

CAPITULO III
EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS Y EL PROBLEMA DE
ORGANIZACION

La organización de los partidos políticos constituye una de las variables más importantes en el funcionamiento de las modernas democracias de partidos. La misma se relaciona con la manera en que los partidos políticos realizan las actividades de mediación política, y es una de las condiciones o prerequisites que posibilitan la estabilidad de la competencia política. La organización constituye tal vez el campo más visible para la orientación de los objetivos políticos de los partidos en la democracia y de ella depende buena parte del éxito electoral. En concreto "La organización obedecerá principalmente a la estrategia adoptada por el partido frente a sus adversarios y competidores en la lucha por acceder a los puestos de dirección política"¹⁰¹.

De hecho, la organización de los partidos ha conformado el núcleo central de buena parte de los estudios clásicos de los partidos¹⁰², cuyas formulaciones representan un juicio político claramente orientado hacia la explicación, acerca de lo que al parecer configura una tendencia inevitable dentro de la estructura política moderna de los partidos. Ciertamente, "la formas de cooperación entre partidos políticos y grupos de interés representan un importante aspecto en el estudio de la fuerza organizativa de los partidos políticos"¹⁰³.

¹⁰¹ Ramos Jiménez, 1995: 144-145

¹⁰² Entre los más representativos véase los trabajos pioneros: Weber, Ostrogorski, Michles y Lenin, pasando por los más recientes Schumpeter, Duverger, Sartori, Von Beyme, Panebianco en las democracias occidentales, y de Ramos Jiménez en América Latina.

¹⁰³ Von Beyme, 1986 :246

No obstante, quienes mejor han tratado de precisar la organización como un factor central y como un rasgo político básico para explicar el funcionamiento de los partidos políticos, han sido Joseph Lapalombara y Myron Weiner en los años 60. Los dos politólogos al estudiar estas estructuras políticas, pusieron énfasis en la relación de los partidos con:

- 1.- Una organización duradera cuya esperanza de vida política sea superior a la de sus dirigentes.
- 2.- Una organización local bien establecida y aparentemente durable, que mantenga relaciones regulares y variadas con el nivel nacional.
- 3.- La voluntad deliberada de sus dirigentes nacionales y locales de la organización de tomar el poder, solos o con otros, en el presente y en el futuro, y no simplemente de influir en el poder.
- 4.- El deseo de buscar el apoyo popular a través de elecciones o de cualquier otro medio¹⁰⁴.

También, conviene recalcar el hecho de que la organización de los partidos requiere de una especialización funcional y de un apoyo financiero que se concreta en la existencia de un personal político a dedicación exclusiva y bien pagado, como garantía para estar presente con carácter permanente en el mercado político.

Como resultado de la necesidad organizativa de los partidos, las decisiones políticas se toman en forma centralizada, y la acción política sólo es posible

¹⁰⁴ Cfr. La Palombara y Weiner, 1996. Véase también Román Marugán, 1988:186

mediante un aparato burocrático que funciona a nivel micropolítico como una reproducción de la burocracia estatal, fenómeno ya anticipado por Max Weber¹⁰⁵ como un rasgo específico del Estado legal-racional moderno, cuyos intereses, posición y carrera le proporcionan crecimiento, maniobra política y estabilidad al partido.

De acuerdo con este criterio y así lo ha asumido Claus Offe, la organización burocrática del partido moderno realiza las tareas de:

- a) recogida de recursos materiales y humanos (cuotas de miembros, otras subvenciones y donativos, miembros y candidatos),
- b) reparto de propaganda e información sobre la posición del partido ante un gran número de distintos temas políticos y,
- c) tratamiento de conflictos internos¹⁰⁶.

Desde esta perspectiva, si se asume la organización de los partidos como un elemento fundamental para el logro de los objetivos políticos, podríamos deducir entonces, que en la medida en que los partidos políticos alcancen niveles estables de organización, mayores serán sus posibilidades para captar recursos y, por lo tanto, mayor será la capacidad de financiamiento para la clase política. Además, y de acuerdo con Robert Dahl : "la organización en sí misma es un recurso. Confiere

¹⁰⁵ Cfr. Weber, 1944

¹⁰⁶ Offe, 1988:63

directamente una ventaja a sus líderes y a menudo por lo menos a algunos de sus miembros¹⁰⁷.

En líneas generales, la mayor parte de los estudios de las finanzas de los partidos en relación con la organización aparecen centrados en los modelos de partidos políticos en las democracias occidentales, donde el financiamiento de los partidos es asumido de acuerdo con su tipología. Siguiendo el modelo propuesto por Weber, mejorado por Duverger, primero serían los partidos políticos de cuadros financiados por notables de buena posición e influencia económica, los encargados de hacerse con el poder político dentro de un ambiente donde la competencia política prácticamente no existe o está reducida al mínimo.

Posteriormente con los partidos políticos de masas y ante la multiplicación de las funciones atribuidas a los partidos en marco político del Estado, estos actores políticos pasan a tener una organización más extendida y un funcionamiento continuo, hecho que se ve posibilitado en buena medida por las cotizaciones periódicas de los miembros, por cuanto les permite establecer vínculos más duraderos y una relación más estable entre los ciudadanos y el partido. No obstante, "la financiación resulta clave porque sin ella ni la organización puede pervivir ni es posible realizar las actividades que son inherentes a los procesos electorales"¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Dahl, 1991b:47

¹⁰⁸ Martínez, 1996 :61

Por otra parte, de los estudios sobre la organización de los partidos es posible inferir como a medida que esta variable se va haciendo cada vez más importante, el financiamiento se resuelve entre las propias jerarquías partidarias. Esto ha sido observado en las prácticas del financiamiento en las democracias de partidos actuales. Adicionalmente, la importancia de la organización “estriba en la determinación de los mecanismos de poder, de disciplinamiento de lealtades partidarias, de promoción de liderazgos, de reclutamiento ascenso y competencia entre los distintos dirigentes políticos”¹⁰⁹.

En el contexto latinoamericano, los equivalentes funcionales de la organización de los partidos resultan significativamente diferentes de un país a otro. Tanto en los países andinos como en el resto del subcontinente se carece de datos empíricos lo suficientemente coherentes y sistemáticos como para explicar a fondo el funcionamiento real de la organización de los partidos, así como su relación con el problema del financiamiento.

Admitiendo que sobre esta cuestión únicamente existen conjeturas e hipótesis, existen ciertos elementos teóricos mediante los cuales es posible yuxtaponer el financiamiento de los partidos con el factor organizacional, en un medio en donde esta realidad no escapa al resto de las democracias y donde el Estado requiere a la vez de ingentes cantidades de dinero para mantener una burocracia jerarquizada.

¹⁰⁹ Mallo et al., 1995:70

Desde un punto de vista comparativo, “se podría observar en el contexto político de los países latinoamericanos cómo la organización y funcionamiento de los partidos parecen más diferenciados que en el caso de las democracias europeas o de Estados Unidos. Las reivindicaciones partidistas superan con mucho aquellas que identifican a las diversas categorías sociales y que se expresan en el seno de los diversos grupos de interés¹¹⁰”.

La aparición y el desarrollo de los partidos políticos en cada uno de los países andinos, y así lo expusimos anteriormente, han viabilizado la creación de un ambiente político propicio para el surgimiento de la democracia, pactada en los casos de Colombia y de Venezuela desde 1958, y por agotamiento de los regímenes autoritarios en el Ecuador a partir de 1979, Perú 1980, y en Bolivia desde 1983.

Dentro de esta dinámica política, la fuerza integradora de los ciudadanos por parte de los partidos y la construcción de organizaciones con una presencia política de carácter nacional activa, también resulta muy variable de un país a otro. Así mismo, el arraigo firme de los partidos en ciertos sectores sociales específicos ha sido tal vez más notorio en el caso del sistema de partidos de Venezuela y Colombia, con la salvedad de que en Venezuela se ha observado una clase política más orientada hacia la recomposición de identidades políticas y con una neta tendencia hacia la movilización de recursos del Estado.

A diferencia de los partidos Liberal y Conservador de Colombia, y de los partidos Acción Democrática, Copei y del ya desaparecido Unión Republicana Democrática en Venezuela, que ya habían tenido una experiencia electoral o gubernamental antes de los pactos políticos fundacionales de la democracia en 1958, en el resto de los países andinos recién salidos del autoritarismo "los partidos políticos, llamados a cumplir el rol determinante en la construcción democrática del país, ingresaron en la etapa de transición sin los recursos, sin la capacidad estratégica ni la motivación real para emprender reformas e innovaciones en el sistema político aptas para afianzar las perspectivas de consolidación democrática"¹¹¹.

Tal vez las excepciones más relevantes serían los casos del APRA en el Perú, del MIR y principalmente del MNR en Bolivia, que llegaría a ser el partido político predominante desde la Revolución de 1952. Estos partidos ya estaban más o menos organizados como para entrar en la competencia política una vez reabiertos los cauces de la democracia.

Paradójicamente, si bien es cierto que ya en la etapa democrática la ausencia de partidos políticos organizados no ha favorecido la movilización política de los ciudadanos en Perú, en Ecuador y en Bolivia, tal como ocurriera en los bipartidismos

¹¹⁰ Ramos Jiménez, 1995:79

¹¹¹ Mayorga, 1992:11

de Colombia y de Venezuela, las medidas tendentes a fortalecer la vida democrática a través de los partidos en el Ecuador (a partir del referéndum realizado en 1986) y en Bolivia últimamente se fue incorporando el privilegio constitucional, que consiste en la presentación de candidaturas para Presidente, diputados y senadores únicamente a través de los partidos. Resultando con ello una cierta partidización de la vida política.

