

Globethics Repository



Financiamiento público o privado [Public or private financing]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository.
More information on Globethics see <https://www.globethics.net>. Data and content policy of Globethics Repository see <https://repository.globethics.net/pages/policy>.

Item Type	Article
Authors	Ordóñez Sambrano, Luis;Ordóñez, Luis A.
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-07-15 15:59:12
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/218211

Financiamiento público o privado: el falso dilema de los partidos políticos venezolanos

Luis Ordóñez Sambrano / Luis A. Ordóñez

El financiamiento de los partidos políticos es uno de los grandes temas del debate político actual. En Venezuela, la Constitución prohíbe expresamente cualquier forma de financiamiento público a las organizaciones políticas, lo cual, como demuestra la investigación en la que se basa este artículo, genera rechazos entre los dirigentes partidarios. Pero el problema no es el origen público o privado de los fondos, sino los mecanismos de control que se apliquen. El tema adquiere especial relevancia en un momento como el actual, marcado por el debate en torno de una nueva reforma constitucional y la decisión de Hugo Chávez de unificar en una sola fuerza a todos los partidos y grupos políticos que lo apoyan.

El debate sobre el funcionamiento de las democracias sin duda incluye el papel de los partidos políticos, un tema que ha cobrado especial interés en la medida en que la figura del partido parece haber entrado en crisis. Uno de los aspectos más delicados y controversiales es el de las finanzas, la forma en que los partidos obtienen, administran y reportan sus recursos. Ya Robert Michels señalaba el efecto que el manejo de las finanzas partidarias genera en la vida interna, con la paradójica conclusión de que, si bien el aumento de las

Luis Ordóñez Sambrano: politólogo y profesor en la Universidad Católica Andrés Bello.

Luis A. Ordóñez: profesor del Posgrado de Ciencia Política de la Universidad Simón Bolívar. Dirige la Sección de Estudios de la Participación en la misma universidad.

Palabras claves: política, partidos políticos, financiamiento, Constitución, Venezuela.

Nota: Los autores reconocen el apoyo del Banco Central de Venezuela y de la Universidad Simón Bolívar, a través de Funindes, para la realización de este artículo, en el marco de la investigación «Partidos políticos venezolanos del futuro».

potencialidades financieras de un partido incrementa el apetito autoritario de su burocracia, la falta de pago o la remuneración modesta a los funcionarios partidarios no garantiza la democracia interna¹. El debate más intenso sobre el tema, sin embargo, no ha seguido los derroteros trazados por Michels, sino que se ha centrado en el origen de los recursos que manejan los partidos, respecto de si la fuente debe ser privada o pública, y, en caso de que se opte por una combinación, cuál debería ser el peso de cada una.

En principio, los modelos de financiamiento deben responder al papel que la figura del partido político cumple en cada legislación nacional. En aquellos países en que los partidos tienen rango constitucional, el papel del Estado en su financiamiento es fundamental². En Latinoamérica se observa un reconocimiento generalizado a la figura de los partidos políticos, aunque con matices, lo que implica diferentes exigencias constitucionales en cuanto a su financiamiento. En ese contexto, el caso que más destaca es el de Venezuela, el único país que incluye una prohibición constitucional, introducida en la reforma de 1999 impulsada por Hugo Chávez, al financiamiento por parte del Estado de las «asociaciones con fines políticos» (la Constitución prefiere no mencionar a los partidos y utiliza esta categoría más amplia). Allí se estableció, además, que una ley debía regular el financiamiento y las contribuciones privadas, los mecanismos de control y el límite en los gastos y la duración de las campañas electorales. Sin embargo, a casi ocho años de la aprobación del texto constitucional, y ya de cara a un nuevo proceso de reforma, la ley todavía no fue sancionada.

