

ANÁLISIS COMPARATIVO SOBRE FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑAS Y PARTIDOS POLÍTICOS VENEZUELA

Humberto Njaim

I. INTRODUCCIÓN: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL MARCO JURÍDICO Y LOS PROBLEMAS PARA SU APLICACIÓN EN EL CONTEXTO NACIONAL

El sistema político venezolano resulta tan extravagante y hasta único en materia de financiamiento que su estudio obliga a revisar muchas categorías establecidas en el campo. Ya el hablar de “financiamiento de campañas y partidos políticos” resulta insuficiente puesto que en Venezuela no se trata sólo de “campañas y partidos políticos” en el sentido convencional sino que hay que escudriñar en un trasfondo que es el que posibilita los habituales convencionalismos de enfoque y que en el país están cuestionados. No puede ser de otra forma en una situación donde a partir de la victoria de Hugo Chávez en 1998 y desde la promulgación de la Constitución de 1999 se ha pretendido nada menos que la refundación de la República y la creación de un nuevo ordenamiento jurídico. Uno de los aspectos de esta refundación fue el desmantelamiento de la democracia representativa y de las estructuras partidistas tradicionales que la sustentaban. Tras cinco años el proyecto se ha mostrado arduo de realizar y hasta contradictorio.

Numerosas instituciones se han destruido, otras se han erigido precariamente y finalmente otras no pasan del papel pero en el camino los venezolanos nos hemos visto obligados a repensar todo el andamiajes político y a ello no escapa el tema del financiamiento. En las elaboraciones que seguirán nos esforzaremos por explicitar esas afirmaciones generales y al tratar asuntos más concretos se evidenciará el alcance más preciso que ellas tienen.

II. NATURALEZA DEL FINANCIAMIENTO

La nueva Constitución establece en su artículo 67 que (...) “No se permitirá el financiamiento de las asociaciones con fines políticos con fondos provenientes del Estado”. La contundencia de la norma no impide que desde el punto de vista de la realidad haya que preguntarse si es que acaso un gobierno puede sostenerse sin el apoyo de asociaciones con fines políticos –término con el cual la Constitución destierra todo empleo de la expresión “partidos”—Si es así entonces habrá que convenir que se crea un grave problema porque habrá que controlar la poderosa tendencia de que el sistema se convierta en un sistemático ventajismo por parte de dichas organizaciones. En efecto, tal control no existe y en Venezuela presenciamos en múltiples formas cómo los partidos u organizaciones oficialistas disfrutan de ventajas con que no cuentan los opositores. Dos ejemplos sirven para ilustrarlo, uno es el del apoyo financiero que disfrutan los llamados Círculos Bolivarianos entidades supuestamente de fines sociales pero sincronizadas con la política oficial y el “proceso” revolucionario que ésta auspicia. El otro lo constituye el uso de los medios de comunicación en las llamadas cadenas o transmisiones conjuntas de las televisoras y radios que no sólo se usan para discursos o programas del Presidente sino también para actos del Movimiento V República, y anuncio de candidaturas del principal partido oficial, el Movimiento Quinta República o MVR.

Continúa el artículo constitucional sustentando que la Ley regulará lo concerniente al financiamiento y a las contribuciones privadas de las organizaciones con fines políticos y los mecanismos de control que aseguren la pulcritud en el origen y manejo de las mismas. Y que asimismo la ley regulará las campañas políticas y electorales, duración y límites de gastos propendiendo a su democratización. Esta disposición

suscita diversas interrogantes que no se han discutido suficientemente en el país. Como está ubicada en la sección de los derechos políticos es necesario interpretar que consagra indirectamente el derecho de las organizaciones con fines políticos a recibir contribuciones privadas. Nada se dice respecto de límites a dichas contribuciones sino sobre la pulcritud en su origen y manejo aunque sí se hace en el caso de las campañas electorales. Concluye la norma en forma paradójica porque precisamente toda la doctrina consagrada arriba a la conclusión que el financiamiento público es precisamente el medio por excelencia de lograr la democratización de las campañas.