Por esta razón se elimina la posibilidad de presentar candidaturas individuales, contrarrestando así los efectos políticos de la uninominalidad, evitando también en parte el advenimiento de los "outsiders" de la política, y la disminución de las redes de identificación política con los grupos corporativos, que han demostrado tener una presencia política muy activa en los sistemas políticos de ambos países, especialmente en Bolivia. Aunque para las elecciones de 1997 se ha hecho la propuesta para la presentación de candidaturas uninominales para los representantes al Congreso boliviano, una situación que se ha venido examinando cuidadosamente por parte de la Corte Nacional Electoral.

En la organización de los partidos resulta también importante la presencia de los llamados *miembros*. Maurice Duverger ha sido el politólogo que más claramente ha definido la noción de miembro en relación con las finanzas de los partidos.

Según él, “se entiende por miembro el que firma un compromiso con el partido y entrega regularmente una cuota”¹¹².

Esta figura del “miembro de partido” se ha considerado muy importante en el contexto político de las democracias occidentales con el surgimiento de los partidos de masas¹¹³. En América Latina y de acuerdo con esta concepción, los partidos políticos han funcionado en su nivel organizativo, menos como partidos de masas, y de hecho como partidos de cuadros. Pues sus actividades políticas no se desempeñan precisamente a partir de lazos de adhesión mediante cotizaciones periódicas, permanentes y al día. En realidad, las posibles contribuciones de los ciudadanos pueden resultar insignificantes en relación con las altas sumas de dinero, que por diversas vías se canalizan hacia la clase política de los partidos.

Ciertamente, en el caso de los partidos políticos latinoamericanos, la situación se hace más compleja porque ni siquiera los partidos políticos mejor organizados como los comunistas, los socialdemócratas y los demócratacristianos, cuentan con un registro real y depurado sobre la cantidad de miembros agrupados en el seno del partido. Entre las transformaciones críticas de los partidos políticos, Alfredo Ramos Jiménez afirma cómo “la solidaridad militante de todos los miembros ha pasado a la historia. Ha sido desplazada por la política de los intereses de grupos internos y por

¹¹² Duverger, 1957:94

¹¹³ Sin embargo admitimos con Klaus Von Beyme que “en la investigación comparada de partidos, las fuerzas que impulsan las variaciones de afiliación son muy discutidas. No han podido confirmarse las generalizaciones sobre la relación entre las oscilaciones económicas y las variaciones de afiliación”. 1995 :51

tendencias personalizadas que se disputan los puestos claves en el aparato y las conductas electorales. Esto ha sido fuente de desintegración de la organización y de la exclusión arbitraria de opositores y competidores internos”¹¹⁴.

Agregando a lo anterior, la ausencia de registro ha permitido hacer exageraciones en múltiples ocasiones, y falsea los guarismos sobre el estimado real de los recursos canalizados hacia los partidos por parte de sus “miembros”. Formalmente, ésta se considera una de las vías de financiamiento presentes en los estatutos de los partidos, particularmente en los casos de Acción Democrática y Copei en Venezuela, partidos que por cierto cuentan con un porcentaje muy alto de electorado cautivo, fenómeno difícil de precisar en el caso de los partidos políticos de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

Asimismo, los ingresos de los partidos en América Latina por concepto de afiliación política son tan insignificantes que ningún partido político le da importancia al cobro por este concepto, y los registros de militantes no son tan relevantes a la hora de evaluar las contribuciones privadas de los ciudadanos. El de Venezuela sería el caso más notable. Particularmente Acción Democrática, (en donde los partidos han tenido en algún momento un sistema de afiliación política). Aún así, tal como lo expone Humberto Njaim, “es dudoso que los partidos tengan un registro muy riguroso y elaborado de su presunta militancia. Las frecuentes campañas de censo y los anuncios de reforma de registros llevan a dudarlo. A esto hay que

¹¹⁴ Ramos Jiménez, 1997 : 165

agregar en los últimos tiempos lo que se ha llamado transhumancia de los partidos, el fácil cambio de militancia según las perspectivas electorales del partido y el hecho de que obtenga o pierda el poder¹¹⁵. Casos semejantes observamos en los sistemas de partidos del Perú, Bolivia o Ecuador. En Colombia, este sistema se intentó implantar a partir de las reformas políticas de 1985 sin ningún éxito.

En todo sistema democrático cuando los miembros no tienen una gran importancia para la vida económica de la organización, a través de la misma clase política de los partidos "se introducen mecanismos de control técnico que favorecen la interrelación con las gerencias de grandes grupos de poder económico, debilitando consecuentemente, los canales y las formas de participación y las potestades de fiscalización directa por parte del conjunto de simpatizantes y militantes"¹¹⁶. De este modo, los líderes de los partidos y a través de los canales de comunicación del partido, obtienen el control financiero del aparato político.

Como lo demuestran los resultados electorales, los partidos políticos venezolanos son los que han puesto de manifiesto una mayor capacidad de organización entre los sistemas de partidos de los países andinos, sobre todo los partidos más relevantes: Acción Democrática y Copei que desde 1958 se han movido dentro de un esquema político altamente competitivo. En ambos partidos el fenómeno de la disciplina interna se expresa en el carácter centralizado y jerárquico

¹¹⁵ Njaim, 1981 : 42-43

¹¹⁶ Mallo et al., 1995: 54

de las decisiones, hecho que redundaría en la eficacia técnica de la organización, pero a la vez se disminuye el acceso a los puestos de poder interno a los miembros de los partidos que no cuentan con los recursos económicos suficientes ni con una posición importante en las instancias superiores del partido.

Los partidos políticos colombianos han adoptado menos la organización política de los partidos políticos modernos, y tanto el Liberal como el Conservador carecen de pautas programáticas definidas y de un liderazgo político estable. En este sentido, "los partidos tradicionales reproducen la manifestación de la fragmentación y de la indisciplina organizacional que se expresa en la ausencia de candidaturas que representan oficialmente a los partidos"¹¹⁷.

En el Ecuador, los partidos políticos no han tenido una jerarquía política destacada y, aunque el Estado les concede una importancia clave en la legitimación del sistema político desde la apertura democrática, difícilmente pueden mostrar una base electoral propia, al punto que su enraizamiento social es, frente a los otros cuatro países, particularmente débil, lo que dificulta el proceso de construcción del campo político democrático. De allí que en opinión de Blasco Peñaherrera, "los partidos políticos ecuatorianos han funcionado como empresas electorales que mediante la participación en la competencia electoral y en la acción parlamentaria han actuado como mecanismos de producción de legitimidad para el régimen civil de

¹¹⁷ Murillo y Sánchez, 1993:42

corte electoral”¹¹⁸. Tal vez uno de los factores que ha impedido la formación de partidos políticos organizados ha sido la emergencia temprana de la figura carismática de José María Velasco Ibarra, cuyo movimiento político (el velasquismo), llegó a ser la fuerza política de mayor impacto a escala nacional en lo que va de siglo.

Sin llegar a constituirse en un verdadero partido político, el velasquismo representó un movimiento de convergencia de los más variados sectores e intereses de la sociedad política ecuatoriana, y se le considera como un caso *sui generis* entre los países andinos, como el primer movimiento populista de mayor presencia política en el ejercicio del poder. No obstante, y como lo ha observado Osvaldo Hurtado siguiendo a Agustín Cueva, “el velasquismo ha constituido un elemento de conservación del sistema al que le ha permitido absorber las contradicciones más visibles y superar al menor costo sus peores crisis políticas”¹¹⁹.

El “velasquismo”, fenómeno equiparable con el “cardenismo” mexicano, el “getulismo” brasileño y el “peronismo” argentino, si bien no se propuso sacar del juego político a los partidos tradicionales, contó con el apoyo político temporal de los liberales y conservadores funcionando como una especie de alianza protectora del régimen en aquellos momentos de mayor inestabilidad política.

¹¹⁸ Blasco Peña, 1997 : 194

¹¹⁹ Hurtado, 1981:233

Por el contrario, en la medida en que este apoyo político se viene a menos, el velasquismo se debilita y se pone en crisis como opción viable de poder y como forma de conducción política de las masas excluidas de la política. En 1972 se cierra el ciclo de la dominación política de Velasco Ibarra y del velasquismo, abriéndose el camino para una posible modernización de la estructuras de poder dentro del sistema políticos sobre la base de los partidos políticos. Debemos destacar que en la etapa de la "Revolución Democrática", los partidos políticos ecuatorianos se encuentran bajo el predominio de intereses netamente oligárquicos, en los que también priva la ausencia de bases organizativas sólidas. Las múltiples escisiones internas y la indisciplina partidista tampoco han permitido absorber el predominio político de los sectores corporativos. Esto imposibilita la igualdad en el acceso de los ciudadanos a las instancias de decisión de la democracia política.

A ello se agregaría el hecho, destacado por Amparo Menéndez, de que en el Ecuador "tradicionalmente los partidos, en tanto organizaciones, han consistido en la conformación de diversos grupos aglutinados en torno a determinadas personalidades antes que unidos en base a consideraciones de tipo ideológico o doctrinal. De ahí que dos rasgos característicos sean su debilidad estructural y el faccionamiento generalizado imperante en su interior"¹²⁰.

