

LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA: ESTADO ACTUAL Y PROPUESTAS DE REFORMA (1)

Por M.^a LUISA RAMOS ROLLÓN

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN: LOS PARTIDOS EN LOS SISTEMAS POLÍTICOS LATINOAMERICANOS.—2. LA FINANCIACIÓN DE PARTIDOS.—3. LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS EN AMÉRICA LATINA: REGULACIONES Y REALIDADES.—4. EQUIDAD Y ÉTICA EN LA FINANCIACIÓN DE PARTIDOS: LAS NUEVAS PROPUESTAS.—5. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN: LOS PARTIDOS EN LOS SISTEMAS POLÍTICOS LATINOAMERICANOS

La democratización que se llevó a cabo en la mayoría de los países de América Latina en la década de 1980 puso de manifiesto la centralidad de los partidos políticos como actores clave del proceso político sobre los que recaía gran parte de la responsabilidad por el buen funcionamiento de los nuevos regímenes (2). Entre los retos de la consolidación democrática, la debilidad de los partidos y de los sistemas de partidos fue considerada una de las mayores

(1) Este trabajo se enmarca en la investigación «Partidos políticos y gobernabilidad en América Latina» en la que participa la autora, que se lleva a cabo en el Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca, financiada por la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (SEC97-1458) y que dirige el Dr. Manuel Alcántara Sáez.

(2) Estas consideraciones han sido desarrolladas, entre otros, por el trabajo clásico de G. O'DONNELL, P. SCHMITTER y L. WHITEHEAD: *Transitions from Authoritarian Rule*, Johns Hopkins Univ. Press, Baltimore, 1986, o por las recientes aportaciones recogidas en el volumen de S. MAINWARING y T. SCULLY (Eds.): *Building democratic institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford University Press, Stanford, California, 1995.

dificultades que obstaculizaba el rendimiento de los nuevos regímenes. Asimismo, cuando ya el debate sobre la consolidación parecía haberse agotado, la interpretación de estas dificultades en clave de gobernabilidad también otorgó a estos actores un papel esencial en la consecución del denominado buen gobierno. En el marco de la importancia de estos actores en el proceso político latinoamericano actual, dos funciones de las clásicas de los partidos políticos han requerido una mayor atención y sobre ellas se han orientado a su vez las mayores críticas a los partidos: la función de representar las demandas sociales y la función de diseñar políticas. Así, socialmente se está cuestionando la capacidad de acción y de imaginación de los partidos para representar nuevas y viejas identidades y políticamente su habilidad para diseñar políticas (3).

Sin embargo, no se puede decir que ésta sea una situación novedosa. Nunca los partidos han poseído una capacidad de representación social y de acción política como para poder hablar de ellos como actores centrales de la política latinoamericana. Se han movido en medio de una baja institucionalización contrastada con un fuerte liderazgo, rasgo característico de todo el proceso político latinoamericano. Además de este papel menor de los partidos en el seno del sistema político y de su personalismo caudillista, otras características seculares de los partidos políticos latinoamericanos, relativamente asumidas por la bibliografía especializada (4), han sido su falta de cohesión, de disciplina interna y de homogeneidad programática, su carácter interclasista, su inestabilidad, su tendencia a la fragmentación y su bajo grado de institucionalización. Las recientes aportaciones sobre el tema de los partidos políticos otorgan a éstos el papel relevante en el proceso de consolidación democrática que ha sido señalado previamente (5), que no sólo se refiere a la relación entre sistema de partidos y estabilidad democrática, sino que también viene definido por

(3) Así se recoge en O. LANDI: «Outsiders, nuevos caudillos y media politics» en C. PERELLI, S. PICADO y D. ZOVATTO (Comps.): *Partidos y clase política en América Latina en los 90*, ed. Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), San José, Costa Rica, 1995; R. A. MAYORGA: «Outsiders y kataristas en el sistema de partidos, la política de pactos y la gobernabilidad en Bolivia», en C. PERELLI, S. PICADO y D. ZOVATTO (Comps.): *Op. cit.*; en C. PERELLI: «La personalización de la política. Nuevos caudillos, outsiders, política mediática y política informal»; en C. PERELLI, S. PICADO y D. ZOVATTO (Comps.): *Op. cit.*; o en E. DEL CAMPO, y M. L. RAMOS: «La paradoja partidista: institucionalización y representación en los partidos políticos latinoamericanos», en *América Latina Hoy*, núm. 16, agosto 1997.

(4) Ver J. P. BERNARD, N. CERQUEIRA SILAS, H. GRAILLOT, L. MANIGAT y P. GILHODES: *Guide to the Political Parties of South America*, The Pelican Latin American Library, 1973, 575 págs. (1.ª ed. Tableau des partis politiques en Amérique du Sud, ed. Armand Colin, 1969); M. CAVAROSZI y M. A. GARRETON (Coords.): *Muerte y resurrección. Los partidos políticos en el autoritarismo y las transiciones del Cono Sur*, ed. FLACSO, Santiago de Chile, 1989, 521 págs., y R. H. McDONALD y J. MARK RUHL: *Party Politics and Elections in Latin America*, Westview Press, Boulder, 1989, 386 págs.

(5) Entre otros, son especialmente significativos los siguientes trabajos: S. DUTRENIT y L. VALDÉS (Coords.): *El fin de siglo y los partidos políticos en América Latina*, ed. Instituto Mora/Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, México, 1994; S. MAINWARING y T. SCULLY (Eds.): *Op. cit.*; y C. PERELLI, S. PICADO y D. ZOVATTO (Comps.): *Op. cit.*

aspectos sustantivos de estos actores relacionados con la forma en la cual hacen frente a los retos que tiene planteada la sociedad en estos momentos y que reflejan la paradoja que señalan Perelli, Picado y Zovatto (1995: XVI) al contrastar la generalizada valoración de la democracia como «posibilidad de ejercer la libertad individual y de hacer respetar los derechos humanos de los habitantes» con las duras críticas que reciben los gobiernos, los parlamentos, las organizaciones partidarias y la clase política en general. En suma, en América Latina en general los partidos políticos se encuentran inmersos en un proceso de fuerte deslegitimación (6). Por tanto, uno de los desafíos pendientes es interpretar cómo se pueden reedificar democráticamente unas instituciones profundamente deslegitimadas pero que son consideradas la esencia de los sistemas democráticos (7).

