

## EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Estamos viviendo la etapa de transición democrática en América Latina y habiéndose restablecido los regímenes democráticos, los procesos electorales y sus principales actores —los partidos políticos— son hoy objeto de la más severa y despiadada de las críticas, cuando se revisa su *performance* como entidades responsables de la articulación y la agregación de intereses sociales.

En nuestro país el debate sobre la nueva ley de partidos políticos se analizará y legislará sobre como lograr el financiamiento transparente que permita la credibilidad de la sociedad civil en los partidos políticos.

El financiamiento de las campañas electorales y de las actividades de los partidos políticos, en América Latina -por quedarnos en estas latitudes solamente- se ha vuelto una actividad cada vez más costosa por el incremento de los gastos de las campañas electorales que se *disparan* por el uso de medios electrónicos de comunicación y organización, y la contratación de asesores extranjeros de *marketing*. Por otra parte, la dinámica y naturaleza del sistema democrático demanda que los partidos políticos tengan actividades ordinarias permanentes y no solo compitan en eventos electorales, lo cual genera un aumento en su necesidad de recursos.

Mientras la sociedad civil demanda que los partidos políticos se mantengan alejados del dinero de los grupos de interés y exige una drástica disminución del gasto en los procesos electorales, la realidad contrastante es otra y refleja un incremento progresivo.

En América Latina, y en el Perú el financiamiento privado ha sido y sigue siendo la fuente principal para cubrir los gastos electorales. Aquí, los casos de corrupción son mucho más abundantes por la dificultad de introducir mecanismos eficientes de control y fiscalización.

Desde hace un buen tiempo, en una considerable cantidad de países latinoamericanos se produjeron reformas que permitieron la introducción de aportes estatales para ayudar a los partidos a hacer frente a sus gastos electorales.

Esta provisión de fondos tuvo como objetivo, básicamente:

- i) aliviar la carga financiera de los partidos políticos y enfatizar su dependencia frente a los grupos de interés,
- ii) asegurar una mayor equidad en la competencia electoral entre las diferentes fuerzas contendoras; y
- iii) disminuir la influencia de grupos de interés en los órganos del Estado, para asegurar que sus decisiones reflejen siempre el interés común y no el particular, y para evitar la penetración de otros dineros ilegales.

No obstante, el financiamiento estatal debe establecerse en estricto apego al *principio de neutralidad* de los fondos públicos, para nivelar fuerzas y asegurar procesos electorales competitivos, protegiendo así a los partidos del excesivo control por parte de grupos de interés que puedan determinar sus acciones una vez instalados en el poder.

El *principio de neutralidad* debe garantizar que en la distribución de los recursos públicos entre los diversos actores electorales, no haya sesgos que favorezcan a fuerza política alguna.

El acceso al financiamiento estatal puede determinar la configuración del *sistema de partidos* tendiendo hacia el mantenimiento del *statu quo*, preservando la fuerza de las agrupaciones existentes, o facilitando el acceso de nuevos actores que se nutren del financiamiento estatal mientras construyen una base de adhesión propia. En igual forma, puede orientar la naturaleza de un *sistema electoral*.

A pesar de los avances significativos logrados en la región, En nuestro país aún nos falta la ley de partidos; tenemos muchas tareas aún inconclusas y estamos muy lejos de contar con sistemas adecuados de financiamiento de partidos políticos en todos los países, y con mecanismos eficientes y eficaces de control y fiscalización. Esto demuestra que los sistemas electorales, a pesar de las buenas experiencias de algunas naciones, no han podido superar -con la práctica y la legislación- rezagos notables en esta materia.

La eficiencia de los mecanismos de fiscalización no es mayor debido a que la promulgación de las normas legales pertinentes está en manos de los propios actores: los partidos políticos a través de sus legisladores.

Los sistemas de fiscalización deben ser sistemas sencillos, efectivos, realistas pero de aplicación estricta. Debe asegurarse la participación de la sociedad civil en la fiscalización del uso de dichos recursos.

Aunque, como ya se dijo, en América Latina el financiamiento privado sigue siendo la fuente principal para cubrir los gastos electorales, también es cierto que en la mayoría de los países prevalecen los sistemas mixtos de financiamiento. Estos sistemas mixtos, el establecimiento de un sistema neutral y equitativo de financiamiento estatal ha sido una de las debilidades más notorias.

En efecto, la contribución estatal, en los países que esta normado, la financiación de las campañas electorales ha presentado, desde sus inicios, un problema de acceso a las fuerzas emergentes y a los partidos minoritarios. El sistema ha sido sesgado hacia la consolidación de tendencias bipolares del electorado mediante el establecimiento de altas barreras de acceso.