A pesar de esta mora legislativa y de que el tema no forma parte, al menos públicamente, de las materias sujetas a debate en el nuevo proceso de reforma constitucional, se observa entre los dirigentes partidarios un rechazo a esta prohibición, expresada en el artículo 67 de la Constitución. Las entrevistas en profundidad que hemos realizado a diversos dirigentes de partidos políticos venezolanos así lo demuestran, a punto tal que incluso los pocos que expresaron su acuerdo con la norma constitucional mencionaron la conveniencia de introducir ciertas formas de financiamiento público³. A continuación, entonces, mostraremos los argumentos esgrimidos por los

1. Robert Michels: *Los partidos políticos* vol. I, Amorrortu, Buenos Aires, 1972, p. 165.

2. Dian Schefold: «Financiamiento de los partidos políticos: análisis comparado de los sistemas europeos» en J. Thesing y W. Hofmeister: *Partidos políticos en la democracia*, Konrad Adenauer Stiftung A.C. / Ciedla, Buenos Aires, 1995, p. 395.

3. Las entrevistas completas pueden consultarse en <www.participa.com.ve>.

líderes partidarios entrevistados y los comentaremos, con la idea de que el debate no debería centrarse en el origen de los recursos, como ocurre hoy, sino en el control de éstos.

Los argumentos

«Por el cese del financiamiento público, los partidos venezolanos corren el riesgo de recurrir a cualquier forma de financiamiento.» Creemos que ningún mecanismo de financiamiento exime a los partidos de un manejo responsable y ético. Pero, además, la evidencia acumulada indica que los fondos de origen dudoso no desaparecen con el financiamiento público, sino que el financiamiento público simplemente se suma a ellos. Así lo señalaba Gianfranco Pasquino, quien, al comentar la ley italiana de 1974, consideraba que la financiación estatal no incide en las causas estructurales del problema⁴, lógica argumentativa que le permite a Roberto L. Blanco Valdés llegar a la conclusión de que la financiación pública de los partidos políticos españoles terminará por ser aditiva a las fuentes clientelares, legales o ilegales⁵. En América Latina, Humberto de la Calle señala que aquellos que buscan fondos ilegales no se detendrán por el mero hecho de que determinada conducta esté prohibida por la ley y que, al brindarles financiamiento público, lo más probable es que se incrementen los recursos, en lugar de sustituirse⁶.

«El cese de financiamiento público ha potenciado el financiamiento internacional de los partidos venezolanos.» Este argumento no puede ser sacado del contexto actual de Venezuela, donde se han iniciado procesos judiciales a líderes políticos acusados de recibir donaciones de agencias de cooperación internacional. Algunos dirigentes y académicos ya empiezan a preguntarse por el significado de la expresión «fondos provenientes del exterior»⁷, mientras que otros, como el secretario general de la Internacional Socialista, Luis Ayala, sostienen directamente que los partidos políticos deben ser sujetos legítimos de la cooperación internacional⁸. Estas diferencias permiten observar las posiciones y visiones encontradas que coexisten en

4. Roberto L. Blanco Valdés: *Las conexiones políticas*, Alianza, Madrid, 2001, p. 55.

5. *Ibid.*, p. 75.

6. Humberto de la Calle: «The Nature of Public, Private and Mixed Financing», 2002 en <www.iigov.org/evg/foro>, fecha de consulta: 23/2/04.

7. D. Schefold: *ob. cit.*, p. 434.

8. Citado en el informe final del Foro Interamericano sobre Partidos Políticos de la Organización de Estados Americanos (OEA), «La crisis de los partidos: ¿profundización o reforma?», disponible en el sitio web de Unit for the Promotion of Democracy, <www.upd.oas.org>.

Venezuela. Para algunos, el financiamiento internacional es difícil de controlar y puede ser utilizado con fines perversos; para otros, es transparente y fácilmente controlable.

