

# MARCO DE REFERENCIA SOBRE SU RELEVANCIA Y ACTUALIDAD



Si bien es cierto que ese nexo siempre estrecho y problemático entre dinero y elecciones y las regulaciones para tratar de mediarlo de la mejor manera cuentan ya con una larga tradición, no es menos cierto que es a lo largo de las últimas dos décadas cuando adquieren una visibilidad, magnitud y complejidad sin precedente. ¿Qué es lo que le confiere esa relevancia y lo convierte en un tema privilegiado tanto de la reflexión y el análisis académico como de la agenda y el debate político? La respuesta no es simple ni unívoca e incluso seguramente difiere de una región y de un contexto a otro. A riesgo de simplificar un poco pero con el ánimo de establecer un marco general de referencia para contextualizar esta relación, se podría señalar una serie de elementos que alude en especial a la situación de la mayoría de los países latinoamericanos considerados en este estudio.

Primero, se ha producido una extensión y revalorización sin precedente de las instituciones y prácticas democráticas. Nunca como en las últimas dos décadas se les ha conferido esa importancia y han alcanzado una cobertura geopolítica tan amplia como lo indica el número de países tipificados bajo distintos parámetros –no siempre consistentes ni exentos de cuestionamiento– como democráticos.

Segundo, de manera casi concomitante, las elecciones se han vuelto más libres, transparentes y competidas. No sólo se invierten grandes esfuerzos (y a veces también grandes recursos) en garantizar estándares mínimos de imparcialidad, pulcritud y confiabilidad en los organismos y las reglas electorales, sino que también se multiplican, sin que necesariamente se diversifiquen, las propuestas u ofertas programáticas. Hay empeños deliberados por arraigar y desarro-

llar (o reconfigurar) sistemas pluripartidistas abiertos y competitivos, aunque también en algunos casos se abren las compuertas para la irrupción de nuevas modalidades de organización y representación política que no siempre contribuyen de manera positiva al desarrollo democrático.

Tercero, la creciente pluralidad y competitividad de la contienda político-electoral le imprimen un impulso decisivo al uso intensivo de los medios electrónicos, del *marketing* y de la consultoría política como ejes estratégicos de la lucha por la conquista del voto y el acceso al poder político. Desde luego, esta dinámica se inscribe y es consecuente con la centralidad que han adquirido los medios masivos en la definición de la agenda y en el desarrollo de la vida política de un país.

Cuarto, sobre todo como consecuencia del uso intensivo de la publicidad pagada en medios electrónicos como punta de lanza de las nuevas estrategias de campaña y en especial ahí donde la compra de espacios no está sujeta a regulación alguna, se observa una tendencia al crecimiento en espiral de los costos de las campañas. Si este solo hecho predica sobre la creciente y a veces apremiante necesidad de partidos y candidatos de allegarse cada vez mayores recursos para estar en condiciones reales de pelear una elección, no hay que perder de vista que, aunque de manera más velada, también presionan en ese sentido los crecientes costos de conservación y operación de las estructuras y maquinarias partidistas.

En este sentido, si bien diversos ejemplos permiten refutar la tesis de que las elecciones se ganan con dinero y, consecuentemen-

te, de que las elecciones las gana el partido o candidato que invierte o gasta más recursos, tampoco se puede soslayar la existencia de una fuerte correlación entre ambos factores. Todo ello en un contexto en el que los partidos experimentan, por razones distintas, una sensible disminución de sus fuentes *tradicionales* de ingresos y, en su caso, las subvenciones públicas suelen ser insuficientes para hacer frente al grueso de sus gastos de operación y campaña.

Quinto, se genera o, mejor dicho, se expande así el espacio propicio para que la natural confluencia e interrelación entre potenciales contribuyentes de fondos y contendientes electorales pueda degenerar en un conjunto de prácticas corruptas y, por supuesto, contrarias a la ley y a los principios democráticos. El resultado de la confluencia no está predeterminado, depende de factores estructurales contingentes, pero es claro que se abre un escenario de riesgos potenciales (y, para los implicados, calculables). Para unos se abre o ensancha la posibilidad de promover, a través de sus generosas contribuciones, intereses particulares en la agenda de gobierno, de canjear recursos por compromisos o lealtades o, por lo menos, de abrir una vía de acceso directa a los círculos de poder e influencia política. Para otros la de allegarse fondos suficientes, o al menos indispensables, para diseñar una campaña electoral de alto perfil y fuerte impacto en los medios, como lo exigen los nuevos cánones o para maniobrar en los linderos de la ley con tal de obtener el triunfo electoral. En su manifestación más aviesa, se abren o amplían los cauces para que transiten por las arcas partidistas o en los fondos de campaña recursos (e intereses) asociados al narcotráfico y al crimen organizado.

