REPUBLICA DE VENEZUELA
UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS
CENTRO DE ESTUDIOS POLITICOS Y SOCIALES DE AMERICA LATINA
(CEPSAL)

EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN LOS PAISES
ANDINOS

TESIS DE GRADO PRESENTADA PARA OPTAR AL TITULO DE MAGISTER EN CIENCIA POLITICA

POLITOLOGO : ELYS GILBRANDO MORA B.

TUTOR : DR. ALFREDO RAMOS JIMENEZ

SERBIULA
Tulio Febres Cordero

DONACION

Mérida, Diciembre de 1997

Dedicatoria

Con respeto y admiración a mis padres y a mi familia
Con aprecio y amor a Solibell, Solianni y Albanni
A la memoria de mi primo Luis Edecio

Agradecimientos

Mi sincero agradecimiento a mis compañeros del Centro de Investigaciones de Política Comparada (C-IPC).

Al profesor Alfredo Ramos Jiménez, director del Centro, su talento y entusiasmo nos ha motivado a emprender este proyecto con la mirada puesta en una ciencia política latinoamericana cada vez más liberadora.

Al profesor Luis Edgardo Madueño, a quien debo especial gratitud, sus comentarios sobre este trabajo me han sido particularmente valiosos.

A Rosaly Ramirez y a José Antonio Rivas, siempre atentos conmigo en cada circunstancia.

Igualmente este trabajo ha sido posible gracias al apoyo del Programa de Formación de Personal e Intercambio Científico de la Universidad de los Andes

Las democracias, en su gris actuar cotidiano, con frecuencia merecen poco crédito. Pero lamentarse de su actuación cotidiana es una cosa y desacreditarlas por principio, otra.

Giovanni Sartori, ¿Qué es la Democracia ?, 1994

INDICE

INDICE DE TABLAS

INTRODUCCION.....	1
CAPITULO I	
Fundamentos Teóricos del Financiamiento de los Partidos políticos.....	9
1.1. Planteamientos Clásicos.....	13
1.2.- Planteamientos Neoclásicos.....	16
1.3.- El Financiamiento en las democracias de partidos.....	22
1.4.- El Financiamiento en las Teorías Competitivas de la Democracia.....	25
1.5.- El Financiamiento y la Organización de los Partidos.....	28
1.6.- Delimitación del Problema.....	31
CAPITULO II	
El Financiamiento de los Partidos en el Contexto Latinoamericano.....	37
II.1.- El Financiamiento en los Partidos Políticos Tradicionales de los Países Andinos.....	42
II.2.- Institucionalización del Financiamiento de los Partidos.....	47
II.3.- Modelo Vigente del financiamiento de los Partidos.....	62
CAPITULO III	
El Financiamiento de los Partidos y el Problema de la Organización.....	75
III.1.- El Financiamiento de los Partidos y la Composición del Parlamento.....	93
III.2.- El Financiamiento de los Partidos y el <i>Marketing</i> de la Política.....	112
III.2.1.- Los <i>Outsiders</i> de la Política Frente al Financiamiento de los Partidos.....	121

CAPITULO IV

Lo Disfuncional del Financiamiento de los Partidos dentro de la Democracia..... 132

IV.1.- Alcances de los Correctivos Normativos Especificos del Financiamiento de los Partidos Políticos..... 152

Conclusiones..... 166

Bibliografía..... 175

INDICE DE TABLAS

1.- Bases sociales e intereses : partidos liberales y conservadores.....	44
2.- Organos superiores de registro y control electoral.....	61
3.- Dieta de los parlamentarios en algunos países latinoamericanos.....	100
4.- Composición y costo del Congreso venezolano : elecciones de 1993.....	101
5.- Composición y costo del Congreso colombiano :elecciones 1994.....	102
6.- Composición del Congreso peruano : elecciones 1995.....	105
7.- Composición y costo del congreso boliviano : elecciones de 1993.....	108

Resúmen :

Tesis de Grado : *El Financiamiento de los partidos políticos en los países andinos.*

Autor :Politólogo :Elys Gilbrando Mora B.

Tutor : Dr. Alfredo Ramos Jiménez.

En este trabajo nos hemos propuesto desarrollar la temática relativa al financiamiento de los partidos políticos en los cinco países andinos, así como las implicaciones de esta variable para el ejercicio del poder político a partir de una interrogante fundamental y tres tentativas de respuesta o hipótesis. En este sentido, la centralidad de la investigación se vincula con aspectos clave como los siguientes : evaluar hasta qué punto la distribución de los recursos económicos que el estado canaliza hacia los partidos políticos obedece a criterios democráticos ; indagar sobre las dimensiones políticas de las múltiples fuentes de financiamiento de los partidos y su importancia para la estructura organizativa interna ; establecer una correspondencia política entre las actuales formas de financiamiento, la funcionalidad de los partidos y las posibilidades de control institucional y finalmente, plantear alternativas políticas viables para mejorar los efectos perversos atribuidos al financiamiento de los partidos en los países andinos.

INTRODUCCION

La democracia como tipo de régimen político es la forma de organización del poder que se han dado las sociedades modernas. Su diseño e implantación ha sido posible a través de los partidos políticos como las organizaciones funcionales modernas que le dan contenido político concreto a las relaciones de poder.

En los sistemas democráticos actuales difícilmente se puede concebir un sistema de partidos al margen de la distribución de incentivos políticos de carácter material. Dentro de todas las sociedades con regímenes políticos de esta naturaleza, el financiamiento es catalogado como un recurso político, y se asume por la ciencia política como un elemento de poder de tanta centralidad, que una de las causas internas para explicar la degeneración y la posterior extinción de los partidos políticos es la falta de un financiamiento adecuado¹.

De hecho, el financiamiento de la actividad política, tal como lo expone uno de los peritos más renombrados de las finanzas de los partidos en los Estados Unidos, "es el proceso mediante el cual se utiliza el dinero a fin de canalizar los recursos y energías con fines políticos"². Más precisamente y siguiendo a Francisco Berlín Valenzuela, el financiamiento de los partidos está relacionado con el "proceso mediante el cual se canalizan los recursos económicos o bienes y servicios hacia los partidos políticos, para posibilitarles el cumplimiento de las altas funciones que

¹ Cfr. Román Marugán, 1988 : 123

² Heard, 1974: 788

tienen reservadas en las sociedades contemporáneas, dentro del Estado de Derecho”³.

Si vamos un poco más allá, el financiamiento político lo observamos continuamente asociado no solamente con estos actores políticos, sino igualmente con los procesos electorales, la legitimidad de la democracia, el ejercicio del gobierno y la composición del parlamento, la profesionalización de la política, la burocracia, la clase política, la opinión pública, el cliptogobierno (poder oculto), los grupos de presión e interés, y finalmente, con el mismo sistema de partidos y el sistema político en general.

Bajo estas premisas ubicamos el financiamiento de los partidos políticos en América Latina, una región en donde la incesante búsqueda por abrir mayores espacios para la participación política de los ciudadanos a través de patrones de una cultura política moderna, contrasta con un sistema de relaciones políticas altamente tradicionales, del que no escapan los partidos y mucho menos sus redes de identificación económica.

Es en este sentido que ha venido operando el financiamiento de los partidos de los países andinos. Por cierto, es en este contexto político donde se ubican cinco de las democracias de partidos más seriamente cuestionadas en América Latina, particularmente en lo relacionado con esta variable.

³ Berlín V., 1989: 91

Igualmente, la fundamentación económica y el alcance de las políticas del financiamiento de los partidos políticos en nuestros países tropiezan con el desconcierto generalizado debido a la materialización de unas prácticas de captación de dinero, que hacen verdaderamente difícil la identificación de los verdaderos entramados económicos de los partidos.

Dentro de estas consideraciones se observan dos aspectos políticamente contradictorios. Por una parte los partidos políticos han apuntalado el proceso de democratización (Colombia y Venezuela) y de redemocratización (Bolivia, Ecuador y Perú). Por otra, se observan los riesgos que implica el financiamiento privado, así como la imposibilidad de establecer un financiamiento público total.

De allí podemos extraer un interrogante fundamental que hoy cobra fuerza en la ciencia política, especialmente en los estudios "estasiológicos", y que a pesar de su importancia se mantiene como un dilema todavía no dilucidado, es decir: *¿por qué hasta este momento la financiación de los partidos políticos en los países andinos, aparece como unos de los elementos de mayor complejidad para las democracias y donde se manifiesta de manera más aguda la crisis de los partidos frente a la opinión pública de los ciudadanos?*

Como tentativa de respuesta a este problema nos planteamos tres presupuestos fundamentales, que aparecen como las premisas hipotéticas en torno a las cuales se orienta nuestra investigación, a saber :

1.- Cuanto más extendida e importante es la organización de los partidos políticos, más complejas e importantes son sus redes clientelares y más amplias sus posibilidades de financiación.

2.- La práctica tradicional del financiamiento de los partidos políticos en los países andinos no ha favorecido el desarrollo de las democracias, tanto a nivel interno de los partidos, como en el sostenimiento del sistema democrático en su conjunto.

3.- Una reforma del tipo de financiamiento que ponga énfasis en su carácter público y transparente, daría como resultado un mayor control de los partidos por parte de los ciudadanos. Esto obligaría a los partidos y candidatos a diversificar las fuentes de financiamiento.

Ahora bien, como nuestro objeto de estudio no se circunscribe únicamente a los así llamados "estudios de caso", específicos y limitados a los sistemas de partidos de un solo país, tenemos que contrastar el financiamiento de los partidos con otros casos similares. Ello nos abre la posibilidad de extraer conclusiones importantes a partir de las semejanzas y de las diferencias que encontramos en

cada uno de los sistemas de partidos en los sistemas democráticos de los países andinos.

En consecuencia, nuestra investigación se orienta a partir del *método comparativo*, con la finalidad de abordar el objeto de estudio (los partidos) como una realidad amplia, circunscrita a cinco países latinoamericanos, y explicar en la medida de lo posible las implicaciones políticas del financiamiento dentro de cada sistema de partidos, en cada sistema político, cuestión que por cierto aparece hasta el momento como un problema básico en la crisis de los partidos y no resuelto dentro de la ciencia política latinoamericana.

Sólo el método comparativo nos ofrece esta posibilidad, la de la verificación conjunta de las hipótesis planteadas. De otra manera, y en ello seguimos a Lipset citado por Sartori, "sin el examen de diferentes países es imposible saber en qué medida un factor dado posea el efecto que se atribuye a un solo país"⁴.

Igualmente, y de forma analítica vamos a sintetizar la información reunida de las fuentes teóricas y empíricas. Mediante las herramientas teóricas y conceptuales que nos brinda la ciencia política haremos un análisis de contenido, valiéndonos para ello de una combinación entre la perspectiva estructural funcional, y la perspectiva neoinstitucional, por ser éstas las que mejor se adaptan al tratamiento de las transformaciones actuales de la estructuras partidistas. Desde el punto de

vista contextual trataremos de aprehender lo específico del financiamiento de los partidos en cada uno de estos países profundizaremos en la comparación.

Nuestra intención consiste en dilucidar ciertos elementos centrales relacionados con el financiamiento de los partidos, sus implicaciones para el funcionamiento de la institucionalidad de la democracia, el tipo de intereses que influyen sobre la organización de los partidos y su importancia para la expansión de sus actividades políticas, incluido el éxito electoral.

En consecuencia, entre los objetivos específicos del trabajo nos proponemos : evaluar hasta qué punto la distribución de los recursos económicos que el Estado canaliza hacia los partidos políticos obedece a criterios democráticos ; indagar sobre las dimensiones políticas de las múltiples fuentes de financiamiento de los partidos y la importancia de este último aspecto para la estructura organizativa ; establecer algún tipo de correspondencia política entre las formas actuales de financiamiento, la funcionalidad de los partidos y las posibilidades de control institucional ; plantear alternativas políticas viables para mejorar los efectos perversos atribuidos al financiamiento de los partidos en los países andinos, extensibles a las demás democracias de partidos del subcontinente latinoamericano.

Puesto que lo desconocido del financiamiento de los partidos en nuestros países es mucho más grande que lo conocido para la ciencia política, sobre este

⁴ Sartori, 1994 :46

aspecto, comenzaremos recogiendo en la **primera parte** los aportes de quienes se han interesado en otras latitudes por este tema y que han servido para explicar la base económica de los partidos. En esta dirección, hemos tenido presentes los planteamientos clásicos y contemporáneos más relevantes, aquellos que han acompañado la discusión desde comienzos de siglo, sobre la inserción del financiamiento en las teorías de las democracias de partidos, la posición esgrimida por los epígonos de las teorías competitivas de la democracia, en fin, sobre la centralidad del financiamiento para la organización de los partidos y la delimitación del problema en el ámbito latinoamericano.

