

Capítulo de libro aceptado (5-nov-2007).

IEDF, por publicarse. *Grandes Temas para un Observatorio Electoral Ciudadano*, Volumen III: Sistema Político Electoral, México, D. F., Instituto Electoral del Distrito Federal.

FINANCIAMIENTO PÚBLICO A PARTIDOS POLÍTICOS

Fco. Javier Aparicio Castillo y Jacaranda Ma. Pérez Martínez
División de Estudios Políticos, CIDE.

Dos aspectos esenciales de toda democracia son, por un lado, contar con condiciones propicias para la competencia electoral y, por otro, la existencia de un sistema de plural de partidos. El financiamiento público a partidos políticos es una de las políticas más comúnmente implementadas en diversos regímenes para garantizar y fortalecer tales aspectos, así como limitar actos de clientelismo o corrupción. En general, la justificación del financiamiento público a partidos tiene tres vertientes. Primero, equilibrar las condiciones de competencia entre el partido en el poder y los partidos de oposición. Segundo, disminuir la influencia de grupos de interés en el financiamiento de campañas y la toma de decisiones de los partidos y los políticos. Tercero, proveer una base mínima de recursos para que partidos nuevos o relativamente pequeños puedan organizarse y sobrevivir en la contienda electoral.

No obstante, el financiamiento público a partidos también puede tener algunas desventajas. Primero, los partidos políticos pueden volverse excesivamente dependientes del erario público. Segundo, pueden disminuir los incentivos para que los partidos se mantengan tan cerca del electorado como lo harían sin dicho financiamiento. Tercero, dependiendo de las reglas del juego, el financiamiento público puede premiar o castigar a cierto tipo de partidos. Pero incluso con estos inconvenientes la mayoría de los países democráticos han adoptado algún tipo de financiamiento público—lo cual hace necesario comprender la lógica de estos regímenes de financiamiento, su evolución y consecuencias en el proceso político electoral.

Este capítulo tiene por objetivo proveer un marco teórico y conceptual sobre el financiamiento público a partidos, así como describir brevemente su

estado actual en los ámbitos internacional y nacional. El trabajo está organizado como sigue: en la siguiente sección se define qué es un régimen de financiamiento y cuáles son sus categorías más importantes. En la segunda sección se analiza la relación entre el financiamiento público y la competencia político-electoral, considerando las ventajas y desventajas de esta política. La tercera sección presenta un análisis comparado del financiamiento público en distintas regiones del mundo. La cuarta sección sugiere algunas líneas de investigación pendientes y, por último, el quinto apartado contiene algunas conclusiones y reflexiones finales.

1. Régimen de financiamiento

El régimen de financiamiento a partidos políticos se define como “las reglas y regulaciones para el aspecto financiero de la competencia partidaria”.¹ Un régimen de financiamiento normalmente define cuáles son las fuentes legales de recursos, la tipología de los mismos, modalidades y condiciones de las actividades de financiamiento, prohibiciones a ciertas fuentes, límites al gasto de campañas y a las contribuciones, sanciones, fiscalización, entre otras.

Existen tres formas principales de financiamiento: el privado, el público, y el mixto. El financiamiento privado comprende los recursos en dinero o en especie que los partidos obtienen a través de las contribuciones de particulares, sean éstos militantes, simpatizantes o sólo individuos afines al partido. El financiamiento público se refiere a todo tipo de subsidio que otorga el gobierno a los partidos políticos. Éste se divide a su vez en financiamiento directo, indirecto y mixto. El primero se refiere a la entrega de recursos monetarios o bonos a los partidos. El segundo comprende otorgar facilidades en cuanto a servicios, infraestructura, exenciones, acceso a los medios de comunicación, entre otros. El tercero, un régimen mixto, combina diferentes aspectos de los dos anteriores.²

¹ Karl-Heinz Nassmacher, “Political Parties, Funding and Democracy”, en Austin Reginald y Maja Tjernström (eds.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Estocolmo, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2003, p. 13.

² Daniel Zovatto, “América Latina”, en Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto (coords.) *Dinero y contienda político-electoral*, México, FCE, 2003.