Sexto, si bien los escándalos generados por irregularidades relativas al financiamiento no suelen ser un factor de origen de los graves problemas de confianza y adhesión popular que padecen las democracias y sus instituciones más representativas (señalados de manera muy elocuente por los resultados del Latinobarómetro, pero en los que suelen coincidir casi todos los sondeos de opinión en la materia), tampoco hay duda de que pueden acentuar el conjunto de percepciones, actitudes y prácticas prevalecientes entre la opinión pú-

blica, o al menos entre el grueso de los electores, a las que se ha tipificado como sintomáticas de un “desencanto democrático” y que aluden a un creciente escepticismo, apatía o desinterés por la política y, más en general, por los asuntos de interés público, incluyendo la afluencia a las urnas. La percepción de un escándalo, de una presunta irregularidad no esclarecida, ni mucho menos sancionada, legitima y refuerza los sentimientos de impunidad. Todo esto afecta adversamente, por supuesto, la de por sí deficiente calidad de las democracias latinoamericanas.

No se pasa por alto que este cuadro de condiciones tiene como referente privilegiado las tendencias dominantes en elecciones de carácter nacional (presidenciales y, en menor medida, legislativas), por lo que al considerarse las elecciones de menor escala (regionales o locales), seguramente muchos de los argumentos deben ser matizados o de plano reformulados (como el del peso o importancia de los medios electrónicos en las estrategias de campaña o, más en general, de las nuevas formas de hacer política y tratar de conquistar el voto). Tampoco se pierde de vista que algunos de los argumentos esgrimidos están abiertos a debate y no escapan a la crítica que se hace sobre la necesidad de que estén avalados por una mayor o más sólida evidencia empírica. Pero se insiste en que de lo que se trata es de fijar las grandes coordenadas para la reflexión y el debate, y que es en este cuadro general de condiciones donde se inscriben los empeños e iniciativas que, de unos años a la fecha, se están desplegando (o al menos debatiendo) en la mayoría de los países de la región para hacer frente a los problemas relativos al financiamiento y la fiscalización de los partidos y las campañas. También es claro que plasmar esos esfuerzos y propuestas en el plano jurídico-institucional y, más aún, concretarlos en la práctica, no es tarea sencilla.

Entre las principales dificultades para lograrlo se pueden consignar, a estricto título indicativo, no sólo los resabios culturales y las tendencias inerciales del “pasado” prototípicas de varios países (manejo clientelar y corporativo de la política y las elecciones, así como una absoluta falta de control sobre las fuentes y montos para su financiamiento) y las tendencias actualmente dominantes en el dise-

ño y ejecución de las estrategias político-electorales (de clara influencia estadounidense) a las que se ha hecho referencia, sino además el hecho de que, en última instancia, suelen ser los principales protagonistas de la contienda (los partidos a través de su representación en el Parlamento) los encargados de sancionar las leyes que han de regular las condiciones en las que ésta se desarrolle, así como la rendición de cuentas, con toda la carga de valoraciones y cálculos políticos que ello comporta.

Además, no se debe perder de vista que se trata de una temática relativamente novedosa dentro de la agenda política de la región, a propósito de la cual en algunos casos apenas se empiezan a ensayar (y en otros apenas a discutir) los primeros dispositivos más o menos articulados de regulación del financiamiento y la fiscalización, los cuales tienen enfrente la difícil responsabilidad de atacar un asunto muy complejo y sumamente elusiva: controlar y transparentar las operaciones relativas al origen, manejo y aplicación de los recursos públicos y privados que circulan por la órbita partidista y electoral.

Problemática que se agudiza porque lo menos que se puede decir acerca del financiamiento político-electoral en la mayoría de los países latinoamericanos es que durante la mayor parte del siglo XX no estuvo sujeto a ningún tipo de regulación y rendición de cuentas, lo que no sólo resulta consecuente sino que también predica en buena medida sobre los rasgos y atributos de sus regímenes políticos. En efecto, hasta un pasado muy reciente, el de la rendición de cuentas

fue un terreno virtualmente ignoto para la mayor parte de los países de la región y la cuestión llega al extremo de que en unos cuantos lo sigue siendo.

En relativo descargo de esta imputación hay que admitir, empero, que tanto las exigencias (y concreción) de regulaciones sobre el financiamiento político-electoral (máxime bajo principios de equidad) como sobre la rendición de cuentas (máxime bajo principios de transparencia y acceso público) sólo son enteramente discernibles en el marco de un régimen democrático que consagre, proteja y respete los derechos y libertades fundamentales. En América Latina, donde la mayoría de los países han padecido reiteradas o prolongadas experiencias de regímenes autoritarios, era muy difícil plantearse y concretar disposiciones de ese tipo. Por lo tanto, es comprensible que sólo en la medida en que se han registrado avances en materia de cambio y desarrollo democrático se hayan generado y atendido demandas relativas a la adopción de disposiciones y dispositivos legales en cuanto a la regulación del financiamiento y la rendición de cuentas.

Por si lo anterior fuera poco, no se debe olvidar que el circuito integrado por las complejas relaciones entre dinero y política plantea, en buena medida, un problema de carácter estructural e irresoluble —aún en las democracias de larga data— en la medida que obliga a revisar y ajustar sistemáticamente el marco normativo y el instrumental operativo de que se dispone para tratar de hacer frente a sus constantes mutaciones.