En este escenario, han proliferado nuevas estructuras de representación política, con nuevos estilos de organización interna, ocupando un rango que va desde los nuevos liderazgos y nuevas prácticas en partidos ya consolidados al surgimiento de movimientos y grupos sociales que se articulan y actúan políticamente al margen del diseño partidista, pasando por la creación de nuevos partidos y nuevas plataformas electorales que pretenden (y logran, en algún caso) constituirse en alternativa a los partidos políticos. En todo caso, se ha generalizado el modelo de partido «atrapalotodo», según la terminología de Kirchheimer (8), o en palabras de Panebianco (9) «partido electoral-profesional», que ha supuesto una erosión del vínculo partido-sociedad civil y un fortalecimiento de la relación entre partido y Estado. El riesgo evidente a la partidización del Estado se acentúa al enfatizar los partidos en su

(6) De acuerdo con el Latinobarómetro de mayo-junio de 1995, de los siete países más grandes de América Latina el porcentaje de encuestados que declararon no estar cerca ni tener simpatía por ningún partido político osciló entre el 31 por 100 de Uruguay y el 65 por 100 de Brasil, estando la media en el 52 por 100. Este hecho acentúa la ya baja participación en los partidos políticos y los bajos índices de afiliación, generalizando el proceso de desafección partidista y la caracterización de los individuos como apolíticos.

(7) En este sentido, resulta sumamente sugestivo utilizar como herramienta básica de análisis el concepto de institucionalización del sistema de partidos como variable explicativa del grado de consolidación democrática y de la capacidad de gobernabilidad de un país, tal como realizan S. MAINWARING y T. SCULLY: «Introduction», en S. MAINWARING y T. SCULLY (Eds.): *Op. cit.* A lo largo de estas lecturas se pueden extraer ideas en cuanto a la influencia de los cambios y los retos actuales en el grado de institucionalización de los sistemas de partidos, o lo que según este análisis es lo mismo, en el proceso de consolidación democrática. A juicio de Mainwaring y Scully, los partidos políticos en América Latina no han sabido hacer frente a la complejidad social creciente, no han sido actores importantes en la resolución de problemas, sino que más bien los han exacerbado. Argumentan que la crisis económica y la entrada de los medios de comunicación en la arena política contribuyen a debilitar aún más los sistemas de partidos. Es decir, se podría pensar que los partidos políticos en América Latina están desaprovechando la oportunidad que el ciclo de elecciones continuadas puede tener para la institucionalización del sistema de partidos como vía para la consolidación de los sistemas democráticos.

(8) O. KIRCHHEIMER: «El camino hacia el partido de todo el mundo», en K. LENK y F. NEUMANN (eds.): *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Anagrama, Barcelona, 1980, pág. 328.

(9) A. PANEBIANCO: *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988.

función de generar gobiernos. Por tanto, las consideraciones generales de Mair (10) son perfectamente aplicables al caso latinoamericano en el sentido de «que los partidos son ahora cada vez más fuertes, pero son también más remotos; tienen más control, pero son también menos poderosos; y son al mismo tiempo más privilegiados, pero también menos legítimos (11)».

Estos cambios en la relación entre los partidos y la sociedad ponen de relieve algunos nuevos rasgos de la acción partidista, desde los cambios en las motivaciones de los políticos para dedicarse a la política al establecimiento de nuevas relaciones con los medios de comunicación o un aumento espectacular del precio de la política. Estos elementos podrían considerarse expresión de la crisis en la función de representación de demandas de las estructuras partidarias, por lo que el cambio que supone la entrada en la arena política de los medios de comunicación, asumiendo funciones de intermediación que previamente poseían los partidos políticos, da lugar a una reducción de la contienda política entre líder y masa, al surgimiento de fuertes liderazgos y de *outsiders*, entre los que el caso Fujimori parece estar deviniendo en ejemplo que da lugar a la conceptualización de nuevas y viejas expresiones de candidatos *antipartido*, es decir, candidatos que se postulan al margen de los partidos tradicionales o hasta al margen de cualquier partido, arropados únicamente por una cierta maquinaria electoral. Según plantea Spíndola, entre los factores que intervienen actualmente en el comportamiento electoral, junto a las lealtades del votante o a aspectos institucionales como el sistema electoral, hay que situar las estrategias de las campañas, los tipos de liderazgos o el apoyo de los *mass media* (12). En este orden de cosas, el fenómeno partidista en la actualidad va asociado al problema del crecimiento de los gastos de las campañas electorales de los partidos políticos y de los candidatos y por tanto, de la cuestión de cómo se financian una campañas que cada vez se *americanizan* más (13), orientándose hacia un modelo más profesionalizado, en el que, tal como analiza Spíndola (14), la construcción de la imagen del candidato tiene una mayor importancia que el programa del partido; es más dependiente de los recursos económicos que de los humanos y se apoya más en el *marketing* de los candidatos a través de la venta de su imagen en los medios de comunicación que en el contacto personal con los votantes (15). En este contexto,

(10) P. MAIR: «Party Organizations: From Civil Society to the State», en R. S. KATZ y P. MAIR (Eds.): *How Parties Organize*, Sage, Londres, 1992, pág. 19.

(11) Estos aspectos han sido analizados con más detalle en E. DEL CAMPO y M. L. RAMOS: *Op. cit.*

(12) R. SPÍNDOLA: «The roles of parties in Latin America's re-democratization», ponencia presentada al *European Consortium of Political Research Joint Session*, Warwick, 23-28 de marzo de 1998, pág. 9.