1.1 Financiamiento público

El financiamiento público, entendido como el empleo del dinero público en beneficio de los partidos, tiene como objetivo “dotar de un mínimo de recursos a todas las organizaciones políticas, una especie de mínimo común denominador que mitigue los privilegios que se derivan de una financiación privada exclusiva”.³ La existencia de una relación positiva entre la posibilidad de participar –y ganar una elección- y los recursos con los que se cuenta para financiar la campaña hace relevante la existencia de financiamiento público.⁴

La mayoría de los países democráticos han adoptado esta justificación del financiamiento público para instaurarlo en su régimen de financiamiento. De esta forma, los subsidios públicos se encuentran presentes en la legislación electoral con mayor frecuencia que cualquier otro mecanismo regulatorio. Como lo muestra la Tabla 1, basada en una muestra de 111 países, 59% de ellos cuentan con financiamiento público directo y 71% con financiamiento público indirecto.

³ Humberto De la Calle, “Financiamiento político: público, privado y mixto”, en *Normas y buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, Steven Griner y Daniel Zovatto (eds.), San José, Organización de Estados Americanos e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2004, p. 27.

⁴ Karl-Heinz Nassmacher, “Structure and Impact of Public Subsidies to Political Parties in Europe: the Examples of Austria, Italy, Sweden and West Germany”, en Alexander, Herbert, (ed.), *Comparative Political Finance in the 1980*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.

Tabla 1. Reglas presentes en los regímenes de financiamiento a nivel internacional (2003)

Financiamiento público directo	59%
Financiamiento público indirecto	71%
Acceso a medios	65%
Reporte de contribuciones	52%
Límites a las contribuciones	29%
Prohibición de ciertas fuentes de financiamiento	55%
Topes al gasto de campañas	24%

N = 111 países

Fuente: Elaborada con datos de Austin, *op. cit.*

El financiamiento público a partidos no sólo se limita a hacer transferencias de las arcas públicas a los partidos, también se incluyen otro tipo de subvenciones indirectas como el acceso a medios (65%). Además, las subvenciones indirectas comúnmente comprenden transporte gratuito para actividades o eventos partidarios, publicaciones, franquicias postales, campañas de promoción del voto, exención de impuestos para los bienes de los partidos o bien a los donantes, capacitación y uso de medios de comunicación, etc. Anteriormente Pinto-Duschinsky encontró que, de 104 países considerados como libres o parcialmente libres, 79% otorgaban acceso gratuito a medios, 59% subsidios públicos directos, 49% subsidios en especie y 18% incentivos fiscales.⁵ En conclusión, se puede observar la importancia que el financiamiento público, ya sea directo o indirecto, ha ido cobrando en todos los estados democráticos.

⁵Michael Pinto-Duschinsky, "Financing Politics: A Global View", *Journal of Democracy*, vol. 10 num. 4, 2002.

1.2 Financiamiento público indirecto: acceso a medios

Si bien el financiamiento público directo puede ser el elemento clave (dependiendo de su cuantía) de un régimen, el acceso a medios es una fuente de financiamiento indirecto de no menor relevancia, dados los ahorros que éste implica para las actividades de campaña y promoción de los partidos. El crecimiento de la sociedad y la necesidad de los partidos políticos de llevar su mensaje a millones de votantes, quienes no siempre cuentan con información suficiente, obligan a los primeros a invertir grandes sumas de dinero en medios de comunicación. La televisión ha adquirido una importancia creciente en las campañas electorales. Dada su cobertura casi universal, así como los niveles de audiencia en distintos hogares, la televisión es uno de los medios más eficientes para transmitir mensajes de campaña a votantes que de otro modo no siempre están interesados en adquirir información política por otros medios.⁶ Es por ello que el apoyo indirecto más importante a los partidos es el acceso a medios de comunicación.

1.3 Financiamiento privado

El régimen de financiamiento más común es el mixto, el cual combina dinero público y privado como fuentes legales de recursos de los cuales los partidos pueden hacer uso. Por una parte, este sistema de financiamiento privado permite que tanto el candidato como el partido se mantengan cercanos y atentos a los votantes, conozcan sus demandas, necesidades y opiniones. En caso de ganar la elección, se agrega un incentivo a atender las peticiones del electorado porque no sólo se tratará de ganar sus votos, sino también de obtener sus contribuciones. Sin embargo, por otra parte el dinero que se recibe puede provenir de grupos de interés, empresas, organizaciones o individuos con la suficiente capacidad para condicionar su contribución a la realización de favores políticos expresados en legislación, licitaciones, subsidios, etc. Asimismo, el sistema de financiamiento privado favorece a los partidos políticos en el poder o con más antigüedad, pues éstos, al contar con una reputación y cuadros

