

Cuestiones Políticas No. 17, 1996, 125-143
IEPDP - Facultad de Ciencias Jurídicas y
Políticas - LUZ • ISSN 0798-1406

Institucionalización del financiamiento de los partidos políticos en Colombia y Venezuela

Elys Gilbrando Mora B. *

Resumen

En el siguiente artículo tratamos de establecer una relación institucional entre el financiamiento de los partidos políticos y la funcionalidad de la democracia en los sistemas políticos de Colombia y Venezuela, democracias que se muestran como las de mayor continuidad en América del Sur. Con las herramientas teóricas que nos proporciona la política comparada, veremos algunas limitaciones del actual modelo de financiamiento y cómo la carencia de voluntad política para poner orden a este fenómeno ha creado situaciones críticas para la credibilidad de los ciudadanos en la clase política de los partidos.

Palabras claves: Financiamiento de partidos, Democracia, Colombia, Venezuela.

Institutionalization of financial support of political parties in Venezuela and Colombia

Abstract

In this article we intend to establish an institutional relation between the financing of political parties and the functionality of democracy in the political systems of Colombia and Venezuela. These are systems that have revealed a

Recibido el 13/06/96 • Aceptado el 09/10/96

* Grupo de Investigaciones de Política Comparada. Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela

particular democratic perpetuity in South America. With the theoretical tools provided by Comparative Politics we will observe some of the limitations of the current financing model and how the lack of political will—in order to control such occurrences— has created critical situations with respect to the political class of parties.

Key words: Financing of parties, Democracy, Colombia, Venezuela

Introducción

En los estudios sobre la democracia y, por ende, el de los partidos políticos como dos variables inseparables, la cuestión del financiamiento es observada bajo una orientación de signo complejo y hasta contradictorio.

Si por una parte, el financiamiento es el factor clave para llevar adelante las actividades internas, propias de la burocracia de los partidos, y para cumplir con las funciones que éstos tienen asignadas dentro del sistema político, tal como se les ha reconocido por vía constitucional, por otra parte, el financiamiento se ha convertido en un problema de gran centralidad a la hora de evaluar las conductas políticas de los dirigentes de los partidos, sobre quienes recaen las mayores responsabilidades de unas actuaciones evaluadas dentro de la cultura política como excesivamente críticas.

Como tendencia general, el financiamiento de los partidos se ha hecho más importante en la medida en que han aumentado el número de democracias y, en consecuencia, el Estado al integrar a los partidos en su funcionamiento institucional, como los protagonistas principales para la legitimidad del sistema político, aquél que asume una parte importante del costo económico que implica la existencia de tales organizaciones políticas (Mora, 1995).

También es cierto que los altos costos de las campañas políticas de los partidos, y como resultado de la necesidad de adaptación a los complejos adelantados que la tecnología moderna ha puesto a su servicio, principalmente la televisión, ha hecho que los dineros provenientes del sector privado, y puestos a disposición de la clase política generalmente de manera oculta, se conviertan en una solución y en una ayuda en nada desdeñable a los gigantescos recursos que los partidos

deben desembolsar para culminar, por lo menos con buen pie, las campañas electorales.

En nuestro medio latinoamericano, la situación no es menos importante, y aunque el financiamiento se ha tratado como un problema técnico del estudio de los partidos, no ha sido lo suficientemente debatido dentro de la ciencia política actual y no se dice mayor cosa acerca de la verdadera importancia de la financiación para la organización y la vida política de los partidos, pero si es un tema del cual se dice bastante cuando se trata de desprestigiar a los partidos, de acusar y sacar provecho frente al adversario.

Además frecuentemente nos encontramos con investigaciones que abordan el financiamiento de los partidos políticos únicamente como estudios de caso, muy específicos, en los cuales el financiamiento es tratado según las características del sistema electoral y de partidos de cada país, y salvo aislados intentos en América Latina han ido apareciendo ciertos estudios monográficos, o trabajos introductorios para un análisis comparativo más amplio. (Alvarez, 1995a; Navas, 1993; Vio Grossi, 1981).

En este sentido, nos proponemos hacer algunas consideraciones teóricas sobre ciertas implicaciones políticas del financiamiento de los partidos políticos en los sistemas políticos -de Colombia y Venezuela, las dos democracias de partidos con mayor continuidad histórica de América del Sur. Desde este punto de vista consideramos como premisa fundamental el hecho de que el financiamiento es un componente de primer orden para la formación, organización y funcionamiento de los partidos políticos, pero también donde se presentan los mayores problemas a la hora de evaluar la inserción de los partidos en la institucionalidad del sistema y en la gobernabilidad del régimen político.

Sobre el estatus del financiamiento de los partidos políticos en Venezuela y Colombia

El escenario político latinoamericano se encuentra en la actualidad permeado casi totalmente por el fenómeno de la democracia. La base institucional del diseño e implantación de este tipo de régimen, es el resultado del empeño en muchos casos inconsistente por abrir nuestras sociedades hacia patrones de cultura política más modernos. Los partidos políticos han sido en este proceso integrador, las formas de

organización fundamentales en la activación de los dispositivos de tolerancia política.