(13) A tenor de lo señalado, por ejemplo, por A. ÁNGEL y B. POLLACK: «The Chilean Elections of 1989 and the Politics of the Transition to Democracy», en *Bulletin of Latin American Research*, vol. 9, núm. 1, 1990, págs. 1-23.

(14) R. SPÍNDOLA: *Op. cit.*, pág. 10.

(15) Navas Carbó enumera los cambios que en este terreno se han producido en América Latina en la década de 1980: el uso cada vez más difundido y sofisticado de los medios de comunicación; la incorporación de servicios de expertos políticos en la elaboración y el desarrollo de las estrategias de

cómo consiguen los partidos los recursos económicos que necesitan se convierte en una de las preguntas clave que conviene plantearse al analizar la relevancia de los partidos políticos antes apuntada. De hecho, la financiación partidista se constituye en la actualidad en elemento central del debate político de gran parte de los países latinoamericanos, a pesar de lo cual la mayoría de las aportaciones recientes sobre los partidos políticos siguen ignorando de forma explícita esta cuestión (16).

En el marco de esta complejidad para explicar la capacidad de representación de los partidos políticos, interviene aún otro factor asociado a los fenómenos señalados, el de la corrupción política, o lo que Lozano (17) denomina la «cultura de la corrupción». En este orden de cosas, en la mayoría de los países latinoamericanos se están debatiendo medidas legislativas que posibiliten la transparencia en la financiación de los partidos, tratando de evitar de esa forma los problemas de corrupción política asociados a la misma o las desigualdades en la competición electoral, en una línea de debate generalizado, tal como se apuntó en el Preámbulo de la Convención Interamericana contra la corrupción de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), según la cual «el combate contra la corrupción fortalece las instituciones democráticas». Como tantas veces en la historia latinoamericana, se intentan reconducir los procesos políticos mediante cambios en el diseño institucional. En este sentido, resulta especialmente sugestivo tratar de interpretar el sentido de estas reformas de manera comparativa. En particular, cuáles han sido las esferas de incidencia de las mismas y qué efectos pueden tener en el desarrollo de las funciones de los partidos pasan a ser las preguntas que marcarán el desarrollo de las siguientes páginas. Para ello, se ofrece inicialmente un panorama del estado actual de la financiación de partidos políticos en América Latina, así como una breve reflexión sobre el tratamiento que la ciencia política ha dado al tema de la financiación de partidos en el marco de la relación entre el dinero y la política.

campaña (consultores políticos y especialistas en comunicación); y la inclusión de los adelantos de la ciencia y la tecnología (nuevos métodos de análisis socio-político, económicos y estadísticos) que por su calidad misma de bienes importados resultan altamente costosos. X. NAVAS CARBÓ: «El financiamiento de los partidos políticos en América Latina», en D. NOHLEN (comp.): *Democracia y neocrítica en América Latina*, Vervuert Americana, Madrid, 1995, págs. 108-109.

(16) Excepción es el trabajo de X. NAVAS CARBÓ: «El financiamiento de los partidos políticos en América Latina», en D. NOHLEN (comp.): *Democracia y neocrítica en América Latina*, Vervuert Americana, Madrid, 1995, págs. 106-128. Sin embargo, una de las más recientes aportaciones sobre el tema de los partidos políticos, puede servir como ejemplo de hasta que punto la financiación de los partidos políticos es ignorado sistemáticamente, lo que es más significativo teniendo en cuenta que se asume como parte central del análisis la cuestión de la transparencia electoral. AA.VV.: *Transparencia electoral. Rediseño de partidos políticos*, Konrad Adenauer Stiftung, Caracas, 1997.

(17) J. LOZANO: «El combate contra la corrupción. Una dimensión internacional», en B. FRANCO-CUERO (Comp.): *La corrupción y la lucha contra la corrupción*. Fundación Konrad Adenauer, Pontificia Universidad Javeriana y Goethe Institut, Bogotá, 1997, págs. 18-19.

2. LA FINANCIACIÓN DE PARTIDOS

La ciencia política ha tratado sólo de forma secundaria el tema de la financiación de los partidos, a pesar de la enorme literatura que se ha dedicado al tema de los partidos políticos. Sólo recientemente el tema de la financiación ha despertado un creciente interés que, sin embargo, se ve frenado por las grandes dificultades para conseguir información fidedigna sobre el mismo y por la existencia de temas colaterales que lo complican. Aun así, la actualidad ha ido por delante en este caso de las ciencias sociales, y por tanto, finalmente la ciencia política ha tenido que orientarse también hacia una mayor profundización en el conocimiento de la financiación de partidos.

En el ámbito de la ciencia política se ha establecido una relación entre el tema de la financiación de los partidos políticos y su papel en el estado democrático (18). Se asume que la financiación pública de los partidos políticos no es más que el resultado de la evolución de los sistemas democráticos y de la relevancia de los mismos en estos sistemas. Así, la inicial clasificación de Duverger (19) entre partidos de cuadros y partidos de masas es el punto de partida a partir del cual diferenciar entre los partidos como entes privados o entes semipúblicos, como plataformas subvencionadas por ciertas élites o entidades necesitadas de los recursos del mayor número de militantes posible. Triepel (20) estableció las etapas en la relación entre derecho y partidos políticos, la última de las cuales sería la regulación pública de los partidos políticos y su introducción en las constituciones como reconocimiento a su protagonismo en la construcción de los regímenes democráticos. Esta constitucionalización de los partidos políticos fue acompañada de los dos elementos que Del Castillo (21) presenta como centrales en la evolución de la institución partidista: el crecimiento de las necesidades económicas de los partidos, consecuencia del incremento en los gastos electorales y de los gastos de mantenimiento permanente de la organización y la crisis en los sistemas tradicionales de financiación para hacer frente a una nueva situación de crisis de militancia. Todo ello da como resultado lo que Von Beyme (22) denomina la estatalización de las organizaciones partidistas, consolidada sobre todo en la financiación pública de los partidos. A juicio de Blanco Valdés (23), la financiación pública directa de los partidos políticos en los países occidentales «resultó perfectamente coherente no sólo con el afianzamiento político progresivo de las funciones de las organizaciones partidistas que se produce tras la

(18) F. FERNÁNDEZ LLÉBREZ: «La financiación de los partidos políticos: evolución y rasgos generales», en M. MELLA (ed.): *Curso de partidos políticos*, ed. Akal, Madrid, 1997.