⁶ Daniel Zovatto, *op. cit.*, p. 44.

partidarios definidos, tienen más facilidad para obtener contribuciones. A pesar de los argumentos comúnmente usados en contra de los subsidios privados, éstos se encuentran presentes en todo régimen de un modo u otro. Ya sea con estrictas limitaciones en cuanto a su monto y procedencia, el dinero privado no deja de ser una fuente importante de recursos que puede influir de forma determinante en la competencia electoral e incluso en los resultados de las elecciones.⁷

Por otro lado, regulaciones muy estrictas pueden constituirse en altas barreras a la entrada al sistema de partidos, lo cual podría impactar de forma negativa a la competencia electoral. Una forma de desvirtuar la competencia es que los partidos ya existentes se provean un subsidio a sí mismos, por un lado, y que restrinjan el acceso a la competencia a nuevos partidos, por otro.⁸ Los términos de elegibilidad para ser receptores legítimos de financiamiento público y privado para actividades político-electorales se convertirán, en buena medida, en obstáculos para los nuevos partidos que buscan hacerse del subsidio público.⁹ Aún en países donde las barreras son consideradas altas, el financiamiento público ha mostrado tener un impacto positivo en la competencia y pluralidad del sistema de partidos. Claro ejemplo de ello es el aumento de partidos en años recientes en Israel, Colombia, Nicaragua, Italia y Canadá por mencionar algunos.¹⁰

2. La competencia electoral y el financiamiento público

La de competencia electoral es un aspecto esencial de la democracia. Ésta requiere que al menos dos candidatos o partidos compitan por obtener el voto del electorado, bajo un marco legal claro que garantice elecciones limpias, justas y relativamente equitativas. Para que los ciudadanos puedan decidir cómo y por

⁷ Justin Fisher y Todd Eisenstadt, "Comparative Party Finance: What is to be done?" *Party Politics*, vol. 10, n. 6, 2004.

⁸ Instituto Federal Electoral, *Las reglas del dinero. Análisis comparado de los regímenes de financiamiento en las democracias contemporáneas*, IFE, México, 2003.

⁹ Daniel Zovatto, *op. cit.*

¹⁰ En Israel 26 nuevos partidos han obtenido representación desde que el financiamiento público fue establecido en 1969 hasta 1996. En Italia 25 partidos obtuvieron asientos desde su implementación en 1974.

quién quieren ser gobernados, es necesario que haya suficientes opciones de entre las cuales se pueda elegir. Si los partidos son capaces de representar el interés y la ideología de amplios sectores de la población, entonces podrán captar más votos. En la medida que los partidos presenten propuestas y plataformas cercanas a las preferencias de los votantes, podrán ganar los comicios.¹¹

Este fenómeno puede analizarse de manera teórica. Partiendo de un modelo simple donde dos partidos compiten en una sola dimensión frente a votantes perfectamente informados, es de esperarse que, en su afán por maximizar votos, los partidos o candidatos se inclinarán hacia la plataforma preferida por el así llamado votante mediano—es decir, habrá convergencia de plataformas. Dada información perfecta por parte de los votantes, no hay necesidad de hacer grandes gastos de campaña ni de recabar fondos.

Sin embargo, cuando los votantes no cuentan con información perfecta y los candidatos necesitan recabar fondos para financiar sus campañas, es decir condiciones más propias del mundo real, el resultado esperado es distinto. Ahora los partidos necesitan competir, además de votos, por fondos de campaña. Y puesto que las preferencias de los donantes (grupos de interés, digamos) no necesariamente coinciden con las preferencias del votante mediano, la competencia por fondos de campaña se traduce en que las plataformas políticas no necesariamente convergerán en torno a las preferencias del votante mediano sino quizá en torno a las de los donantes de fondos de campaña. En este contexto se encuentra una justificación para la existencia de financiamiento público a partidos: el subsidio público hace que las contribuciones privadas no sean tan importantes para los partidos, lo cual se traduce en una mayor independencia relativa entre éstos y los grupos de interés.