Tradicionalmente, la democracia latinoamericana se ha movido en un esfuerzo pendular de avances y retrocesos, y en su sistema de partidos, lo ha dicho Manfred Mols, "se reflejan el legado de una pesada historia, las fracturas de un complicado estilo político y los límites de una cultura política que oscila entre lo tradicional y lo moderno" (Mols, 1987:164).

Pero, en la medida en que la ola democrática se ha convertido en un proyecto político en expansión para nuestros países, las exigencias funcionales cada vez más amplias trasladadas a los partidos políticos, como necesidad de fortalecer la llamada esfera de lo público, han hecho que el financiamiento se convierta en una variable cada vez más independiente, de difícil acceso y de insatisfacción plena para los partidos como de difícil regulación por parte del Estado.

En la ciencia política este no es un fenómeno reciente, al financiamiento de los partidos ha ocupado así un espacio importante en los estudios clásicos de «estasiología», desde que Max Weber planteara que "las finanzas de los partidos constituyen para la investigación por razones comprensibles, el capítulo menos claro de su historia, y, sin embargo, uno de los más importantes" (Weber, 1994:231).

Sin embargo, en el momento actual y ante el alto grado de competencia política en que se han ubicado los partidos en la lucha por la conquista y el ejercicio el poder político (función manifiesta según la concepción de Robert Merton), el financiamiento adquiere una importancia clave a la hora de alcanzar este importante objetivo, tomando en consideración que "los partidos (y sistemas de partidos) son fundamentales en un régimen democrático por tratarse se instituciones que se hallan en el centro mismo del proceso electoral, de la gestión del poder político y de la elaboración y definición de las políticas públicas" (Morlino, 1992:35).

Con relación a los sistemas de partidos de Colombia y Venezuela, aquellos tienen como característica fundamental y equiparable el hecho de que el bipartidismo ha apuntalado la institucionalización de la democracia, y éste a la vez ha marcado buena parte del recorrido histórico del sistema político en cada país. "Desde esta perspectiva, la innovación democrática, radicaría principalmente en la naturaleza competitiva de

una participación amplia de los ciudadanos que precisa de estructuras organizadas y especializadas" (Ramos Jiménez, 1996).

Pero si este bipartidismo es equiparable por su contribución innegable a la estabilidad de la democracia, con sus aciertos y errores, es particularmente importante el hecho de que "ningún país de América Latina ha ostentado como Colombia un sistema de partidos tan singular y persistente. La historia política nacional se confunde con la historia de los partidos Liberal y Conservador, por lo menos desde mediados del siglo XIX hasta el presente" (Leal Buitrago, 1989:237). Sin embargo, en pocos países como en Colombia fue tan prolongada la espera para el logro del "status constitucional" para los partidos políticos.¹

En Venezuela, por el contrario, la inserción institucional de los partidos políticos se presentó bajo pautas mucho más dinámicas, a pesar de la carencia efectiva de experiencia gubernamental frente a los partidos colombianos. Entrados en escena con el novedoso experimento democrático en 1958, los principales partidos políticos venezolanos se proponen la construcción de un piso de estabilidad formal para el Sistema Político que se concreta en la constitución de 1961. Por cierto, la de mayor continuidad en nuestra historia política republicana, en la que los partidos adquieren su estatus como estructuras institucionales fundamentales para el funcionamiento del Sistema Político. Desde entonces los partidos venezolanos han podido instaurar la democracia bajo el eje competitivo de gobierno - oposición.

Por otra parte, aunque la penúltima constitución colombiana de 1886 ni reconocía ni negaba la existencia de los partidos políticos, éstos últimos se tratan de institucionalizar mediante un fallido intento en la "Ley 58" de 1985, pero sólo adquieren su status en la nueva constitución de 1991. Con el logro de este privilegio de la constitucionalización de los partidos, tanto en Venezuela como en Colombia, así como en casi todas las democracias del mundo, los partidos adquieren el derecho a percibir recursos con cargo a los fondos públicos del Estado. Sea para financiar

1 Se entiende por status los derechos y los deberes que se desprenden de los textos constitucionales y eventualmente del conjunto de los textos legales que en uno u otros aspectos hacen referencia a ellos y contribuyen a determinar su estructura, sistema y posibilidad de acción (García Pelayo 1986 : 52)

las actividades correspondientes a su funcionamiento normal (ordinario), o para sus actividades electorales (extraordinarias).

En ambos países la institucionalización del financiamiento de los partidos políticos se orienta hacia dos objetivos: 1.- Posibilitar el funcionamiento de la democracia representativa a través de los partidos, cuya existencia viene a ser la respuesta al hecho de que la participación política de los ciudadanos sería imposible sin la mediación de instituciones representativas; 2.- evitar una distorsión de los fines específicamente políticos de los partidos por la posible mediatización de intereses ajenos a esta actividad.