En algunos países, se han reducido los requisitos de acceso y se ha dejado de utilizar el *rendimiento* electoral histórico de los partidos como parámetro para tener acceso al financiamiento público.

Por otra parte, en la mayoría de los países, ante la creciente necesidad de recursos para hacerle frente a campañas electorales cada vez más costosas, los partidos políticos recurren más al financiamiento privado, y al hacerlo ponen en peligro los principios que sustentan la democracia representativa, como el de la igualdad ante la ley, el pluralismo democrático y el derecho de asociación política consagrado constitucionalmente y en la mayoría de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, y consecuentemente vulneran los principios de un sistema electoral transparente y equitativo.

También debe mencionarse que no existe mucha legislación en cuanto a límites al gasto de las campañas electorales o al de los partidos políticos. Al nivel latinoamericano, solamente existen límites en las legislaciones de Brasil, Colombia, México, Uruguay y Venezuela. Y no hablamos únicamente de limitaciones en cuanto a montos, sino también

con relación a la naturaleza de los gastos. En este último caso, en general se permite financiar actividades de organización, dirección, censo y propaganda.

En la región, el desarrollo histórico constitucional evidencia una evolución en la actitud hacia los partidos políticos. Así como sucedió en Europa, en un momento inicial se presentó una oposición hacia el reconocimiento del papel de los partidos políticos. Hoy día es notable el desarrollo de un marco definido que reconoce la actividad partidaria como componente fundamental de la democracia y, por lo tanto, promueve una asistencia directa por parte del Estado a la labor de los partidos políticos.

Por labores de organización se entienden las actividades necesarias para el establecimiento de la estructura formal de los partidos. Se pueden incluir los gastos de inscripción del partido, la integración y funcionamiento de comités, asambleas y convenciones, la instalación de clubes, la celebración de reuniones, y los programas de preparación y capacitación de delegados fiscales y miembros de juntas electorales. Por actividades de dirección se entienden aquellas de programación, coordinación y ejecución de las actividades de los partidos políticos, incluida la gestión financiera. Las actividades de censo se refieren a la confección del registro de ciudadanos sufragantes y de los simpatizantes de cada partido. La propaganda se delimita en: exposiciones, discursos, conferencias de prensa y anuncios por radio y televisión, carteles, banderas, banderines, panfletos, boletines e insignias.

En países como México y Argentina, en los cuales se reconoce constitucionalmente el papel y las funciones permanentes de los partidos políticos dentro de la dinámica del sistema político, se han diseñado modelos de financiamiento público para sostener sus actividades permanentes.

En el continente americano también existen formas de financiamiento público indirecto, algunas de las cuales pasan inadvertidas para los ciudadanos y los interesados en estos temas. El financiamiento a las actividades parlamentarias de los partidos políticos, la propaganda de las instituciones de gobierno en un año electoral y el uso discrecional de fondos estatales se contemplan como modalidades indirectas de financiamiento público. También está el uso de espacios gratuitos en la radio y televisión públicas, y la utilización de instalaciones estatales para la realización de actividades de los partidos.

Parece ser cierto que estamos sobrados de diagnósticos sobre esta temática, y en ese sentido, es de nuestra preferencia entonces, para animar el debate y generar reacciones, ensayar algunas propuestas de reformas, con el norte puesto en el fortalecimiento de nuestros sistemas políticos y sistemas electorales.

El estudio de la experiencia de los países de la región latinoamericana nos revela que los problemas son comunes y las interrogantes están vigentes en toda la geografía continental. Consideramos que las sociedades de América, unas más que otras, deben responder a las siguientes cuestiones:

1. ¿Cuánto está dispuesta la sociedad a pagar por el mantenimiento de su
2. sistema político?
3. ¿Cómo controlar la influencia de los grupos de interés sobre los órganos de decisión del Estado?
4. ¿Cómo evitar la injerencia de dineros de dudosa procedencia en el escenario político?
5. ¿Cómo asegurar regímenes electorales competitivos y, por lo tanto, cómo nivelar las posibilidades de las diferentes fuerzas políticas de canalizar su mensaje al electorado?

6. ¿Cómo distribuir el financiamiento estatal de forma que sea lo más neutral posible?
7. ¿Qué papel quiere darle la sociedad a los partidos políticos: simples asociaciones para fines electorales, o asociaciones con una función permanente dentro del sistema político?

En consecuencia, ¿Se deben financiar por el Estado solamente las campañas electorales; solamente las actividades permanentes, o ambas?