Por esta razón los partidos políticos en el Ecuador han mostrado una cierta imposibilidad para obtener el financiamiento adecuado para su funcionamiento

interno, y no han asegurado unos lazos de vinculación política estable con otros grupos de la sociedad civil. Más bien esta relación se produce con carácter ocasional, durante los procesos electorales y sobre la base de intercambios clientelares. Además, las dificultades financieras y organizativas de los partidos se expresan en el hecho de que ningún partido haya detentado sólo el poder, y que la competencia política no se resuelva definitivamente en las competencias electorales, sino apelando a las continuas e inestables coaliciones entre los diversos partidos, muchas veces sin afinidades ideológicas ni programáticas, aunque con algún tipo de interés coyuntural común.

Por lo demás, la política ecuatoriana de los últimos años ha sido en definitiva, la historia de rivalidades, pactos, disputas y acercamientos de los seis presidentes del período democrático : Jaime Roldós (1979-1981), Osvaldo Hurtado (1981-1984), León Febres - Cordero (1984-1988), Rodrigo Borja (1988-1992), Sixto-Durán-Ballen (1992-1996), Abdalá Bucaram 1996. Estos seis líderes han sido y serán previsiblemente hasta el final de este siglo los grandes actores políticos ecuatorianos, que desbordaron no solamente a los partidos y a las estructuras preexistentes, sino también a las organizaciones que cada uno de ellos creó para dar a su respectiva actividad pública¹²¹.

¹²⁰ Menendez, 1992: 107

¹²¹ Cfr. Donoso y Ortiz, 1997 : 167-169

En Bolivia, los partidos políticos tampoco están contruidos sobre unas bases organizativas claras, hecho que dificulta una explicación de su funcionamiento a partir de una clase política definida y orgánica. En Bolivia han existido partidos políticos, como el MNR, ADN, PCB y MIR, con un significado político mayor frente a los partidos políticos de Ecuador, pero más limitado que el de los partidos venezolanos. El sistema de partidos boliviano sigue siendo moderado, en el cual ningún partido moviliza recursos materiales y humanos suficientes como para detentar solo y sin alianzas el poder político, para conformar mayorías parlamentarias sólidas sin el recurso de las coaliciones.

Las mayorías parlamentarias, con partidos disciplinados es una condición importante para estabilizar cualquier sistema político democrático y para evitar la fragmentación partidista. Por contraste, en este caso observamos como "el frecuente cambio de partido de los diputados por los medios que fueren, que en Bolivia se llama transfugio político, figura entre las características problemáticas y más criticadas de la coyuntura política de Bolivia"¹²².

El politólogo boliviano René Antonio Mayorga atribuye la debilidad organizativa de los partidos políticos de su país, al "hecho de que han sido prioritariamente máquinas electorales de movilización política y mecanismos

¹²² Jost, 1993 :103. El subrayado es nuestro.

clientelistas de distribución de cargos públicos y de apropiación de recursos estatales”¹²³.

Por esta razón, la acción política de los partidos en el sistema político de Bolivia está limitado por objetivos inmediatistas y las dificultades para asumir las funciones de competencia política y de la construcción de una ciudadanía organizada, (nucleada por los partidos) constituye un asunto que se dificulta por la tradicional influencia política de fuerzas de la sociedad civil mejor organizadas :el Movimiento Obrero Boliviano a través de la Central Obrera Boliviana y los Movimientos Indígenas, por sólo citar dos ejemplos.

También la actuación inmediatista de los partidos políticos peruanos y la falta de eficacia para responder a las expectativas políticas de los ciudadanos ha puesto al desnudo la carencia de programas políticos con capacidad para darle continuidad a la democracia sobre la base de organizaciones internas sólidas. Agregando a lo anterior, Sain-Geours hace la acotación de que, “lejos de representar convenientemente los intereses de los grupos sociales y ser capaces de encuadrar a la población los partidos políticos con frecuencia son simples instrumentos de conquista y conservación del poder”¹²⁴.

¹²³ Mayorga, 1995:195

¹²⁴ Sain - Geours, 1993 :99

Esta podría tomarse como una de las razones por las cuales este sistema de partidos ha entrado en una etapa caracterizada por el colapso político, lo que ha puesto en duda la recomposición del espacio de representación ganado a raíz de la apertura democrática en 1980.

Quizá los partidos políticos peruanos son en este momento el más fiel reflejo de lo que podríamos asumir como una de las coyunturas políticas más críticas enfrentadas por estas formas de acción política, desde que la gran ola de la democratización o de redemocratización recorre América Latina. Este también constituye uno de los casos más notables en donde la corrupción y la indisciplina partidista ha dado al traste con los débiles lazos organizativos de vinculación entre el Estado y los ciudadanos, limitándose así la legitimidad de la institucionalidad democrática. Por lo tanto, en el Perú, como en el Ecuador y Bolivia, "los avances de los partidos democráticos no parecen suficientes para erradicar el peligro constante de las aventuras militaristas"¹²⁵.

III.1.- El Financiamiento de los Partidos y la Composición del Parlamento

Como hemos visto, el financiamiento de los partidos se entiende en las democracias actuales como el elemento que posibilita materialmente la organización y funcionamiento de estos actores políticos. En el nivel institucional, la representación de los ciudadanos a través de los partidos se concreta en el ámbito parlamentario. Es allí donde la democracia adquiere legitimidad.

La presencia de los partidos en este escenario político, se determina dentro de la "ingeniería política" como un procedimiento de carácter técnico, mediante el cual los votos se traducen en escaños y, de hecho, las funciones de los partidos se orientan a la satisfacción de las demandas de los ciudadanos a fin de contrarrestar los posibles abusos de los dos restantes poderes públicos del Estado.

Si bien es cierto que en el Parlamento es donde se hace más amplia y notoria la presencia de los partidos en la esfera pública, también es allí donde el tráfico de intereses resulta más significativo. Estos intereses van desde el cabildeo para la formación de acuerdos políticos, la integración de las comisiones de trabajo, el control de los organismos superiores de registro y regulación de la competencia electoral y, por supuesto, hasta el control de la votación al momento de aprobar cualquier instrumento de regulación del financiamiento de los partidos.

Hasta el nivel parlamentario también se extiende la capacidad de la organización de los partidos, que empieza con la escogencia de quienes habrán de ocupar los cargos en representación del partido en esta instancia del poder del Estado, órgano depositario de la soberanía popular. Es allí donde se intensifica lo que Sartori ha denominado como "partitocracia disciplinaria, es decir, el poder de imponer al propio grupo parlamentario una disciplina del partido, y más exactamente,

¹²⁵ Ramos Jiménez, 1995:71

un comportamiento de voto que no es decidido por el propio grupo parlamentario, sino por la dirección del partido¹²⁶.

La ocupación de estos cargos ha significado en las democracias modernas, que los partidos han asumido parte del funcionamiento de la institucionalidad del Estado, con personal político a dedicación exclusiva, a fin de llevar adelante las intensas tareas propias de la organización y de la composición del parlamento. Lo que además ha supuesto una contraprestación económica, al menos suficiente para compensar el abandono de las actividades particulares de estos profesionales de la política, en función de la existencia del órgano legislativo y mantenimiento de un estatus importante derivado de su investidura parlamentaria.

Los partidos políticos le han dado al Parlamento en las democracias modernas un sentido de permanencia, y su estabilidad depende en gran parte de la capacidad de organización de los partidos políticos. En la misma se refleja igualmente parte del costo del funcionamiento del sistema democrático y la garantía de que los partidos tengan acceso a financiamiento del Estado, cuyos montos varían de manera formal : según sea el criterio adoptado para la distribución por cada sistema democrático, y de manera real : de la capacidad del partido para controlar, captar recursos y ejercer el poder en su propio beneficio.

¹²⁶ Sartori, 1992 : 183

La desigual distribución de los recursos en el Parlamento evidencia la desigual composición de los partidos y la heterogeneidad de intereses que representan. Cuando los partidos políticos están lo suficientemente organizados, sus actuaciones en el Congreso se rigen por la disciplina parlamentaria, esto quiere decir, según Sartori, que el partido parlamentario vote sin discrepancias¹²⁷.

A través de la disciplina parlamentaria se reproducen en el Parlamento las líneas de acción política previamente acordadas por las direcciones y las élites de los partidos, y se mantiene la cohesión entre los intereses de los partidos y las decisiones votadas, en el entendido de que “olvidar intereses distintos a los de su facción o partido, o a los de aquellos grupos poderosos que les apoyan a menudo desde la sombra, puede costarles caro en las próximas elecciones”¹²⁸.

En América Latina se observan con mucha frecuencia partidos con reducida disciplina parlamentaria y con vínculos políticos inciertos, y como “en todo sistema político se encuentran partidos sin ninguna importancia que no hacen ninguna diferencia, que pueden aparecer o desaparecer sin que casi nadie se dé cuenta”¹²⁹. Sin dejar de mencionar aquellos partidos que generalmente buscan sacar ventajas de los sectores económicamente poderosos.