En el **segundo capítulo** exponemos más de cerca el financiamiento de los partidos en América Latina, demarcando de entrada la base social y económica de los partidos políticos tradicionales de los países andinos, para luego concentrarnos en el fenómeno de la institucionalización del financiamiento de los partidos como organizaciones propiamente modernas, es decir la manera como el financiamiento de los partidos es asumido por cada sistema político, y de hecho veremos cuál es el modelo vigente del financiamiento en los partidos de los países andinos.

El **tercer capítulo** es una aproximación entre el financiamiento y la organización de los partidos, por ser esta última la variable estructural más importante de su funcionamiento interno y externo ; y al así llamado *marketing* de la

política que ha ido cambiando las pautas de acción político-electoral de los partidos y el surgimiento de los *outsiders*.

El cuarto y último capítulo recoge las fallas más evidentes del financiamiento de los partidos, y la centralidad de su disfuncionalidad en las democracias andinas actuales, así como las posibilidades y los alcances de los correctivos normativos del Estado para superar tal disfuncionalidad.

En suma, no pretendemos abarcar el financiamiento de los partidos en todas las dimensiones presentes en el contexto político señalado, sólo queremos dejar constancia de las implicaciones de esta cuestión para el ejercicio del poder político en cinco sistemas democráticos no plenamente consolidados, así como para la vigencia de los partidos y sistemas de partidos que atraviesan por intermitentes períodos de crisis a causa de la carencia de unas políticas de financiamiento transparentes y adecuadas. En este sentido, la ciencia política tiene todavía mucho por hacer, a fin de alcanzar explicaciones más de fondo que las hasta hoy expuestas por los críticos de los partidos y por el ciudadano común, en el entendido de que si al político le corresponde operar con el mundo y sumirse en el marasmo de las contradicciones, al politólogo le incumbe - alejado de los compromisos inmediatos - clarificar y poner de manifiesto los engaños y las ficciones de ese mundo contradictorio⁵.

⁵ Véase Guerra 1994 :13

CAPITULO I

FUNDAMENTOS TEORICOS DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS

En la ciencia política actual, la relación entre el dinero y la política se nos presenta como una cuestión crucial para las discusiones sobre la conformación de las democracias de partidos. “La teoría contemporánea en sociología política aborda el problema de la política y el comportamiento político en términos instrumentales (¿quién consigue qué y cómo?). El fin de las acciones se ubican en los resultados, y el principio organizativo de todo sistema político es la distribución de los recursos escasos en vista de los conflictos de intereses”⁶.

De manera general, algunos estudios sobre la concepción más tradicional de la democracia, nos muestran cómo a partir del funcionamiento político de la Grecia Clásica. Con el advenimiento de la democracia ateniense ya se percibía la importancia de que para hacer posible la actividad política de los ciudadanos resultaba necesaria una cierta compensación de tipo material, como condición para mantener una disponibilidad más o menos activa del personal político en los asuntos públicos de la *polis*.

Tal apreciación ha sido muy bien reforzada por el politólogo inglés John Dunn en los siguientes términos “en el siglo IV se pagaba a los ciudadanos por asistir a la asamblea (lo mismo que por el servicio en los jurados y el cumplimiento de las diversas magistraturas), de modo que ningún ciudadano ateniense viera perjudicados sus derechos políticos por el costo que implicara ejercerlos”⁷.

⁶ Madueño, 1996 :15

⁷ Dunn, 1981: 43

Sin embargo, este tipo de sociedad y su forma de asociación política no conoció la existencia de estructuras de organización permanente o de partidos políticos. Más bien el recorrido histórico de la democracia en las sociedades occidentales hasta bien entrado el siglo XIX, estará muy marcado por la existencia de las llamadas “*facciones*”⁸, cuya única finalidad se centraba en la búsqueda de beneficios privados, muy específicos, ajenos al interés de las mayorías. Era el tiempo de “la unión espontánea de una clientela en torno a un patrón que se obligaba a defender los intereses de sus protegidos y, a cambio recibía de ellos el voto como una expresión de reconocimiento”⁹.

Los partidos políticos aparecen entonces como organizaciones afines con las democracias modernas, y como actores políticos centrales de producción de legitimidad del poder político, que además asumieron unas funciones más amplias frente a las facciones que les antecedieron, y se orientaron hacia la organización de los intereses de una pluralidad de agentes y de grupos en las diversas sociedades dentro de unos márgenes de gran libertad política.

⁸ Para Robert Dahl, siguiendo la teoría madisoniana de la democracia dentro del pensamiento político estadounidense, sostiene al respecto: “una facción es un número de ciudadanos, ya representen una mayoría, o una minoría del total, que están unidos y actúan bajo un impulso o una pasión común, o por interés, que es contrario a los derechos de otros ciudadanos o a los intereses permanentes y totales de la comunidad”. Dahl, 1988:25. Sobre el mismo tema se puede ver la extensa exposición hecha por Sartori cuando hace la diferencia entre partido y facción, en Sartori, 1980

⁹ Lenk y Neumann, 1980: 5

Específicamente, y así lo argumenta Norberto Bobbio, “uno de los beneficios de la democracia representativa respecto de la democracia directa estriba en la eliminación de las facciones, porque el ciudadano, o sea, el átomo social en su independencia e individualidad, es puesto en contacto directamente y sin intermediarios con el órgano que detenta el sumo poder de tomar decisiones colectivas obligatorias para toda la sociedad”¹⁰.

Así la aparición de los partidos políticos en los estados modernos será el factor central para impulsar las prácticas de participación de los ciudadanos en la vida política, con lo cual se va evolucionando desde unas formas de participación fundadas en la imposición de los líderes (cooptación), típica forma minimalista de democracia restringida, de clases y oligárquica, hacia otras formas un poco más amplias de democracia representativa con el rasgo distintivo de la extensión de las bases sociales de la participación, a través de las “elecciones competitivas con el fin de hacer acceder a sus candidatos a los cargos públicos representativos”¹¹.

Pero en principio, en nuestro campo de estudio los aportes teóricos sobre la democracia, y dentro de esta última la “*Estasiología*”¹², han venido abordando el financiamiento en relación con la evolución de los partidos políticos y con los

¹⁰ Bobbio, 1996: 291

¹¹ Bartolini, 1988: 217

¹² Término acuñado en 1951 por Duverger en su clásico trabajo para designar a la ciencia encargada del estudio de los partidos.

cambios experimentados dentro de su estructura organizativa, hasta convertirlo en el soporte básico para el funcionamiento de aquéllos para las democracias.

Bajo esta apreciación se han resaltado los diversos cambios producidos en los intereses materiales de los partidos, y a los cuales Ramón García Cotarelo se refiere relacionándolos con la transición “que se da desde unas organizaciones más o menos laxas, al servicio de ambiciones políticas de personalidades, a unas organizaciones más estrictas, dotadas de múltiples medios y recursos, al servicio de algo más abstracto, como es un programa, y en el curso de esta transición han acabado formándose los partidos como hoy los conocemos”¹³.

I.1.- Planteamientos Clásicos

Las discusiones sobre el financiamiento de los partidos han sido objeto de atención desde que las *formulaciones teóricas de los sociólogos y los pioneros de la ciencia política*¹⁴, hicieran de aquel fenómeno una preocupación mayor dentro de sus análisis de las estructuras partidistas de poder, por lo cual constituyen referencias obligadas para el abordaje del fenómeno partidista en las democracias occidentales.

Ha sido *Max Weber*, como gran sociólogo de la política, quien inicia el análisis verdaderamente sociológico de los partidos, y el primero en centrar la atención en el financiamiento de los partidos, tomando a estas organizaciones como

¹³ García Cotarelo, 1985: 43

¹⁴ Cfr. Ramos Jiménez, 1993

estructuras claves para el proceso de modernización política. Con este autor, que escribe a principios de siglo, se abre un compás de discusión donde el financiamiento aparece como un elemento estrechamente relacionado con fenómenos como el de la burocracia de los partidos y con la profesionalización de la política¹⁵. Incluso, Weber llega a plantear un hecho de gran relevancia sobre este problema que los estudios anteriores habían dejado de lado, es decir, que “las finanzas de los partidos constituyen para la investigación por razones comprensibles, el capítulo menos claro de su historia y, sin embargo uno de los más importantes”¹⁶. Igualmente, Max Weber nos presentó por primera vez la relación fundamental entre la profesión del político y el oficio de la política, exigida por las actividades regulares de los partidos políticos en las democracias.

Idéntica posición encontramos en el trabajo clásico de *Moisei Ostrogorski* sobre “*La democracia y la organización de los partidos*”, donde llega a establecer una relación entre la organización de los partidos, la profesionalización de la política y el factor económico.

En palabras de Moisei Ostrogorski, citado por Paolo Flores D' Arcais : “para conquistar o mantener el poder el partido está obligado a darse una organización permanente. No se pueden formar y mantener cuadros sin la ayuda de profesionales. Estos deben ser recompensados de una manera u otra y para este

¹⁵ Weber,1967

¹⁶ Weber,1944: 231

objetivo el partido está obligado a apropiarse de los cargos públicos, que le sirven como moneda electoral, y a negociar bajo otras formas con la influencia que le otorga el poder: desde la atribución - aparentemente inocua - de títulos honoríficos o la concesión de otras adjudicaciones, franquicias, hasta la suspensión de procedimientos penales¹⁷.

De la misma manera el politólogo alemán *Robert Michels*, escribe preocupado por las tendencias oligárquicas de los partidos políticos en su investigación sobre los partidos socialistas de Europa, particularmente y tomando como referencia al Partido Socialdemócrata alemán, advertía cómo "la práctica de pagar por todos los servicios tiende, en no poco grado, a reforzar la burocracia partidaria, y favorece al poder centralizado. La dependencia financiera del partido, es decir, de los líderes que representan a la mayoría, traba a la organización como cadenas de hierro"¹⁸.

En este sentido, Michels demostraba la afinidad entre la disponibilidad de recursos y el crecimiento de la organización, además de la imposibilidad del gobierno directo por parte de las masas desorganizadas, por lo cual se hacía necesaria la existencia de un funcionariado dedicado a las actividades políticas del partido y bien pagados.

¹⁷ Flores D' Arcais, 1995:54

¹⁸ Michels, 1979: 155

Esta preocupación política también constituye una de las ideas matrices de *V.I. Lenin*, quien a la cabeza de la “Revolución Bolchevique” asume como problema clave para el partido de vanguardia la existencia de una burocracia y de una estructura de poder centralizada y jerárquicamente articulada por enlaces verticales, como condición indispensable para llevar adelante el funcionamiento real de su maquinaria política, en el marco del proceso revolucionario. Esta forma de organización se impone como modelo general para los partidos socialistas de Europa, y en este momento es una de las tendencias para el funcionamiento continuo de los partidos.

En la medida en que el modelo organizativo propuesto por Lenin superase cierto tamaño numérico, se haría necesaria la creación de clubes electorales en los que se pagaban ciertas cuotas destinadas a cubrir parte de los gastos derivados del funcionamiento del partido (centralismo democrático), única forma de alcanzar la conciencia político - revolucionaria de unas masas incapaces de organizarse y de alcanzar conciencia por sí mismas¹⁹.

I.2.- Planteamientos Neoclásicos

No menos importante nos resulta el gran aporte de *los teóricos neoclásicos de los partidos*. Así, el politólogo francés *Maurice Duverger*, prácticamente revolucionó el estudio de los partidos políticos a partir de una reinterpretación de

¹⁹ Cfr. Miliband, 1978. Igualmente la obra de Lenin *¿Qué Hacer ?*”, donde expone los rasgos característicos de lo que será la organización del Partido Revolucionario.

las propuestas teóricas de Weber, Ostrogorski, Michels y Lenin, sobre todo con el novedoso aporte del análisis estructural - funcional y la creación de una tipología de los partidos políticos que, todavía a finales del presente siglo, resulta de obligatoria referencia para los estudiosos de los partidos políticos.