Lo cierto es que "a partir de la constitucionalización de los partidos se defenderá el sistema de subvenciones públicas como garantía de que aquellos cumplen funciones que le son constitucionalmente atribuidas" (Del Castillo, 1985:66). En este momento en América Latina los únicos países en donde los partidos no están institucionalizados por vía constitucional son Guatemala y República Dominicana, sin embargo su funcionamiento se rige por leyes electorales especiales.

Ahora bien, en la Constitución venezolana no encontramos ninguna referencia directa al financiamiento de los partidos, aunque implícitamente cuando se incluyen los derechos políticos de igualdad y democracia entre los ciudadanos, queda abierta la posibilidad de crear mecanismos tendientes a la regulación del financiamiento partidos (Alvarez, 1991).

En Colombia, hasta bien avanzado el siglo XX, fueron eclipsados algunos intentos de modernización electoral, y el financiamiento se mantuvo, de hecho, a la manera tradicional como típicos partidos de cuadros, representando intereses muy específicos de la sociedad colombiana. Esta situación se vio favorecida por la creación del llamado «Frente Nacional» en 1958, y que neutralizó prácticamente la injerencia de nuevos actores políticos, diferentes a los partidos Liberal y Conservador hasta su desmonte en 1973. Con este modelo de coalición se anulaban las posibilidades de reforma de los partidos, y de formar una verdadera competencia política sobre las bases de gobierno y oposición (Hartlyn, 1993:310), tal como se venía haciendo en Venezuela desde 1958.

Llegado el momento de dar un impulso al proceso de modernización de la democracia en Colombia, ante la crítica situación interna

de gobernabilidad y bajo la presión de los diferentes sectores de la sociedad, el financiamiento es incluido, como vimos más arriba, entre las disposiciones normativas de la nueva constitución.

De antemano podemos señalar que esta es una de las constituciones más completas y aventajadas de América Latina en lo referente a normativas del financiamiento de los partidos políticos. Pues no sólo se reconoce el status de estas organizaciones, como lo hacen los demás textos constitucionales, a excepción de Guatemala y República Dominicana, sino que se garantiza el financiamiento público, se regula, se obliga a rendir cuentas como lo hacen las constituciones de Argentina, Brasil, Costa Rica, y al igual que en la constitución de Panamá se deja abierta de permisión para el financiamiento privado (ver cuadro anexo).

Específicamente, la constitución de Colombia una vez que reconoce la funcionalidad de los partidos políticos, así como la voluntad de afiliarse o retirarse de ellos (art. 107), el mismo status les da la posibilidad a los partidos políticos para recibir el financiamiento estatal. Así, el Estado se compromete a financiar el funcionamiento de las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, y establece como requisito para acreditarse este derecho, la obtención de un porcentaje determinado de votos de acuerdo con la ley (Cfr. art. 109).

Asimismo, se les prohíbe a los funcionarios públicos hacer contribuciones a los partidos políticos (art. 110). Y se les garantiza a los partidos el acceso a los medios de comunicación (art. 111). Sin embargo, en esta constitución de Colombia no se establece ninguna prohibición a los partidos políticos de recibir fondos de origen extranjero, como sí lo hacen constituciones como las de Brasil, Chile, Honduras y Paraguay.

En Venezuela, como hemos visto, el financiamiento no está regulado por vía constitucional, ni existe un cuerpo normativo específico capaz de regularlo directamente. Reconocemos que hasta ahora son leyes muy deficientes como la "Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones", la "Ley Orgánica del Sufragio" y la "Ley Orgánica Sobre Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas" las que rigen esta cuestión. En estas leyes se tocan algunos puntos relacionados con esta materia, generalmente prohibiciones en las dos primeras, sanciones en la última, muy poco importantes como para frenar el

monopolio de los partidos en un manejo económico poco claro a la hora de hacerse aceptables y elegibles por los ciudadanos.

Por otra parte, a pesar de que los partidos políticos mejor organizados, como en el caso de AD y COPEI, tienen mayores posibilidades de financiar a sus candidatos, tienen a la vez una mayor capacidad de control sobre ellos. Pero también es cierto que las instancias centrales de los partidos carecen de una información detallada sobre la cantidad de miembros agrupados en ellos, y a pesar de que ambos partidos en algún momento tuvieron un sistema de afiliación política, como pocos partidos en América Latina, en realidad, actualmente los ingresos por concepto de cotizaciones periódicas permanentes son tan insignificantes que no se da importancia alguna al cobro por este concepto.

Pero en las pautas organizativas de los partidos políticos mayoritarios venezolanos, hay una cuestión bien importante que funciona como un medio de presión y de chantaje. Es decir: "los partidos tienden a incluir en sus estatutos la obligación de sus afiliados de contribuir con sus remuneraciones y aunque la constitucionalidad de una pretensión como esta puede ser discutida, los partidos pueden hacer valer sus exigencias mediante un mecanismo muy persuasivo: el poder que tienen de incluir o no a ciertos afiliados en sus lista o postularlos o no como candidatos nominales" (Alvarez, 1995a:60).