¹²⁷ Sartori, 1994 :206

¹²⁸ Giner 1996 :57

¹²⁹ Sartori, 1994 :47

La clave institucional de las lealtades políticas en las prácticas parlamentarias se mantienen, y así se observan últimamente, más por intereses clientelares que por mística partidista o por vocación ideológica. Los acuerdos y coaliciones políticas, en nuestros sistemas presidencialistas, se mantienen siempre y cuando los intereses de los llamados “cogollos” de los partidos sean satisfechos, de lo cual resultan unas relaciones políticas utilitarias, hasta cierto punto aisladas de una verdadera cultura política democrática. En general, en los países andinos, salvo aisladas excepciones como AD, COPEI y en menor medida el MAS en Venezuela, el MNR en Bolivia y el APRA en Perú, hasta hace poco tiempo, “los partidos políticos no tendieron a tener una organización disciplinada y estricta. Su base estuvo en una organización oculta en el Estado que estructura lazos para poder participar en la competencia electoral y permitir el manejo del gobierno o de la oposición, según la situación en que se encuentre el partido”¹³⁰.

Ahora bien, en todos los sistemas de partidos, bipartidismos de Venezuela y Colombia, multipartidismos de Bolivia, Ecuador y Perú, las mayores clientelas políticas están construidas a la sombra de los recursos gestionados por los parlamentarios y bajo la influencia de los partidos políticos más importantes. No obstante y como componente del sistema democrático, el Parlamento requiere de financiamiento público, justificable por su rol protagónico en la discusión de las más variadas materias, que van desde las respuestas a las demandas de los ciudadanos, hasta el control del mandato constitucional.

¹³⁰ Rial, 1995 :63

En nuestro medio, muchas veces las asignaciones económicas a los parlamentarios no compensan la multiplicidad de sus funciones. La función legislativa se compensa entonces con el mantenimiento de cuotas importantes de poder del cual los partidos se benefician indirectamente, a través de las comisiones y de las fracciones parlamentarias. Como ocurre en Venezuela, e incluso se podría extrapolar a los cuatro restantes países estudiados, "del aporte que da el Congreso a las fracciones sale una buena cantidad para llenar las finanzas de los partidos políticos ; una distorsión que la admiten casi todos, pero de lo cual no hay ni un sólo papel que lo pruebe"¹³¹.

No se sabe cuánto se le descuenta a cada parlamentario de su "dieta" para las finanzas del partido al que pertenece, pero se entiende que el disfrute de los recursos económicos se incrementa cuando un partido determinado controla el mayor número de comisiones y subordina su fracción parlamentaria a las líneas extra parlamentarias del aparato político. Se abren así mayores posibilidades de obtener acuerdos con ventajas económicas a partir de los procesos de negociación.

En este sentido cobra vigencia la hipótesis planteada por Sartori acerca del poder organizativo de los partidos, en relación con las posibilidades de aumentar las políticas del financiamiento : "por lo general los candidatos sólo dependerán de sus

¹³¹ Colomine, 1996 :D/4

propios recursos (financieros o de otro tipo) cuando el sistema de partidos es débil, poco estructurado y muy descentralizado”¹³².

Los partidos políticos son en extremo dependientes de los recursos del Estado, y solamente los partidos mejor organizados están en capacidad de poner en el juego político - electoral candidatos dependientes de los recursos movilizados por la propia organización. Así mismo el manejo de la información relacionada con esta materia se hace más serrado y secreto.

En el Ecuador y Bolivia la fragmentación partidista es considerable, y en Perú la personalización del poder está a la orden del día. Esto impide la apelación a incentivos de carácter permanente, sea por vía parlamentaria como forma de financiamiento público indirecto, o bien por el caudal electoral obtenido, que por lo demás resulta muy poco importante. En Perú, como lo recuerda Ronald Cárdenas, “los partidos políticos tradicionales desaparecieron del mapa. Tendrán que inscribirse nuevamente para dar señales de su existencia, pues de acuerdo a las normas legales vigentes requieren de un 5% de votación para mantenerse inscritos en el Jurado Nacional de Elecciones. Los partidos políticos ya no están en crisis sino en extinción”¹³³.

En cuanto a los sueldos de los parlamentarios, en América latina los mismos suelen ser muy variables de un país a otro, y entre los países andinos existen

¹³² Sartori, 1994 :27

¹³³ Cárdenas, 1995 :8

elementos suficientes como para afirmar que el de Venezuela es tal vez el caso más notable donde existen los sueldos más bajos. Cuanto menor sea el costo de financiamiento del Congreso mayores serán las posibilidades de corrupción y de actuar bajo la lógica del clientelismo, para compensar el "estatus político" de la investidura de los representantes y mayores serán los vínculos con sectores económicamente poderosos.

No disponemos de datos sobre los sueldos mensuales de los parlamentarios en el Ecuador y Perú, pero un rápido vistazo al siguiente cuadro sobre algunos países latinoamericanos nos permite extraer algunas conclusiones importantes.

TABLA 3 : Dieta de los parlamentarios en algunos países latinoamericanos:

<i>Pais</i>	<i>Monto : \$</i>
Brasil	10.000
Aruba	9.000
Argentina	7.000
Panamá	6.000
Colombia	5.000
Nicaragua	3.000
Bolivia	1.300
Haití	2.500
Paraguay	6.000
Venezuela	800

Fuente : Luisana Colomine 1996 :Elaboración nuestra.¹³⁴

¹³⁴ Nota : no se hace distinción alguna entre el sueldo de los Senadores y el de los Diputados o Representantes, donde existen parlamentos bicamerales, esto es en Bolivia, Colombia y Venezuela.

Como vimos más arriba, en Venezuela es donde se muestran los sueldos más disminuidos, pero también es aquí donde la renta petrolera, sobre todo a partir de 1973, permitió la captación de recursos por vía extraparlamentaria, compensando y elevando substancialmente este monto mensual (800 Dólares). Además, la habilidad de los partidos en el Parlamento venezolano ha sido tan grande que, por ejemplo AD y COPEI han implementado un sistema de extracción de recursos sobre la base de la gestión de favores políticos, cubiertos por el secreto impuesto por el control de las direcciones nacionales de estas organizaciones sin ningún tipo de limitaciones.

TABLA 4 : Composición y costo del Congreso venezolano : elecciones de 1993

<i>Partidos</i>	<i>Diputados</i>	<i>Senadores</i>	<i>Total</i>	<i>Costos/mes : \$ Por Fracción</i>
AD	56	18	74	59.200
COPEI	54	15	69	55.200
CAUSA R	40	10	50	40.000
MAS CONVERGENCIA	51	9	60	48.000
TOTALES	201	52	253	202.400

Fuente : Dirección de Estadísticas Electorales del Consejo Supremo Electoral y

Luisana Colomine, 1996.

Por su parte, en Colombia es donde los parlamentarios obtienen los mayores ingresos de toda el área andina, hasta cierto punto justificable por ser el Congreso que tiene la mayor actividad legislativa, frente a los de Ecuador, Bolivia, Perú y Venezuela. El control del Congreso lo tienen los dos partidos tradicionales, siendo mayoría siempre el Partido Liberal desde 1931, cuyas funciones han estado muy

orientadas hacia las políticas de coalición. Sin embargo, la indisciplina partidista se ve reflejada en la falta de acuerdos para la ejecución de reformas políticas, de modernización electoral incluidas las del financiamiento que se retardaron por tanto tiempo.

En consecuencia, "la laxitud organizacional de los partidos que permitía la existencia de facciones con diferentes puntos de vista dentro de un mismo partido, también contribuyó a impedir la ejecución de las reformas"¹³⁵.

TABLA 5 : Composición y costo del Congreso colombiano: elecciones de 1994

<i>Partidos</i>	<i>Diputados</i>	<i>Senadores</i>	<i>total</i>	<i>Costo/mes : \$</i>
Liberal	88	56	144	720.000
Conservador	40	20	60	300.000
Mov.Salv.Nac.	1	2	3	15.000
Coaliciones	2	2	4	20.000
Indígenas	0	2	2	10.000
Comds. Negras	2	0	2	10.000
Mov.Nac.Cons.	6	0	6	30.000
ANAPO	0	1	1	5.000
P. Comunista	0	1	1	5.000
Mov.Religiosos	1	3	4	20.000
Otros p. y Mov.	24	16	40	200.000
Totales	164	103	267	1.335.000

Fuente : Rubén Sánchez David :1994 y Luisana Colomine :1996/ Elaboración nuestra.

¹³⁵ Hartlyn, 1993 :56

A pesar de que los parlamentarios en Colombia tienen niveles de ingreso sólo inferiores a los de los congresistas de Brasil, Aruba, Argentina, Panamá y el Paraguay, y muy superiores a los de Bolivia, Perú, Ecuador y Venezuela, cabe sostener cómo el papel preponderante de los partidos Liberal y Conservador les ha permitido desarrollar cuidadosos arreglos, basados en una política de patronazgos y la movilización de apoyos, que van desde la gestión de empleos públicos, hasta la vinculación con intereses privados como los del narcotráfico un fenómeno que desde la década de los años sesenta, pasa a tener una gran influencia en la elección de Diputados y Senadores, y en la compra de decisiones políticas sin que formal y directamente se sientan representados por ningún partido político.

El narcotráfico también ha introducido, como lo veremos más adelante, recursos económicos que han facilitado el enriquecimiento exagerado de algunos parlamentarios. La consecuencia democrática se revela en el costo político a pagar por la deslegitimación del sistema y el aumento de la conflictividad política, con todos los riesgos que esta situación implica para la gobernabilidad del régimen político.