(19) M. DUVERGER: *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

(20) H. TRIEPEL: «Derecho constitucional y realidad constitucional», en K. LENK y F. NEUMANN (eds.): *Teoría y sociología crítica de los partidos políticos*, Anagrama, Barcelona, 1980.

(21) P. DEL CASTILLO: *La financiación de partidos y los candidatos en las democracias occidentales*, ed. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1985, pág. 3.

(22) K. VON BEYME: *La clase política y el estado de partidos*, Alianza, Madrid, 1995, pág. 169.

(23) R. BLANCO VALDÉS: *Op. cit.*, pág. 164.

segunda guerra mundial, sino también con el reconocimiento que encontrará su mejor y más significativa expresión en la constitucionalización de los partidos».

Se consideró que la financiación pública podría evitar la desigualdad de oportunidades de los diferentes competidores políticos; democratizando la financiación se podrían nivelar las diferencias, permitir una mayor independencia de sectores económicos y garantizar que los partidos pudieran cumplir las funciones que les encomendaban las constituciones. En definitiva, se consideró que esta solución es la que permitiría superar los dos problemas que Del Castillo apunta como centrales en el tema de la financiación de partidos: la desigualdad económica que vulnera el principio de igualdad de oportunidades y la dependencia política frente a determinados intereses económicos por encima de los sectores sociales representados. Así pues, la constitucionalización de los partidos políticos supuso la dotación de una entidad semipública al incorporar la cuestión de la necesidad del financiamiento público de los partidos políticos. Entonces, la financiación pública se justifica en tanto presupone que los partidos políticos son instituciones del Estado necesarias para que éste funcione, por lo que su financiación procede de las arcas públicas. Optando por el financiamiento público se está intentando evitar o disminuir la incidencia de intereses particulares y, en definitiva, del dinero en el desempeño de las funciones partidistas. Por tanto, lo que se persigue es crear condiciones más equitativas en la competencia electoral entre los diversos actores políticos y una mayor transparencia en la financiación. Sin embargo, esta estatalización de los partidos y su dependencia económica con respecto a los recursos estatales, son fenómenos que repercuten en un alejamiento progresivo de la clase política con respecto a la sociedad, dando lugar a la crisis de militancia de los partidos y a su creciente deslegitimación como instituciones políticas (24).

Es en este contexto en el que toman cuerpo los argumentos que apuestan por una desregulación de los recursos partidistas y por dejar que sea el mercado el que actúe como mecanismo dinamizador de la institución partidista (25). La financiación privada parte del supuesto de que los partidos políticos son instituciones privadas por lo que sus apoyos económicos deben provenir del ámbito privado. Para superar el inconveniente evidente de que la financiación privada genere una desmesurada influencia de ciertos intereses particulares sobre los partidos, se argumenta que siempre que se pongan límites y controles a estas contribuciones, este tipo de

(24) Este tema ha sido suficientemente analizado por diversos autores, como K. VON BEYME: *Op. cit.*; C. OFFE: *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, ed. Sistema, Madrid, 1988; K. LAWSON y P. MERKL (eds.): *When Parties Fail: Emerging Alternative Organizations*, Princeton Univ. Press, Princeton, 1988; R. S. KATZ y P. MAIR: *Op. cit.*; o A. PANEBIANCO: *Op. cit.*, por citar sólo algunos trabajos ya clásicos.

(25) Así se desprende del análisis que hace Del Castillo para el caso español, para la que «todos los grupos políticos salvo Izquierda Unida "comparten un espíritu favorable a que las normas permitan que las contribuciones privadas desempeñen un papel más relevante en la financiación de los partidos"». P. DEL CASTILLO: «La financiación de los partidos políticos», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 41, segundo cuatrimestre, 1997, págs. 163-164.

financiación supone un mayor enraizamiento de los partidos en la sociedad. Pasquino (26) introduce un nuevo elemento de reflexión al plantear la diferencia entre financiación pública sustitutiva de cualquier otra fuente de financiación o meramente aditiva de las existentes y supuestamente generadora de los problemas existentes, caso que se presenta en buen número de países y que sitúa el problema en la posición inicial con el agravante de los problemas asociados a la financiación pública. Así pues, los sistemas pueden no hacer sino sumar problemas de uno y otro sistema sin reducir los exclusivamente asociados a cada uno de ellos (27).

Por último, existen diversas variedades de financiación pública. Una primera distinción es la que diferencia entre financiación pública directa, cuando los partidos reciben directamente algún tipo de subvención con cargo a los presupuestos generales del Estado y financiación pública indirecta, cuando se subvencionan sólo determinadas actividades de los partidos políticos. En el caso de la financiación pública directa, pueden ser objeto de financiación tanto los gastos permanentes de los partidos políticos como los gastos electorales. En el caso de la financiación pública indirecta se puede diferenciar entre la llamada financiación en especie, que puede incluir tanto el acceso a los medios de comunicación como las tarifas postales y telefónicas especiales o beneficios fiscales especiales, consistentes en un trato fiscal especial en términos de exenciones y desgravaciones. Son, asimismo, relevantes, los criterios para otorgar las subvenciones públicas, utilizando criterios de proporcionalidad para la dotación de estas cantidades o imponiendo barreras legales (de un determinado porcentaje de votos o de la obtención de representación política traducida en escaños o concejales) para poder optar a este tipo de financiación.