Bajo esta óptica, no es accidental ni exclusivo de los partidos políticos de Colombia y Venezuela, sino una tendencia general de los países democráticos, el desacoplamiento existente entre los intentos institucionales del status constitucional del sistema político, y las prácticas políticas de los partidos. Aunque, no es un secreto que nuestros estados carecen de los recursos y de los órganos judiciales lo suficientemente preparados y bien pagados, como para afrontar las prácticas financieras perversas de los partidos y para minimizar el soborno y las tentaciones económicas provenientes del sector privado. Sin embargo, ello no le resta importancia al financiamiento público de los partidos que trata de minimizar las tendencias corporativas de la política, la oligarquización y el cliptogobierno en la esfera pública.

En otro orden de ideas, convertidos en órganos centrales del poder estatal en ambos países, el mismo Estado reconoce que los partidos políticos deben estar presentes en el mercado político, y esta situación ha implicado una mayor burocratización en la vida política. En este

sentido: "fue precisamente la profesionalización de la política lo que rompió esa oligarquización del poder estatal, y permitió una mayor igualdad en el acceso a la vida política por parte de los ciudadanos, pues tal profesionalización aseguraba el vivir de la política, y así resolvía el lado material de su existencia a quienes no poseían el capital" (Franzé, 1994:109).

No obstante, el fenómeno de la profesionalización de la política en Venezuela hizo de los partidos políticos tradicionales, unas fuerzas mucho más organizadas y con un potencial de movilización ciudadana que supera en buena medida el sistema de partidos de Colombia, hasta el punto de que el éxito de los primeros ha sido mayor en las actividades de cobertura e integración de adherentes en las actividades político-electorales. Con su policlasismo característico, los partidos venezolanos han logrado una mayor penetración en la estructura burocrática del Estado que los ha convertido en un verdadero símbolo de lo que comúnmente se ha llamado como "partidocracia".

Las implicaciones de este último aspecto a la hora de evaluar el financiamiento de los partidos son importantes. A diferencia de las democracias europeas, donde el Estado financia a los partidos, pero las cotizaciones de los miembros han sido tradicionalmente efectivas, en América Latina, Colombia y Venezuela no son la excepción, nos encontramos con que el Estado también financia a los partidos, pero el papel económico desempeñado por los miembros a través de sus cotizaciones es casi inexistente. Particularmente "el financiamiento de los partidos políticos en Venezuela proviene fundamentalmente del gobierno y de los sectores privados más que del aporte de la militancia" (Njaim, 1981:70).

De hecho, los partidos en ambos países reciben cuotas generalmente altas provenientes del sector privado que han aumentado su dependencia de este último, con el agravante de la creación de lazos de comercialización de la política, con intereses no muy claros de por medio que comprometen en no pocos casos los intereses del mismo Estado y que bordean la corrupción.

Por supuesto que en la medida en que los partidos se han hecho más dependientes de los grandes recursos del sector privado, las corporaciones entran a jugar muy influyente en las instancias gubernamentales, generando el peligro del desplazamiento de los mismos

partidos políticos como órganos privilegiados de representación, con los consiguientes riesgos de pérdida de legitimidad porque, como lo advierte Sartori, los electores se expresarían en el vacío si faltase el marco de referencia y de alternativas propuesto por los partidos (Sartori, 1992).

En este sentido, muchos analistas de los partidos políticos coinciden en describir el problema generado por las influencias de las finanzas privadas en los partidos políticos, como una zona de incertidumbre. Pero también es verdad que no existe disposición ni voluntad suficiente como para solucionar los problemas derivados de esta cuestión, y las normativas estatales existentes tienen grandes fallas.

A nivel legislativo nos encontramos con la inevitable injerencia de los parlamentarios, dirigentes de los partidos de mayor relevancia política, quienes son prácticamente los dueños de la legislación, y cuando se van a votar las decisiones para regular el financiamiento de los partidos, como ocurre en este momento en Venezuela, se hace presente de inmediato la disciplina partidista como línea de acción para impedir la aprobación de leyes de esta naturaleza. De modo que son los mismos partidos los que han decidido cómo hacer y qué hacer con el financiamiento. Aún en las democracias de partidos más arraigadas "no puede dejar de considerarse cierta perversidad en el hecho de que la financiación estatal se decida por los partidos políticos instalados en el poder" (González Santiago, 1995).

Algunos rasgos del desvío de los partidos como consecuencia de las formas de financiamiento

A partir del momento en que los partidos políticos en América Latina fueron cambiando las formas tradicionales de hacer política a través de sus unidades de acción electoral, fue cobrando fuerza una cierta contracción en la capacidad financiera de los partidos políticos.

En Venezuela con leyes como las de "Partidos Políticos" y la "Ley Orgánica del Sufragio", y en Colombia en la medida en que la forma constitucionalmente aceptada de financiamiento público por parte del Estado ya no era suficiente, resultó inevitable la penetración de la actividad política por fuentes, no sólo privadas, sino cada vez más atípicas (García Cotarelo, 1985), y oscuras, que le imprimieron a los

partidos políticos un exacerbado crecimiento en los desvíos patológicos, con señalamientos directos hacia los profesionales de la política.