Este problema nos lleva a enunciar otra característica contextual de la situación venezolana. Consiste en que pese al propósito de crear un nuevo ordenamiento jurídico la Ley Orgánica del Sufragio y la Participación Política de 1997 no ha sido derogada ni por el Estatuto Electoral del Poder Público dictado en la transición constitucional en el año 2000 ni por la reciente Ley Orgánica del Poder Electoral (noviembre de 2002). Se produce, así, una curiosa superposición de legislaciones en la que la referida Ley Orgánica, dictada bajo el sistema anterior, contribuye a llenar numerosos vacíos de la nueva normatividad. Es así como el reglamento relativo a los referendos revocatorios dictado por el CNE a finales de septiembre de este año sigue remitiendo a la referida ley, entre otras cosas en cuanto al régimen de sanciones. Por ello resulta razonable la duda planteada en la ficha en el sentido de que en la Constitución lo que está prohibido es el financiamiento diferente al electoral, entonces podría ocurrir que ello se permitiera en el futuro.

El fenómeno de la perdurabilidad de la Ley Orgánica del Sufragio se explica porque ella adelantó y posibilitó muchos de los cuestionamientos al sistema anterior. Ante todo consagró el referendo consultivo y, además, excluyó el control partidista del CNE dándole beligerancia a la sociedad civil. Pero esta exclusión resulta tan insostenible que el instrumento legislativo sobre el Poder Electoral introdujo nuevamente a los partidos por vía de un Consejo de Participación Política que es una comisión de consulta y asesoría *ad honorem* del Consejo Nacional Electoral. No resultaría extraño, por lo tanto, que así como se ha encontrado esta vía *sui generis* para reintroducir los partidos se encuentre otra que posibilite, al menos, el financiamiento electoral.

En todo caso tenemos que concluir que hasta ahora el sistema es, en el papel, exclusivamente de financiamiento privado pero en la práctica su extremo rigor en el punto se combina con una extrema opacidad por falta de una ley de financiamiento adaptada a las nuevas condiciones y por otras razones que se señalarán más adelante. Pero, además, resulta incoherente porque las pocas disposiciones que contiene sobre otorgamiento gratuito de espacios de treinta (30) minutos por semana, a los candidatos (as) presidenciales en los medios oficiales de comunicación social deberían considerarse derogadas ya que constituyen una suerte de financiamiento público en especie y, sin embargo, se aplicaron en julio de 2000, en las llamadas megaelecciones. Esto podría tomarse como precedente, sin embargo, para que se regulara el financiamiento público de campaña, extendiendo tal precedente a otros aspectos más importantes.

Finalmente otra característica que hay que destacar de la naturaleza del sistema es que siendo constitucionalmente una democracia participativa aumentan vertiginosamente, por esta razón, los costos de la política. En efecto al costo de las elecciones convencionales es necesario añadir el de los referendos, consagrados en toda su variedad en la Constitución y el hecho de que la desconfianza reinante entre los contendores políticos determina que se empleen recursos en registro y conteo de votos mediante máquinas y se rechacen de plano los métodos manuales como está ocurriendo respecto de los referendos revocatorios planteados en el país, especialmente el presidencial. Ilustra el punto la circunstancia de que para los referendos revocatorios el nuevo CNE ha solicitado un presupuesto de 400 millones de bolívares, unos 250 millones de dólares al cambio oficial. Si a estos costos institucionales se agregan los que desembolsarán los contendores nos encontraremos con un incremento nunca visto en los procesos electorales venezolanos.

Mientras una serie de aspectos no estén claros y la situación no se consolide no puede tomarse este sistema sesgado pero movedizo como una variable importante que influya sobre la configuración del sistema de partidos. La variable decisiva es la polarización del país, el planteamiento de la lucha política como un conflicto existencial, un juego suma-cero. Ello contribuye a que más que de partidos individualmente configurados nos encontremos con frentes que agrupan al oficialismo por una parte y a la oposición por el otro: los llamados Bloque del Cambio y Coordinadora Democrática, respectivamente. Estos frentes no están compuestos sólo por partidos sino también por una gran diversidad de fuerzas sociales.

También la absorción de todas las variables por la contradicción fundamental que atraviesa el espectro político explica que el tema del financiamiento pase a un segundo plano. Lo que más se ha planteado es el de la corrupción del régimen (Beroes 2002). No obstante, a medida que entre en calor la campaña revocatoria el tema más específico del financiamiento pasará a un primer plano. Por de pronto el gobierno lo ha esgrimido como argumento para descalificar las firmas para el referendo revocatorio recogidas por la oposición en febrero de 2003 -el firmazo- alegando que la ONG que lo llevó a cabo era un ilegítimo parapeto financiado por la empresa privada.