Bajo esta lógica, si el financiamiento es otorgado con base en el porcentaje de votos obtenidos, los partidos tenderán más incentivos a moderar

¹¹ Dennis C. Mueller, *Public Choice III*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

sus plataformas y convergerán hacia el punto mediano.¹² En este punto el financiamiento público a partidos se hace fundamental: los subsidios públicos tratan de cubrir la brecha existente entre el dinero que obtienen de sus simpatizantes y los recursos que necesitan para difundir y hacer públicas sus plataformas.¹³

Más allá de financiar campañas, el financiamiento público a partidos también por otro objetivo paliar el déficit en las instituciones de representación política.¹⁴ El subsidio público permite la existencia de nuevos partidos que no tienen los recursos propios suficientes para difundir sus propuestas y sobrevivir a las primeras elecciones, pero que son capaces de representar los intereses de ciudadanos que no se sienten identificados con los partidos establecidos. Por consiguiente, es deseable que el financiamiento público se distribuya con base en fórmulas que premien, por una parte, el desempeño electoral de los partidos y, por otra, que les permita a las nuevas fuerzas políticas participar con el mínimo indispensable para desplegar sus ofertas programáticas.¹⁵ Si, como dice Sartori “más que ningún otro factor es la competencia entre partidos con recursos equilibrados la que genera democracia”,¹⁶ el financiamiento no debe favorecer a los partidos grandes y establecidos, ni a los pequeños, tampoco al partido en el gobierno ni al de la oposición, ni a partidos ricos ni a pobres.

La carencia de canales institucionales para las diferentes expresiones y preferencias políticas es el llamado déficit de representación política. La negación de oportunidades equitativas para competir como opciones políticas genera una situación de oligopolio o control oligopólico del espacio político. Mediante la regulación del financiamiento a las fuerzas políticas es posible propiciar condiciones relativamente equilibradas en la competencia. Las regulaciones, de conformidad con los puntos de vista dominantes, se establecen con miras a disminuir la influencia de los intereses adinerados, estimular

¹² Ignacio Ortuno-Ortín y Christian Schultz, *Public Funding of Political Parties*, CESifo Working Paper n. 368, Munich, CESifo, 2000.

¹³ José Woldenberg, *op. cit.*

¹⁴ *Loc. cit.*

¹⁵ IFE, *op. cit.*

¹⁶ Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza, 1991, p. 260.

condiciones equitativas en la competencia y para conseguir que los méritos en la misma sean los que predominen en los procesos electorales.¹⁷

Un análisis de 43 países de Europa Occidental de 1970 a 1980 muestra lo importante que es el dinero público para la supervivencia de los partidos pequeños. Al analizar el total de sus ingresos, el 60.6% provenía de subsidios directos, muy por encima del promedio de los partidos medianos (49.8%) y los grandes (44.9%).¹⁸ También se observa que durante los noventa la volatilidad en las votaciones de los partidos fue ligeramente más alta en países con financiamiento público directo que en países sin él, controlando por el sistema electoral. El estudio también revela que la volatilidad se incrementó después de que el financiamiento público fue establecido. En ocho de diez casos (Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Israel, Italia, Noruega y Suecia), el número de partidos se incrementó después del establecimiento del financiamiento público directo. En Estados Unidos, la introducción de subsidios también ha impactado el número de candidatos y la competencia electoral.¹⁹ Este fenómeno ha sido estudiado en los estados de Maine y Arizona donde se ha introducido el financiamiento público.²⁰ En estos casos es claro que la introducción de recursos permite a partidos pequeños sobrevivir y expandir la cantidad de votos que ganan.

Sin embargo, no basta con la existencia de subsidios públicos, también es importante saber qué porcentaje representa del total del financiamiento. Si la cantidad que reciben los partidos es muy pequeña, su efecto en la competencia puede ser muy débil. A nivel internacional el monto que representa el subsidio de los ingresos totales de los partidos puede variar significativamente. En algunos países la proporción que el financiamiento público representa puede ser muy baja, desde 2% y 3% en Reino Unido y Estados Unidos, respectivamente, hasta 68% en Austria. En Italia este monto representa el 4%, en Canadá el 6%, en

¹⁷ IFE, *op. cit.*

¹⁸ Kevin Casas-Zamora, *Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties*. Oxford, Oxford University Press, 2004.

¹⁹ Gross, Donald y Robert Goidel, *The States of Campaign Finance Reform*, Ohio, Ohio University Press, 2003.