Aunque Duverger no se preocupó mucho en definir lo que en realidad es un partido político, si considera relevante el estudio de la estructura de los partidos con relación al funcionamiento de los sistemas políticos. Desde este punto de vista "los partidos políticos son comunidades con fines generales: se presentan como sistemas completos y coherentes de explicación social, tienden a una organización de conjunto de la vida nacional e incluso internacional" ²⁰.

Si bien los partidos, como afirma el mismo Duverger, se mueven en el terreno electoral y parlamentario, el autor se aproxima al estudio del financiamiento tomando en cuenta la tipología adoptada según la estructura de funcionamiento interno, ya se trate de "partidos de cuadros", o de "partidos de masas".

Los partidos de cuadros son los primeros en aparecer en las democracias tradicionales de Europa, los Estados Unidos, y cuentan con una base organizativa muy laxa o débil, casi inexistente, y con un ámbito de afiliación bastante restringido. Como también ha sido la característica de los primeros partidos (protopartidos) de América Latina. Su financiamiento proviene de círculos elitescos y oligárquicos (los

llamados notables), hecho que pone en evidencia el carácter censitario en el acceso de los ciudadanos hacia el poder político en igualdad de condiciones, con lo cual se refuerza lo que en términos marxistas llamaríamos como “medios de expresión de clases”.

Esta situación supone el monopolio del poder político y del aparato gubernamental por círculos cada vez más reducidos de notables, económicamente poderosos, cuyo financiamiento al partido implica como contraprestación la posibilidad de ocupar importantes espacios de poder. Con ello naturalmente se restringe la competencia electoral y la ampliación de la democracia, porque en palabras del mismo Duverger “el punto de vista financiero se une aquí al punto de vista político”²¹. En los partidos políticos de cuadros la influencia de los sectores de notable influencia económica, era casi suficiente para mantener la escasa actividad política de unos partidos con niveles muy bajos de movilización política. Por tanto, “hasta la eliminación de las discriminaciones económicas que conlleva el sufragio censitario, la participación era considerada más una función política reservada a minorías - cultas y con propiedades o dinero - que un derecho de todos”²².

La otra tipología de Duverger corresponde a los *partidos de masas*. Estos partidos aparecen como una alternativa frente a los partidos políticos de cuadros o de notables. Su base electoral es mucho más amplia, motivada, entre otras cosas,

²⁰ Duverger, 1957: 136-137

²¹ Ibid.: 93

por la progresiva universalización del sufragio, por cierto unos de los rasgos más importantes para la modernización de la democracia. Con el surgimiento de estos partidos políticos (estructura inicialmente adoptada por los partidos socialistas de Europa) se transforman significativamente las modalidades del financiamiento, pues ya no serán los notables tradicionales quienes cubran los gastos de funcionamiento, sino los miembros debidamente registrados y con sus cotizaciones al día.

Por consiguiente, según Duverger, “la técnica del partido de masas tiene como efecto sustituir al financiamiento capitalista de las elecciones con un financiamiento democrático. En lugar de dirigirse a algunos grandes donadores privados (...) para cubrir los gastos de la campaña - lo que coloca al candidato (y al elegido) bajo la dependencia de estos últimos - los partidos de masas reparten la carga sobre un número lo más elevado posible de miembros, cada uno de los cuales contribuye con una suma modesta”²³.

Desde que los partidos adoptan esta estructura, las cotizaciones regulares alcanzarían así una amplia difusión, sobre todo, en las democracias de Europa occidental, donde los partidos se convierten en la vía adecuada para llegar a la llamada “democracia de masas”, un hecho que se vio favorecido, como ya lo señalamos, por la progresiva modernización de los procesos electorales y la

²² Arbós y Giner, 1993 :61

²³ Ibid.: 93

extensión cada vez mayor del sufragio, proceso que se generaliza a partir de la segunda postguerra.

Igualmente, y desde otro punto de vista, *Giovanni Sartori* se ocupa de resaltar la importancia del financiamiento para la competencia política de los partidos, y deja abierta la discusión acerca de la relación entre el financiamiento y los sistemas de partidos cuando sostiene que "las finanzas de los partidos no explican por qué los sistemas de partidos son como son, ni la diversidad que tienen en todo el mundo"²⁴. Sin embargo Sartori argumenta cómo el financiamiento resulta más importante para determinadas subunidades de la organización partidista que para el partido político como totalidad o como unidad homogénea en general²⁵.

Asimismo, el ya citado *Ramón García Cotarelo*, en su estudio general sobre los partidos, analiza estas organizaciones como resultado de un proceso de modernización política, en los cuales el financiamiento es estudiado con relación a las funciones o a las actividades políticamente relevantes desempeñadas por los partidos en el interior de cada sistema político democrático, sean estas funciones de carácter social o de tipo institucional²⁶.

La propuesta teórica de García Cotarelo tiene implicaciones altamente normativas, y su preocupación central por el financiamiento de los partidos se

²⁴ Sartori, 1980: 133

²⁵ Ibid.

entiende bajo una visión procedimental de la democracia. En este sentido, el autor se adhiere al hecho de que, "en el ya de por sí difícil campo de los partidos políticos, la financiación de éstos se nos aparece como la zona más brumosa, tanto por el carácter impreciso de las cuestiones financieras como por los indudables intereses que entran en juego a la hora de articular la acción política por los inevitables cauces económicos. Y sin embargo, todas estas imprecisiones no pueden ser obstáculo al intento de conseguir una visión clara de la forma en que se financian los partidos por cuanto de ésta depende en buena medida la salud del sistema político"²⁷.

Desde este punto de vista, si bien el financiamiento de los partidos aparece como un sector en el que se produce un tráfico casi ininterrumpido de intereses en la vida democrática de los Estados, las mismas posibilidades de presentar a los partidos como organizaciones democráticas debe atender necesariamente al financiamiento como un factor de explicación de las funciones que cumplen los partidos en la institucionalización de cada sistema político.

Por otra parte, la justificación del financiamiento de las actividades de los partidos políticos en las democracias actuales se ha visto asociado con dos hechos importantes, enunciados bajo una perspectiva institucional por *Pilar del Castillo* en los siguientes términos : "la financiación de los partidos y candidatos constituye una

²⁶ Cfr. García Cotarelo, 1985

²⁷ García Cotarelo, 1985: 188

necesidad consustancial a los sistemas democráticos en los que las distintas opciones tienen en primer lugar, que competir por la victoria electoral, y en segundo lugar, que mantener sus estructuras organizativas en períodos electorales²⁸.

Dentro de esta perspectiva la financiación de los partidos tiene un carácter ordinario que apunta hacia el funcionamiento normal de la organización, y a la vez un carácter extraordinario cuando los recursos son utilizados para la competencia política en períodos electorales.

Desde el mismo punto de vista institucional, los partidos políticos se han perfilado como las estructuras de poder privilegiadas por el Estado, siendo los actores políticos con las mayores posibilidades de influir en la vida política por vía de la competencia electoral. De allí que los partidos se hayan convertido hasta cierto punto en dependencias financiadas por el Estado.

1.3.- El Financiamiento en las Democracias de Partidos

En otro orden de ideas encontramos un intento de explicación del financiamiento enfocado desde el punto de vista de *los teóricos de las "democracias de partidos"*, para quienes la democracia resulta inconcebible sin los partidos políticos, y sin los cuales la política se desnaturaliza. De entrada conviene acotar que con mucho acierto el gran jurista austríaco *Hans Kelsen* pone de manifiesto el carácter inseparable entre ambas variables. Su intento de construir una teoría de los

²⁸ Del Castillo, 1985: 1

partidos, como elemento básico del Estado moderno, constituye una de las propuestas normativas más acabadas para la organización formal de la democracia.

Así, Kelsen habla de los partidos políticos como “uno de los elementos más destacados de la democracia real, que reúnen a los fines en ideas con objeto de garantizarles una influencia eficaz en la marcha de la vida política”²⁹. Al concederle a los partidos tal importancia, la financiación va entrando en una clara correspondencia con la funcionalidad de las reglas de juego político del Estado. Sin embargo, resulta claramente perceptible el hecho de que hasta en las democracias de mayor tradición histórica y continuidad política, la institucionalización de los partidos y particularmente del financiamiento es más bien un hecho bien reciente.

El corolario principal de esta propuesta se asocia necesariamente con el hecho de que, si bien los partidos se consideran básicos para el funcionamiento de la democracia, no se puede ver con sospecha el hecho de que el Estado democrático financie una buena parte de las actividades de aquellas organizaciones, consideradas como políticamente relevantes para el sistema político, pues el mismo Estado les da un estatus político importante en el marco constitucional. En caso contrario, advierte Kelsen: “la actitud adversa a la constitución de los partidos, y hostil, en el fondo a la democracia, sirve, consciente o inconscientemente, a las fuerzas políticas que tienden a la hegemonía de un solo grupo de intereses”³⁰.

²⁹ Kelsen, 1977: 35

³⁰ Ibid.: 44

Con la intervención del Estado en la vida económica de los partidos por vía del financiamiento público, se trata, en parte, de disminuir ciertos efectos perversos producidos por formas de corrupción provenientes del sector privado, tales como el soborno y las expectativas políticas de sectores económicos fuera del marco de la competencia democrática. También se busca minimizar en lo posible las tendencias corporativas de la política, la oligarquización y el cliptogobierno (poder oculto) en la esfera pública. Al menos esta ha sido una de las intenciones por las cuales se ha buscado la institucionalización de los partidos por vía constitucional.

En la misma línea normativa ubicamos el trabajo de *Manuel García Pelayo*, otro de los teóricos del Estado como democracia de partidos. García Pelayo analiza el poder estatal a partir del papel desempeñado por los partidos como instituciones políticas, planteando cómo “los partidos están indisolublemente unidos a la vida del Estado y desde una cierta perspectiva la teoría del Estado es fundamentalmente una sistemática de los partidos”³¹. Es decir, la estructura funcional de los partidos políticos se apoya en el aparato general del Estado, del cual reciben su reconocimiento (constitucionalización). Correlativamente a este proceso y “dentro del status de los partidos se incluye el derecho a ciertas prestaciones del Estado y particularmente la ayuda a la financiación de los gastos electorales y, eventualmente, los de organización”³².

³¹ García Pelayo, 1986: 27

³² Ibid.:65

Paralelamente al financiamiento estatal existe también la necesidad de ajustar la operabilidad de este aporte económico en las instancias formales de control. Esta situación no se puede observar de manera apresurada como un factor de limitación política para los partidos en la competencia democrática, ni como una lesión a su capacidad organizativa, sino más bien como un elemento de articulación con la institucionalidad del Estado, mediante unas reglas formales y precisas de mediación y de compromiso.

1.4.- El Financiamiento en las Teorías Competitivas de la Democracia

Desde otro punto de vista el problema del financiamiento de los partidos se incluye dentro de las discusiones de lo que conocemos dentro de la ciencia política como "*teorías competitivas de la democracia*". Su mayor impulso lo encontramos en los planteamientos del sociólogo y economista austríaco - norteamericano *Joseph Schumpeter*, a quien ubicamos entre los teóricos normativos, identificado con un criterio procedimental de la democracia y cercano seguidor de las ideas weberianas sobre la competencia política de los partidos.

El interés de Schumpeter es el de explicarnos el funcionamiento real de la democracia, cuyo principal fin se considera bajo la forma de la elección de los representantes. Este analista político ha propuesto una de las definiciones más citadas y discutidas dentro de la teoría política en las últimas décadas, a saber "el

método democrático es aquel sistema institucional, para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo³³.

De esta propuesta se extrae un despliegue de intereses que están en el origen del surgimiento de los políticos profesionales, lo que representa la existencia de un funcionariado con sueldo devengado por el trabajo desempeñado en el aparato burocrático de los partidos. Con ello Schumpeter, tal como lo había propuesto Weber, Ostrogorski, Michels y Lenin, demuestra igualmente la imposibilidad del gobierno directo, por cuanto "los partidos y los agentes electorales de partido son simplemente la respuesta al hecho de que la masa electoral es incapaz de otra acción que la estampida y representan un intento de regular la competencia política de una manera similar a las prácticas correspondientes de las asociaciones de comerciantes"³⁴.

El resultado concreto de la forma competitiva de hacer política a través de los partidos está vinculado con el surgimiento de una burocracia remunerada que sustituye la actividad de los políticos aficionados, quienes disponen de recursos propios y para quienes la actividad política sólo representa una actividad secundaria.