Sin embargo, no todo es sombrío en el complejo cuadro político: la democracia participativa y la agudizada conflictividad han movilizado el aporte de altísimo valor económico, entre otros valores, de los millones de venezolanos para el fenómeno de las marchas y movilizaciones de calle tanto del gobierno como de la oposición y las incontables asambleas de ciudadanos y actuaciones cívicas. Si se hiciera una estimación financiera serían enormes las cantidades que se determinarían por compras de banderas, gorras, pitos, y todo tipo de ornamentos o incluso indumentarias. Este aporte voluntario excede al que ha podido provenir de fuentes oficiales o privadas y representa, por lo menos hasta ahora, una superación del utilitarismo en la política que hacía que los partidos dependieran cada vez más de contribuciones cada vez menos desinteresadas de su militancia o su periferia.

III. EL ACCESO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

El tema de esta sección es otra de las grandes cuestiones previas y macro que condiciona decisivamente el problema del financiamiento político. Al final del proceso que condujo a la caída de la llamada V República era evidente que el poder de los medios de comunicación impresos y radioeléctricos se había convertido en un factor fundamental que determinaba el desenlace de las campañas electorales. Sin contar con algún tipo de apoyo mediático ningún candidato podía tener perspectivas de triunfo.

Pero los medios se habían convertido también en jueces decisivos de cualquier actuación gubernamental. Los escándalos de corrupción y las denuncias obtenían en ellos una repercusión que contribuía al desprestigio del régimen de turno, de los partidos y hasta de la democracia. Mucho de la orientación de la campaña de Hugo Chávez aprovechaba y concurría con la obra demoledora de los medios. Algunos de sus más importantes órganos de prensa terminaron plegándose a su prédica como el influyente diario El Nacional.

Hoy esta situación ha cambiado. El gobierno de Chávez como portador de un proyecto que se dice revolucionario ha mostrado una clara voluntad política de enfrentarse al poder mediático y una de las características más llamativas y ominosas de la política venezolana es una verdadera guerra de insultos entre el Presidente y los medios tradicionales establecidos. No puede dudarse de calificarlo como guerra pues están de por medio acontecimientos tan graves como el golpe del 11 de abril de 2002 y el paro que sacudió al país desde finales de dicho año hasta el firmazo.

Ya desde antes Chávez también había roto paradigmas en el esperado intercambio de favores por el apoyo electoral empresarial. Al comienzo de su gobierno tuvo un enfrentamiento con el propietario de una línea de aviación que lo ayudó en su campaña. Posteriormente al abandonar el gobierno un viejo dirigente político, Luis Miquilena, se produjo también la ruptura con un connotado empresario de seguros.

En la guerra contra los medios se han producido cambios estructurales en el mundo mediático que nos presentan un panorama cualitativamente diferente al de 1998. Por una parte el gobierno se ha esforzado en erigir, con mayor o menor fortuna, una red de medios alternativos que responden a su orientación y el canal oficial del Estado se ha convertido en un vocero tan sectario como los medios privados si no más. En este contexto no se puede uno imaginar cómo irán a aplicarse, en la campaña por los referendos revocatorios las disposiciones sobre uso gratuito y espacios en los medios oficiales, abundantemente reseñadas en la ficha. Es de prever que si estas ya eran inocuas se convertirán en absolutamente prescindibles por la oposición que seguramente no estará dispuesta a afrontar una manifiesta hostilidad a cambio de la utilización de unos tiempos cuyos efectos son irrelevantes por no decir inexistentes. Por otra parte está en marcha un proyecto de ley de contenidos conocido como “ley mordaza” que establece una estricta regulación del uso de los horarios de las televisoras y las somete a la inspección de un instituto estatal que se crearía a tal fin. Además el último episodio de esta batalla sin cuartel lo ha conformado la incautación, por parte de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones de los equipos de transmisión por micro ondas de Globovisión una especie de CNN venezolano que transmite noticias las 24 horas. El organismo invocó que estaba autorizado para hacerlo por disposiciones de la Ley de Telecomunicaciones que sancionan el uso de frecuencias no autorizadas. Es de prever la agudización de esta lucha y la adopción de medidas similares a medida que se agudice la lucha por el referendo revocatorio.

Por el lado de la oposición la situación es extremadamente difícil. En gran parte la forman partidos que sufrieron la crítica implacable de los medios y que tampoco se sienten muy contentos del peso con que gravitan en la política pero no pueden darse el lujo de debilitar el apoyo que ahora reciben. De esta manera tanto gobierno como oposición tienen interés en mantener una extraordinaria discreción en la materia. El uno porque no le interesa crear mucho revuelo sobre los recursos que destina para crear su red alternativa y los otros porque saben que para el esfuerzo de revocar a Chávez es esencial contar con el apoyo de los medios privados.