Como fenómeno general, entre las causas que generalmente se ha señalado para explicar la crisis de la financiación ocurrida en los partidos políticos, analistas de los partidos como Pilar del Castillo y Roberto Blanco Valdés, mencionan "el incomparable encarecimiento de los costos derivados del mantenimiento de la organización de los partidos y de sus actividades, tanto permanentes como intermitentes. Por otra parte, las igualmente crecientes dificultades que han debido afrontar a la hora de obtener los recursos suficientes para responder a las nuevas demandas económicas por las vías que tradicionalmente se habían utilizado" (Del Castillo, 1985:193; Blanco, 1995:38).

Asimismo en el núcleo central de este incremento encontramos la simbiosis entre la función cada vez más política de los medios de comunicación social, y la tecnificación cada vez más amplia de las actividades electorales de los partidos en el acceso al "marketing" de la política. En consecuencia, y como fenómeno no exclusivo de Colombia y Venezuela, al Estado se le presenta entonces una gran disyuntiva a la hora de activar mecanismos de control que hagan posible, respetando el marco de acción interna de los partidos políticos, uniformizar las condiciones de igualdad entre estos actores políticos, y a la vez minimizar las posibilidades de que el acceso al poder político sea mediatizado por intereses particulares, lesionando la legitimidad de los partidos dentro de los sistemas políticos.

En Venezuela, "además de que se sabe muy poco acerca de los montos del dinero que financia a la política, así como acerca del impacto del dinero en el éxito electoral" (Alvarez, 1995b:70), las posibilidades de rendición de cuentas de las finanzas por parte de los partidos políticos son tan remotas que, como hemos visto, ni el mismo Estado dispone de los mecanismos formales adecuados para tal fin, ni los partidos llevan una relación contable exhaustiva que explique en detalle a la opinión pública, que sus compromisos con sectores ajenos al Estado no han puesto en peligro su papel de órganos privilegiados del poder, formalmente reconocidos como tales en nuestra democracia. Esta última situación de inexistencia de un registro contable y de rendición de cuentas debería ser causa suficiente para la suspensión del financiamiento estatal, como se ha propuesto en algunos países como en Alemania, por ejemplo.

Amplios han sido los problemas que el financiamiento ilegal de los partidos ha generado en muchas democracias, aún en las de mayor continuidad y estabilidad desde la segunda posguerra y aunque en nuestros países el financiamiento oculto es ya parte de la cultura política atípica de los dirigentes de los partidos, "prácticamente ningún candidato o partido revela públicamente ni el monto de sus gastos ni el origen de los mismos" (Alvarez, 1995b:71), aún persiste el problema de las impunidades, pese a que este problema lentamente va dejando de ser un terreno inexplorado para la justicia.

El resultado del financiamiento oculto ha llevado a los ciudadanos a desencantarse cada vez más de los partidos. Compartimos así el punto de vista de Sartori, para quien "la política nunca ha sido, ni será probablemente, inmaculada y la corrupción política no es nada nuevo. Pero la avaricia y la corrupción han llegado a niveles sin precedentes. En realidad, la corrupción política ha llegado al punto en que corrompe la política" (Sartori, 1994:161).

En los últimos años hemos visto en Venezuela como los avances logrados por la Comisión Presidencial Para la Reforma del estado (COPRE), en diferentes frentes políticos, no han dado resultados esperados en lo referente a las propuestas consideradas como urgentes para la modernización de los partidos políticos, y entre éstas las relativas al financiamiento que aparecen en el "Proyecto de la Reforma de Ley de Partidos Políticos", proyecto que ha sido objeto de rechazo continuo por parte de los partidos mayoritarios para mantener intacto su status quo.

En Colombia, los intentos de modernización electoral, y el mismo proceso de constitucionalización de los partidos políticos y de regulación del financiamiento por vía constitucional no han dado los resultados esperados. "Las intenciones reformistas consagradas en la Constitución de 1991, a pesar de su novedad e importancia no se han visto reflejadas en el comportamiento de estos elementos políticos" (Murillo, 1993:141). Las posibilidades de que su sistema de partidos se adecue a las exigencias formales de orden, orientadas a mejorar las pautas de competencia democrática han sido minimizadas por los principales partidos políticos, Liberal y Conservador.

Los márgenes de discrecionalidad existente en la información secreta que manejan los órganos de dirección y de control interno de las finanzas de los partidos en Colombia y Venezuela frente a la

fiscalización del Estado, no han hecho más que aumentar las sospechas de financiamiento ilegal proveniente de sectores más estratégicos que políticos, cuyo movimiento no es precisamente democrático, situación que se observa también en el caso del partido hegemónico mexicano (PRI) (Miron, 1995).