³³ Schumpeter, 1968:343

³⁴ Ibid.:360

Entre los aportes posteriores, inspirados fundamentalmente en la obra teórica de Schumpeter, se cuenta el de trabajo *Anthony Downs*. Este autor estudia los partidos políticos a partir de ciertos elementos extraídos de la teoría económica de la democracia. Su modelo teórico se basa en la acción racional de la política, donde el personal político calcula las ventajas que puede obtener dentro del sistema democrático, maximizando así la función de utilidad. Además, Downs reconoce a los partidos, junto a los ciudadanos individuales y los grupos de interés, como los tres sujetos más importantes de las decisiones políticas³⁵.

Si los objetivos generales de los partidos consisten en alcanzar el poder para los miembros, hacerse elegir y el de los grupos de interés en influir y financiar las actividades de los partidos, éstos son reducidos por Downs al único objetivo del personal político, el de "obtener las ventajas a que da lugar el cargo *per se*. La política es para ellos un simple medio de conseguir sus fines privados, que solo alcanzan siendo elegidos"³⁶.

Idéntica interpretación es la del politólogo norteamericano *Robert Dahl*, quien no solamente ha calificado la competencia entre los partidos políticos para ganar votos como análoga a la competencia que libran las empresas en el mercado³⁷, sino que en su teoría de la "poliarquía" considera la posibilidad de formar partidos políticos y de agruparse en ellos como una de las instituciones indispensables para

³⁵ Cf. Downs, 1973:29

³⁶ Ibid.:30

el funcionamiento de la democracia. De allí su énfasis en el problema, un tanto utópico por lo demás, de la igualdad del financiamiento de los partidos en la democracia, y admite que “desde la antigüedad hasta el presente virtualmente todos los defensores sensatos del gobierno democrático y republicano han subrayado que la desigualdad en los recursos económicos constituyen una amenaza para la democracia”³⁸.

1.5.- El Financiamiento y la Organización de los Partidos

Ahora bien, al momento de analizar la relación del financiamiento con los partidos políticos (factor económico vs. estructuras políticas) debemos tomar en consideración las implicaciones existentes entre la variable financiera y la organización de los partidos. Desde esta perspectiva, *Klaus Von Beyme* en su relevante estudio sobre los partidos políticos en las democracias occidentales, ha subrayado la importancia de la capacidad de organización de los partidos, hecho que según él se justifica por cuanto, “junto a la función de búsqueda y definición de objetivos, el segundo factor en importancia dentro de la estructura interna de los partidos, que queda reflejado en su ideología y programas, es la capacidad de organización de estos”³⁹.

Igualmente, Von Beyme aborda el financiamiento en función de la vida organizativa interna de los partidos, y analiza las “tres formas de financiación de los partidos políticos en las democracias occidentales: 1.-financiación interna, 2.-

³⁷ Cf. Dahl, 1991a:331

³⁸ Ibid.:399

subvenciones de particulares, empresas y grupos de interés ajenos a la organización, 3.- subvenciones estatales”⁴⁰. Además este autor señala las dificultades que representan: el control del financiamiento estatal, la transparencia, intervención en la vida interna de los partidos, la eliminación de prácticas corruptas, y los beneficios de los partidos mayoritarios, advirtiendo a manera de síntesis hasta qué punto “cualquier conclusión en torno a las finanzas de los partidos políticos ha de tener en cuenta necesariamente la cuestión de en qué medida cumplen mejor que antes las cada vez más numerosas funciones que a los partidos competen”⁴¹.

Asimismo, *Angelo Panebianco*, en su preocupación por las transformaciones internas de los partidos, parece convencido de la existencia de intereses o incentivos selectivos que influyen sobre el desarrollo organizativo. Además precisa la importancia de los recursos para llevar adelante este poder organizativo, incluyendo la disponibilidad de dinero para posibilitar el mantenimiento de la burocracia interna. Con mucho acierto Angelo Panebianco describe que “seis son, esencialmente los factores en torno a los cuales se desarrollan actividades vitales para la organización: la competencia, la gestión de las relaciones con el entorno, las comunicaciones internas, las reglas formales, la financiación de la organización y el reclutamiento”⁴².

³⁹ Von Beyme, 1986:198

⁴⁰ Ibid.:253

⁴¹ Ibid.:276

⁴² Panebianco, 1990:84

Dentro de estas variables, la financiación es tomada como la variable indispensable para la vida y el funcionamiento de la organización, pero también como una zona de incertidumbre muchas veces difícil de controlar, o en todo caso “es a menudo un caso particular del control sobre las relaciones entre la organización y el ambiente que le rodea”⁴³.

Igual argumentación encontramos en uno de los trabajos más recientes de *Alfredo Ramos Jiménez*, quien sigue muy de cerca los planteamientos analíticos de los teóricos de las democracias de partidos del antiguo continente y va más allá con su análisis del fenómeno partidista, a partir de la relación Estado/sociedad en el contexto de las democracias latinoamericanas, analizando así el problema de la organización de los partidos como una forma de intervención en la vida política democrática de los Estados.

En tal sentido, la organización “comprende todo el conjunto de procedimientos que aseguran al partido eficacia - cumplimiento de sus objetivos - y permanencia - adaptación al terreno donde se desarrolla la competición por el poder político - y que le aseguran un lugar específico en las relaciones de fuerzas”⁴⁴.

Para concretar estos objetivos la organización requiere de una centralización de recursos a fin de canalizar la acción política de los partidos en el terreno de la

⁴³ Ibid.:87-88

⁴⁴ Ramos Jiménez,1995:144

competencia, donde la movilización política se hace más dinámica con los procesos electorales al momento de dilucidar la ocupación de los puestos de dirección política.

De allí que Ramos Jiménez acepte con el politólogo francés Daniel - L. Seiler que la función esencial de la organización no es otra que la de movilizar el máximo posible de los recursos humanos y materiales, a fin de acceder a las funciones de gobierno y de conservarlas la mayor parte del tiempo posible⁴⁵. La movilización política y la intervención de la organización en el terreno democrático encuentra así en el financiamiento un factor importante a la hora de determinar que los partidos busquen medirse con la fuerzas de oposición, y un elemento dinámico para hacer funcional la democracia de partidos.

I.6.- Delimitación del Problema

Como hasta ahora hemos visto, el financiamiento de los partidos se ubica en la ciencia política actual, dentro de la teoría general de la democracia y dentro de la teoría específica de los partidos, pero resulta oportuno reconocer que tales estudios centran el fenómeno del financiamiento en la funcionalidad de los partidos en las democracias de mayor continuidad histórica : las de Europa y los Estados Unidos.

Específicamente, a nivel de América Latina los estudios dedicados a este fenómeno son bastante limitados, mucho más cuando los análisis sobre los partidos como elemento político en nuestro medio, apenas empiezan a tomar forma dentro de

una ciencia política, bastante joven por lo demás, con ocasión del avance global de la democracia desde los años ochenta. A ello agregaríamos un hecho puesto de manifiesto por Nikolaus Werz, es decir : “el trabajo crítico de las fuentes se dificulta porque algunas áreas son de difícil acceso. Así, faltan casi siempre archivos de los partidos políticos, a pesar de que éstos tienen en algunos países una larga historia”⁴⁶.

No obstante, cuando del financiamiento público de los partidos se trata, con mucha frecuencia se menciona a dos países latinoamericanos como pioneros en el reconocimiento estatal de esta forma de financiación. “Costa Rica (en 1954) es el primer país que adopta un sistema de financiamiento estatal de los partidos. El paso es seguido por Puerto Rico (en 1957)”⁴⁷ y sucesivamente por los países europeos y por casi todas las democracias actuales, incluidas las más recientes de nuestro subcontinente.

A la luz de este ejemplo, todos los partidos de las democracias latinoamericanas se han ido incorporando progresivamente en la adopción del financiamiento público, sea por vía constitucional, o bien por deficientes leyes especiales. Ello explica hasta cierto punto el hecho de que hasta el momento actual las líneas de avance de la investigación sobre la financiación de los partidos en

⁴⁵ Citado Ibid.:144

⁴⁶ Werz,1995:107

⁴⁷ Alvarez, 1995a:59

nuestro medio latinoamericano haya estado muy ligado a perspectivas normativas, con una clara óptica legalista.

Con mucha frecuencia las polémicas sobre este asunto de los partidos han centrado los mayores esfuerzos sobre la cuestión de saber crear, poner en práctica y hacer respetar ciertas normas, más que como planteamientos orientados a explicar el financiamiento en función de la organización de los partidos, su relevante actividad desempeñada al interior de la vida política democrática y en la activación del ejercicio de la participación de los ciudadanos en el sistema político.

Hasta ahora en América Latina los mencionados estudios no han tomado el financiamiento de los partidos como un factor clave en las relaciones de poder, hecho en el que necesariamente se ven involucrados los actores políticos partidistas, como realidades funcionales articuladoras de los procedimientos afines con la democracia. Más bien se observa una preocupación por analizar este problema vinculado con la "igualdad de oportunidades" en el financiamiento, poniendo énfasis en que aspectos tales como la competencia de los partidos en el terreno electoral se produzca bajo condiciones relativamente equiparable y donde la cantidad de recursos manejados por tal o cual partido no sea tan determinantes en la obtención de los resultados electorales, esto por los efectos perversos que el exceso de la capacidad financiera produzca en los partidos minoritarios.

Ahora bien, como es sabido, en América Latina gran parte de los regímenes políticos encontraron la vía moderna hacia la democracia a través de los partidos. Dentro de este proceso, el financiamiento de los partidos ha obedecido, más a una lógica de las decisiones de la clase política, que a las decisiones de la base de los miembros y a la estructura institucional del Estado.

Igualmente la forma de financiamiento adoptada es particularmente diferente de un país a otro, pero generalmente los mismos partidos aparecen en el centro de las decisiones sobre su regulación, situación de cierta manera aceptable por cuanto “la democratización de la política latinoamericana traería como consecuencia normal la partidización de las relaciones de poder entre las diversas formas sociales”⁴⁸.

Por otra parte, la forma de financiamiento históricamente adoptada por los partidos políticos en América Latina se ha movido en una especie de péndulo, entre la economía privada y los recursos estatales, pero como tendencia general el financiamiento público se ha hecho cada vez más importante desde el punto de vista formal con el aumento del número de democracias.

Aunque el hecho de la ampliación del radio de acción política de los partidos ha sido hasta cierto punto eficaz para la funcionalidad de la democracia, esta misma situación ha provocado en los partidos la necesidad de buscar un apoyo financiero cada vez más diversificado. Así, los altos costos que implica el ejercicio constante de

la actividad política de los partidos, derivados en buena medida de su necesidad de adaptación a los complejos adelantos de la tecnología moderna (llamada por algunos politólogos como video poder, video política, o mediocracia), está en el origen del hecho de que los dineros provenientes del sector privado y puesto al servicio de los partidos, generalmente de manera oculta, se conviertan en una solución en nada desdeñable para la clase política de estas organizaciones.

Entre tanto, si hasta este momento como vimos más arriba, el debate sobre los partidos apenas acaba de entrar por el umbral de la ciencia política latinoamericana, no es apresurado afirmar que el financiamiento como parte central de este debate ocupa un lugar marginal y limitado en este campo de investigación, a lo cual agregaríamos el carácter impreciso de las fuentes. Pero si de manera general los datos son desiguales de un país a otro, nos enfrentamos con un problema similar al de los partidos políticos en las democracias occidentales, es decir "únicamente se dispone de datos para algunos países y la comparabilidad no se da ni siquiera en las partidas más relevantes de gastos en ingresos. En todo caso un estudio global no puede dejar de lado todo aquello sobre lo que no haya datos completos"⁴⁹.

Asimismo, los estudios de naturaleza comparativa constituyen un terreno casi virgen e inexplorado en América Latina y si, con alguna frecuencia, nos encontramos con investigaciones que abordan el financiamiento de los partidos políticos, éstas se

⁴⁸ Ramos Jiménez, 1995: 16

⁴⁹ Von Beyme, 1986: 6

preocupan únicamente por su relación con las características del sistema y la coyuntura electoral de cada país, o como estudios de caso particulares con un carácter normativo y donde los datos aparecen bastante incompletos. Sin embargo admitimos que últimamente han ido apareciendo ciertos trabajos pioneros que nos servirían de base para un análisis comparativo más amplio⁵⁰.