En Colombia, los parlamentarios no representan mayoritariamente los intereses de los partidos - también es muy fuerte la influencia política de los gremios - cuyos intereses se ejercen a través de la actuación individual de los congresistas.

Desde este punto de vista, "al contribuir material y concretamente a la labor legislativa, los gremios, sobre todo aquellos con cobertura nacional y gran poder económico, ejercen una influencia indiscutible sobre el Congreso. Cabe anotar, sin embargo, que como en el caso relacionado con los partidos políticos, estos nexos privilegiados no significan una lealtad incondicional puesto que los congresistas también representan otros intereses"¹³⁶.

En cuanto a la democracia peruana, ésta se puede catalogar como una de las más cuestionadas en este momento por la pérdida de representatividad dentro del sistema político. Debido también a la crisis política interna y entrados los años noventa, se abrió un gran espacio para la intervención de movimientos políticos, que si bien no tienen la capacidad organizativa y de movilización política suficientes como para crear sólidos proyectos organizativos para estabilizarse y competir sobre el marco democrático de : gobierno - oposición, temporalmente han pactado con el Ejecutivo para aprobar reformas políticas, muchas de ellas de corte autoritario y antidemocráticas.

La Composición del Congreso, convertido a la fuerza por Fujimori en unicameral desde el autogolpe de 1993, y en el cual el Presidente cuenta con una mayoría absoluta desde las elecciones de 1995, es como sigue :

¹³⁶ Sánchez y Rothlisberger, 1989 :97

TABLA 6 : Composición del Congreso peruano: elecciones de 1995

<i>Partidos</i>	<i>Representantes</i>
Nueva Mayoría - Cambio 90	67
Unión por el Perú	17
Oposición Independiente	16
APRA	8
Acción Popular	4
Movimiento de Renovación	3
Partido Popular Cristiano	3
Izquierda Unida	2
Total	120

Fuente : Cárdenas 1995¹³⁷.

Tanto de la elección presidencial como de la del Parlamento peruano anterior a 1995, (de 1990) se conoce que la inversión en dólares del total gastado por cada organización política fue mucho menor para el Partido de Fujimori Cambio 90, con un 0,9%. En este sentido, se puede inferir sin ninguna duda que en la campaña de Fujimori para las elecciones de 1995, en la que otros doce candidatos se quedaron lejos, y su "protopartido" obtuvo 67 escaños (mayoría absoluta), los gastos de la campaña se incrementaron desproporcionadamente.

Este aumento ha sido más cuestionable cuando se observa que el control político le ha permitido a Fujimori y a su agrupación política, el aprovechamiento de los recursos del Estado, así como la combinación de la publicidad de las obras del Gobierno con la imagen del candidato y la posibilidad de controlar los débiles instrumentos de regulación de las finanzas, e impedir que cualquier intento de

denuncia vaya más allá de las cifras “infladas” y del secreto impuesto por el órgano legislativo.

Esto demuestra la falta de unas reglas de juego claras para la competencia política en igualdad de condiciones entre los diferentes actores políticos, que son imprescindibles en todo sistema democrático. Un mayor acceso a los recursos del Estado por parte de Fujimori y los parlamentarios de Cambio 90 - Nueva Mayoría, nos indica que la supervivencia de los partidos políticos tradicionales en el Perú no es fácil de predecir, y no existe una garantía suficiente como para hacer de las reglas de juego sobre los controles del financiamiento, un instrumento de acatamiento político y de reactivación de la competencia política sobre unas condiciones de mínima igualdad.

No contamos con fuentes confiables acerca del sueldo de los parlamentarios integrantes del nuevo Congreso peruano, pero la implacable hostilidad a los partidos políticos tradicionales y el control oficialista de las decisiones políticas sin oposición, les permite percibir dinero por diferentes vías, del cual no se beneficia ningún partido como organización, sino que se refuerza el poder personalizado de Alberto Fujimori y se van formando grupos de interés alrededor de su “partido” Cambio 90. Este fenómeno es contrario a la concepción de democracia moderna basada en organizaciones partidistas, cuyas responsabilidades políticas se le imputan al mismo Estado.

¹³⁷ Cárdenas, 1995 :6-8

Hoy día la política peruana está visiblemente afectada en sus niveles de representación y ha entrado en una especie de individualismo anti-partido . Para Helena Béjar, “el individualismo es el resultado de la degeneración de la democracia, el abandono de la libertad entendida como derecho y no como deber”¹³⁸. Este es el camino político seguido actualmente por el régimen político del Perú, donde el titular del Ejecutivo ha terminado por ser el portavoz de las decisiones del Congreso cuyos límites de actuación son imprecisos.

La clase política en el Perú ya no dispone del poder suficiente ni de la influencia política brindada por las líneas de mando de los partidos, como ocurría antes de 1990. Más bien se aprecian unos vínculos políticos muy difusos donde los nuevos congresistas, lo explica Romeo Grompone, “llegaron a un movimiento sin estructuras estables y ahora sufren las consecuencias de la carencia de una base organizativa; circunstancia que les permitió en su oportunidad alcanzar el cargo pero que ahora se les dificulta mantenerla”¹³⁹.

En Bolivia, los parlamentarios perciben unos 1.300 dólares al mes. El Congreso refleja una composición con un formato multipartidista donde el MNR ha sacado siempre la mayoría parlamentaria. Este Congreso se compone actualmente de 157 miembros, lo cual equivale a un costo mensual de 204.100 mil dólares mensuales, una cifra por lo menos importante para compensar parte del

¹³⁸ Béjar,1988 :60

¹³⁹ Grompone,1996 :120-121

financiamiento de los partidos políticos allí representados. Este país tiene en este momento un "sistema multipartidista moderado que genera mayorías relativas y gira alrededor de tres a seis partidos con representación parlamentaria importante"¹⁴⁰.

TABLA 7 : Composición y costo del Congreso boliviano : elecciones 1993

<i>Partidos</i>	<i>Diputados</i>	<i>Senadores</i>	<i>Total</i>	<i>Costo/mes : \$</i>
MNR	52	17	69	89.700
AP	35	8	43	55.900
UCS	20	1	21	27.300
CONDEPA	13	1	14	18.200
MBL	7		7	9.100
ARBOL	1		1	1.300
EJE	1		1	1.300
ASD	1		1	1.300
Total	130	27	157	204.100

Fuente : Mayorga 1995 ¹⁴¹ y Colomine 1996/Elaboración nuestra.

En el Parlamento boliviano los partidos políticos no representan a una clase social específica, pero todos extraen recursos económicos de la gestión del poder en contrataciones con el Estado y de su relación con agentes económicos, cuyos intereses se hacen sentir en la formación e coaliciones parlamentarias, y en la distribución de cargos públicos como clientelas del Estado.

¹⁴⁰ Mayorga, 1995 :221

¹⁴¹ Mayroga, 1995, Tabla IV: 262

Bolivia tiene el Congreso con las mayores facultades institucionales en América Latina y tal como lo apunta Mayorga “el sistema de partidos - mayorías relativas - ha fortalecido involuntariamente la dimensión parlamentarista de la Constitución, cuyo art. 190 prescribe que el Presidente debe ser elegido por el Congreso, cuando ningún candidato ha obtenido la mayoría absoluta”¹⁴².

Este sistema se presta para la introducción de mecanismos de corrupción política y para la formación de acuerdos entre fracciones de los partidos que superan el control de la organización, y de las ofertas políticas planteadas en las campañas electorales. Además, los partidos que logren formar el pacto político más importante para la escogencia definitiva del Presidente boliviano fortalecen sus intereses, por cuanto de antemano se puede comprar la capacidad de maniobra política del Jefe del Estado y manejar así los recursos públicos a su antojo.

Si bien Bolivia cuenta con el sistema de partidos de mayor influencia política en el Parlamento, frente a los de Ecuador y Perú, todavía no ha logrado modernizar sus estructuras básicas que aún se rigen por la lógica del patrimonialismo, el caudillaje y el clientelismo, una situación que también ha impedido estabilizar la gobernabilidad del Estado y la institucionalización de los partidos a través de una “Ley de Partidos Políticos”.

¹⁴² Mayorga, 1992 :51

En el Ecuador, no se observa un protagonismo nacional muy activo por parte de los partidos y hasta hoy no se ha logrado romper la polarización electoral, entre las agrupaciones con mayor peso político en la Sierra (por ejemplo, en Quito, donde la oligarquía agro industrial es muy influyente), y aquellos con mayor importancia en la Costa (por ejemplo, en el puerto de Guayaquil, donde la oligarquía comercial ostenta unas cuotas de poder muy amplias).

Este hecho ha sido descrito por Catherine Conaghan en los siguientes términos : “en contraste con algunos partidos europeos, los partidos políticos en el Ecuador no se desarrollan como una rama organizada de la sociedad. Las organizaciones fueron fundadas en dos centros urbanos (Quito y Guayaquil)¹⁴³. Del mismo modo, la dinamización de la economía con el auge petrolero (fuente de más de mitad de los ingresos ecuatorianos en divisas) iniciado en los años sesenta, no ha sido suficiente para disminuir el espacio político ostentado por la oligarquía serrana y costera durante décadas en el Parlamento.