Por otra parte, aunque el financiamiento de los partidos en Colombia y en Venezuela no tiene unas diferencias limitadas, el punto común de la corrupción se nos muestra relativamente diferente, pero en ambos casos tiene como punto de partida la década de los años setenta. En Venezuela se asocia con el manejo indebido de los recursos del Estado en sus diversas manifestaciones, desde el peculado y la quiebra del sistema financiero, hasta la compra de las decisiones judiciales donde aparecen involucrados los dirigentes de los partidos. En Colombia el punto sensible ha sido la vinculación de candidatos a la presidencia con el narcotráfico, una situación a la cual no escapa ninguna democracia en este momento.

En este sentido, nunca como ahora se había puesto de manifiesto la voluntad de la justicia colombiana para actuar frente a la abierta violación de los montos considerados tolerables para el financiamiento de los partidos políticos, y para desatar los lazos creados entre la clase política colombiana y agentes privados ligados con negocios ilícitos. El ejemplo reciente más notable es el llamado "**Proceso 8.000**". Proceso que implica a la dirigencia del partido liberal, entre ellos al actual Presidente de ese país, en el manejo de "dineros calientes". Según las cuentas presentadas ante el Consejo Nacional Electoral, la campaña electoral de Samper habría incurrido en el error de sobrepasar los límites de gastos (4 mil millones de pesos para las dos vueltas electorales), aún cuando se declaraban gastos por el orden de los 3846 millones de pesos. Esto provocaría una de la crisis de gobierno más significativas en la historia política colombiana, vinculada con el financiamiento de los partidos. De cualquier manera Samper ha sido absuelto de culpas en 1996, con el apoyo de la tradicional mayoría liberal en el Congreso, pero tal como lo admite la politóloga colombiana Claudia Mojica, "la campaña presidencial se caracterizó por una desorganización financiera y empresarial que posiblemente propició un amplio margen de maniobra para la comisión de actos corruptos" (Mojica, 1995:68).

Sin olvidar que donde florece la corrupción siempre está presente la prensa especializada en escándalos (Von Beyme, 1995), la voluntad

de poner orden al financiamiento de los partidos políticos en Colombia, como ya ocurre en Italia desde 1992, es una gran lección para la clase dirigente de los partidos políticos venezolanos, que debe recordar la importancia de la transparencia de sus actuaciones, pues "el carácter público del poder, entendido como no secreto, como abierto al público, permanece como uno de los criterios fundamentales para distinguir el Estado Constitucional del Estado absolutista y, por lo tanto, para marcar el nacimiento o el renacimiento del poder público en público (Bobbio, 1985:112).

Es frecuente observar en las discusiones de Ciencia Política sobre los partidos Políticos, argumentos amplios y discutibles sobre si el hecho de que el Estado regule por vía constitucional y por leyes especiales las actividades de los partidos políticos y entre ellas su financiamiento, atentaría contra la misma naturaleza organizativa de los partidos políticos (García Cotarelo, 1985; Von Beyme, 1986).

Sin embargo, ni en los ajustes institucionales adelantados para la modernización de los partidos políticos en Colombia, ni en los intentos de reforma que a través de la COPRE se pretenden hacer para mejorar la funcionalidad de los partidos políticos en Venezuela, existe el menor interés por eclipsar la capacidad organizativa y las funciones democráticas de los partidos.

Lo que ocurre es que los sistemas democráticos se tienen que dotar de unos mecanismos de autocontrol y aunque, como lo hemos destacado más arriba, los partidos políticos estén el origen y sanción de las normas reguladoras de su vida política, se debe tener en cuenta un hecho muy importante, es decir, "respecto a su orden interno cabe afirmar que a una organización que tiene tanta importancia en la vida colectiva no se la puede dejar una libertad ilimitada de asociación, y que parece contradictorio otorgar a los partidos derechos jurídico-políticos sin establecer jurídicamente sus obligaciones políticas. Los partidos necesitan de una regulación jurídica cuyo contenido concreto debe depender del sistema de partidos de cada país" (García Pelayo, 1986:37).

La experiencia histórica de los sistemas de partidos de Colombia y de Venezuela, en el marco del subcontinente latinoamericano, ofrece ejemplos muy claros de la desconfianza de los ciudadanos frente a las prácticas de financiamiento instauradas en estas organizaciones políticas. Esta situación lo que refleja es un exceso de libertad de los partidos

frente a la capacidad reguladora del Estado, lo cual "se hace inexcusable cuando los partidos se nutren con fondos públicos" (García Otarelo, 1985).

Sin olvidar que los sistemas de partidos de Colombia y Venezuela han sido símbolos para la estabilidad y continuidad de la democracia de partidos, estos ciertamente van mostrando puntos de fragilidad, desde el momento en que tales actores políticos se han llevado por delante las reglas de juego destinadas a instrumentar un relativo equilibrio en la competencia política, cuando la democracia implica para los partidos, sobretodo respeto por el adversario pero también por el sistema político del cual forman parte.