Presenciamos así, en Venezuela, que la discusión entre principios como la libertad de expresión, la libertad de empresa y la equidad en la competencia política se concentra fundamentalmente en el problema de los medios. No se ha planteado ni de lejos una polémica como en los Estados Unidos sobre la repercusión negativa que en la libertad de expresión tienen las limitaciones al financiamiento privado. Otra discusión pendiente es la de los efectos sobre la libertad de expresión en un asunto remoto en lo que se refiere al financiamiento pero que revela el grado de clivaje a que se ha llegado. Se trata de que la polarización no sólo es política sino también geográfica ni la oposición puede vocear tranquilamente sus consignas en los barrios progubernamentales, ni éste en los que controla la oposición salvo que realice una movilización inusitada y desafiante.

En cuanto a las disposiciones para limitar o eliminar la propaganda institucional del gobierno y el estado en periodos de campaña electoral debemos señalar que el artículo 196 de la ley del sufragio prohíbe implícitamente toda campaña interna y actos preparatorios para la selección de candidatos siete meses antes de la fecha que fije el Consejo Nacional Electoral para la correspondiente elección y el artículo 199 expresa que el Consejo Nacional Electoral tomará todas las previsiones sobre la campaña electoral, publicidad y la propaganda para las elecciones nacionales, estatales y municipales fijando la fecha para el comienzo de las respectivas campañas electorales, las cuales tendrán una duración máxima de cuatro meses para el caso de las elecciones de Presidente de la República; Senadores y Diputados al Congreso

de la República, y de dos meses para las elecciones de Gobernadores, Diputados a las Asambleas Legislativas, Alcaldes, Concejales y miembros en las Juntas Parroquiales.

Estas normas siempre han sido de difícil si no imposible aplicación pero últimamente se han convertido en letra muerta. El 23 de Agosto, 2003 en la celebración del tercer aniversario de su partido el Presidente Chávez se declaró en campaña, con todos los medios audiovisuales en cadena, adelantando sus candidatos a gobernaciones sin que se conozca que esto haya sido resultado de una deliberación democrática interna como lo establece la Constitución y sin que el CNE hubiera fijado su fecha de comienzo. Esta movilización de elevado costo en todos los sentidos produjo la protesta infructuosa de la oposición.

Se pregunta también, desde una perspectiva de género, si los regímenes de financiamiento afectan o promueven la equidad de género y la participación de la mujer en política. Esta es una cuestión que requeriría una investigación muy especializada que no se ha hecho. En general la perspectiva no es alentadora para los propulsores de la igualdad de género pues si bien el artículo 144 disponía que los partidos políticos y los grupos de electores, debían conformar la postulación de sus candidatos por listas a los cuerpos deliberantes nacionales, estatales, municipales y parroquiales, de manera que se incluyera un porcentaje de mujeres que representaran como mínimo el treinta por ciento (30%) del total de sus candidatos postulados, la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia por sentencia del año dos mil desaplicó por inconstitucional tal norma pues supuestamente la nueva Constitución habría asegurado la igualdad entre hombres y mujeres.

IV. LA DIVULGACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS, Y EL NIVEL DE APLICACIÓN DE FINANCIAMIENTO POLÍTICO

En este momento el país cuenta con un organismo electoral que ha sido producto de la actuación de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. En discutida sentencia se decretó que la Asamblea Nacional había incurrido en una excesiva demora para el nombramiento del organismo electoral en violación de su deber constitucional de legislar y la Sala procedió a hacerlo en una decisión que estableció una composición de la directiva que luego reveló ser de una mayoría de tres miembros a favor del gobierno contra dos de la oposición. Se trata de un organismo provisional sometido a la supervisión del Tribunal el cual también nombró otros funcionarios entre los cuales destacan el secretario y el consultor jurídico. Corresponde a este cuerpo una ardua tarea como es la de la organización de las solicitudes de referendos revocatorios y su eventual realización si se cumplen los requisitos constitucionales. Además dispone la ley orgánica del poder electoral en una de sus disposiciones transitorias que en un lapso de 180 días deberá realizarse su reestructuración. Una Comisión al efecto fue nombrada en septiembre de este año.

