

## EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA EQUIDAD EN LA COMPETENCIA ELECTORAL

Giorgio LOMBARDI\*

El tema general de este congreso se desarrolla en esta ponencia con particular atención a la experiencia italiana. En la historia constitucional italiana, el tema de los partidos políticos tiene una importancia que se desarrolla desde el punto de vista teórico y desde el punto de vista histórico.

Bajo el primer punto de vista tenemos que subrayar que los partidos políticos se manifiestan primero como algo que se reconoce en el parlamento más que en la “sociedad civil”. Se habla, por eso, de partidos “parlamentarios” para indicar que tienen una relación muy débil con la sociedad civil como partidos, ya que el colegio uninominal determina una relación más fuerte del individuo que tiene que ser elegido con el pueblo que lo elige y todavía no se conoce la función intermediadora del partido entre el diputado y el cuerpo electoral. El diputado es elegido en la sociedad civil; el partido se reconoce en el parlamento.

Tengo que añadir que el diputado no tiene salario y que, como candidato, debe pagar los gastos de su campaña electoral. Por ello se consiguen dos resultados: es decir, *primero* se selecciona la clase política en correspondencia con la burguesía más rica y, de *otro lado*, se pone una barrera contra la invasión de los partidos. Ésta es una situación típica de una política elitista con un cuerpo electoral muy estrecho que corresponde también a la burguesía rica y cultivada y que no conoce todavía la democracia de masas.

Los gastos de la política no se transfieren ni al público ni a la sociedad, y la historia italiana demuestra que en muchas familias la presencia de un diputado determina el empobrecimiento del núcleo familiar, porque también el control sobre la vida parlamentaria es más fuerte en los dife-

\* Profesor ordinario de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad de Turín.

rentes colegios uninominales electorales, sea la competición electoral de una vuelta o de doble vuelta.

Por eso los partidos se organizan en el parlamento y no en la sociedad civil y se puede notar que la vida política, solamente desde el parlamento, se transfiere a la administración pública. Es muy conocido y a veces anticipador el ensayo de un destacado político italiano del siglo XIX, Marco Minghetti, sobre la invasión de los partidos en la administración pública, pero no se llega a una transferencia de los gastos electorales sobre la economía de la sociedad civil.

A finales del siglo XIX empiezan a formarse los partidos de masas y son partidos que tienen sus raíces cabalmente en la sociedad civil, tales como el partido socialista y el partido católico (que se llamó al comienzo Partido Popular y después de la Segunda Guerra Mundial, Democracia Cristiana). El financiamiento de todos los partidos está, y sigue estando todavía, a cargo de los particulares y de las organizaciones que apoyan los mismos partidos, y por eso no hay ninguna transparencia y nada obliga a delatar públicamente las medidas de financiamiento.

Esta situación se interrumpe cuando llega al poder el Partido Fascista. En un régimen donde el partido se pone como un Estado paralelo, y donde un autor como Mortati en su ensayo sobre la Constitución material llega a la conclusión de que el cuerpo militar del fascismo (es decir, la fuerza armada del partido) podía enfocarse como órgano constitucional del Estado, empieza la ecuación partido nacional=financiamiento público, y desde este punto de partida se llega a la Constitución republicana, donde hay, a menudo, una forma interesante de continuidad anómala con el régimen precedente.

El artículo 39 de la Constitución italiana de 1948 establece que los ciudadanos pueden libremente asociarse en partidos para contribuir con métodos democráticos al desarrollo de la política nacional. Está claro que hay un pluralismo de partidos, con profunda diferencia de la situación bajo el fascismo, donde se conocía un solo partido, pero aunque se hable de democracia y de método democrático, el pueblo se encuentra mediatizado por los partidos, mientras que antes estaba mediatizado por un solo partido. La situación es diferente, mas la función es la misma.

Aunque la situación sea tan semejante a la que hemos descrito al comienzo, no fue previsto el financiamiento de partidos políticos. Una diferencia profunda no se desarrolló hasta sus últimas consecuencias. Los partidos se quedaron sin financiamiento público, como en el tiempo del

antiguo Estado liberal y censitario, pero los partidos de masa tenían necesidad de recursos económicos y los conseguían de cualquier manera y con todas las medidas, tal vez lícitas y tal vez ilícitas.