²⁰ Werner Mayer y A. Williams, “*Do public financing programs enhance electoral competition?*”, Working Paper. Department of Political Science, University of Wisconsin-Madison, 2004.

Australia el 13%, en Holanda el 16%, en España el 43%, en Japón 47%, en Alemania el 54%, en Francia el 56%, en Israel el 56% y en Suecia el 65%.²¹ Como estos datos revelan, no se ha estudiado empíricamente bajo qué circunstancias, o a partir de qué monto, el financiamiento público tiene un impacto significativo en la competencia electoral.²²

Posibles desventajas

El debate político y académico entorno al financiamiento público a partidos se centra en las consecuencias deseadas vs. observables del régimen de financiamiento. Por un lado se argumenta que el financiamiento público: 1) fortalece la autonomía de los políticos, previene corrupción y promueve la transparencia; 2) protege la igualdad política de oportunidad y competencia electoral; y 3) permite sobrevivir en un entorno en el cual se ha hecho más costoso difundir un mensaje y atraer los votos de sociedades más plurales. Por otro lado se dice que: 1) los subsidios no eliminan la corrupción, ya que las fuentes privadas e ilegales de financiamiento siguen existiendo; 2) para los partidos es más fácil obtener dinero sin hacer un esfuerzo por movilizar a los votantes; y 3) el dinero público provoca que el sistema de partidos se cierre debido a que los legisladores tienen incentivos para cambiar las reglas a su favor, otorgándose más dinero y elevando las barreras a la entrada.²³

Si bien es cierto que cuando el gobierno otorga los recursos necesarios a los partidos, éstos se encuentran mejor sujetos a la rendición de cuentas, no se puede negar el hecho de que la búsqueda de fuentes privadas puede continuar. Incluso, en una elección muy competitiva los partidos tienen incentivos para buscar tantos recursos como sea posible, debido a que de ello depende si triunfarán en la elección. En este sentido, los partidos tienen más incentivos para aceptar grandes contribuciones por parte de grupos de interés, e incluso de fuentes ilícitas.

²¹ Michael Pinto-Duschinsky, *op. cit.*

²² Michael Koss, "Political Consensus and Public Funding of Political Parties", paper prepared for de 13th ECPR Summer School on European Parties and Party Systems, Amsterdam, 2004.

²³ Kevin Casas, *op. cit.*

Este argumento es estudiado por Pinto-Duschinsky, quien, después de realizar un análisis descriptivo de 143 países, llega a la conclusión de que el dinero público no es un elemento disuasivo para los partidos debido a que una vez que todos cuentan con una misma base de recursos, cada uno buscará por su parte otras fuentes de financiamiento.²⁴ Por otra parte, hace falta considerar el efecto conjunto de financiamiento público, por un lado, y de topes a gasto de campaña o límites a las contribuciones privadas, por otro. Es posible que la combinación de subsidios públicos y restricciones al dinero privado disminuya la búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento.

Por otro lado, se ha encontrado evidencia de que la existencia de financiamiento público aleja a los candidatos del electorado durante las campañas. Francia y Herrnson realizaron un análisis empírico de cómo el establecimiento del financiamiento público tuvo un impacto en el tiempo que los candidatos dedicaban a obtener recursos privados. Su muestra es un grupo aleatorio de candidatos a legisladores locales entre 1998 y 2000 en Estados Unidos. Los datos descriptivos que obtienen revelan que los candidatos que aceptaron financiamiento público sólo dedicaron 8% de su tiempo a obtener contribuciones a diferencia de los que aceptaron parcialmente o no aceptaron estos recursos, quienes dedicaron 26% de su tiempo a esta actividad. Esto se confirma mediante el análisis empírico, el cual muestra el financiamiento público es relevante al explicar el menor tiempo que se dedica a buscar contribuciones del electorado.²⁵

Finalmente, el financiamiento también podría tener un efecto negativo en la contienda, ya que puede crear un sistema de partido “cartel”.²⁶ Los subsidios pueden proveer de fuertes incentivos para que el partido en el gobierno acepte asignar financiamiento público a partidos en la oposición, para después coludirse con ellos y así garantizarse recursos y participación en el gobierno. Este sistema impide la competencia y “petrifica” el sistema de partidos. No obstante, hasta la

²⁴ Michael Pinto-Duschinsky, *op. cit.*

²⁵ Peter Francia y Paul Herrnson, “The Impact of Public Financing Laws in Fundraising in State Legislative Elections”, *American Politics Research*, vol. 31. num. 5, 2003.

