

## II. La financiación a la política, un dilema para las democracias

La financiación de la política transcurre como un tema central para las democracias.

En ese sentido, en la contemporaneidad el proceso de globalización, iniciado en la segunda mitad del siglo XX y que continúa en el siglo XXI, también globalizó las preocupaciones, repercusiones y alcances que tiene el dinero en la política y en el régimen democrático.

Así mismo, en América Latina las dinámicas de reconstrucción de los sistemas políticos, después del periodo militar de finales de las décadas de los ochenta e inicios de la del noventa, sitúa la transición dictadura-democracia, en el contexto del proyecto económico denominado Consenso de Washington. La fórmula, reformas políticas y económicas conllevó de manera implícita o explícitamente, al establecimiento de la democracia liberal, impulsada por las élites económicas y políticas locales. En el caso panameño, lo anterior, vinculado la debilidad institucional, la corrupción y el narcotráfico.

A partir de este escenario político y económico, los esfuerzos se centraron en la reestructuración de las instituciones

políticas. En ese sentido, la prioridad fue el escogimiento de nuevos gobiernos, sustentando su legitimidad en la realización de elecciones libres de las incertidumbres de fraude.

En nuestro país, este proceso se acompaña por periódicas reformas electorales, inversión en la adquisición de conocimientos, habilidades y prácticas técnica-profesional del Tribunal Electoral, que destaca como actor central en la legitimidad de las elecciones.

Lo anterior propició avances sustanciales en la institucionalidad electoral, expresadas en la revisión y actualización permanente de la legislación electoral, el éxito reiterado en la organización y celebración de elecciones y en el establecimiento del sistema de justicia administrativa y penal electoral del país.

Entre tanto, la democracia trajo consigo nuevas preocupaciones, particularmente las relacionadas con la presencia del dinero en la política electoral, ya que los fenómenos que sobrevivieron a la transición dictadura-democracia, se introducen de manera directa en los procesos electorales, esto en la práctica se constituyó en un problema real para el acceso, ejercicio y control del poder político.

Los antecedentes al abordaje de este fenómeno nos refieren a La Carta Democrática Interamericana de la Organización de los Estados Americanos del 11 de septiembre de 2001<sup>1</sup>.

La Carta establecería como prioritario la necesidad de robustecer los partidos y otras organizaciones políticas e incluía la inquietud por los excesivos costos de las campañas electorales, para lo cual los Estados se comprometieron a establecer regímenes equilibrados y transparente de la financiación política.

Del mismo modo en el 2003, la Organización de Estado Americanos (OEA) publicó el *“Manual de financiamiento de la actividad política: una guía para fomentar la transparencia en las democracias emergentes”*, y al respecto manifestó lo siguiente:

*“Numerosas democracias están preocupadas con la incidencia del dinero en la compra de políticos y la corrupción de las políticas públicas. Otra preocupación fundamental es la amenaza del dinero sin restricciones, provenientes de intereses*

---

<sup>1</sup>La Carta fue adoptada por aclamación en una Asamblea General extraordinaria de la Organización de los Estados Americanos, celebrada en Lima el 11 de septiembre de 2001. [http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta\\_Democratica.htm](http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm)

*comerciales o delictivos. Aunque se necesita dinero para financiar la democracia, el financiamiento no declarado o regulado de las campañas puede pervertir la competencia política y el proceso de gobierno que sigue a la elección” (Oficina de democracia y gobernabilidad OEA, noviembre 2003, pág. 16).*

El escenario anterior se evidenció en lo sucedido con la constructora brasileña Odebrecht. Sin duda, el caso más emblemático, público y reciente en la región con el cual se ha visibilizado las implicaciones frecuentemente tóxicas del dinero en la política en América Latina.

Según información del Departamento de Justicia de Estados Unidos, Odebrecht pagó aproximadamente 788 millones de dólares en sobornos para obtener contrataciones con los Estados en distintos proyectos de infraestructura en países de África, en mayor medida, de América Latina<sup>2</sup>.