La configuración del Sistema del Partidos del Ecuador explica, en parte, la fragmentación del Congreso y la necesidad de formar coaliciones políticas constantemente para los más variados temas de interés nacional. Entre tanto, el alto grado de conflictividad interpartidaria, tiene como expresión institucional a las coyunturas, que muchas veces han dado lugar a la dificultad en la cooperación entre el Congreso y el Ejecutivo. Por esta razón las apasionadas de las luchas políticas se

hacen con el objetivo de mantener privilegios muy particulares. Agregamos a esto la carencia de una cultura política democrática, con capacidad suficiente para conciliar intereses y minimizar el conflicto político y lo que es más, "a pesar de la relativa modernización, aún aparecen rasgos de personalismo y populismo en la actual política ecuatoriana, obstaculizando la completa estructuración de un moderno sistema de partidos"¹⁴⁴.

Esta acentuada controversia política demuestra la imposibilidad de viabilizar unas reformas políticas para disminuir la crisis de representatividad, y para convertir el financiamiento de los partidos en un recurso político importante, estructurado alrededor de los resultados de la competencia política, y no sobre la base de incentivos tradicionales arraigados durante décadas de dominación oligárquica, fenómeno que por lo demás ha corporativizado la política de los partidos en el Parlamento, dispersándolos de la centralidad en la toma de decisiones.

Puesto que el Sistema de Partidos del Ecuador es tal vez el menos estudiado y analizado de los países andinos, existen dificultades notables para quienes se enfrenten con investigaciones de esta naturaleza, mucho más cuando se trata de relacionar el financiamiento de los partidos, los resultados electorales y la composición del Congreso.

¹⁴³ Conaghan, 1995 :446

¹⁴⁴ Juárez y Navas, 1993 :278

Por otra parte, las informaciones están sesgadas de la realidad, pues en varias ocasiones se ha acusado al Tribunal Supremo Electoral de alterar datos acomodándolos a los intereses de determinados partidos políticos, y si bien es cierto que con el proceso de democratización de los ochenta se han adelantado reformas políticas de mayor alcance que en Bolivia, en el Ecuador no existen al menos a corto plazo, condiciones orientadas a favorecer la modernización del financiamiento de los partidos políticos, ni a ampliar sus competencias institucionales en el Congreso.

III.2.- El Financiamiento de los Partidos Dentro del Marketing de la Política

El financiamiento de los partidos durante las últimas décadas se ha visto relacionado también con las estructuras de comunicación, lo cual ha planteado nuevas pautas de relación entre los ciudadanos y los partidos. Así, "la influencia de los medios como nuevas ágoras privilegiadas para el proselitismo es reconocida por los hombres del poder político y sus partidarios en todo el mundo"¹⁴⁵.

En la ciencia política de hoy se asume esta situación como un proceso dinámico en las relaciones de poder, pero con efectos subjetivos sobre las percepciones de la actividad política por parte de la sociedad. De cualquier manera, esto forma parte de los presupuestos básicos para el funcionamiento de la democracia, es decir de la democracia en gran escala en la concepción de Robert

¹⁴⁵ Trejo, 1994 :27

Dahl, la libertad de expresión, y la variedad de fuentes de información que los ciudadanos tienen derecho a procurarse¹⁴⁶.

Los partidos políticos en América Latina se han sumergido en las tendencias mundiales de los *mass media* y a través de ellos en la publicidad política. Según Constantino Urcuyo, "la publicidad política persigue tres propósitos fundamentales : uno es dar a conocer al candidato, otro es lograr un desarrollo de actitudes positivas hacia el candidato, y tercero es, teóricamente, quebrantar los hábitos del voto de la gente que ha venido votando en un sentido y orientarla hacia otro"¹⁴⁷.

La publicidad política también ha venido generando cambios en los niveles de operatividad de las maquinarias políticas de los partidos, en sus funciones dentro de los sistemas políticos y en las demandas por mayores recursos para atender eficazmente las campañas electorales, al integrar instrumentos de orden simbólico con elementos de orden estratégico para cumplir con su objetivo manifiesto de alcanzar el poder. Así se ha llegado al "marketing político"¹⁴⁸.

Para bien o para mal, los partidos políticos ya han entrado progresivamente en la era del "viodepoder", la "videopolítica", la "teledemocracia" o la "mediocracia". Esto ciertamente "plantea la cuestión esencial de conocer su aplicación y efectos a

¹⁴⁶ Cfr. Dahl, 1991 :267

¹⁴⁷ Urcuyo, 1990 :142

las campañas y elecciones, al gobierno y a las posibilidades de información y de participación directa de los ciudadanos en la política¹⁴⁹. Plantea igualmente la discusión política sobre los alcances de la democracia representativa, frente a las posibilidades de crear un "tipo ideal" de democracia directa o plebiscitaria, donde se relegue a un segundo plano la intermediación de los actores políticos, entre ellos el papel de los partidos, cosa que luce un tanto desbasada a la luz de los actuales estados de partidos.

En verdad, existe una tendencia hacia la pérdida en el dinamismo de la relación tradicional, entre la clase política de los partidos y los ciudadanos. Hoy en día el despliegue de los medios de comunicación y de las técnicas de mercadeo electoral, han vuelto menos eficiente el papel de los profesionales de la política, y de mayor utilidad práctica la emisión de mensajes simbólicos, particularmente aquellos con menor contenido pedagógico, pero más impactantes y vacíos de contenido. Además, como lo entiende Von Beyme, "hay indicios de que la modernización y la tecnificación de las campañas electorales hacen que el factor 'dinero' sea más importante que el factor trabajo"¹⁵⁰.

Esta suerte de sociedad política mediatizada ha impulsado la necesidad de mayor competencia por parte de los partidos políticos, en el marco de la sociedad de

¹⁴⁸ Para Javier del Rey Morató, el marketing político es un marketing de la oferta que parte de un análisis de la demanda, en un ciclo en el que los productos y mensajes de la política toman en cuenta, para su diseño, la información, que proporcionan los sondeos sobre los insumos de apoyos y de demanda". Del Rey,1996 :544

¹⁴⁹ Casado,1994 :167

la información. También se observa como limitación, el hecho de que tal tecnificación "ha venido a agudizar los problemas financieros de unas organizaciones partidistas sometidas a los imparables costes económicos derivados del protagonismo de los *mass media* en el desarrollo de la vida política e institucional en las modernas sociedades democráticas"¹⁵¹.

Los partidos políticos latinoamericanos también han sido alcanzados por los cambios comunicacionales operados en las democracias de partidos de los contextos de Europa y de los Estados Unidos, convirtiendo el financiamiento en una realidad distinta frente a este nuevo elemento de competencia política, el de la tecnificación de las campañas electorales y de los procesos políticos. En Venezuela, "Las campañas electorales crecientemente largas, bien planteadas y con abundantes recursos económicos han contribuido a estimular a un sector amplio de la población, a través de la explotación de sus emociones, en especial la explotación del espíritu agonístico propio del evento"¹⁵². Se ha ganado así en inmediatez y manipulación lo que se ha perdido en control por parte de las organizaciones políticas.

Desde el momento en que el Estado sitúa a los partidos políticos en el centro de la institucionalidad democrática, se deja ver claramente la importancia de su interrelación con los medios de comunicación, hasta el punto de catalogársele de

¹⁵⁰ Von Beyme, 1986 :261

¹⁵¹ Blanco Valdés, 1995a :175-176

financiamiento público indirecto para acceder a presentar los candidatos y los mensajes ante los ciudadanos, durante los períodos extraordinarios o de realización de elecciones.

Tras años de experiencia y como consecuencia de los adelantos de la tecnología moderna, puestos al servicio de los partidos y de las campañas electorales, se han puesto de manifiesto unos costos mayores que se han ido incrementando con cada campaña electoral, al tiempo que el Estado se ve más imposibilitado de atender esta exigencia, que si bien se ha establecido tratando de preservar la igualdad democrática formal entre los partidos, en realidad favorece a los partidos políticos más relevantes, con mayor potencial electoral y mejor organizados como lo demuestran numerosos ejemplos en los países andinos, donde desde la década de los años setenta se acentúa la tendencia a percibir a la política en términos de avances comunicacionales. “La política espectáculo constituye el último éxito de la profesionalización cada vez más extensa, de la exclusión del ciudadano de la escena pública, del monopolio conseguido por la ‘maquinaria’”¹⁵³.

El movimiento de intereses por parte de los dirigentes de los partidos para acceder al mercado político a través de los medios de comunicación es también excesivamente complicado y constituye un secreto muy bien guardado. Hasta en las democracias más avanzadas se supone que la política funciona como un mercado

¹⁵² Arroyo, 1988 :128

¹⁵³ Flores D'Arcais, 1995 :68

abierto¹⁵⁴, y a la vez se supone que esta última no puede funcionar sin algún costo económico. La gran interrogante planteada entonces, y que se ha convertido en el título de numerosos trabajos, es : *¿cuánto cuesta un candidato ? , ¿cuánto cuesta ser presidente ? , ¿cuánto cuesta una campaña electoral ? y, en fin, ¿cuánto cuesta tal o cual partido político ?*.

Por otra parte, se ha resaltado el hecho de que el papel de los medios de comunicación es mayor allí donde los partidos están débilmente articulados y poco organizados. “En cambio, cuando los partidos mantienen una fuerte relación con sus afiliados, el poder de los medios tiende a ser menor”¹⁵⁵. En el proceso democratizador de América Latina no se puede negar la poderosa influencia ni la gran capacidad de comunicación de los medios, sobre todo en la preparación de los *plebiscitos* y de los *referendas* sobre los procesos de transición, y luego sobre la aprobación de las nuevas Cartas Políticas, en la preparación de elecciones, en la construcción del espacio político de los partidos y en la publicidad acerca del respeto de las elecciones como garantía para la sucesión política de las élites en el poder, principalmente en Ecuador, Bolivia y Perú, ya entrados los años ochenta.