«El cese de financiamiento público ha hecho depender a los partidos de intereses particulares.» En un país como Venezuela, donde el clientelismo acompaña la política desde hace muchos años, supeditar el cese de estas prácticas al fin del financiamiento público constituye un argumento muy débil. El tema no es nuevo. Siempre se sospechó que los dineros privados en la política buscan prebendas y tratos favorables en asuntos de interés particular, además de generar influencias que, aunque no son del todo ilegales, tampoco resultan totalmente limpias, como señalaba Michels en relación con la peculiar autoridad financiera que ostentan aquellos miembros partidarios que cuentan con más recursos⁹. El problema es que, aunque en general se recelan los recursos privados volcados a la política, tampoco se percibe que los partidos desarrollen funciones de interés público y, por lo tanto, deban tener financiamiento estatal. Más adelante nos ocupamos de esta contradicción¹⁰.

«El cese de financiamiento público de los partidos ha devenido una fuente de corrupción gubernamental.» Aquí debemos destacar nuevamente cierta comodidad intelectual, o cinismo, de los dirigentes partidarios entrevistados: la corrupción gubernamental es un problema que trasciende el financiamiento de los partidos. Su explicación no radica en que los fondos sean de origen privado o público. En todo caso, el clientelismo político, que De la Calle describe mediante algunos de sus comportamientos —empleados públicos que en vez de hacer su trabajo se dedican a actividades partidarias, creación de puestos innecesarios, compra de votos, intercambio de dinero por favores y tráfico de influencias¹¹— es anterior a la prohibición del financiamiento público y se vincula con el siguiente argumento.

«La norma constitucional en realidad no ha terminado con el financiamiento público, que se hace de manera indirecta.» El artículo 67 pretende ser tajante: «No se permitirá el financiamiento de las asociaciones con fines políticos con fondos provenientes del Estado». Sin embargo, deja un espacio para las formas indirectas de financiamiento, tan en boga en el mundo y respecto de las cuales algunos dirigentes partidarios expresaron su acuerdo respecto

9. R. Michels: ob. cit., p. 158.

10. Manuel Martínez Sospedra: *Introducción a los partidos políticos*, Ariel, Barcelona, 1996, p. 62.

11. H. de la Calle: ob. cit.

de que sean aplicadas en Venezuela. Una de ellas es habilitar espacios en los medios durante las campañas electorales. Aunque ya se ha aplicado en algunos eventos electorales, como el referéndum revocatorio presidencial de 2004, aún está lejos de convertirse en una práctica habitual, como se comprobó en las elecciones presidenciales de 2006, en las que se produjo un desequilibrio mediático importante entre los dos principales candidatos¹². El Reglamento para el Control del Financiamiento de las Organizaciones con Fines Políticos y del Financiamiento de las Campañas Electorales, aprobado por el Consejo Nacional Electoral (CNE) el 13 de abril de 2004, no se refiere a este tipo de prácticas. Lo que sí establece es la prohibición de recibir donaciones o subsidios de entidades públicas, sean éstas autónomas o no, así como de empresas concesionarias de obras públicas o de cualquier servicio o bien del Estado. Y es en este punto donde los reclamamos, no solo de los dirigentes entrevistados sino de buena parte de la sociedad venezolana, adquieren más peso. En las entrevistas hemos recabado opiniones sobre el uso generalizado de los recursos públicos por parte de los partidos de gobierno, pero también por parte de los gobernadores y alcaldes de la oposición. El problema, entonces, se vincula más con los mecanismos de control que con la prohibición de recibir recursos públicos. La falta de exigencias para cumplir la norma constitucional ha hecho que los dirigentes partidarios duden sobre la norma y no sobre los problemas estructurales del sistema de partidos, aunque buena parte de la responsabilidad por el incumplimiento de la disposición que prohíbe el financiamiento público sea de los propios partidos.