Las denuncias y procesos legales establecidos en distintos países contra expresidentes, presidentes, candidatos, candidatos electos y funcionarios públicos o allegados a ellos constan en países como Brasil, Perú, República Dominicana, Panamá y México, entre otros.

---

<sup>2</sup>Ver: <https://search.justice.gov/search?query=Odebrecht&op=Buscar&affiliate=justice>

Si bien, el objeto de este trabajo no es la corrupción o la situación de la empresa, lo cierto es que la intervención económica de Odebrecht en la política incluía donaciones a las campañas electorales de candidatos para influir en los gobiernos y obtener retornos millonarios. Esto muestra una de las posibles relaciones que pueden existir entre dinero, política, sus fines y consecuencias.

Atendiendo a la lógica de donar a las campañas electorales para crear vínculos de dependencia, a nuestro parecer, el ingreso del dinero en la política tiene su máxima expresión en las elecciones. Por un lado, es el conector entre (dinero-candidato-partido político-financiado) y por el otro son instrumentalizadas por el capital económico con el fin primero de hacer dependientes a los sujetos que buscan acceder al poder político. Por tanto, sus promotores pretenden que opere como una inversión.

Evidentemente la intención es incidir en el ejercicio del poder de determinado gobierno; así pues, aparece la corrupción, expresada en el tráfico de influencias, adjudicación de contratos a individuos y/o empresas nacionales, internacionales u otros Estados.

En ese sentido, la corrupción se ha convertido en un reto para las democracias latinoamericanas. El Informe de Latinobarómetro, realizado en el 2018, indica:

*“(...) la corrupción y la crisis de representación que cruza la región hacen vulnerables a países que pueden perder su condición de democracia también. El malestar de América Latina es económico y es político, dejando vulnerables las democracias de la región”. (Corporación Latinobarómetro, 2018, pág. 10).*

En tanto, el mismo documento afirma que en 11 países de Latinoamérica la mitad o más de su población considera que los presidentes y sus funcionarios están involucrados en hechos de corrupción.

Es importante indicar que con el transcurrir del tiempo los escándalos de corrupción se han hecho más visibles y trascienden las fronteras de los países, ocasionando un efecto acumulativo negativo de desconfianza entre las personas, actores políticos, económicos y en las instituciones, aumentando el descontento con la democracia.

Los efectos de la percepción de corrupción y su impacto en el sistema democrático se pueden precisar en la afirmación que hace Marta Lagos en *“El fin de la tercera ola de democracias”*:

*“A más de 30 años de la tercera ola, el número de expresidentes involucrados acusados o condenados por corrupción está teniendo impacto en los*

*procesos de consolidación de las democracias de sus países. Tiene, asimismo, consecuencias en un mayor desencanto con la política, y, sobre todo, en la participación electoral que lleva a las crisis de representación y a la disminución de la legitimidad y confianza en las instituciones” (Lagos, El fin de la tercera ola de democracias, 2018, pág. 7).*

En definitiva, se puede asociar los dineros en la política electoral con propósitos distintos al fortalecimiento de los mecanismos de participación, la propia democracia y el Estado de derecho. Al mismo tiempo quiero afirmar que es una cuestión de poder e intereses.

La premisa es que quien pone el dinero controla la política. Corresponde entonces preguntarse: *¿Quién o quiénes deben financiar la política?*

Lo anterior ya se advertía desde los años noventa cuando Daniel Zovatto G, manifestó:

*“O hacemos algo, rápido y en la dirección correcta o de lo contrario la democracia dejará de ser “el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo” para convertirse en “el gobierno del dinero, por el dinero, y para el dinero” (Zovatto, La Financiación política en Iberoamérica: Una visión preliminar comparada, 1998, pág. 57).*

Así, por ejemplo, se puede considerar que la relación dinero privado y política implica un riesgo de subordinación entre el financiador y el o los tomadores de decisión en determinado gobierno. Lo que permite indagar sobre la cuestión de la simpatía de los gobiernos; en función de quién o quiénes financian las campañas electorales al partido político o al candidato.