Insistimos, sigue siendo reducido el número de trabajos sobre financiamiento de partidos que en América Latina podríamos considerar como aportes objetivos y sólidos para la ciencia política, en este momento de redemocratización y de búsqueda de consolidación de la democracia. En nuestro caso tratamos de avanzar en un análisis comparativo del financiamiento de los partidos en los cinco países democráticos andinos: Bolivia Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Es decir, hacemos una comparación de área teniendo en cuenta la funcionalidad del financiamiento en estos países, en cierta forma análogos, con dos sistemas bipartidistas: Colombia y Venezuela, y tres sistemas multipartidistas: Bolivia, Ecuador y Perú.

⁵⁰ Véase por ejemplo los trabajo de: Álvarez 1995, Mora 1995 y 1997, Navas 1995 y 1994, Vio Grossi 1981.

CAPITULO II
EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN EL
CONTEXTO LATINOAMERICANO

Las democracias de partidos se orientan en este momento como un fenómeno característico de las sociedades que han buscado dotarse de instituciones democráticas. Nadie duda de la gravitación de los partidos en la composición política del poder del Estado a lo largo del recorrido histórico experimentado por los sistemas políticos democráticos. Precisamente, ha sido dentro de esta evolución que los partidos afirman su carácter de órganos representativos de los intereses de los ciudadanos, hasta colocarse en el centro de la legitimidad política de la democracia, por su clara y decidida vocación de poder, situación que permite diferenciarlos de otros grupos y organizaciones de la sociedad civil, amen de ser los actores políticos que cohesionan las relaciones de poder.

Entre los recursos políticos a los cuales los partidos políticos tienen necesidad de recurrir para enfrentar los desafíos planteados por este objetivo manifiesto, de alcanzar el poder, está el relativo a su financiamiento, por cierto una de las aristas más oscuras y controversiales para la democracia, alrededor de la cual se ha nucleado una discusión que en los últimos años ha interpelado a la ciencia política.

Si esto ocurre dentro de un contexto más general de la democracia, un fenómeno casi universal en este momento, en América Latina y desde finales de los años setenta hemos visto desarrollarse un proceso de construcción y de reconstrucción democrática, en el cual los partidos han apuntalado los cambios y la

relativa continuidad institucional en los 21 países del subcontinente, de los cuales únicamente cuatro disfrutaban de este régimen de libertades políticas antes de 1973.

En este momento, el escenario político latinoamericano se encuentra permeado casi totalmente por el fenómeno de la democracia, pero también se constata en muchos casos cómo en realidad la implantación de este tipo de régimen, forma parte de los esfuerzos, muchas veces inconsistentes, por abrir a nuestras sociedades hacia unos patrones de cultura política más modernos, a pesar de que las crisis de gobernabilidad generada por los autoritarismos, han desembocado en regímenes del tipo democrático representativo.

Los partidos políticos han tenido en este proceso político un papel integrador de los conflictos políticos de la sociedad en el interior de cada Estado y, a la vez, han funcionado como los mecanismos activadores de los dispositivos de la tolerancia política entre los ciudadanos. Ello sin negar que los sistemas de partidos latinoamericanos son aún una realidad inacabada, donde “se reflejan los legados de una pesada historia, las fracturas de un complicado estilo político y los límites de una cultura política que oscila entre lo tradicional y lo moderno”⁵¹.

Por otra parte, y como lo refieren ciertos ejemplos políticos de otras latitudes, es verdad que fueron las sociedades que contaban con mejores posibilidades de desarrollo las que ofrecieron un espectro político más amplio para la multiplicación

de los partidos y para la funcionalidad de la democracia. Por contraste, en América Latina, a pesar de la existencia de las dificultades de diversa naturaleza, del alto grado de conflictividad y de las desigualdades presentes, la democracia constituye un proyecto político cada vez más extenso, donde los partidos van apuntalando los compromisos políticos de la competencia dentro del sistema.

Este proceso de transición ubicado por Samuel Huntington (quien hasta hace poco presidió la "American Political Science"), dentro de la así llamada "Tercera Ola de la Democratización"⁵², y por Alfredo Ramos Jiménez dentro de su propuesta sobre los partidos políticos en América Latina como "La Revolución Democrática"⁵³, echa por tierra la afirmación del mismo Huntington según la cual, "la correlación entre riqueza y democracia implica que las transiciones a la democracia deberían ocurrir originalmente en países de nivel medio de desarrollo económico"⁵⁴.

De cualquier manera y en relación al tema que nos ocupa, en América Latina el aumento de la responsabilidad y la multiplicación de las funciones de los partidos en el compromiso institucional de asegurarle continuidad y estabilidad, por lo menos relativa a la democracia, está en el origen de que el financiamiento constituye no solamente una necesidad de primer orden, sino una variable o instrumento de poder

⁵¹ Mols, 1987: 164

⁵² "Una ola de democratización es un conjunto de transiciones de un régimen no democrático a otro democrático, que ocurren en determinado período de tiempo y que superan significativamente a las transiciones en dirección opuesta durante ese mismo período" Huntington, 1994: 26

⁵³ Ramos Jiménez, 1995: 97 y ss.

⁵⁴ Ibid. 1994: 22-23

cada vez más independiente de los ciudadanos y más dependiente de los grupos económicamente poderosos, así como de difícil regulación por parte del Estado.

El escollo que significa abordar el financiamiento de los partidos en el contexto latinoamericano está lleno de lagunas por las insuficiencias y la inexistencia de trabajos de esta naturaleza, bajo la óptica politológica. Pero los acontecimientos derivados de las prácticas políticas de los partidos en los países andinos nos lleva a incursionar sobre este aspecto inherente a los sistemas de partidos, en una región en donde la construcción de los espacios políticos y las condiciones específicas de la gobernabilidad de la democracia se encuentran hoy asociadas con estos actores políticos, con la salvedad de que el aprendizaje de las reglas de juego de la democracia resultan considerablemente diferentes de un país a otro.

No obstante, en cada uno de estos cinco países los partidos comparten el centro de los cuestionamientos, principalmente los ataques se dirigen a la clase política, aunque los ataques a la democracia como tipo de régimen son escasos, en lo referente al financiamiento se observan orientaciones críticas de signo complejo y hasta contradictorio a pesar de que este elemento resulta clave para llevar adelante las actividades internas de los partidos, y el que aporta el nervio a la batalla electoral.

Por lo tanto, gran parte de los problemas políticos del financiamiento en los países andinos pueden ser equiparables con los convulsionados cambios políticos de las más antiguas democracias de otras latitudes, y de las recientes democracias de otras sociedades. Como lo exponen Carina Perelli y Juan Rial “la región andina confirma una situación común en muchas zonas del mundo en desarrollo. La democracia es un bien deseado por la población, pero sus instituciones tiene problemas. Los partidos políticos, principal instrumento de agregación de intereses, están en crisis. La representación está cuestionada. La clase política tiene mala imagen. Las instituciones representativas gozan de baja confianza. Hay ciertas tendencias a la resurgencia de pensamientos extremos. Se trata de temas que apuntan a poner en duda el proceso de consolidación de la democracia”⁵⁵.

II.1.- El Financiamiento en los Partidos Políticos Tradicionales de los Países Andinos

La experiencia política de los partidos políticos en unos catorce países latinoamericanos, incluidos los países andinos, se funda bajo la etiqueta de los Liberales y Conservadores, “protopartidos” surgidos con el advenimiento republicano. Estos partidos seguirán itinerarios históricos diferentes de un país a otro, teniendo en común las líneas de concentración del poder, definidas por unas líneas de acción de carácter premoderno a través de unos medios de acción bastante personalizados, con la presencia de oligarquías nacionales cuya traducción sociopolítica se expresa en términos de caciquismo, patrimonialismo, nepotismo y

⁵⁵ Perelli y Rial, 1995a: 199

clientelismo, a través de los cuales se establecen los lazos de comunicación dentro del sistema político tradicional. Por lo demás, “conservadores y liberales se alternan en el poder legitimando sus posiciones mediante elecciones que aunque resultan falseadas por el fenómeno clientelista, sin embargo implican un cierto grado de competitividad”⁵⁶.

En este punto, la existencia de los partidos en cuestión se corresponden en todos los casos con una partición política de exclusión, si se quiere restringida, que coincide con la etapa previa a la formación del Estado, y forma parte de aquella etapa en la cual las prácticas democráticas eran bastante precarias, pues funcionaban como Democracias de Elites” precediendo a las “Democracias de Partidos”⁵⁷.

El mencionado carácter fragmentario de la vida política latinoamericana, en la etapa previa a la modernización democrática de los partidos, se fundamenta en una dualidad donde liberales y conservadores aparecen como los “partidos que casi siempre se resisten a respetar las reglas de juego de una democracia restringida o elitista, ciertamente, puesto que los mismos no habían adquirido todavía una cultura política tolerante con el adversario o receptiva hacia una oposición organizada”⁵⁸.

En el siguiente cuadro podemos observar algunas características importante, de estos partidos.

⁵⁶ Ramos Jiménez, 1997 :62

⁵⁷ Cfr. Ramos Jiménez, 1995

⁵⁸ Ibid. :100

TABLA 1 : Bases sociales, intereses y principios que defienden : partidos liberales y conservadores

	<i>PARTIDOS LIBERALES</i>	<i>PARTIDOS CONSERVADORES</i>
Intereses	- Burguesía. - Profesionales. - Intelectuales.	- Oligarquía Terrateniente. - Terratenientes.
Base Social	- Comerciantes. - Pequeños hacendados. - Funcionarios. - Sector: financiero, industrial, agrario.	- Miembros del alto clero. - Alta oficialidad del ejército.
Principios que defienden	- Individualismo. - Democracia. - Progreso. - Sufragio Universal. - Libertad de pensamiento.	- Principio de autoridad. - Derecho de propiedad. - Orden Jerárquico. - Control de libertades. - Sufragio efectivo.

59

Las condiciones materiales de estos primeros partidos estaban económicamente sectorizadas, y de manera específica sus bases sociales permitían hasta cierto punto, comprender cuales eran sus elementos económicos de apoyo privado. Lo contrario ocurrirá con los partidos políticos modernos y más organizados de la "Revolución Democrática", en los cuales resulta muy difícil reconocer tanto sus bases sociales como sus verdaderos financistas privados.

Conviene señalar igualmente, que la actuación inicial de los partidos dentro de "este tipo de democracia ha tenido como características esenciales - aquellas que se refieren al ejercicio, conservación y devolución del poder -, primero, el

ejercicio del poder está reservado exclusivamente a los miembros de una élite que comprende a los grupos de grandes propietarios de la tierra y de la burguesía emergente (la oligarquía); segundo, la conservación del poder se apoya en un cuerpo de normas (no necesariamente incorporadas en los textos constituciones) que no excluyen el uso de la fuerza; y tercero, la devolución del poder debía estar garantizado periódicamente con el recurso a elecciones generales que en la práctica incorporan la manipulación del electorado (reducido en todos los casos) o el fraude”⁶⁰.

Tal situación política se corresponde como apuntábamos antes, con la financiación privada que como lo demuestran diversos estudios de “Estasiología”, constituye la fuente inicial de los ingresos de los partidos políticos en las democracias occidentales, con la variante de que en América Latina tales intereses estaban situados por encima, no sólo del partido apoyado económicamente, sino del Estado. Una situación hasta cierto punto explicable por el hecho que *los partidos políticos latinoamericanos son de creación externa*, sin nos atenemos a la caracterización de Duverger. Las tareas de los partidos de notables, “se alternaban entre conceder algunas de las demandas de las aspiraciones de las clases subordinadas y reprimir los sectores populares cuando el nivel de sus demandas alteraba el orden social, al tiempo que se administraba la res pública, entendida

⁵⁹ Cfr. Lago Carvallo, 1988 :615 (elaboración nuestra).

⁶⁰ Ramos Jiménez., 1995:63

como asunto de los sectores dominantes a quienes servía y entre los cuales reclutaba a sus miembros⁶¹.

En los países andinos, los partidos tradicionales tampoco llegaron a constituir fuerzas de verdadera movilización política, más bien han sido una especie de "protopartidos" como ha observado Sartori (1980), carentes de lazos de adhesión política duraderos con el resto de la sociedad. De allí que los sistemas políticos de la región no hayan escapado al sistema común de estratificación política, donde las razones de pertenencia a un sector del poder económico y social específico, servía como condición para el logro de posición muy típicas de dominación política.