«El cese del financiamiento público ha producido un importante desequilibrio entre los partidos oficialistas y los de oposición.» Pero este desequilibrio es atribuible no tanto a la prohibición en sí como a la falta de controles expresada en el punto anterior, y no se resolvería autorizando el financiamiento público, que suele generar otro tipo de desequilibrios. Un ejemplo: si, como suele hacerse, se utilizan los resultados electorales para calcular los fondos que se asignan a cada partido, se pone en desventaja a las fuerzas políticas recién formadas, algo sumamente importante en un país como Venezuela, donde permanentemente se lanzan nuevas organizaciones. Por ejemplo, el Movimiento Quinta República (MVR), emblemático por tratarse del partido de gobierno, desde su formación en 1998 ha visto desprenderse de su seno

12. Misión de Observación Electoral de la Unión Europea: «Informe final. Elección presidencial Venezuela 2006», <www.eueomvenezuela.org/pdf/MOE_UE_Venezuela_2006_final_esp.pdf>, fecha de consulta: 3/4/2007.

a diferentes partidos –Unión, Solidaridad, Un Solo Pueblo y Unión Patriótica Venezolana– que hoy están en proceso de reunificación bajo el nombre de Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), tras la decisión de Chávez de nuclear en una sola organización a todos los grupos políticos que lo apoyan. Pero no se trata solo del oficialismo. Una norma de este tipo también podría perjudicar a los partidos que han decidido no participar de las elecciones hasta tanto no se creen nuevas condiciones. Acción Democrática (AD), uno de los partidos históricos venezolanos, se encuentra recolectando firmas para volver a inscribirse, ya que no cumplió con el requisito establecido en la Ley de Partidos Políticos de obtener 1% del total de votos válidos en las últimas dos elecciones. En ambos comicios (los parlamentarios de 2005 y el presidencial de 2006), AD decidió no postular candidatos argumentando que había riesgo de fraude. ¿La decisión habría sido la misma si el financiamiento hubiera dependido de la cantidad de votos obtenidos? La respuesta solo puede ser especulativa, pero ilustra los cambios que se pueden producir en la vida de los partidos debido a las decisiones sobre el origen del financiamiento. Finalmente, el tema del desequilibrio no se debate solo en Venezuela. Se ha identificado una tendencia mundial a que los dineros privados se orienten más a los partidos conservadores que a los de izquierda¹³. El problema del desequilibrio, entonces, parece inherente al financiamiento del sistema de partidos.

«El cese del financiamiento público ha agudizado el problema de los altos costos de las campañas electorales.» El debate mundial sobre el financiamiento de los partidos parte del hecho de que la política es cada vez más costosa, en buena medida como consecuencia de la utilización de los medios de comunicación, en especial durante las campañas electorales. Como se indica en el informe de la Organización de Estados Americanos (OEA) ya citado, «si bien existe acuerdo sobre los altos costos de la televisión, no existe consenso sobre cuál debe ser la respuesta apropiada»¹⁴. En todo caso, lo central en este aspecto es la mora legislativa, ya que la Constitución de 1999 estableció que una ley debería regular las campañas y la propaganda electoral. Debido a esta situación, aún no se han fijado límites a los gastos de campaña, no se ha elevado a rango legal el reparto de espacios televisivos y no se ha establecido un mecanismo para regular las donaciones privadas. Todos estos aspectos no se incluyen en los reglamentos del CNE. Entonces, si bien el financiamiento público sin duda ayudaría a los partidos a afrontar

13. D. Schefold: ob. cit., p. 446.

14. OEA: ob. cit.

los altos costos de una campaña electoral, también exige decisiones y controles que no se vinculen solo al origen de los fondos, y que deben ser producto de un consenso de la sociedad alrededor del tema. Sin embargo, la sociedad venezolana, y en particular los encargados de la reforma constitucional que se presentará en los próximos meses, han dicho poco o nada sobre este asunto.

«El financiamiento privado de los partidos ha hecho que el Estado renuncie a su derecho a controlar las actividades políticas.» Esta renuncia, sin embargo, no se ha producido, al menos no en la norma constitucional. Limitar el control al hecho de que el Estado sea la única o la principal fuente financiera de los partidos políticos es caer en una simplificación que no tiene en cuenta todas las posibilidades: los mecanismos de control deben ser más complejos que abrir o cerrar el grifo de dinero.