Por lo que respecta a la financiación privada, los elementos que resultan relevantes son: las fuentes, los controles y los límites. Las fuentes, o el origen de las donaciones a los partidos, oscilan en un rango que va de las cuotas de los afiliados, a las donaciones anónimas, los préstamos y créditos o los denominados «ingresos atípicos», que pueden incluir tanto las aportaciones extranjeras como las entregas de empresas a cambio de diferentes tratos de favor de la administración a la que esté vinculada el partido. Por tanto, la financiación privada es relevante en la medida en que se pueda imponer un control sobre estos gastos. La obligatoriedad de donaciones públicas o la limitación de los gastos electorales son mecanismos de control que intentan promover la igualdad entre partidos impidiendo que el acceso a medios económicos sea un factor discriminante. Por tanto, y de acuerdo con Del Casti-

(26) G. PASQUINO: «Contro il finanziamento pubblico di questi partiti», en *Degenerazione dei partiti e riforme istituzionali*, Laterza, Bari, 1982, págs. 45-72. Esta referencia está tomada de R. L. BLANCO VALDÉS: «La problemática de la financiación de los partidos políticos en España: regulación jurídica y propuestas de reforma», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 87, enero-marzo 1995, pág. 164.

(27) Éste es el fenómeno que apunta Von Beyme cuando se refiere al caso alemán ya que «la República Federal de Alemania ha intentado con la mejor intención crear el mejor de los mundos posibles en la financiación de los partidos políticos combinando ambos modelos. Por el contrario, creó el peor de los mundos a través de una doble utilización en provecho propio de las arcas del Estado por parte de la clase política: subvenciones estatales más exenciones fiscales a los donativos políticos», *op. cit.*, pág. 170.

llo (28), parece que el problema de la transparencia «es decir, sobre el requisito de la identidad de los donantes, es en donde se encuentra realmente el nudo gordiano de la cuestión».

En definitiva, la financiación pública se puede interpretar como un intento de resolver los dos grandes problemas que van asociados a la libre financiación de los partidos: por un lado, que todas las opciones políticas gocen de una igualdad de oportunidades, que no haya partidos que partan de una situación de privilegio producto de las características de las bases sociales que les apoyan. En este sentido, la cuestión es cómo combinar la necesaria equidad entre los partidos con los problemas que lleva asociada una dependencia de los partidos a los gastos estatales, entre los cuales no es el menor el incremento del gasto público; por otra parte, que la financiación privada puede ir asociada a las prácticas de financiación que se han denominado atípicas y que en muchos casos entran de lleno en lo que se denomina corrupción (29), que obliga a establecer controles y regulaciones a la libre financiación de los partidos. Así pues, establecer controles sobre el origen y la cuantía de los ingresos de procedencia privada es la forma de resolver el problema. En esta línea, la situación de los partidos y sus propuestas de reforma están marcadas por una doble controversia: equidad *versus* independencia estatal y ética política *versus* libertad. Con estas claves se analizarán los casos latinoamericanos.

3. LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS EN AMÉRICA LATINA: REGULACIONES Y REALIDADES

La totalidad de los países latinoamericanos contemplan actualmente la posibilidad de que los partidos políticos reciban financiamiento público siguiendo el modelo europeo antes descrito. Esta modalidad se inserta en la línea existente en otros países, donde la evolución democrática llevó aparejada la constitucionalización de los partidos y, por tanto, su consideración como entes semipúblicos (30), los cuales requerían de una financiación a cargo de los presupuestos generales, tal como ha quedado expresado previamente. Esta modalidad, en el caso latinoamericano, se complementa con el rasgo paternalista de la política latinoamericana que conduce a unas prácticas de subvención de las actividades partidistas. Además, hay que señalar que se han

(28) DEL CASTILLO: *Op. cit.*, 1997, pág. 165.

(29) Se podría considerar la definición que de corrupción política aporta Lamo de Espinosa, de acuerdo al cual «political corruption always implies the substantial (if not formal) violation of rules regulating the behavior of public offices and civil servants. All cases of political corruption are therefore cases of misuse of public authority, either in a flagrant and clear way or through the systematic distortion of discretionary powers». E. LAMO DE ESPINOSA: *Political corruption and economic ethics*, mimeo, 1996, pág. 1.

(30) La mayoría de las constituciones latinoamericanas conciben a los partidos políticos como asociaciones privadas que realizan funciones públicas o de interés general.

promulgado leyes específicas sobre partidos políticos en la mayoría de los países latinoamericanos y sobre legislación electoral.

Tal como se expresó previamente, el tema de la financiación ha entrado de lleno en el debate político por su evidente relación con la importancia de los partidos políticos, por un lado, y con el encarecimiento de los gastos de los mismos, por otro, tanto los relativos a las campañas como a sus gastos corrientes. Los problemas señalados a nivel general tienen su expresión en América Latina en diversos hechos acontecidos en la última década. Así, se puede considerar ejemplo representativo de la situación de desigualdad entre los competidores políticos asociada a la diferente caracterización socioeconómica de los apoyos con que cuenta cada partido el caso chileno, en el que los partidos políticos de la derecha están apoyados económicamente por la clase empresarial de forma manifiesta. La solución a esta cuestión del financiamiento público genera, sin embargo, situaciones problemáticas asociadas a la excesiva dependencia de los partidos con respecto al Estado, como ha sido el caso venezolano, que se encuentra además en un contexto económico marcado por un enorme déficit público que este hecho acentúa. El otro problema de los planteados, la vinculación de determinados partidos a ciertos grupos económicos, lícitos o ilícitos, a cambio de ciertos favores cuando tal partido está en el gobierno, es de difícil análisis por cuanto se combina el hecho de ser quizá un fenómeno enormemente extendido en América Latina en diferentes niveles con la inherente dificultad para conocer este tipo de prácticas. Los casos boliviano y colombiano han sido en los últimos años algunos de los más conocidos (31). Por último, tratando de reducir estas prácticas corruptas, la mayoría de los países han implantado o están en la línea de implantar controles que permitan conocer la identidad de los donantes, que prohíban determinados tipos de donaciones o que simplemente persigan la reducción de los gastos de las campañas para intentar evitar que los partidos entren en estas carreras enloquecidas por conseguir recursos económicos. Sin embargo, el problema asociado a este hecho es de doble faceta: la posibilidad de que el control sea excesivo, con lo cual se atenta contra la libertad de los donantes, como puede ser el caso colombiano (32), o que los controles sean de tal carácter que en la práctica sea casi imposible hacerlos efectivos, como puede suceder en Argentina (33).