Si nos detenemos a apreciar la trayectoria política de los partidos Liberal y Conservador en este cuadro de funcionamiento oligárquico, nos encontramos con estructuras políticas cuya funcionalidad resulta muy poco efectiva y hasta efímera en países como Bolivia, Perú y Venezuela donde prácticamente han desaparecido del escenario político. Únicamente sobreviven en Ecuador donde liberales y conservadores han experimentado continuos realineamientos políticos, y en Colombia donde hasta hoy aparecen como los partidos más relevantes debido al hecho de que, entre otros factores particulares de su desarrollo político, "la fidelidad casi antropológica a uno u otro de los dos grandes partidos forma parte de una doble

⁶¹ Perelli y Zovatto, 1995b :XVII

tradición familiar y comunitaria, según la cual se es liberal o conservador por tradición, no por decisión o convicción⁶².

II.2.- Institucionalización del Financiamiento de los Partidos Políticos

La transferencia política que ha significado en América Latina el surgimiento de la democracia, como tendencia casi generalizada, ha ubicado en la base de la modernización de la cultura política a los partidos. En este proceso, el financiamiento de los partidos ha cobrado una importancia mayor en la medida en que la democracia se ha ubicado como la única forma de legitimidad para la gobernabilidad del Estado, al tiempo que los partidos alcanzan el protagonismo principal para la legitimidad del sistema político democrático.

Es a partir de esta relación que los partidos han pasado a ser parte del funcionamiento institucional del Estado, y por lo tanto "en el Estado democrático, a diferencia de otras fórmulas políticas, los partidos forman parte del poder organizado del Estado"⁶³. Precisamente de allí se deriva el anclaje institucional de los partidos, y con ellos de su financiamiento sobre el aparato formal del Estado, con lo cual a la vez, "nace la figura de la democracia de partidos, que deja a un lado la figura liberal del parlamentario plenamente autónomo y genera nuevos canales para la expresión de la separación de los poderes enunciada por Montesquieu"⁶⁴.

⁶² Badie y Hermet, 1993:246-247

⁶³ Ramos Jiménez, 1995:16

⁶⁴ Leal, Antonio, 1995:37

Como sostienen la mayor parte de escritos sobre esta cuestión, la institucionalización de los partidos es más bien un hecho tardío en el caso de las democracias occidentales de Europa, y bastante reciente en las democracias latinoamericanas. Pero en la actualidad casi nadie discute el hecho de que “los partidos (y sistemas de partidos) son fundamentales en un régimen democrático, por tratarse de instituciones que se hallan en el centro del proceso electoral, de la gestión del poder político y de la elaboración y definición de las políticas públicas”⁶⁵. Esto ha permitido reconocer el tema del financiamiento entre las prioridades políticas del Estado democrático, con lo cual se coloca a los partidos en el centro de un debate que los privilegia frente a otro tipo de organizaciones de la sociedad civil, como acreedores de sus recursos económicos.

En el caso que nos ocupa de los países andinos, la institucionalización del financiamiento de los partidos, *es decir la manera como se asume el financiamiento dentro del sistema político*, ocurre asincrónicamente desde entrados los años sesenta, y ello a partir del interés por impulsar las actividades políticas de los partidos como algo separado de los intereses exclusivamente privados, buscando además ampliar los niveles de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos de la democracia. Así, se trataba de reducir las tendencias corporativas de la política, la oligarquización y el cliptogobierno (poder oculto) en las funciones públicas de los partidos. Por esta razón y siguiendo el ejemplo de las democracias

de partidos de Europa, "la constitución de una esfera pública distinta y separada de los intereses privados constituyó uno de los avances de la racionalidad democrática. En efecto, puso fin a la práctica de tratar a la comunidad y el Estado como el asunto privado de un grupo único de notables"⁶⁶.

Como podría advertirse de acuerdo con su mayor funcionalidad histórica, la institucionalización de los partidos por vía constitucional no ocurre inicialmente en Colombia, donde la etapa fundacional de los partidos que se intercambian el poder se remonta a los años cuarenta del siglo XIX. Este proceso es iniciado por Venezuela a través de la Constitución de 1961, le seguirá Bolivia en la Constitución de 1967, Ecuador en la Constitución de 1979 (ratificada en 1993), Perú en 1980, y finalmente Colombia con la llamada "Ley 58 de 1985" y con la Constitución de 1991. Con la inclusión de estos mecanismos de participación en la estructura programática del Estado, "a partir de la constitucionalización de los partidos se defenderá el sistema de subvenciones públicas como garantía de que aquellas cumplen funciones que les son constitucionalmente atribuidas"⁶⁷.

En Venezuela, la inserción institucional de los partidos se presentó bajo unas pautas de competencia política mucho más dinámicas que en los otros cuatro países andinos. Tal vez esta situación se debe al hecho de que el pacto fundacional de la democracia de 1958, formalizado en 1961, creó unas bases más amplias para la

⁶⁵ Morlino, 1992: 35

⁶⁶ Brunner, 1996: 12

competencia democrática y la tolerancia política que favorecía la actuación de diversos partidos sobre un claro marco pendular de gobierno - oposición, con un claro dominio de Acción Democrática y Copei. "Ambos organizaciones han compartido la responsabilidad de mantener al electorado agrupado y activo en partidos grandes, movilizados, superiores en poderío efectivo a los demás actores políticos, como por ejemplo los grupos de presión, para así mantener la estabilidad del sistema, con influencia política y autónoma en base a ideologías y programas específicos"⁶⁸.

Por lo tanto, nuestro sistema político se sitúa más cerca de una auténtica democracia de partidos, si lo comparamos con el de Colombia desde la creación del Frente Nacional en 1958, donde la postulación de candidaturas por consenso interpartidista entre liberales y conservadores eclipsó las posibilidades de la competencia y la injerencia de nuevos actores. "Los dos partidos sólo hasta ahora están comenzando a idear la manera de abandonar el modelo de coalición y de formar un gobierno y una oposición"⁶⁹.

Por otro lado, y aunque en pocos países latinoamericanos los partidos políticos han gravitado tanto sobre las estructuras funcionales del Estado como en Venezuela, el contraste resulta notable en cuanto al financiamiento de los partidos, sobre todo frente a la Constitución colombiana de 1991. Así, se observa en la

⁶⁷ Del Castillo, 1985: 66

⁶⁸ Rosales, 1991 :223

Constitución venezolana de 1961, la ausencia de referencia directa sobre esta importante materia y aun cuando se incluyen los derechos políticos de igualdad y democracia entre los ciudadanos, queda abierta la posibilidad de crear mecanismos tendientes a la regulación y al financiamiento de los partidos por parte del Estado⁷⁰.

Muy diferente es el caso del estatuto constitucional del financiamiento de los partidos políticos en Colombia, donde la anterior Constitución de 1886 no reconocía ni negaba la existencia de los partidos, hecho que por muchas décadas hizo que los partidos funcionaran de manera informal con altos niveles de conflictividad y de violencia interna, provocando la creación del ya mencionado “Frente Nacional”.

Durante el período que estuvo vigente este pacto político (1958-1974) también se opacaron las propuestas de reforma política destinados a institucionalizar a los partidos, con lo cual también se impedía la participación de movimientos políticos que buscaban alguna figuración dentro del Sistema Político de Colombia desde el “Bogotazo” de 1958. Con ello se mantenía el financiamiento de los partidos a la manera patrimonialista tradicional, haciéndose sentir la influencia política de los intereses de la oligarquía, las corporaciones y la burguesía. Pero también sería el tiempo en que “el personalismo y las colusiones dentro del

⁶⁹ Hartlyn, 1993:310

⁷⁰ Cfr. Alvarez, 1991

llamado 'club de expresidentes' reemplazaría a los directorios partidistas como el escenario central de los partidos políticos"⁷¹.

Sólo después de los fallidos intentos de los Presidentes López Michelsen y Julio Cesar Turbay, los partidos se institucionalizan durante el mandato de Belisario Betancur a través de la llamada "Ley 58 de 1985". Una vez abiertas las puertas a la institucionalización de los partidos políticos, se "regulaba las actividades durante las campañas electorales y consagraba las garantías para agrupaciones minoritarias"⁷². Aunque la financiación extraordinaria, es decir con ocasión de las campañas electorales, fue excluida de la versión que en definitiva entró en vigencia, en la mencionada Ley se "estableció por primera vez unos lineamientos para el financiamiento de esas campañas exigiendo que las contribuciones no superaran un tope establecido por el Consejo Electoral y la canalización de todas las donaciones hacia el partido y nunca hacia individuos"⁷³.

En todo caso, será a partir de la Constitución de 1991 que los partidos políticos colombianos entran a formar parte de la institucionalidad formal del Estado. Se buscaba con ello, entre otras cosas, oxigenar el Sistema Político y crear los elementos ideales para la modernización de los partidos como las estructuras básicas de la democracia. Además, se incluían como una novedad las pautas

⁷¹ Hoskin y Pinzón, 1989 :208

⁷² Hoskin, 1989:218

⁷³ Ibid.:219

normativas orientadas a convertir a los partidos en organizaciones políticas subsidiarias del Estado y a la regulación de todo lo relativo a su financiamiento.

De antemano, podemos señalar que la Constitución de Colombia es tal vez una de las más adelantadas en América Latina sobre el financiamiento de los partidos, tal vez por ser Colombia uno de los países en donde las formas de financiamiento atípicas de los partidos, como lo veremos más adelante, han causado los efectos más negativos sobre la gobernabilidad del sistema político.

En esta Carta Política no solamente se reconoce el estatus de los partidos como lo hacen el resto de las constituciones democráticas latinoamericanas a excepción de Guatemala y República Dominicana, sino, a la vez, el financiamiento estatal está garantizado, y, contrariamente a lo previsto en constituciones como las de Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela, los partidos políticos están obligados a rendir cuentas sobre el manejo que hacen de los recursos.

La Constitución de Colombia regula el financiamiento de los partidos de manera equiparable a la Constitución del Perú, cosa que no observamos en las constituciones de Bolivia, Ecuador y Venezuela. Fuera del área andina también está regulado por esta misma vía en Brasil, Argentina, Costa Rica, Honduras, México, Panamá y Paraguay.

Sin embargo, entre todas las constituciones de las democracias latinoamericanas, las de Colombia y Panamá son las únicas en permitir la financiación privada de los partidos, además no se les prohíbe la percepción de fondos o de ayudas provenientes de intereses del exterior. Por el contrario, esta prohibición sí aparece especificada en las constituciones de Brasil (pese a la excesiva debilidad y fragmentación de los partidos políticos), en Chile, Honduras y Paraguay. La institucionalización se concreta entonces, en el hecho de que el Estado colombiano se compromete a financiar el funcionamiento de las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, y establece como requisito mínimo para acreditarse este derecho, la obtención de un porcentaje determinado de votos de acuerdo con la ley⁷⁴.

Por su parte, en el Ecuador la institucionalización de los partidos políticos es una novedad que se hace presente con la apertura democrática de 1979, aunque ya en 1947 se había creado el Registro Electoral de Partidos y en la Constitución de 1967 se inicia el régimen de partidos de manera parcial. La Constitución ecuatoriana de 1978 introducía por primera vez en el País un régimen de partidos políticos, reglamentándose este principio en la "Ley de Partidos Políticos". Paralelamente se establece el apoyo económico que el Estado entregaría a los partidos⁷⁵.

⁷⁴ Ver art. 109 de la Constitución de Colombia

⁷⁵ Cfr. Cabezas, 1995:457-458

No podemos negar que tanto el propósito de institucionalizar los partidos políticos, y ello su financiamiento, presenta amplias dificultades que son un fiel reflejo de la cultura política de la sociedad ecuatoriana, y como lo ha descrito Julio Echeverría, en el Ecuador “es posible detectar con claridad durante toda la historia republicana una configuración desigual y alternada del sistema político. Por un lado la tendencia permanente al fortalecimiento del aparato estatal y, por otro, el desarrollo desconectado del sistema de representaciones partidarias como mecanismos de organización de la voluntad política”⁷⁶.

Agregando a lo anterior, la institucionalización de las formas de hacer política a través de los partidos en el marco estatal ecuatoriano se encuentra mucho más rezagado que en Venezuela, Colombia y Perú (a pesar de los obstáculos introducidos por el régimen de Alberto Fujimori desde 1990), y muy tímidamente se ha ido asumiendo el proceso de reformas políticas, un hecho demostrado en cuanto a su naturaleza formal, pues todavía a los partidos se les considera como actores políticos de derecho privado.