Dentro de las posibilidades de transformación del financiamiento de nuestros partidos existen problemas no resueltos, conexos y relacionados con ajustes internos de los mismos partidos y que impiden superar las deficiencias en el manejo transparente de los recursos, y liberar en lo posible a los partidos a las ataduras clientelistas, típica forma minimalista de hacer política.

Conclusiones

En nuestras democracias de partidos se debe enfatizar en la urgencia de la aprobación de los "Proyectos de Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos y de Campañas Electorales", destinados a regular de manera específica esta materia, y que reposan en las cámaras legislativas de los parlamentos de Colombia y de Venezuela. En este sentido, "es claro que resultan imprescindibles los *controles externos* en la financiación partidista, mediante organismos dotados de competencias y medios, pero no lo es menos la necesidad de *controles internos* que deben surgir a partir de una aplicación rigurosa de la democracia interna de los partidos" (Contreras, 1994:84).

Así mismo, como los partidos no pueden prescindir del financiamiento, por lo cual esta variable se convierte en un recurso político importante, se debe superar esa contradictoria visión institucional que hace aparecer al financiamiento como la parte menos subordinada de los partidos a las reglas de juego de la democracia.

Además las soluciones institucionales pretendidas para encarar las anomalías derivadas de esta cuestión, se deben centrar en unos objetivos claros que comprometan a la clase política de los partidos en

la superación de los errores cometidos en el financiamiento por los abusos de poder.

De esta manera, y, como lo expusimos más arriba, a través de la creación de unos órganos independientes de control, bien pagados, junto a la voluntad política de los dirigentes de los partidos, estos *nuevos príncipes* (como los llamó Gramsci), podrían superar en gran parte las situaciones adversas que se le imputan a la misma democracia, desde que el financiamiento de los partidos se desvió de los dos principios rectores de la vida política expuestos por Max Weber: la ética de la convicción y la ética de la responsabilidad (Weber, 1967).

Hasta el momento ningún país democrático ha dado completamente en el blanco en la formulación de propuestas efectivas y reguladoras del financiamiento de los partidos políticos, aun en aquellas democracias de partidos de Europa Occidental que los libre de las prácticas anómicas. De allí que mientras no exista la suficiente voluntad para hacer políticamente realizable cualquier intento de regulación del financiamiento de los partidos y cualquier intento de modificación en la situación actual, por muy buena que sea en el papel como intención, va a ser imposible de explicar.

Este es un gran reto para la clase política de los partidos políticos de Colombia y de Venezuela, que debe iniciarse rescatando las funciones pedagógicas y sociales de sus cuadros políticos, porque no se trata únicamente de que los partidos se ajusten a los principios normativos y al orden constitucional, se trata de una modificación destinada a la promoción de la cultura política democrática que debe tener como eje central a los propios partidos políticos.

En caso contrario a este desafío, los partidos perderían la capacidad de control sobre el poder del Estado, y el consiguiente desplazamiento por fuerzas no precisamente representativas de los intereses políticos de los ciudadanos. En un escenario de esta naturaleza, "los conflictos conducirán inevitablemente a soluciones extra partido, poniendo en peligro todo el funcionamiento de la institucionalidad democrática, hecho que encontramos en el origen de las experiencias autoritarias del pasado" (Ramos Jiménez, 1995:200).

Tanto en Colombia como en Venezuela se requiere, entonces, que los partidos consideren las posibilidades de reforma a sus prácticas de financiamiento, como una manera de reimpulsar la cultura política

democrática y las acciones gubernamentales de las cuales forman parte. De modo tal que "los argumentos para defender las elevadas percepciones tendrán una base poco firme mientras los partidos no lo acompañen una reflexión acerca de cómo devolverle el atractivo de la profesión política para círculos más amplios de los ciudadanos" (Von Beyme, 1995:153).

A manera de corolario, quedan aquí planteados algunos elementos inherentes a la realidad política del financiamiento de los partidos políticos en dos países análogos, sujetos a la crítica y al debate. Bosquejar un cuadro completo de un problema como este, resultaría ilusorio, más aún cuando se carece de datos exactos que nos puedan conducir hacia un puerto teórico más seguro.

En todo caso, el politólogo no debe quedarse en los estudios acerca de los cálculos económicos para observar cuándo aumentan y disminuyen y bajo qué condiciones, los gastos de los partidos políticos. Le interesa más bien la explicación del tipo de intereses y de las relaciones de poder que subyacen dentro de esta discusión. Este es el trabajo que todavía no se ha hecho en nuestro medio latinoamericano en perspectiva comparada.

Bibliografía

- ALVAREZ, Angel (1995a) *Competencia política, igualdad de oportunidades y financiación de partidos*, en **Reforma de los partidos políticos, financiamiento y democracia**, Caracas, Fundación Konrad Adenauer, pp. 11-105.
- ____ (1995b) *¿Cuánto cuesta un candidato? estimaciones sobre el costo de las campañas políticas y de las elecciones en Venezuela*. **Politeia**, N°18, Caracas: Universidad Central de Venezuela, Instituto de Estudios Políticos, pp.57-99.
- ____ (1991) *El control público del financiamiento privado de los partidos*, en **Constitución y Reforma. Un proyecto de Estado social y democrático de derecho**. Caracas: Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, pp. 427-460.
- BEYME, Klaus Von (1995) **La clase política en el Estado de Partidos**. Madrid: Alianza.
- ____ (1986) **Los partidos políticos en las democracias occidentales**. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- BLANCO V., Roberto (1995) *La financiación de los partidos*, en **Claves de la Razón Práctica**, Madrid, pp. 36-37.