Por tanto, de acuerdo con la situación señalada, si bien la mayoría de los países contempla la posibilidad de la financiación pública, sin embargo, con el fin de reducir

(31) En Bolivia, en 1994 un narcotraficante denunció haber apoyado las campañas del MNR de 1987 y 1989, razón por la cual Jaime Paz Zamora se vio obligado a retirarse de la arena política.

(32) En Colombia, a partir de la Ley 130 de 1994 sobre partidos políticos, se pide la publicidad y la fiscalización de los gastos de los partidos, se imponen límites a los gastos y se exige la identificación de todos los donantes y acreedores.

(33) La Constitución de 1994 señala en su artículo 38 que «los partidos políticos deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos».

los riesgos de una financiación exclusivamente pública o con el objetivo de adecuar la legislación a la realidad, la mayoría opta por un sistema mixto (ver cuadro I), con diferentes grados de intensidad hacia un sistema u otro.

CUADRO I. *Modalidades de financiación: pública o privada*

	PÚBLICA			PRIVADA	
	Sólo directa	Sólo indirecta	Mixta	Con regulación	Sin regulación
México			X	X	
Guatemala			X	X	
El Salvador			X		X
Honduras			X	X	
Nicaragua			X	X	
Costa Rica			X	X	
Panamá	X				X
Venezuela			X	X	
Colombia			X	X	
Ecuador			X	X	
Perú		X		X	
Bolivia			X	X	
Chile		X			X
Paraguay			X	X	
Argentina			X	X	
Uruguay			X	X	
Brasil			X	X	

Dentro de esta financiación pública tan sólo Panamá opta por un sistema de financiación pública exclusivamente directa, mientras que Chile y Perú apuestan por el financiamiento público tan sólo indirecto, lo que resulta un sistema relativamente cercano a la financiación privada. El resto de los países combina la entrega de partidas presupuestarias con la subvención de determinados servicios básicos para la práctica partidista. Entre estos servicios, las diferencias entre unos y otros son enormes, ya que, por ejemplo, el acceso a los medios de comunicación es una subvención esencial, difícilmente comparable a las franquicias postales o telefónicas. El cuadro II muestra las diferencias existentes en América Latina en este terreno. Evidentemente, el acceso a los medios de comunicación oficiales no impide la contratación libre por parte de los partidos políticos de los medios privados, lo que ha llevado a algunos países a incluir regulaciones en este asunto, como en Brasil, El Salvador, México y Bolivia (34), limitando la libertad de contratación o establecien-

(34) En Brasil está regulado por la Ley 9096 de 1995 de Partidos Políticos; la Ley Electoral mexicana de 1996 establece límites a las aportaciones privadas y limita los gastos; en Bolivia, la Ley Electoral de 1991, reformada en 1997 impone todo tipo de prohibiciones y filtros, siendo labor de la Corte Nacional Electoral fiscalizar todo lo relativo a la contratación de los partidos políticos.

do límites en los precios de propaganda. Aun así, hay países como El Salvador, Costa Rica, Venezuela, Ecuador y Argentina que no regulan nada en lo relativo a medios de comunicación.

CUADRO II. *Tipos de financiación pública indirecta*

	FINANCIACIÓN INDIRECTA		
	Acceso a medios comunicación estatal	Ventajas postales, telefónicas y de otro tipo	Medidas fiscales especiales
México	X	X	X
Guatemala	X		
El Salvador			
Honduras		X	
Nicaragua	X	X	X
Costa Rica			
Panamá	X	X	X
Venezuela			
Colombia	X	X	X
Ecuador			X
Perú	X	X	
Bolivia	X		
Chile	X		X
Paraguay	X	X	X
Argentina	X	X	
Uruguay			
Brasil	X	X	

En cuanto a las modalidades de financiación pública directa, por la que se otorga una cantidad de los presupuestos generales del Estado, conviene distinguir entre las actividades objeto de financiación y los criterios de asignación. En cuanto a las actividades, una serie de países financian sólo las relativas a las actividades electorales (cuadro III), mientras que el resto financia ambos tipos de actividades. Es interesante señalar que ningún país financia exclusivamente las actividades permanentes, de lo que se infiere que se priman las elecciones sobre las otras actividades partidistas y que prioriza la función de generar competencia por los cargos públicos sobre la de formación o socialización (35). En lo que se refiere a los criterios de asignación (cuadro III), se distingue entre los proporcionales a la fuerza electoral alcanzada en la elección precedente, y la asignación de una cantidad idéntica para

(35) Atendiendo a las funciones que la legislación atribuye a los partidos políticos, la mayoría de las constituciones latinoamericanas apuesta por la función de la competencia por los cargos públicos, seguida de la función de participación y de la de formular políticas. También se menciona la función de atribuir a los partidos políticos el papel de formación y socialización de los ciudadanos en el sistema político.

todos los partidos. Gran parte de los países latinoamericanos utiliza un criterio de asignación mayoritariamente mixto y no sólo proporcional. Se puede interpretar este dato como un intento de consolidar a los partidos más débiles, tratando de institucionalizar sistemas multipartidistas, superando las estructuras bipartidistas o la volatilidad electoral, en la línea de lo apuntado por Mainwaring y Scully (36). En este sentido es significativo el caso uruguayo donde la totalidad de la asignación pública a los partidos se distribuye de forma homogénea entre todos los partidos, frente a los casos mexicano o colombiano en los que las recientes reformas han establecido que la mayor parte de esta cantidad se distribuya en proporción al porcentaje de votos, por lo que se favorece a los partidos tradicionales. Similar interpretación puede establecerse en relación con la barrera legal de votos obtenidos que algunos países imponen para poder optar al financiamiento público; once países establecen este tipo de filtro, con el fin evidente de contribuir a la institucionalización de los sistemas de partidos a través de la consolidación de los partidos mayoritarios.