«El cese del financiamiento público ha significado que el Estado se desentienda de un asunto de interés público trascendental.» El argumento es muy parecido al anterior. Sin embargo, en ningún momento la Constitución establece expresamente un desentendimiento de este tipo. Esto, en todo caso, es algo que se dio posteriormente a la sanción de la nueva constitución. Como ya hemos señalado, los partidos tienen buena parte de la responsabilidad en ello. Pero, más allá de especular sobre las razones de la inexistencia de una ley que regule el financiamiento de los partidos, nos interesa tocar el punto del interés público, al que dedicamos la siguiente sección.

El interés público como fuente de financiamiento

En el documento final que resume las conclusiones de un encuentro internacional sobre partidos políticos celebrado en 2004, se dice que uno de los principales problemas que éstos enfrentan –y, por lo tanto, también las democracias en Latinoamérica– es la desafección ciudadana, que se traduce en «descreimiento en la política y en la necesidad o conveniencia de participación en la vida partidaria»¹⁵. Bajo esa premisa, el que una constitución o un Estado definan la actividad partidaria como de interés público no garantiza que la sociedad la perciba de ese modo.

15. «La democracia, la gobernabilidad y los partidos políticos en América Latina», documento final del Encuentro Internacional «La democracia, la gobernabilidad y los partidos políticos en América Latina», Parlamento Latinoamericano, <www.parlatino.org>, 2004.

Más arriba mencionamos la percepción, muy extendida, que cuestiona el aporte de dinero privado a los partidos políticos, pero que tampoco percibe como públicas las funciones que éstos desarrollan, lo que lleva a cuestionar su financiamiento estatal. La Asociación Civil Liderazgo y Visión realizó una encuesta a fines de 2005 que mostró que 56% de la población cree que los partidos políticos deben sostenerse con recursos propios y que, al mismo tiempo, un porcentaje similar puso en duda la transparencia en el manejo de esos fondos¹⁶. En ese contexto, tomar decisiones sobre el origen del financiamiento de los partidos políticos sin preguntarnos cómo son percibidos por la sociedad podría resultar en un duro golpe para un sistema de partidos que ya de por sí no es demasiado bien visto por buena parte de los venezolanos.

Corriendo el riesgo de caer en el prejuicio teleológico señalado por Ángelo Panebianco, que consiste en atribuir *a priori* ciertos fines a los partidos políticos¹⁷, nos atrevemos a decir que la Constitución de 1999 no ayuda a la hora de preguntarnos por la función que la sociedad venezolana espera de ellos. En primer lugar, porque agrupa en un eufemismo a todo tipo de «organización política». En segundo término, porque está más interesada en legislar sobre los mecanismos internos de esas organizaciones que sobre la relación de éstas con la sociedad. El artículo 67 señala que las asociaciones con fines políticos utilizarán métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección, pero no profundiza en la definición de «método democrático» y pasa por alto tendencias muy presentes en la formación de los nuevos partidos venezolanos, como la construcción de organizaciones en torno de un líder¹⁸.

Si realmente nos preocupa el descreimiento en la política, lo que tenemos que plantearnos son procesos y mecanismos que permitan construir un tipo de relación entre los partidos y la sociedad distinto del actual. Creemos que la mejor manera de hacerlo es preguntar a la sociedad qué espera de los partidos políticos. El debate sobre el financiamiento público o privado debe derivar de esta reflexión. Así, los partidos se verían en la necesidad de establecer –o restablecer– mecanismos de comunicación con la sociedad, tema que escapa a los objetivos de este trabajo pero que tiene mucho que ver con el éxito de iniciativas como las que estamos proponiendo.

16. «Los venezolanos se han 'derechizado' al reforzar valores del perezjimenismo» en *El Nacional*, 14/10/05, p. A4.

17. Á. Panebianco: *Modelos de partido*, Alianza, Madrid, 1990, p. 30.

18. Luis Ordóñez Sambrano y Luis A. Ordóñez: «Evolución y cambio en los partidos políticos venezolanos» en *Politeia* N° 32-33, 2004, p. 98.