Posteriormente y en los sucesivos comicios electorales se continúa privilegiando el papel de los medios, como ya había ocurrido en Venezuela y Colombia desde la década de los años setenta, pero sin unas posibilidades de

¹⁵⁴ Ver los trabajos de Weber, Schumpeter, Dahl y Downs entre los más representativos de esta teoría.

¹⁵⁵ Chmielewski, 1996 :70

se puede pasar por alto, y en ello coincidimos con el politólogo venezolano Gonzalo Barrios Ferrer, que “el proceso asume entre nosotros una intensidad tal que las propias oligarquías partidistas pasan a depender de anónimos tecnócratas electorales que, semejando a brujos, creen estar en posesión de un saber misterioso y de unos conocimientos no asequibles o dijeribles ni siquiera por el organismo ejecutivo nacional para el cual hay que preparar traducciones”¹⁵⁹.

Todo este movimiento exige una reinterpretación de la “comunicación política” en el interior de las mismas organizaciones partidistas, como una forma de fortalecer el rol de la integración de los ciudadanos a la política en condiciones democráticas, porque al parecer de la imagen mediática de los partidos se sabe mucho, pero igualmente se sabe muy poco del funcionamiento real de los partidos y de su capacidad de comunicación dentro del sistema político.

También es cierto que la política *mass mediática* forma opiniones y moviliza apoyos. Su mayor éxito, no precisamente para la democracia, se produce cuando el arraigo partidista de las masas entra en crisis, y sobre todo allí donde los grupos económicos han logrado sacar las mayores ventajas de la debilidad de los partidos dentro de los procesos de negociación política, como ha ocurrido principalmente en Ecuador y Perú, dos democracias que en nuestros días pasan por la prueba de la segmentación política, en cuyo fondo yace fuertemente un cuarto poder, el de los

¹⁵⁸ Trejo, 1994 :27

¹⁵⁹ Barrios, 1995 :294

medios de comunicación que condicionan las posibilidades de consolidación de los respectivos sistemas de partidos, que no tienen el arraigo social y la trayectoria que encontramos en Colombia, Venezuela y en menor medida en Bolivia.

Con las Políticas del *marketing*, la tendencia es entonces hacia la simplificación de la política partidista por vía del mercado económico. “La americanización de las campañas electorales en los países latinoamericanos ha resultado cada vez más extendida en la etapa reciente. Los expertos importados que asesoran los partidos y candidatos de las diversas fuerzas políticas (campañas llaves a la mano), comienzan por plantear la necesaria demostración de fuerza político - electoral que va desde la exhibición de enormes recursos disponibles hasta la omnipresencia de los candidatos en los lugares donde se les requiere”¹⁶⁰.

Sin duda, la esquematización de la política de los partidos debido al auge de los medios de comunicación ha impulsado el carácter tecnocrático de las decisiones sin la mediación de los profesionales de la política. Además aumenta las posibilidades de la presentación de candidatos de manera uninominal a los puestos de dirección política, y crecen las condiciones para la formación de una clase política extra - partido.

En este caso, un agravante para la democracia sería la imposibilidad de imputar responsabilidades y de establecer sanciones individuales de forma aislada

por el delito de financiamientos atípicos, así como la penetración de la política, como campo institucional privilegiado de los partidos, por intereses económicos individuales que no pasan la prueba de la legalidad. Finalmente, habríamos de considerar los cambios en el espíritu político de las masas, y para decirlo con palabras de Sartori : "el ciudadano que ve la política en imágenes (videocidadano) es un protagonista totalmente nuevo dentro y fuera del proceso político"¹⁶¹.

III.2.1.- Los Outsiders de la Política Frente al Financiamiento de los Partidos

El financiamiento de los partidos ha de plantearse como una cuestión de la que resultan implicaciones políticas mucho más complejas de lo que supondrían simples observaciones, como aquellas provenientes de quienes se han ocupado de magnificar el papel de los medios de comunicación fuera de la ciencia política.

Ahora bien, el reflejo político del pragmatismo introducido en las relaciones de poder por parte de los medios de comunicación, se ha traducido en el ascenso de los así llamados "*outsiders*", quienes van pasando de anónimos contendores, a figuras simbólicas capaces de canalizar, temporalmente, el descontento de los ciudadanos frente al desacierto de la forma tradicional de hacer política.

En los países andinos se presenta este fenómeno, de gran volatilidad por lo demás, como uno de los experimentos políticos más recientes frente a las

¹⁶⁰ Ramos Jiménez, 1995 :162-163

¹⁶¹ Sartori, 1994a :165

democracias de Europa Occidental y de los Estados Unidos, con una inversión de recursos económicos en los medios de comunicación y en publicidad, menos conocida que la inversión de dinero de los partidos en otras actividades democráticas. Agregando a lo anterior “con la inversión de tantos fondos en las campañas electorales a título individual, crece la dependencia de los políticos como individuos ante aquellos que les han apoyado económicamente”¹⁶².

Con la entrada en la escena política de algunos “outsiders” se pone de manifiesto en nuestro medio el desmentido a aquella apreciación de Lijphart, presente algunos lustros atrás, según la cual “la presidencia sea la mayor recompensa política a ganar, y que sólo los partidos más grandes tengan posibilidades de obtenerla”¹⁶³.

La heterogeneidad política de los países andinos ha sido invadida por el fenómeno de los *outsiders*, quienes determinan políticamente como objetivo el de una mayor autonomía frente a la clase política de los partidos. Su acción política es más visible allí donde los partidos no tienen unos vínculos estables con la sociedad civil y donde los intereses corporativos cuentan con una notable supremacía política, ganando así un importante espacio mediante una soterrada acusación contra la “partidocracia”. Hasta cierto punto resulta preocupante observar cómo “las expectativas puestas en los outsiders salvadores o en figuras faranduleras en

¹⁶² Nohlen 1995 :106

¹⁶³ Lijphart,1990 :121

función política, esconden a la larga modos de participación política más restringida que las que ofrecían los viejos partidos”¹⁶⁴.

En América Latina tenemos algunos ejemplos notables de estos nuevos prototipos de la política, Tabaré Vasquez en Uruguay, Jorge Serrano Elías en Guatemala, Fernando Collor de Mello en el Brasil, Carlos Frizola en Paraguay, Rubén Blades en Panamá, Violeta Barrios de Chamorro en la Nicaragua democrática.

Sin embargo, tal vez el caso paradigmático sea el del Sistema Político de Perú. Allí, en nombre del rechazo a las insoportables condiciones de corrupción impuestas por los dirigentes del APRA con Alan García a la cabeza, y la imposibilidad de acabar con el terrorismo de los grupos subversivos, los ciudadanos convirtieron al ingeniero Alberto Fujimori y su improvisado Movimiento Cambio 90, a partir de las elecciones de 1990, en su único aliado político. En este sentido, los partidos y sus líderes políticos tradicionales “fueron simultáneamente aceleradores y víctimas de la crisis que allanaron el camino a una alternativa que nadie pudo imaginarse”¹⁶⁵.

Fujimori es así, el símbolo de la nueva tendencia hacia la personalización del poder y de la inorganicidad de la política. Su base económica fue en un primer

¹⁶⁴ Njaim, 1996 :145

¹⁶⁵ Mayorga, 1995:52

momento y con las elecciones de 1990, muy inferior a los recursos manejados por su más cercano contendor Mario Vargas Llosa, apoyado por el FREDEMO. "A pesar de del apoyo de la Iglesia y la costosa campaña publicitaria sustentada por banqueros sólo recibió los votos de los sectores de altos y medios ingresos. En cambio, Fujimori sin esos recursos y en solo un mes de campaña obtuvo un masivo respaldo del vasto conglomerado popular y de los evangelistas, al que se sumaron los contingentes apristas e izquierdistas que votando contra Vargas Llosa decidieron los resultados en la segunda vuelta electoral"¹⁶⁶.

Ahora bien, en las elecciones de 1990 y "teniendo en cuenta la rapidez del fenómeno y de los escasos medios financieros de Fujimori, muchas ciudades que le dieron su voto, ni siquiera habían sido visitadas por él"¹⁶⁷. Posteriormente y en la coyuntura electoral de 1995, Fujimori pudo hacer una campaña con una cobertura nacional sin una oposición fuerte, pero con mayores recursos que el ex embajador en la ONU Javier Pérez de Cuellar, candidato de la Unión por el Perú (UPP). Fujimori, con sus poderes casi dictatoriales ha podido así manejar los recursos del Estado, como en algún momento lo hicieron los partidos tradicionales, en favor de sus intereses políticos, neutralizando así cualquier posibilidad de control de la inversión en su campaña por parte del Jurado Nacional de Elecciones.

¹⁶⁶ Cotler, 1993 :222

¹⁶⁷ Saint Gours, 1993 :103

Para algunos analistas, la política peruana no está sustentada sobre partidos sólidos y con programas políticos coherentes, y hasta "el propio partido de Fujimori, como ente orgánico e instancia de consulta y opinión, prácticamente no existe y sólo se sabe de sus existencia y funcionamiento cuando se oye su nombre en las elecciones"¹⁶⁸.