- BOBBIO, Norberto (1985) **El futuro de la democracia**. Barcelona, Plaza & Janes.
- CONTRERAS, Manuel (1994) *A la sombra del oso filantrópico, algunas consideraciones sobre el Estado, los partidos y su financiación*. Sistema Revista de Ciencias Sociales, N° 118-119, Madrid, pp. 79-85.
- DEL CASTILLO, Pilar (1985) **La financiación de los partidos políticos en las democracias occidentales**. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- FRANZÉ, Javier (1994) *La sociedad civil frente a la crisis de la política control y desentendimiento*, en **Cultura política y gobierno en los 90**, N° 134, Caracas: Nueva Sociedad, Noviembre-Diciembre, pp. 102-117
- GARCÍA COTARELO, Ramón (1985) **Los partidos políticos**. Madrid: Sistema.
- GARCÍA PELAYO, Manuel (1986) **El Estado de partidos**. Madrid: Alianza.
- GONZÁLEZ, Santiago (1995) **La financiación de los partidos políticos**. Madrid: Dykynson.
- HARTLIN, Jonathan (1993) **La Política del Régimen de Coalición. La Experiencia del Frente Nacional en Colombia**. Santa Fé de Bogotá: Tercer Mundo Editores - Ediciones Uniandes - CEI.
- Las constituciones latinoamericanas**. México: UNAM-FCE, 1994.
- LEAL BUITRAGO, Francisco (1989) *Colombia un bipartidismo en crisis*, en MEYER, L. y J. REYNA (coords.), **Los sistemas políticos de América Latina**. México: Siglo XXI, pp. 237-268.
- LINZ, Juan (1990) **La quiebra de las democracias**. México: Alianza, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- MOJICA, Claudia del Pilart (1995) *La corrupción en el sistema político colombiano*, **Contribuciones**, N° 4, Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer-CIEDLA, Octubre-Diciembre, pp. 49-68.
- MIRON L, Claudia (1995) *La reforma electoral y el financiamiento de los partidos políticos en México*, XX Congreso Latinoamericano de la Asociación Latinoamericana de Sociología, Ciudad de México 2 al 6 de octubre de 1995 (Mimeografía).
- MOLS, Manfred (1987) **La democracia en América Latina** Barcelona: Alfa.
- MORA B, Elys Gilbrando (1995) *El problema del financiamiento de los partidos políticos en Venezuela*, **Memoria Política**, Vol. 2, N\$4, Valencia - Venezuela: Universidad de Carabobo, pp.249-265.
- MORLINO, Leonardo (1992) *Partidos políticos y consolidación democrática en el sur de Europa*, en BENEDICTO, J. y F. REINARES (eds.) **Las transformaciones de lo político**. Madrid: Alianza, p. 35-75.

- MURILLO, Gabriel (ed.) (1993) **Hacia la consolidación democrática andina. Transición o desestabilización.** Bogotá: Universidad de Los Andes-DCP, Tercer Mundo.
- NAVAS C., Xiomara (1993) *La regulación del financiamiento de los partidos políticos y de la campaña electoral en América Latina*, en NHOLEN, D. (ed.) **Elecciones y sistemas de partidos en América Latina.** San José, Costa Rica: IIDH-CAPEL, pp. 145-166.
- NJAIM, Humberto (1981) *El financiamiento de la maquinaria partidista en Venezuela*, en REY, J.C. et al. **El financiamiento de los partidos políticos y la democracia en Venezuela.** Caracas: Ateneo-Jurídica Venezolana, pp. 25-76.
- RAMOS JIMÉNEZ, Alfredo (1996) *La democracia como forma institucional del cambio político en América Latina*, **Justicia Electoral**, Revista del Tribunal Federal Electoral. Vol. V, N°7, México, pp. 97-106.
- _____ (1995) **Los partidos políticos en las democracias latinoamericanas.** Mérida: Universidad de Los Andes-CDCHT.
- SARTORI, Giovanni (1994) **Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados.** México: Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1994) **Elementos de Teoría Política.** Madrid: Alianza.
- VIO GROSSI, Eduardo (1981) *Análisis comparado de los sistemas de financiamiento de los partidos políticos*, en REY, J.C. et al. **El financiamiento de los Partidos Políticos y la Democracia en Venezuela.** Caracas: Ateneo-Jurídica Venezolana, pp. 123-47.
- WEBER, Max (1967) **El Político y el Científico.** Madrid: Alianza Editorial.
- _____ (1944) **Economía y Sociedad.** Bogotá: Fondo de Cultura Económica.