Pero al introducir el régimen de partidos dentro de la institucionalidad democrática se prevé el apoyo económico del Estado, y “para ello se establecieron dos fondos, el Fondo Partidario Permanente que debe constar en el Presupuesto del Estado y es equivalente al 0,5 por mil de los egresos fiscales constantes en él; y, el

⁷⁶ Echeverría, 1993: 180

Fondo de Reposición del Gasto Electoral que se presupuesta en el año en el cual hay elecciones generales, y que tienen un monto igual al anterior”⁷⁷.

En el Estado de Partidos boliviano también se presentan excepciones, no existe un mecanismo formal destinado a institucionalizar directamente el financiamiento de los partidos políticos por parte del Estado. En forma muy general este estatus de los partidos no se da directamente, sino mediante la Corte Electoral, de acuerdo con lo establecido en la “Ley Electoral”⁷⁸, que a la vez reglamenta todo lo concerniente a la constitución, organización, funcionamiento y extinción de los partidos políticos.

Bolivia tiene la particularidad de que los partidos políticos no se rigen por una “Ley de Partidos Políticos”. Esto no significa la inexistencia de una disposición para regular el financiamiento de los partidos. Por ejemplo, en el último “Proyecto de Ley de Partidos Políticos” de octubre de 1995, se incluye el financiamiento como uno de los ámbitos más importantes para su reforma política. En este sentido, Stefan Jost ha señalado como “meritorio que el proyecto no haya soslayado este tema tan complejo, y que intente elaborar algunos desarrollos problemáticos e incluso peligrosos del pasado, para encarar una solución que contribuya a dar más transparencia y credibilidad a los partidos políticos”⁷⁹.

⁷⁷ Cabezas,1995:459

⁷⁸ Ley Electoral Nro.1246 del 5 de Julio de 1991

⁷⁹ Jost,1996:207

Como caso contrario al de Venezuela donde los proyectos de ley destinados a regular el financiamiento de los partidos políticos en este momento no provienen precisamente de los partidos, sino de la COPRE y del Consejo Supremo Electoral, en el País del Altiplano se ha dado una discusión desde el momento de la apertura democrática, acerca de las posibilidades de expedición de una ley para la regulación la funcionalidad de los partidos, y en torno a lo cual se han fijado puntos de vista diferentes.

Los dos "Proyectos de Ley de Partidos Políticos" existentes han sido presentados, uno por Acción Democrática Nacionalista (ADN) ante el Senado en 1984 - (resultado: nunca fue aprobado). El otro produjo una importante discusión con motivo de las elecciones presidenciales de 1997, sobre todo dentro del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), por ser la propuesta de un militante de ese partido.

Como los describe Iván Zegada, "ambos proyectos son muy similares y siguen los lineamientos dados en la Ley electoral, pero muy detallados, con muchas tendencias a encasillar a las organizaciones políticas. Tal vez el único aporte nuevo es que los partidos podrían recibir del Tesoro General de la Nación un financiamiento público para sus actividades, proporcional al número de votos que obtuvieron en las justas electorales"⁸⁰.

⁸⁰ Zegada, 1994: 49-55

Aunque en Bolivia los partidos tienen una mayor consistencia histórica que en el Ecuador, aún existe un trasfondo socio-político, donde la heterogeneidad de intereses se reflejan en el espectro clasista de los partidos. Este fenómeno ha impedido en parte la formación de un acuerdo político para la creación de normas útiles desde el campo de la política para el desempeño del rol institucional de los partidos, y de el elemento financiero que permita delimitar los intereses públicos de los partidos frente a los intereses privados influyentes en la clase política.

En todo caso, entre las ventajas políticas de la institucionalización de los partidos por vía constitucional en Bolivia, está el hecho de que “el nuevo sistema político ha cambiado sus actores y alterado las relaciones entre estos. Los partidos se han convertido en actores centrales y esenciales del sistema desalojando de él a sus sustitutos funcionales como había sido la Central Obrera Boliviana y las Fuerzas Armadas”⁸¹.

El Perú aparece en este momento como el caso donde la vida institucional de los partidos está más llena de incertidumbres, no solamente entre los países andinos sino entre las 21 democracias latinoamericanas. Después de haber tenido partidos como el APRA (fuertemente organizado), que se convirtió en la opción más clara de poder en la historia política peruana en lo que va de siglo, en su totalidad hoy los partidos aparecen casi desdibujados del sistema político peruano.

Si en la década de los ochenta los partidos asumieron un papel crucial para el proceso de movilización del electorado, en la década de los noventa estas organizaciones políticas parecen haber tocado el fondo más crítico dentro de la competencia democrática, un problema que empieza precisamente con los instrumentos de regulación de su vida política.

Con el ascenso de Fujimori en la elecciones de 1990 se crea una situación de hostigamiento político, y el 5 de abril de 1992 se suspende la Constitución y se cierran las Cámaras Legislativas, sin embargo los partidos políticos no pierden su rango constitucional por cuanto la nueva Constitución, aprobada por el nuevo Congreso Constituyente y Democrático de 1993, les reserva este derecho. Además de reconocerles personería jurídica (art.35), se introduce como una innovación la formalidad comprendida en la Ley que establece normas orientadas a asegurar el financiamiento democrático de los partidos políticos, y la transparencia en cuanto al origen de los recursos económicos.

Asimismo, las contradicciones institucionales se producen principalmente entre la Constitución vigente de 1993 que resalta, como ya anotamos, la centralidad de los partidos políticos, y la promulgación más reciente de normas electorales, propuestas por el Presidente Alberto Fujimori y aprobadas por el Congreso unicameral con la mayoría parlamentaria de los miembros de las agrupaciones

⁸¹ Lazarte, 1992:69

Nueva Mayoría-Cambio 90, orientadas a frenar la acción política de los partidos dentro del Estado.

El instrumento legal de regulación del financiamiento de las actividades políticas de los partidos y de los candidatos en el Perú, es la "Ley Electoral", hecha según algunos analistas políticos a la medida de los intereses políticos del Presidente Alberto Fujimori. Este instrumento normativo se ha modificado, con la aprobación del Congreso del Perú, cada vez que se ha querido para evitar la eventualidad de que los intereses del Presidente puedan ser puestos en peligro por parte de los partidos. Como ejemplo de esto, en Enero de 1995 y durante la coyuntura electoral se hicieron modificaciones substanciales a esta Ley.

La "Ley Electoral" definitivamente aprobada, y así lo hace saber Rafael Roncagliolo, "no incluía la prohibición al presidente a realizar inauguraciones e inspecciones de obras públicas en los 90 días previos a la elección, y no consideraba entre las sanciones posibles la cancelación de la inscripción, sino solamente amonestaciones y multas. La Ley así aprobada no permite según el Jurado Nacional de Elecciones controlar y sancionar con la debida eficacia las infracciones que se produzcan en el proceso electoral"⁸².

Igualmente, estas normas exigen sobre todo a los partidos políticos en el Perú, la obtención de un porcentaje mínimo en las elecciones anteriores mucho más

alto que el requerido para los partidos en los demás países andinos, como condición política necesaria para obtener su registro legal ante el Jurado Nacional de Elecciones. En el siguiente cuadro se ilustra esta diferencia.

TABLA 2 : Organos superiores de registro y control electoral

PAIS	PORCENTAJE EXIGIDO	ORGANO SUPERIOR DE INSCRIPCION Y CONTROL ELECTORAL
PERU	4%	Jurado Nacional de Elecciones
ECUADOR	1,5%	Tribunal Supremo Electoral
VENEZUELA	1%	Consejo Supremo Electoral
BOLIVIA	0,5%	Corte Nacional Electoral
COLOMBIA	50.000 votos	Consejo Nacional Electoral

El cuadro general de la institucionalización de los partidos políticos en los países andinos, nos muestra las dificultades para incorporar a los partidos en el aparato formal del Estado por el sesgo autoritario, como órganos privilegiados de mediación política formal entre los ciudadanos y el poder, cuando todavía la democracia no se había extendido en el subcontinente.

Pero desde la "Revolución Democrática" de los años ochenta y con "la incorporación de los partidos políticos a las ordenaciones constitucionales se produce una profunda transformación estructural de la política, de manera que se

⁸² Roncagliolo, 1995 :31-32

transforman en el actor principal dentro de los sistemas pluralistas de representación⁸³ y en los detentadores oficiales del poder político.

II.3.- El Modelo Vigente de Financiamiento de los Partidos Políticos

En los partidos políticos latinoamericanos se aplica el modelo general del financiamiento público, tal como se hizo en las democracias occidentales de la postguerra, y por extensión de los derechos constitucionales adquiridos por los partidos dentro de la funcionalidad de la democracia. Allí “la nueva constitución o reconstrucción del Estado tuvo lugar a partir de los partidos políticos”⁸⁴ Así los partidos políticos pasan a tener una presencia dentro del Estado de indiscutible valor político en la competencia por el ejercicio del poder.

La forma de financiamiento público de los partidos se ha tratado de justificar dentro de la “*Estasiología*” como una vía política saludable y adecuada para la democracia, al tratar de evitar en lo posible el chantaje e imposibilitar la compra de las decisiones políticas por parte del sector privado, cuyos intereses económicos no coinciden precisamente con los intereses políticos de la democracia.

Al respecto estimamos oportuno traer a colación algunos elementos de la teoría general de los partidos, para tratar de poner sobre un fondo sociopolítico claro

⁸³ Leal, Antonio, 1995:37

⁸⁴ García Pelayo, 1986:47

las incidencias de esta forma de financiamiento en los sistemas de partidos de los países andinos.

En principio, existen trabajos de esta naturaleza que tratan de justificar el financiamiento público de los partidos apelando a un criterio político de carácter normativo. Este sería el caso de Manuel García Pelayo, para quien las “prestaciones estatales de los partidos se justifican en razón de que los partidos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, cumplen funciones públicas sin las cuales sería imposible la existencia y actuación del Estado pluralista y, en general del orden constitucional”⁸⁵

Sin embargo, vale la pena destacar que las erogaciones iniciales del Estado hacia los partidos políticos se hicieron en la Alemania Occidental donde de manera informal y desde el fin de la Guerra en 1945 se impulsaron ciertas estrategias de carácter político orientadas hacia la creación de nuevas pautas de acción política, los mismos que a través de los partidos reconstruyeran el campo de acción política, el seno de un sistema político con nuevas garantías y libertades públicas que habían sido sesgadas por el autoritarismo nazi.

La politóloga española Pilar del Castillo comparte esta línea de pensamiento normativo, cuando trata de justificar el financiamiento público aduciendo que con ello se podría resolver tres tipos de problemas:

- a.- nivelar, al menos de partida, las desigualdades económicas entre las distintas opciones políticas,
- b.- permitir una mayor independencia de las fuerzas políticas en su actuación legislativa y de gobierno y,
- c.- garantizar que los partidos puedan cumplir las funciones que le son reconocidas por la constitución⁸⁶.

De esta posición se deriva una advertencia sobre el peligro que representa para la democracia la competencia desigual entre los actores políticos, cuando la capacidad financiera es significativamente variable, pues se podría desembocar en una especie de plutocracia, o se podría volver una política restringida de notables.

Desde otro punto de vista y dentro de una perspectiva funcionalista, Klaus Von Beyme ha destacado las repercusiones positivas del financiamiento público. Según este autor :

- 1.- La financiación pública ha permitido en muchos países la continuidad en el trabajo de los partidos.
- 2.- Los partidos se han tornado más independientes frente a las presiones de los donantes influyentes.
- 3.- Se han equiparado las oportunidades de los partidos políticos entre sí, sobre todo allí donde ha funcionado la protección a los pequeños partidos.

⁸⁵ Ibid.:65-66

⁸⁶ Del Castillo,1985:66

4.- Los partidos han asumido muchas de las funciones públicas. Se sienten cada vez menos como meros partidos de protesta o de gueto, en detrimento de los extremistas de todo tipo⁸⁷.

Por otra parte, las condiciones socioeconómicas que sirvieron como base de apoyo para el financiamiento público de la actividad política de los partidos en las democracias occidentales y de los candidatos en los Estados Unidos, fueron viables sólo a través del así llamado Estado de Bienestar (Welfare State), forma de Estado que permitió la implementación de políticas asistenciales como respuesta a una situación específica de crisis.