La imitación de la política de los *outsiders* ha puesto en boga el llamado *fujimorismo*, una figura simbólica que se copia en otros países de la región, como una forma de participación despolitizada frente a los partidos. En Bolivia, por ejemplo, y así lo reseña René Antonio Mayorga, también "han surgido dos nuevos líderes políticos en la lucha política 'desde fuera' del Sistema Político como Carlos Palenque y Max Fernández"¹⁶⁹. Este último con una figuración importante a nivel de la capital boliviana, e incluso con una participación e influencia en el Congreso a través de su partido Unión Cívica Solidaridad, que deriva su poder económico, como lo expresamos más arriba, de su condición de gerente y propietario de la principal firma cervecera del país. Y Carlos Palenque, un líder populista con una base de apoyo importante en el occidente del país, que le permite presentarse como el líder del Movimiento Político Conciencia de Patria (CONDEPA), pero sin una significación relevante a nivel nacional.

¹⁶⁸ Cárdenas, 1995 :8

¹⁶⁹ Mayorga, 1995 :85

En Colombia también ha sido relevante la presencia de los *outsiders*, en la lucha por la Presidencia de la República, y hasta a nivel de la Alcaldía de Bogotá, cargo que ha figurado desde hace décadas como trampolín para la promoción de las candidaturas presidenciales de los dirigentes de los partidos Liberal y Conservador.

En este último caso se trata del académico y profesor universitario de origen griego Antanas Mockus Cívicas, de profesión filósofo y matemático, quien aparece más como un tecnócrata que como un dirigente político por cuanto antes de su elección era prácticamente desconocido y se ha visto favorecido desde los comicios municipales de 1994 sin contar con el apoyo específico de ningún partido político.

Actualmente su nombre ha sido postulado entre los candidatos para las elecciones presidenciales de 1998, aunque dudamos de su posible éxito electoral, debido al hecho de que si bien aparecía en 1994 como una oferta política capaz de aglutinar los votos de los ciudadanos independientes y de los descontentos ante la crítica situación que ha la generado supuesta financiación ilegal del Presidente Samper, el hecho de entrar en competencia como un candidato auténticamente independiente no tendría mayor trascendencia, frente a los candidatos de unos partidos tradicionales que cuentan con un electorado, hasta cierto punto cautivo y en los que, a pesar de la actual crisis política no han visto excesivamente erosionadas las lealtades políticas, como si había ocurrido en Perú antes de 1990 al momento de la presentación de la candidatura de Alberto Fujimori.

En Ecuador, tal como vimos más arriba, ya había estado presente un cuadro político con el predominio de una figura política extra partido. Hasta los años setenta José María Velasco Ibarra “representó una combinación de elementos estructurales heterogéneos, amalgamados al calor de una demagogia mistificadora”¹⁷⁰.

Hoy emerge una nueva figura, la de Abdalá Bucaram, un hombre de lenguaje directo y actitudes un tanto excéntricas, elegido sin el apoyo específico de ningún partido político, sino de varias fuerzas políticas aglutinadas en torno al Partido Roldosista. Aunque Bucaram, ex Alcalde de Guayaquil, ya había sido animador electoral a nivel nacional desde las elecciones de 1988, por fin obtiene la Presidencia como representante de una amalgama política centro izquierdista - populista. Muchos analistas han visto con cierta preocupación este ascenso político de un personaje en quien se observan actuaciones poco comunes y unos valores políticos un tanto autoritarios. Siguiendo la descripción de Donoso y Ortiz, “Abdalá Bucaram (desde 1996) es un populista clásico, con una larga historia de mal administrador, dispendioso y descuidado que llegó al gobierno como populista y montado sobre su gran popularidad”¹⁷¹. Esta situación le costó su salida de Presidencia del Ecuador.

¹⁷⁰ Cueva, 1988 : 157

¹⁷¹ Donoso y Ortiz, 1997 : 168-169

Igualmente en estas elecciones de 1996 se hizo popular la figura del animador de televisión Freddy Ehlers, un inquieto quiteño formado en Guayaquil que se ganó el apoyo de la Izquierda democrática, liderada por el General Frank Vargas Pasos. Ehler incluso aparecía hasta el último momento por encima en las encuestas, frente a líderes de mayor experiencia política, y se le calificaba entre las posibles revelaciones como un nuevo *outsider*.

En Venezuela, con las elecciones presidenciales de 1993, que rompen con los 35 años de pendular movimiento político entre los partidos más grandes y mejor organizados, también estamos frente al fenómeno de los *outsiders*. Aunque Rafael Caldera es un estadista de amplia trayectoria en la vida política venezolana. Expresidente y fundador del segundo partido en importancia, el Partido Socialcristiano COPEI, situación que nos impide calificarlo como un “*outsider*”, cabría sostener que su figura política simboliza la lucha frontal contra una forma negativa de gerenciar públicamente los asuntos del Gobierno y del Estado por parte de los partidos.

De esta estrategia política impulsada por la crisis económica y política desde 1989, que terminó con la salida de Carlos Andrés Pérez antes de lo previsto, surge la candidatura de Caldera, quien sin contar con los recursos y los medios desproporcionados de partidos como AD, COPEI y la Causa R, pudo remontar a los candidatos de la oposición al frente de su improvisado Movimiento Convergencia

Nacional que se había unido con otros diez partidos, el MAS entre los más relevantes.

Inversamente y sin romper con el esquema político tradicional, en la composición del Congreso venezolano surgido de las elecciones de 1993, aún se mantienen las mayorías parlamentarias de los dos principales partidos, y si bien es cierto que como resultado de las reformas electorales se produjo la entrada de candidatos independientes ante el Parlamento, éstos pronto fueron absorbidos y presentados como Diputados y Senadores por partidos minoritarios como el MAS, Causa R, y Convergencia Nacional.

Igualmente en el seno del máximo órgano legislativo del País se ha producido una gran movilidad política en el período actual. Así observamos los cambios de “banca política” (transfugio)¹⁷², por diversos motivos. De modo tal que hoy tenemos copeyanos que han pasado a ser independientes o adecos, masistas convertidos en “causaeristas” y causaeristas “adequizados”. Un grupo de independientes montó tienda aparte : Independientes por Venezuela¹⁷³.

Ahora bien, la presencia de los *outsiders* en Venezuela es observada a nivel regional y con ocasión del proceso de descentralización iniciado con las reformas políticas desde 1985, por ejemplo en las gobernaciones de los estados y en las

¹⁷² El *transfuguismo* implica : el abandono del partido sin renunciar al escaño, es un factor de disuasión a la hora de aplicar medidas disciplinarias a los cargos electos. Pradera, 1997 :182

alcaldías, tal como ha ocurrido en Colombia. Ultimamente, los partidos AD y COPEI parecen superar las situaciones adversas, sobre todo allí donde partidos minoritarios como la Causa R, habían tenido un espacio político muy importante, pero que carecían de la capacidad organizativa suficiente como para contrarrestar los efectos de las maquinarias políticas de los dos partidos mayoritarios.

En este momento las dos figuras percibidas de manera más clara bajo el calificativo de *outsiders*, postulables para la Presidencia en las elecciones de 1998. Encontramos a la Alcaldesa del Municipio Chacao (Caracas) Irene Saez, conocida internacionalmente desde 1988 cuando ganara un concurso de belleza, y a nivel nacional por su positiva gestión como gerente municipal. Además, habiendo sido reelecta en su cargo, cuenta con el apoyo de facciones muy importantes del partido COPEI y en menor medida de AD. Otros casos serían los del disidente de Acción Democrática, Claudio Fermín y el ex Gobernador del Estado Carabobo, Enrique Salas Romer. Posiblemente se agregaría a la esta lista el actual Gobernador del Estado Zulia Francisco Arias Cárdenas, un ex militar que elegido gobernador con el apoyo de la Causa Radical, cuenta con recursos económicos muy importantes en la región de mayor producción petrolera en América del Sur como para postularse a la presidencia.

En el resto de los países latinoamericanos, los *outsiders* han buscado tener alguna figuración política importante, pero hablar del fenómeno Fujimori ya se ha

¹⁷³ Cfr. Colomine, 1996

hecho común, sobre todo cuando se trata de interpelar a la política tradicional. En este sentido, insistentemente la “fujimorización” de la política se ha venido catalogando desde el punto de vista político como “una corriente en la cual los outsiders - candidatos independientes y antipolíticos al margen de todos los partidos establecidos - forman nuevas agrupaciones políticas, constituyen de manera autónoma sus bases sociales y organizan sus campañas de manera autónoma”¹⁷⁴.

El advenimiento de esta clase política extrapartido es una puerta abierta a la intervención del poder del Estado por grupos corporativos e intereses privados, con límites imprecisos y sin incentivos para los ciudadanos lo suficientemente democráticos como para mantener una cultura política democrática basada en los partidos.

Hasta cierto punto en algunos países de América Latina los partidos políticos han podido resistir las pruebas políticas de los *outsiders*, pero resulta muy notable la escasa capacidad de organización, la madurez y extensión en el tiempo, a la persistencia y funcionamiento continuo a nivel nacional, y a la claridad de sus objetivos relacionados con la obtención y el ejercicio poder político.

¹⁷⁴ Mayorga, 1995b:21-22