CUADRO III. *El contenido de la financiación pública*

	FINANCIACIÓN PÚBLICA					
	Actividades		Criterio de asignación			
	Sólo electorales	Electorales y permanentes	Proporcional	Mixto		
			Partes iguales	Proporcional		
México.....		X		30 %	70 %	
Guatemala.....	X		X			
El Salvador.....	X		X			
Honduras.....	X		X			
Nicaragua.....	X			50 %	50 %	
Costa Rica.....	X		X			
Panamá.....	X			30 %	70 %	
Venezuela.....	X					
Colombia.....		X		10 %	90 %	
Ecuador.....	X			60 %	40 %	
Perú.....	X					
Bolivia.....	X					
Chile.....						
Paraguay.....		X	X			
Argentina.....		X	X			
Uruguay.....		X		100 %		
Brasil.....		X		1 %	99 %	

En cuanto a la regulación sobre financiación privada, la mayoría de los países (ver cuadro I) establecen alguna normativa relativa a este asunto. Estas normativas suelen girar en torno a quiénes pueden contribuir al financiamiento y en torno a sus

(36) «Introduction», en MAINWARING y SCULLY: *op. cit.*

límites. En referencia al primer caso, en todos los países se contemplan como aportaciones a los partidos las que proceden de sus militantes, así como las procedentes de las rentas de las inversiones de los mismos partidos. Más bien, hay que tener en cuenta cuáles son las prohibiciones de posibles contribuyentes privados para ver la medida en la cual los partidos tratan de resolver, mediante regulaciones más o menos complejas, los problemas asociados a la financiación privada (ver cuadro IV). De hecho, todos los países prohíben que los partidos reciban aportaciones de personas o entes vinculados a la administración pública y de origen extranjero, públicos o privados (con el fin de salvaguardar la soberanía nacional). No obstante, las diferencias entre países son acusadas, desde aquellos países que dejan un amplio margen de discrecionalidad a los partidos para elegir sus fuentes de financiación a los que tratan de prever todas las situaciones de riesgo con regulaciones en este sentido.

CUADRO IV. *Controles a la financiación privada*

DONACIONES PROHIBIDAS O RESTRINGIDAS	PAÍSES
Anónimas	Argentina, Ecuador, Honduras, Perú, Uruguay y Costa Rica
De sindicatos, patronales o asociaciones de culto	Argentina, Bolivia, Brasil, México, Paraguay y Uruguay
De subordinados administrativos	Argentina, Paraguay y Perú
De empresas concesionarias del Estado	Argentina, Brasil, Ecuador, Honduras, México, Perú, Uruguay y Venezuela
De origen ilícito	Bolivia, Guatemala, Perú y Uruguay
Procedentes de recursos del Estado (empresas públicas o autoridades)	Bolivia, Brasil, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Perú

Más relevantes resultan los controles sobre la identidad de los donantes, ya que de esta característica parece depender la mayor o menor transparencia en la financiación a los partidos, única forma de controlar el carácter lícito o ilícito de los donantes. De nuevo, el caso colombiano es paradigmático en este asunto, ya que al peligro de parcialidad evidente que se deriva del apoyo económico de determinados grupos a ciertos partidos, lo que se ha llamado la infiltración del narcotráfico, supone un socavamiento de los mismos cimientos del Estado, fenómeno que también ha acontecido en Bolivia donde se denunciaron infiltraciones del narcotráfico en las campañas de 1984 y 1987. Finalmente, en cuanto a la cuantía o monto que los simpatizantes pueden aportar, sólo algún país fija límites, tales como Brasil, Colombia o México. En Chile no se establecen límites a las aportaciones privadas, lo que se explica por la falta de aportación pública y por la necesidad de los candidatos de financiarse de forma autónoma al margen de sus propios partidos.

4. EQUIDAD Y ÉTICA EN LA FINANCIACIÓN DE PARTIDOS: LAS NUEVAS PROPUESTAS

A la luz de lo expuesto, se puede apuntar que los problemas de la financiación de partidos no se derivan de las modalidades y las regulaciones que la establecen, sino de las prácticas que conducen a dos tipos de problemas. El primero, a la falta de equidad y de competencia libre entre partidos, toda vez que el modelo de partido actual demanda grandes cantidades de dinero. El segundo tipo de problemas, ubicados en la esfera de la ética política, es el relacionado con el objetivo que persiguen determinados colectivos, grupos, empresas o personas por influir en la política utilizando para ello el dinero, lo que redundará en problemas de corrupción o de tráfico de influencias.

En este orden de cosas se plantea la necesidad de establecer controles, legalizar y prever cualquier situación susceptible de generar este tipo de problemática y, consecuentemente, reformar la situación presente toda vez que se muestra claramente mejorable frente a este tipo de problemas. La mayoría de los países latinoamericanos han llevado a cabo recientemente, o planean hacerlo, proyectos de reforma de su sistema de financiación de partidos (37).