Toda propuesta de reforma y la respuesta a las anteriores interrogantes debe tratar de alcanzar los siguientes objetivos:

- a) Reducir la influencia del dinero en las campañas electorales y en la política en general, mediante la disminución de su impacto, a través de medidas tales como acortar el tiempo de las campañas, fijar límites a los gastos y regular las contribuciones privadas.
- b) Orientar correctamente la inversión para que ésta recaiga en actividades que fortalezcan la cultura política y la promoción de los valores fundamentales, en lugar de despilfarrar el dinero en propaganda excesiva o en campañas negativas.
- c) Disminuir o erradicar los niveles de tráfico de influencias y corrupción, cuando esto sea evidentemente posible.
- d) Fortalecer la transparencia y la publicidad del origen y el uso de los recursos por parte de los partidos políticos.
- e) Promover sistemas políticos y electorales realmente competitivos y equitativos.

Para la consecución de estos objetivos es importante e impostergable impulsar la ley de partidos políticos en nuestro país. una reforma legal e institucional, reconociendo la particularidad cultural y sistémica de cada país; también, es necesario promover un cambio en las actitudes, los valores y el comportamiento de la clase política. Esto último, sin embargo, sólo se producirá frente a una actitud cada vez más crítica de la sociedad civil o no estatal. El norte de esta reforma debe tender a construir una nueva convergencia entre ética y política para lograr una revalorización de la política.

Sin embargo, no existen soluciones perfectas en el financiamiento de los partidos políticos, y por lo tanto no se puede partir de modelos abstractos ni ideales, sino del análisis riguroso de los elementos fácticos y *la particularidad del sistema electoral y sistema político* y su relación con el entorno.

La experiencia internacional demuestra que los sistemas intrincados y prohibitivos no son efectivos, ya que siempre existen vías alternativas para burlar los controles. La existencia de normas complejas de regulación no garantiza la erradicación de la *“desviación patológica”* del financiamiento y sus consecuencias negativas para el sistema democrático.

El desafío presente y futuro más importante es, precisamente, el tratamiento integral del tema. Hay que asegurar la existencia de un marco legal efectivo y debe lograrse la participación activa –con una actitud sensible y vigilante de las organizaciones de la sociedad civil. Los medios de comunicación masiva –con una objetividad absoluta– también tienen una responsabilidad y una tarea. La vigilancia cívica debe extenderse al seguimiento de los ingresos y los gastos de los partidos, así como a los procedimientos por los cuales se define a las contrapartes contractuales del Estado, especialmente aquellas corporaciones que resultan favorecidas con concesiones de obras y servicios que se pagan con fondos estatales.

En realidad, las alternativas en este campo no son múltiples. Se puede pensar en dos posiciones extremas que no resultan muy convenientes, y en un sistema intermedio que tienda un puente entre posturas y así evite los efectos negativos de los extremos. Por un lado está la adopción de un *sistema de financiamiento exclusivamente privado*. Sus consecuencias serían nefastas para garantizar el principio de independencia de los órganos del Estado, así como para la libre expresión de fuerzas, posiciones y planteamientos dentro de un sistema democrático competitivo.

Tal situación sería sumamente lesiva para la democracia, porque, como lo plantea Giovanni Sartori (.....) “es la competencia entre partidos con recursos equilibrados (políticos, humanos y económicos) la que genera democracia.” La problemática del financiamiento privado se debe analizar desde dos ópticas. Por una parte es deseable que los partidos políticos tengan medios para autofinanciar sus actividades, ya sean electorales o permanentes, como las de formación de liderazgos, promoción de la cultura política y la investigación especializada, las cuales reciben poca atención en el sistema vigente de financiamiento público. En esto debe incluirse la cobertura de sus gastos administrativos y de operación ordinaria.

Por otro lado, es interés de la sociedad que los partidos políticos sean independientes del poder de los grandes grupos económicos o de interés, que pretenden influir sobre la formación de políticas públicas a través de sus contribuciones a los partidos políticos.

En el otro extremo se encuentra el *sistema de financiamiento exclusivamente estatal*. El Estado provee el financiamiento tanto para campañas electorales como, idealmente, también para los gastos ordinarios de los partidos, prohibiendo el financiamiento privado. El Estado juega un papel importante para asegurar procesos electorales competitivos y transparentes que se reconozcan como legítimos por la sociedad.

Esto podría resultar muy oneroso, para nuestra sociedad ya que tenemos problemas de pobreza, desarrollo social y económico aún por resolver; a su vez la dependencia exclusiva de los fondos públicos puede ocasionar una excesiva burocratización de las estructuras partidarias y un distanciamiento de la sociedad civil. A ello debemos agregar la imposibilidad de controlar las contribuciones privadas, que igualmente se producirán aunque estuviesen vedadas por la ley.

