Navarrete e Ignacio Walker (editores), *Reforma de los partidos políticos en Chile*. Santiago: pnud, cep, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y cieplan.
- Lugo-Morin, Dioses Ramón. 2010. "América Latina: emergencia de un re-diseño institucional". *Polis*, Vol. 9, N° 27.
- Palazuelos Covarrubias, Israel. 2012. "La desconfianza en los partidos políticos y la percepción ciudadana de desempeño gubernamental: México ante América Latina". *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, Vol. 1, N° 1, pp. 79-107.
- Pérez Albo, Helvia. 2011. "Modelos de Organización Electoral en América Latina". *Quid Iuris*, Año 6, Vol. 14, pp. 103-126.
- Pollock, James Kerr. 1932. *Money and Politics Abroad*. New York: Alfred. A. Knopf.
- PNUD. 2005. *Regulación y financiamiento de Partidos Políticos en América Latina*. PNUD Bolivia, Proyecto de Fortalecimiento Democrático, Embajada de Suecia y Observatorio de Análisis de Políticas Públicas.
- Pulzer, Peter. 2000. *El Financiamiento Político en Alemania*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Sani, Giacomo y Sartori, Giovanni. 1980. "Polarización, fragmentación y competición en las democracias occidentales". *Revista de Derecho Político*, N°07, pp. 7-37.
- Santiago Castillo, Javier "Los riesgos del financiamiento político privado" Publicado en *Excelsior* el 24 de enero de 2015
- Zovatto, Daniel. 1998. "La financiación política y su impacto en la ética de la administración pública en América Latina" *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. N° 10, pp. 1-22.
- Zovatto, Daniel. "¿Qué pasa con la corrupción en América Latina?" Publicado en *notimerica.com* el 14 de marzo de 2015.
- Zovatto, Daniel. "Narcotráfico inyecta dinero para campañas electorales" Publicado en *ABC Color*, Paraguay, el 01 de diciembre de 2014.