Las líneas de reforma que están actualmente sobre el tapete giran en torno a distintos ejes. Un primer eje de debate y revisión tiene que ver con el carácter del sistema de financiación, público, privado o mixto. En América Latina las reformas en este campo se están orientando hacia un mayor énfasis en la financiación pública, de las que son ejemplo la reforma mexicana de 1996, que establece una relación entre el 90 por 100 público y 10 por 100 privado o la de Colombia, donde se pretende establecer un sistema de financiación exclusivamente público con el fin de hacer frente a los problemas de financiación a cargo del narcotráfico o Argentina (38). En el otro extremo se sitúan países como Venezuela o Chile, que no establecen límites a la financiación privada. La reciente y creciente tendencia a imponer límites o controles a las contribuciones individuales a los partidos políticos se relaciona directamente con esta cuestión, ya que el objetivo de la transparencia pasa a ser considerado decisivo para resolver los problemas asociados a la financiación. Este es el reciente caso de Brasil con la Ley de Partidos Políticos de 1995, que establece la necesidad de conseguir la transparencia en los recursos o de Colombia donde se

(37) Concretamente, han reformado recientemente su legislación respecto a la financiación de los partidos políticos Colombia (Ley 130 sobre partidos políticos en 1994), Guatemala (con la creación en 1996 del Acuerdo Nacional sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral), México (Ley Electoral en 1996), Brasil (Nova Ley de Partidos Políticos de 1995), Argentina (Constitución de 1994 y Ley 23.298 de Partidos Políticos), Bolivia, Ley Electoral de 1991, reformada en 1997. Hay proyectos de reforma en Nicaragua, Guatemala, Colombia, Uruguay (donde se han hecho propuestas de ley en 1986, 1993, 1995 y 1996) y Perú (en 1996 se presentó un proyecto de ley sobre financiación de campañas en la que se incluían aspectos relativos a la fiscalización de gastos e ingresos de los partidos).

(38) Para ello, se pretende crear un Frente Partidario Único que impida las contribuciones privadas de cualquier tipo.

aprobó una ley muy dura en esta línea. También en Bolivia y Ecuador la opinión pública está manifestando reclamaciones similares.

Otro eje sobre el que giran los proyectos de reforma es el que se refiere al control y la puesta en marcha de límites a los gastos de campaña. En este aspecto, se intenta reducir la duración de las campañas, así como el recorte de los gastos de las mismas, como manera de disminuir la demanda de recursos para los partidos políticos. Incluso en Chile, como caso más extremo en la ausencia de regulación sobre esta materia, se están alzando voces que van en esta línea, como la propuesta del presidente Frei de limitar los gastos de campaña, con la resistencia de los partidos de oposición con recursos. Éste es, asimismo, el elemento central del debate en Venezuela, Guatemala, Ecuador y Colombia. En particular, se considera que los gastos que supone la utilización de los medios de comunicación son los responsables en buena medida de las grandes cantidades de dinero que significan las campañas electorales para los partidos políticos.

Por último, otro eje está relacionado con la creación o el fortalecimiento de órganos de control y de supervisión de las fuentes de financiación y de las cuentas de los partidos. En este caso, la reforma mexicana de 1996 sirve como ejemplo en lo que se refiere a los intentos de fiscalizar a los partidos políticos. En esta misma línea, en Brasil, con la ley de partidos antes apuntada y en Argentina, a través de la Constitución de 1994, se han hecho propuestas, además, de sancionar a los partidos políticos que no cumplan con las normas establecidas. Sin embargo, en este último caso no se establece cuál es el órgano de control o de sanción, por lo que estas sanciones resultan apenas efectivas. Algo similar sucede en Bolivia o en México donde la reforma en este punto puede resultar meramente cosmética.

5. CONCLUSIONES

El asunto de la financiación de los partidos en América Latina tiene relación directa con dos de los problemas considerados centrales en la actualidad en la política latinoamericana, la falta de legitimidad de los partidos políticos y la corrupción política. En este sentido, con el fin de solventar ambas cuestiones y por tanto de evitar tanto la erosión de la credibilidad de que aún pueden gozar los partidos como el aumento de casos de corrupción política derivados de la irregular financiación de los mismos, se han puesto en marcha o están en vías de implementarse diversas reformas de los modelos de financiación actualmente existentes.

Las reformas legales que se están debatiendo o que han sido aprobadas se concentran en torno a tres grandes objetivos: *a)* consolidar la financiación pública, *b)* reducir los gastos de los partidos y *c)* implantar controles que fiscalicen y supervisen tanto los ingresos como los gastos de estos partidos. A través de estos tres objetivos, se alcanzará la situación en que los partidos no dependan de intereses privados que puedan condicionar su curso de acción cuando alcancen determinadas

cuotas de poder, generando casos de corrupción política, en una arena de competición político-electoral caracterizada por la igualdad entre los participantes.

Sin embargo, conviene enmarcar estas reformas legislativas en la tradición legal-racional de la vida política latinoamericana, donde las constituciones y las leyes se han utilizado no sólo con el fin de reconducir y adaptarse a los procesos políticos, sino también para legitimar situaciones opuestas a la nueva institucionalidad (39). Ello no significa que estas medidas no sean necesarias y hasta efectivas; ahora bien, es razonable considerar que las mismas no van a resolver por sí solas los enormes problemas que se derivan del escenario actual en el que intervienen los partidos, ya que los mismos tienen una imbricación social y cultural de más difícil modificación. En este sentido, hay que relativizar las expectativas que generan los cambios legales y demandar, tal como señala Del Castillo para el caso español, medidas realistas y sencillas para que de esta forma se pueda ir «configurando a medio y largo plazo un modelo de financiación de los partidos que sea efectivo, y no sólo legalmente público y privado» (40).

(39) Esta característica ha sido analizada por Alcántara que en referencia concretamente al caso extremo de las dictaduras señala que «irónicamente, en ciertos casos, la profusión de dictadores y de irrupciones antiinstitucionales, se vio acompañada con la puesta en marcha sucesiva de nuevas Constituciones que intentaban abrir espacios formales sin contenido político real alguno: este proceso autojustificativo en la búsqueda de la legitimidad de los diferentes regímenes contribuyó decisivamente al descrédito de la regulación legal-racional de la vida política». M. ALCÁNTARA: *Gobernabilidad, crisis y cambio*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, pág. 172.

(40) P. DEL CASTILLO: *Op. cit.*, 1997, pág. 167.