En el centro del espectro se encuentran los *sistemas mixtos de financiamiento, tanto público como privado*, que son los que prevalecen en América Latina, y esto nos lleva a contemplar otro punto importante de la reforma necesaria: *en la mayoría de los países del continente se financian únicamente los gastos electorales de los partidos*. Esta tendencia ha influido determinantemente en la formación de la cultura del **electoralismo** que caracteriza a los partidos políticos.

México y Panamá resultan ser dos buenos casos de estudio de este sistema, ya que en ambos países se financian con fondos estatales no sólo las campañas electorales sino las actividades permanentes de los partidos políticos.

Como dijimos que la intención era generar un debate constructivo, a continuación se expresan algunas propuestas puntuales de reforma sobre financiamiento de partidos políticos.

1. Impulsar un modelo mixto que contemple el financiamiento estatal tanto de las actividades permanentes como de los gastos electorales de los partidos políticos, y una regulación del financiamiento privado basada en la publicidad de las donaciones, de forma que se asegure una mayor transparencia.
2. Proveer, dentro del sistema mixto, que el financiamiento estatal garantice:
  - i) el derecho de asociación política (consagrado en todos los instrumentos internacionales de derechos humanos);
  - ii) el principio de independencia de los órganos del Estado;
  - iii) el principio de igualdad.
3. Definir los requisitos legales de acceso al financiamiento estatal (como ya existen en Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Uruguay y Venezuela) pero que no sean tan rigurosos que terminen convirtiéndose en barreras de ingreso para nuevas fuerzas o partidos minoritarios, anulando la expresión del pluralismo necesario en todas las sociedades.
4. Disminuir drásticamente la duración de las campañas, y establecer límites a los gastos de publicidad y propaganda, sobre todo en los medios de comunicación electrónica, que es un verdadero *disparador* de dinero.
5. Asegurar un elenco mínimo de condiciones equitativas en la contienda electoral, facilitando a los partidos políticos un acceso equivalente a todos los medios de comunicación masiva, de modo que se asegure un efecto neutral de los recursos estatales.

Publicitar las contribuciones individuales, de tal forma que un auditor interno en cada partido divulgue periódicamente el origen y el monto de todas las contribuciones. Esta obligación conduce a la transparencia y a la diversificación de las fuentes de financiamiento de los partidos. Además, permite el desarrollo de una actitud participativa y contralora de los ciudadanos, quienes tendrán herramientas para conocer y evaluar las intenciones de las fuerzas económicas detrás de cada partido político.
7. Prohibir las donaciones de personas jurídicas, las sociedades anónimas y las donaciones procedentes del extranjero.
8. Confirmar a los organismos electorales como los responsables naturales del control y fiscalización del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales, asegurándoles contar con procedimientos y mecanismos de supervisión suficientes.
9. Establecer órganos internos de vigilancia, tales como Consejos o Comités de Control Ético, y Auditorías Internas de los partidos políticos.
10. Auditar efectivamente los gastos de los partidos políticos como condición indispensable para recibir el beneficio del financiamiento estatal. Para estos efectos, es necesario uniformar los sistemas contables de los partidos políticos, asegurando una aplicación estándar de las medidas de control y fiscalización que incluya, al menos, un esquema de periodicidad para la presentación de informes y la realización de auditorías contables y financieras.
11. Divulgar los resultados de las auditorías contables y financieras, preferentemente antes de la elección de que se trate.
12. Disponer de mayores recursos para la formación política y la capacitación de cuadros dirigentes, con el fin de lograr un mayor nivel de desarrollo de la cultura política en la región propiciando un cambio en los valores y actitudes de la clase política.
13. Cumplir efectivamente con la obligación de los funcionarios públicos de rendir cuentas. En esta dirección es importante contar con legislación que permita dar seguimiento puntual a las variaciones en la situación patrimonial de los funcionarios de elección popular, mediante la presentación de declaraciones juradas de su patrimonio, auditadas por contadores certificados, al inicio de su postulación, una vez al año, y al

dejar el cargo. Aunque muchos funcionarios han encontrado formas de encubrir sus bienes, registrándolos a nombre de terceros, de sociedades o, hasta de su cónyuge, medidas de este tipo previenen al funcionario de la actitud vigilante que está asumiendo la sociedad civil.

La fiscalización del financiamiento de los partidos es una responsabilidad compartida entre los órganos del Estado, los partidos políticos y la sociedad no estatal. La fiscalización contribuye a la certeza y a la equidad. Y esto está a la base de los sistemas electorales, junto con el aumento en la conciencia crítica de la sociedad civil, que está llamada a ser el motor que genere reacciones y respuestas, que impriman indeleblemente la transparencia que actividad demanda. La política debe rescatar la dignidad que tuvo y que nunca debió perder.