Organizaciones económicas, organizaciones industriales, Estados extranjeros, organizaciones paralelas, las entidades más diferentes, casi siempre de forma secreta, financiaban a los partidos políticos y a veces la campaña electoral de los candidatos. Es necesario decir que la política siempre tenía su precio y de aquí en adelante se empezó a decir que era importante el precio de la política, por lo que se empezaron a encontrar medidas de financiamiento ilícito. En otras palabras, el mundo político empezó a tomar dinero de la sociedad civil también a través de procedimientos ilícitos, y los fiscales empezaron, ya al final de los años sesenta, a acusar de falsedad en el manejo del presupuesto, concusión, corrupción y otros delitos semejantes a los políticos y a los funcionarios, quienes tenían el manejo de dinero o podían también ser administradores de entidades económicas para mejoría pública. El proceso comenzó en relación con los fondos secretos del Instituto de Reconstrucción Industrial, caso en el que, con algunas medidas, más de habilidad que de justicia, la acusación de los fiscales fracasó y los acusados quedaron libres. Luego, el mundo político pensó que hubiera sido mejor arreglar con leyes el financiamiento público de los partidos, y así se llegó al punto de partida, es decir, a la situación fascista en la cual el partido tenía una función pública y por eso un financiamiento público.

La Ley del 2 de mayo de 1974, número 195, arregló la contribución del Estado al financiamiento de los partidos políticos, repartiéndolo entre los partidos que hubieran presentado candidaturas para la elección de la Cámara de Diputados en las dos terceras partes de los colegios electorales, consiguiendo un diputado elegido y una cifra electoral nacional de más de 300,000 votos válidos, la suma de 15,000 millones de liras (15 millones de dólares en esa época). El dinero se canalizaba a los grupos parlamentarios.

Con esta ley se resolvió un problema, pero se causaron dos. Primero, el problema que se resolvió fue el de los gastos de la vida de los partidos, de su organización y de su actividad; los dos que se abrieron fueron: *primero*, el de los gastos para la elección de cada candidato y, *segundo*, el de la organización y la vida de las así llamadas “corrientes” al interior de cada partido.

Cabe destacar que estos dos problemas que quedaron abiertos determinaron la actividad de financiamiento privado de los candidatos y de las corrientes, que se añadieron a la necesidad de mayor financiamiento de la vida de los partidos. De aquí salieron las intervenciones de los partidos, corrientes y candidatos para llegar a conseguir dinero de las entidades públicas y privadas que tenían posibilidad de otorgar dinero a la sociedad civil.

De aquí se derivó la situación de la cual se desarrolló la así llamada *tangentopoli*.

La ley ya mencionada establece en su artículo 7o. que quedan prohibidos los financiamientos o contribuciones bajo cualquier forma y medidas por órganos de la administración pública, entidades públicas, sociedades con participación de capital público superiores al 20% o sociedades controladas por estas últimas, aunque tengan naturaleza de derecho privado a favor de partidos, sus articulaciones políticas y organizativas y grupos parlamentarios.

Quedaban también prohibidos los financiamientos o contribuciones por sociedades o entidades de derecho privado, en forma secreta. Quedaban admitidos financiamientos y contribuciones deliberados, procedentes por el órgano social competente, regularmente inscritos en el presupuesto. Todos los demás financiamientos, por el contrario, estaban prohibidos penalmente (con cárcel desde 6 meses hasta 4 años y con pena pecuniaria hasta de tres veces la suma pagada en violación de la ley).

El ilícito penal sobre el cual los fiscales desarrollaron sus teorías y prácticamente derrotaron un sistema político fue principalmente el que hemos dicho: financiamiento ilícito de los partidos, pero también se empleó la figura de la recepción ilícita, porque la transferencia de fondos se consideraba siempre como algo procedente de un ilícito y también se empleó el delito de corrupción y de concusión, hasta la asociación para finalidades penalmente ilícitas (en italiano *associazione a delinquere*).