La disposición transitoria sólo cubre los aspectos de personal, remuneración y administrativos en general. Nada se ha dicho sobre la reingeniería en materia de financiamiento y el hacer efectiva la disposición constitucional, artículo 299, que entre otros principios que rigen al Poder Electoral establece el de la transparencia. Es poco probable que en el turbulento escenario político que vive y que seguirá viviendo el país se harán efectivas la rendición de cuentas y el *disclosure* obstaculizados ya de por sí debido a factores de cultura política, confianza en las sanciones más que en la información y hábitos de secreto burocrático. Como hemos visto también hay razones propias de la coyuntura que lo impiden tanto por parte del gobierno como de la oposición.

Uno de los objetivos de la transparencia es hacer patentes los enormes recursos, muchos de carácter dudoso que se mueven en la política, y de este modo ejercer un efecto disuasivo. Al respecto es reiterada la preocupación por el financiamiento ilícito, singularmente del narcotráfico. Tenemos la impresión, sin

embargo, que en Venezuela son más importantes los medios internacionales de todo tipo que se están moviendo a favor de cada uno de los dos bandos. El caso venezolano como el de un país petrolero y de estratégica ubicación en Suramérica se ha convertido, en efecto, en un campo de batalla de la política global lo cual es alegado constantemente, con acusaciones mutuas tanto por el gobierno como por la oposición.

No obstante tantos factores adversos un aspecto prometedor de la situación venezolana, que no podemos menos que destacar, es la multiplicidad de organizaciones de la sociedad civil que se han involucrado en la fiscalización de los recursos y la defensa del interés público. Queremos elegir ha continuado su labor de educación y vigilancia ciudadanas. La Red de Veedores que comenzó como una lista de discusión electrónica sobre el proceso constituyente se ha convertido en una organización que educa en la observación electoral y la veeduría ciudadana. Momento de la gente pone especial énfasis en el logro de la transparencia y ha organizado eventos para discutir y estudiar la corrupción. También destaca la actuación de las Ong's de derechos humanos. No puede menos que mencionarse, finalmente, el caso de SUMATE pues aunque su propósito es más bien facilitar la democracia participativa en su aspecto de recolección de firmas muestra un notable despertar del sentido ciudadano. Como hemos dicho la organización ha sido objeto de fuertes críticas pero aunque seguramente obtiene financiamiento empresarial no habría podido lograr la hazaña del firmazo sin la colaboración y el desinterés de incontables voluntarios.

V. CONCLUSIONES: EXPERIENCIAS, LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES PRÁCTICAS

La lección fundamental que sacamos de esta revisión panorámica es que no es posible captar como normal la situación venezolana y aplicar categorías que tienen sentido sólo si en el sistema político están despejadas una serie de cuestiones fundamentales entre ellas el consenso político sobre las bases del sistema y no esté establecido un clima de mínima tolerancia y armonía. Mientras ello no se produzca no podrá pensarse en un sistema perdurable y aceptado de financiamiento de partidos y campañas y su control. Entre tanto todas las medidas que se tomen estarán bajo la sospecha de favorecer indebidamente a alguno de los polos radicalmente contrapuestos e incluso habrá un interés compartido de mantener los aspectos más opacos del sistema.

También es importante recalcar nuevamente que las teorías y marcos conceptuales para el estudio y regulación del financiamiento parten de una concepción del actor político como ente inspirado primordialmente por consideraciones utilitarias. Sin embargo, la política venezolana no vive un momento utilitario sino de apasionado involucramiento en la actividad política con todos los peligros que ello supone pero también con todas sus grandezas. En este momento el aporte voluntario supera con creces al utilitario y a las cantidades monetarias que por allí podrían provenir.

Una vez que las aguas se asienten habrá fundamentalmente que afrontar la falta de transparencia y disclosure del sistema. No sólo la experiencia venezolana sino también la internacional indican que es más promisorio este camino que el de las sanciones. Una vez que haya sido superada la desconfianza que envenena la atmósfera política los recursos que ahora se destinan a innecesarias automatizaciones del proceso de sufragio y escrutinio como ahora se plantea respecto de los referendos –procesos que por lo simple de la alternativa entre un “sí” y un “no” podrían realizarse manualmente- o los que consumen obstrucciones tales como exigir una serie de requisitos para las planillas de recolección de firmas, verbigracia tener un sello de agua, estar impresas en un tipo especial de papel provisto de código de barras, etc., podrá pensarse en la reingeniería de la transparencia que como ha quedado documentado en la ficha es la gran deficiencia del sistema venezolano y que está también en contradicción con los principios constitucionales del artículo 299 ya referido anteriormente.

Bibliografía

Beroes, A. *La corrupción en tiempo de Chávez*. Caracas, 2002.