Esta forma de Estado es reconocida como una de las variantes importantes del Estado moderno y se concibe dentro de la ciencia política, tal como lo describe el politólogo italiano Maurizio Ferrara, como "un conjunto de respuestas de policy al proceso de modernización, consistente en intervenciones públicas en el funcionamiento de la economía y en la distribución de las expectativas de vida, las cuales se orientan a promover la seguridad y la igualdad de los ciudadanos, introduciendo, entre otras cosas, derechos sociales específicos dirigidos a la protección en el caso de contingencias preestablecidas, con la finalidad de aumentar la integración social de las sociales avanzadas con elevada movilización"⁸⁸.

⁸⁷ Von Beyme, 1985: 273

⁸⁸ Ferrara, 1994: 166-167

Esta política, y así lo explica Ramos Jiménez, iba entonces “acompañada de una serie de medidas de seguridad social (creación y expansión de diversos programas de bienestar dirigidos desde el Estado) cuyo objetivo no era otro que el de proteger a los sectores menos favorecidos en la etapa de reconstrucción de las economías europeas maltrechas por la guerra”⁸⁹.

A este sistema de beneficios no escaparon los partidos y gracias a esta preocupación del Estado, se crearon unas reglas institucionales, como vimos anteriormente, bien definidas que asegurarían a los partidos la posibilidad de acceso a los subsidios estatales. Desde entonces los partidos se convierten en las organizaciones representativas de los ciudadanos, en las instancias de carácter público y en los instrumentos funcionales adecuados para la construcción y reproducción del poder en los estados democráticos.

En los países andinos, como en los demás países democráticos de América Latina, a pesar de que el financiamiento público también proviene del Estado, existen elementos suficientes como para afirmar que esta forma de financiamiento se ha producido bajo condiciones diferentes y en un período posterior, ubicable hacia los años sesenta en el caso de Venezuela y mucho más reciente en el resto de los países andinos. De aquí que resulte oportuna la advertencia de Alain Rouquie, en el sentido de que “para comprender el funcionamiento de los sistemas políticos

⁸⁹ Ramos Jiménez, 1993 :312-313

latinoamericanos sin duda hay que descartar las ilusiones etnocéntricas e intentar comprender las distorsiones producidas por las instituciones copiadas⁹⁰.

En efecto, en América Latina el así llamado “Estado de bienestar” no ha logrado aún asegurar las condiciones materiales necesarias, ni ha tenido la capacidad organizativa suficiente como para instrumentar las políticas de subsidio adecuadas para financiar a los partidos sin crear unos niveles preocupantes de conflictividad. A esto se agrega la ausencia de una cultura política capaz de percibir el financiamiento público como un factor de modernización de la competencia política y de fortalecimiento de la democracia.

En todo caso, es imposible pensar en la existencia de la política como algo totalmente gratuita, puesto que para acceder al poder los partidos políticos deben contar con altos recursos. Además, “el dinero para hacer política, así como la existencia de canales para la participación democrática, son recursos muy relevantes para la competencia entre y dentro de los partidos. Su desigual distribución justifica la intervención pública para corregir sus efectos negativos sobre la distribución de oportunidades políticas⁹¹”.

Como es conocido, el financiamiento de los partidos con fondos públicos en América Latina antecede, como lo señaláramos más arriba - particularmente en el

⁹⁰ Rouquie, 1989: 112

⁹¹ Alvarez, 1995b: 44

caso de Costa Rica en 1954 y de Puerto Rico en 1957 - al financiamiento estatal de los partidos políticos en las democracias europeas. Pero en el viejo Continente estas erogaciones se generalizan y se formalizan más rápidamente que en nuestros países, donde las bases normativas de aplicación se retardaron a tal punto, que en este momento el financiamiento público de los partidos carece de una regulación completa.

El financiamiento público debe definirse como la manifestación de la ayuda económica hacia los partidos por parte del Estado. En el marco general de los derechos políticos de los partidos, esta forma de financiamiento implica la garantía de que el Estado contribuye con los costos del funcionamiento de los partidos como organizaciones básicas para el funcionamiento de la democracia, y del despliegue electoral adecuado para formalizar las reglas competencia de los partidos por el acceso al poder político.

El criterio general de distribución del financiamiento público obedece también y según los casos a objetivos diferentes. En los sistemas parlamentarios, el financiamiento estatal está orientado principalmente hacia los partidos políticos, siguiendo como patrón político el establecido por los sistemas electorales en la medida en que los votos se traducen en escaños . Es decir, los partidos políticos perciben el financiamiento público en función del número de escaños obtenidos traduciendo con ello la fuerza parlamentaria de cada partido.

Asimismo, desde otro punto de vista encontramos un criterio cuantitativo, explicado por Angel Alvarez como proporcional y aritmético: "Según el criterio proporcional la distribución de los recursos guarda una relación directa con el porcentaje de votos obtenidos por cada partido en la elección más reciente. En un sistema aritmético, a cada partido se le asignaría idéntica cantidad de recursos financieros"⁹².

En los sistemas presidencialistas predomina el financiamiento público, distribuido de acuerdo con el porcentaje de votos válidos obtenidos en los procesos electorales, y en el mismo coexisten dos orientaciones, cuya importancia depende de la cultura política de cada Estado. Nos referimos al financiamiento de los partidos y al financiamiento de los candidatos, pero el criterio central sigue siendo el de la fuerza o del caudal electoral.

Ahora bien, como se desprende de los diversos estudios sobre el financiamiento de los partidos, las modalidades del financiamiento público usualmente lo consideran como *directo* e *indirecto*. Las dos formas se inclinan no solamente a preservar la independencia de los partidos frente a los intereses privados tratando por lo demás de auspiciar, como ya señalamos, la igualdad de la competencia entre los partidos.

⁹² Alvarez 1991 :431

A la luz de la realidad nos encontramos con una motivación formal difícil de alcanzar, toda vez que la competencia democrática se ha hecho más costosa, y la influencia política de los partidos por la misma relación natural de gobierno-oposición no es equiparable. Agregando a lo anterior, la capacidad de organización de los partidos, particularmente la determinación de aquellos partidos políticos que más cuentan, es una característica importante que no admite una igualdad real entre los partidos. De ahí la imposibilidad de fijar la competencia interpartidista, por cuanto “los recursos políticos distintos al voto están distribuidos desigualmente”⁹³.

En América Latina ha predominado formalmente la modalidad del financiamiento público, pero del grado de injerencia política de los partidos en el aparato del Estado depende notablemente el aumento de los montos en las erogaciones públicas. En realidad, los partidos políticos en los países andinos, como en el resto de América Latina y casi desde su nacimiento, se han abrigado bajo el paraguas económico del Estado por diferentes vías.

Formalmente, los partidos políticos en Venezuela reciben recursos íntegramente del Estado desde 1961 a través del Consejo Supremo Electoral. Para ello se les exige la obtención de una votación mínima del 5%, de acuerdo con lo establecido en la “Ley Orgánica del Sufragio”. En Colombia, los partidos se acreditan este derecho desde 1985 a través del Consejo Nacional Electoral, de

acuerdo con la "Ley 58". En Ecuador, esto ocurre desde 1978 a través del Tribunal Supremo Electoral. En Bolivia, el financiamiento se canaliza a través de la Corte Nacional Electoral desde 1983, de acuerdo con la "Ley Electoral" y finalmente, en Perú desde 1980, por intermedio del Jurado Nacional de Elecciones, siguiendo los lineamientos de la obsoleta "Ley de Elecciones de 1962".

Generalmente en los países andinos y sobre el financiamiento estatal se observa que en Bolivia, Perú y Venezuela el financiamiento público únicamente se da a nivel extraordinario, es decir con ocasión de los períodos electorales. En Colombia y Ecuador los partidos políticos disfrutaban de ambas modalidades, tanto de financiamiento ordinario y permanente, como de financiamiento extraordinario electoral⁹⁴.

Pero en todos los casos encontramos un hecho importante y que vale la pena reseñar : los mencionados órganos superiores de control electoral no han podido garantizar la pureza de las elecciones, ni han asegurado la rendición de cuentas financieras por parte de los partidos, situación que también soportan las democracias de mayor tradición histórica en América en América Latina, incluidas las de Costa Rica y México.

⁹³ Dahl, 1991b: 165

⁹⁴ Cfr. Navas, 1995 : 121

Tampoco podemos hablar de guarismos exactos que indiquen los montos desembolsados por el Estado por concepto de financiamiento público, mucho más cuando las fluctuaciones constantes de la moneda y el proceso inflacionario de nuestros países haría inútil cualquier intento de construir un cuadro comparativo a fin de observar las variaciones en los montos de un proceso electoral a otro.

Sin embargo, como lo ha estimado Juan Rial “por lo general, el Estado retribuye a los partidos con dinero por los votos obtenidos. El entorno de lo pagado va de uno a siete dólares americanos por voto. Normalmente se adelanta una suma de acuerdo a los resultados de la elección inmediatamente anterior”⁹⁵.

Del grado de injerencia de los partidos en el aparato estatal dependen también las posibilidades para aumentar los montos en el financiamiento público. Por ejemplo en Venezuela, de manera inversa a casos como el de Brasil, no existe una tradición de intervención estatal sobre los partidos. Más bien, los partidos han sido los órganos mediatizadores de todo el aparato burocrático estatal y por tanto, “en el caso de Venezuela, ha sido el Estado bajo la dirección y control bipartidista, el centro político en que se apoya el proceso de democratización que compromete a los diversos actores sociales en una orientación o vía específica de construcción institucional. A lo que habría que agregar el hecho de que ese centro político haya sido, en ciertas etapas del desarrollo político venezolano, objeto de un casi

⁹⁵ Rial, 1995:78

monopolio por parte de la figura presidencial⁹⁶. Esto les ha servido como elemento de cohesión clientelar y para organizar una red de intereses mucho más estables que los del bipartidismo en Colombia, o del multipartidismo en Ecuador, Perú y Bolivia.

Generalmente, los costos estatales del financiamiento de la actividad política resulta significativamente variable, según se trate de elecciones nacionales, regionales o municipales. Pero la simultaneidad, la periodicidad de su realización, y los incrementos se hacen más importantes en relación con el tipo de sistema electoral adoptado. En los sistemas electorales donde el presidente se elige por mayoría relativa y a una primera vuelta, como en Venezuela, se supone que los montos de la actividad política deben ser menores. Mientras que en los países con sistemas electorales de mayoría absoluta y dos vueltas como en el Ecuador, Colombia, Perú, o con dos vueltas o más como en Bolivia, los aportes del Estado resultan muy superiores. Esta situación se atribuye, entre otros factores, a problemas de orden técnico como la doble movilización del electorado y a la variedad y amplitud de las circunscripciones electorales.

En una observación de los aportes estatales a los partidos para las últimas elecciones presidenciales en Venezuela, el Estado gastó alrededor de 1.011.750.895,36 Bolívares. A lo que debe añadirse los gastos para las elecciones de Alcaldes, Concejales, Senadores y Diputados por un monto similar

⁹⁶ Ramos Jiménez, 1997: 126

al expresado anteriormente de las elecciones presidenciales. En realidad, "el costo total de la campaña de 1993 debió estar cercano a los a los 3.000 millones de Bolívares (33 millones de dólares). AD y COPEI concentraron cerca del 80% de los recursos privados y públicos usados para financiar la campaña"⁹⁷.

En las elecciones de 1994 en Colombia, "según la Registraduría Nacional la realización de las elecciones para el Congreso representó un gasto de 12.200 millones de pesos"⁹⁸. En el Perú aunque se desconocen los montos aproximados de las asignaciones estatales para los partidos, Romeo Grompone ha señalado que para las elecciones presidenciales de 1990, y de acuerdo con estimaciones realizadas por una agencia de mercadeo, el FREDEMO gastó en la campaña electoral de la primera vuelta 12.234.386 Dólares ; Cambio 90 : 197.916 Dólares, la Izquierda Socialista 1.498.046 Dólares ; el Partido Aprista Peruano 2.747.942 Dólares y la Izquierda Unida 159.688 Dólares⁹⁹.

Cabe destacar además el hecho de que en 1994 se inauguraba en Colombia, y por mandato constitucional, el sistema electoral de doble vuelta y aunque desconocemos el monto real de lo desembolsado por el Estado para la primera vuelta, según el politólogo Rubén Sánchez, en la segunda vuelta se contó con 8 mil millones de pesos para atender los costos de la elección¹⁰⁰.

⁹⁷ Alvarez 1995c :93

⁹⁸ Sánchez,1994:79

⁹⁹ Cfr. Grompone,1990 :197

¹⁰⁰ Cfr.Ibid.:79