Aquí están los puntos de derecho penal que encabezan el desarrollo de la llamada *tangentopoli*, que empezó en Milán en febrero de 1992.

Siguieron muchas otras leyes (Ley 422/80; 659/81; 413/85) que arreglaron otros aspectos particulares del tema del cual estamos hablando. La situación fue tal que consiguió la absoluta deslegitimación de la política, y dos iniciativas de referéndum derrotaron la forma de los partidos y su posición institucional. De un lado, el *referéndum* contra el financia-

miento público de los partidos; de otro lado, el *referéndum* contra el sistema proporcional de elecciones políticas; los dos referenda consiguieron una enorme mayoría a favor del sistema mayoritario de elección política al *colegio uninominal* (regresándose a la situación anterior de la afirmación de los partidos populares de masas) y contra el financiamiento público de los partidos.

Hay algo de paradójico en la situación que se desarrolló después. El sistema mayoritario fue introducido, pero dejando a salvo una parte proporcional (25% de las curules parlamentarias se asignaban todavía con criterios proporcionales), mientras que la Ley 515/93 permitió una distribución de financiamiento público entre los candidatos para los gastos de la campaña electoral y estableció también un límite de los gastos de cada candidato para asegurar la paridad en la competencia electoral. Así, continuó el financiamiento público pero más moderado y con referencias a los candidatos, a la vez que se quitó el financiamiento a los partidos.

Fue instituido por la Ley 515/93 un colegio regional de garantía electoral incorporado en la Corte de Apelación (tribunal de segunda instancia) ante el cual tenían que depositarse las cuentas relativas a la campaña electoral de cada uno de los candidatos. El depósito tenía que ser efectuado en el término de tres meses a partir de la proclamación de los elegidos y tenían que realizarlo todos los candidatos, tanto elegidos como no elegidos. A un diputado muy importante de un partido izquierdista se le olvidó depositar la cuenta de sus gastos electorales y, para evitarle la sanción penal establecida por la Ley 515/93, se elaboró la Ley 672/96, en la cual se permitió incurrir en retraso sin consecuencias penales.

Con la Ley 2/97 se restableció el financiamiento para los partidos, con la llamada Norma para la Reglamentación de las Contribuciones Voluntarias a Movimientos o Partidos Políticos (en el original, “Norma per la regolamentazione della contribuzione volontaria ai movimenti o partiti politici”). En esta Ley se establece que cada ciudadano, al presentar su declaración anual de impuestos, puede otorgar el 0.4% del impuesto sobre la renta de las personas físicas al financiamiento de los movimientos y partidos políticos. El Ministerio de Finanzas y el Ministerio del Tesoro, conforme a la comunicación de los presidentes de la Cámara de Diputados y del Senado, distribuyen el ingreso derivado de la declaración del impuesto de la cual hemos hablado. En 1997 no se conocía la suma derivada de este financiamiento público para gastos políticos, diseñado para

*(liberalidad oficial)* de los particulares que tenían el derecho a la deducción fiscal del impuesto sobre la renta. Es debido a la incertidumbre de la cantidad a distribuir que se aprobó una ley del Senado el 12 de marzo de 1998 y, aún en vías de ser publicada, se estableció asignar a cada partido político una cantidad en proporción a los diputados. De esta forma, el financiamiento público de los partidos fue reintroducido en nuestro sistema político.

Para completar este enfoque, es necesario añadir algunas palabras sobre el equilibrio en la contienda electoral. Como se sabe, las elecciones políticas de 1994 las ganó el doctor Berlusconi con un movimiento político fundado pocos meses antes, pensándose que una de las razones de su victoria electoral consistió en ser dirigente de tres estaciones televisivas. Entonces se habló de “videocracia”, y cuando el doctor Berlusconi perdió la mayoría en el parlamento, se establecieron a través de decretos-leyes (decretos de urgencia que tienen que ser convertidos en ley en el término de 60 días a partir de su publicación), con algunas reglas de paridad entre las diferentes fuerzas políticas para efectos de la campaña electoral. Una vez que las elecciones de 1996 fueron ganadas por la coalición de partidos contraria a Berlusconi, los decretos de que se habla se dejaron de observar y nunca se volvieron a renovar.