Lamentablemente, la forma en que se está llevando a cabo el proceso de reforma constitucional puede hacernos perder una nueva oportunidad para iniciar esta interacción, ya que éste se realiza a través de una comisión presidencial que le rinde cuentas al presidente en lugar de hacerlo al país. Será el presidente quien presente el proyecto de reforma: los venezolanos solo tendrán que aprobarlo o rechazarlo. El tema del financiamiento de los partidos, sin embargo, es lo suficientemente delicado como para despertar el interés de sectores importantes de la sociedad. Partir de este punto para iniciar un debate sobre una nueva relación partidos-sociedad puede resultar interesante y productivo. Si ese debate permite identificar qué espera la sociedad de los partidos, no solo evitaremos caer en el «prejuicio teleológico», sino que además podríamos abrir nuevas perspectivas y visiones sobre los partidos, ya que la sociedad estará más dispuesta a que se les otorguen dineros públicos para realizar tareas y actividades que se consideran importantes.

Este esquema ha demostrado su eficacia, según Schefold, en los países de la Unión Europea: la idea es que ciertas actividades de los partidos son de gran interés y que, por lo tanto, se justifica su promoción por parte del Estado¹⁹. Las formas varían. En los Países Bajos, por ejemplo, se financian las tareas de investigación y de entrenamiento y estímulo a la participación política de los jóvenes²⁰, mientras que en los países nórdicos el financiamiento público se inició a través del sostenimiento de los órganos de prensa de los partidos²¹. En América Latina, México reconoce constitucionalmente la necesidad de financiar las actividades partidarias relacionadas con educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales, diferenciando de este modo el financiamiento del funcionamiento de las organizaciones del de las campañas electorales.

A modo de conclusión: el financiamiento de los partidos políticos venezolanos

Venezuela, una vez más, enfrenta un proceso de reforma constitucional, en el cual el futuro de las asociaciones con fines políticos podría estar en juego. El principal actor de la reforma, Hugo Chávez, se encuentra enfrascado al mismo tiempo en el proceso de creación de un partido que unificaría en una

19. D. Schefold: ob. cit., p. 448.

20. Ídem, p. 421.

21. M. Martínez Sospedra: ob. cit., p. 64.

sola organización a todos los partidos y asociaciones políticas que lo apoyan, incluidos los sindicatos. El espíritu que mueve la creación del Partido Socialista Unido de Venezuela podría reflejarse en la nueva norma constitucional. ¿De qué forma? Todavía no lo sabemos, porque el contenido de la reforma constitucional se mantiene a buen resguardo de la opinión pública.

Aunque el futuro esté abierto, el debate nos permite hablar de la Constitución actual y de la forma en que ésta ha sido valorada por los partidos venezolanos. Las investigaciones realizadas revelan que existe un cuestionamiento a la prohibición al financiamiento público. Sin embargo, buena parte de los argumentos esgrimidos tienen más que ver con el control sobre los dineros utilizados que con su origen. En estas circunstancias, creemos que volver a un esquema de financiamiento público no solo dejaría intactos muchos de los aspectos señalados, sino que sumaría otros, de los cuales aquí apenas nos ocupamos de uno: el que sufren los partidos nuevos.

De todos modos, creemos que los partidos políticos deben recibir fondos por parte del Estado pues las actividades que realizan son de interés público. Pero también es de interés público que se realicen del modo correcto, algo que no está garantizado con el financiamiento público. Por eso, creemos que es necesario encontrar un método que le permita a la sociedad venezolana definir no solo si el Estado financia o no a los partidos, sino también involucrarse más en su relación con ellos. Si se avanza en una mejor relación, los recursos que reciban se justificarían, ya que se utilizarían para aquellas actividades que se consideran importantes, lo que a su vez hará que la sociedad tenga más interés en que los partidos ejecuten de manera satisfactoria estas tareas. Interés y control: creemos que ésa es una buena combinación para establecer mecanismos eficientes de financiamiento público de los partidos políticos. ☐