Sin embargo, independientemente del diseño del sistema de financiamiento político, subyace el debate del ejercicio del poder del Estado en su estructura y funciones como regulador, pero también como financiador, el rol de los partidos políticos en democracia, las acciones del gobierno, las élites políticas y económicas; ya que en política:

*“La concentración del dinero produce concentración de poder. No se trata del dinero en abstracto, sino de los intereses que representa el dinero”* (OEA, 2011, pág. 25).

De ahí, que, al hacer referencia a los distintos modelos de financiación de la política, en general las contribuciones pueden hacerlas la ciudadanía, las empresas privadas, sociedades anónimas, el propio candidato o candidata y finalmente el Estado. Esto depende del diseño del sistema de financiamiento político de cada país. Es decir, las dos fuentes históricas de financiación, según las contribuciones pueden ser públicas o privadas.

Ahora bien, el Estado con el interés de fortalecer los partidos políticos, para que cumplan con su función pública de actuar como entes de representación política, propiciar el acceso de las personas al poder político, crear condiciones de igualdad, equidad y transparencia en la competencia electoral y mantener la independencia de los gobernantes, invierte recursos económicos directos e indirectos tanto para las campañas electorales como para el sostenimiento burocrático y político del sistema de partidos políticos.

El propósito es mantener la vinculación del candidato al partido político, revalorizar y profundizar la democracia interna de los partidos políticos apelando a su función pública, en procura de evitar la privatización de la política.

Sin embargo, la cuestión radica en las desigualdades que puede generar las actuaciones del gobierno para favorecer de manera directa o simbólica algún candidato en la competencia electoral.

Por su parte, el financiamiento privado en principio se sustenta en la libertad de los individuos para realizar aportes económicos a partidos o candidatos, esto es legítimo hasta que las grandes sumas de dinero distorsionan la competencia.

Los avances para evitar que los excesos de acumulación de capital económico privado definan el resultado de las

elecciones, se han dirigido al establecimiento de topes a las donaciones, control de gastos, mecanismos de fiscalización y de rendición de cuenta.

Cada modelo de sistema de financiamiento político cobra importancia según los principios y objetivos que lo orientan, por tanto, la práctica política ha generado posiciones encontradas en definir cuál debe ser la fuente de dinero para financiar a los partidos políticos y las campañas. Por ejemplo, hay quienes abogan por el retiro total de los fondos públicos, otros alegan el derecho que tienen los ciudadanos a contribuir económicamente y en los últimos tiempos se afianza la posición de financiar a los partidos políticos y las campañas electorales solo con los recursos que provea el Estado, eliminando por completo el financiamiento privado.

Todas las posiciones anteriores se pueden considerar legítimas, en la realidad nos encontramos con una tercera noción sobre modelos de financiación de la política, que diríamos se constituye en una salida mediada. Es así como surge la figura del sistema de financiación mixta. En esta forma, los orígenes del dinero para financiar la política provienen de privados y del Estado. Esta última es la implementada y vigente en la mayoría de los países en la región.

Podríamos decir entonces que, entre las ventajas del sistema mixto se encuentra el evitar la monopolización de la política por algunos de los extremos (público-privado), dando margen a la libertad ciudadana de aportar a los partidos políticos o candidatos y al Estado garantizar derechos.

En efecto, se puede considerar que el dinero es indispensable para la política, sobre todo en democracias donde el modelo económico ha permeado la forma de hacer la política y la cultura política de los ciudadanos. En estos contextos subyace el insustituible debate de la política, el oficio del político, lo público, lo privado y por supuesto el rol del Estado democrático.