²⁶ Jonathan Hopkin, “The Problem with Party Finance. Theoretical Perspectives on the Funding of Party Politics”, *Party Politics*, Vo. 10 N. 6, 2004.

fecha no se ha encontrado una relación significativa entre la petrificación de los partidos políticos y el establecimiento del financiamiento público. Esto puede deberse a que el efecto del dinero público en favorecer y mantener un sistema partidista cerrado no sea consistente a través de distintos países o sistemas electorales.²⁷ Por lo tanto aún no se pueden hacer generalizaciones sobre esta materia.

En conclusión, la existencia del financiamiento público es una buena herramienta para evitar que la desigualdad de recursos entre partidos socave la competencia electoral, y por tanto la democracia. Además, la transparencia y rendición de cuentas se facilita cuando el gobierno es el encargado de distribuir las provisiones de recursos. Sin embargo, los efectos negativos de esta política no pueden pasarse por alto sin un examen cuidadoso. La dotación de dinero público no termina del todo con los problemas que surgen de la relación entre dinero y política. Por ello, antes de aceptar o rechazar su implementación, es necesario hacer un balance entre los efectos deseados y los verdaderos alcances de un sistema de financiamiento público.

3. El financiamiento público a partidos en perspectiva comparada

La segunda parte del siglo XX se caracterizó por un aumento en el número de países democráticos, lo cual trajo consigo el desarrollo de diferentes sistemas de partidos. Desde entonces, los partidos han sido considerados, por sí mismos y por otros actores, como entidades de “interés público”, ya que se encargan de canalizar las preferencias y demandas de los ciudadanos hacia el gobierno. No obstante, al ser muchas veces el único medio para acceder al poder, también se hace necesario regular su funcionamiento y, como ocurre en muchos casos, eventualmente financiarlo con recursos públicos.

²⁷ Michael Johnston, *Political Finance Policy, Parties, and Democratic Development*, Washington, National Democratic Institute, 2005.

Los primeros países en introducir alguna forma de financiamiento público a partidos fueron Italia en 1947 y Alemania en 1949. Más tarde lo hicieron Grecia en 1975, Portugal en 1976 y España en 1978. Francia fue pionera al establecer el principio de reembolso de determinados gastos de campaña a los candidatos. La asignación directa de recursos inició en Costa Rica en 1954, Argentina en 1955 y en Puerto Rico en 1957. Alemania hizo lo mismo en 1959. Posteriormente este sistema comenzó a establecerse en países nórdicos como Suecia en 1965, Finlandia en 1967, Dinamarca en 1969 y Noruega en 1970. Finalmente, Italia, Canadá y Estados Unidos lo adoptaron en 1974, Austria y Japón en 1975, España en 1977 y Francia en 1988.²⁸ En pocas democracias, como España y Portugal, los subsidios directos fueron establecidos desde el principio de la transición democrática. Lo contrario ocurrió en los países europeos centrales y orientales.²⁹ Su rompimiento con el régimen comunista produjo renuencia a financiar los partidos políticos con dinero público, como había sido durante el régimen. En general en América Latina ha existido una tendencia a favor de los subsidios públicos debido, entre otras cosas, a escándalos de corrupción.

En la actualidad los partidos políticos enfrentan nuevos desafíos. Entre los más importantes está el cómo mediar entre el gobierno y sociedades cada vez más plurales y heterogéneas, así como organizar y/o movilizar a los votantes en torno a la arena pública. Si bien motivar o movilizar al electorado para ganar votos es el sentido mismo de los partidos, el reto actual consiste en atraer a ciudadanos poco interesados en la política, con preferencias sumamente diversas y poca confianza en los políticos. Para lograrlo, el uso de los medios de comunicación ha sido de vital importancia. Gracias a los medios, los partidos pueden dar a conocer sus plataformas y candidatos entre el electorado de forma eficiente. No obstante, otro reto se hace presente: el elevado costo de las campañas políticas en un mundo donde los ciudadanos cada vez están expuestos a mayores y más diversas fuentes de información. De esta manera,

²⁸ José Woldenberg, "Relevancia y actualidad de la contienda político- electoral", en Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto (coords.), *op. cit.*

²⁹ Karl- Heinz Nassmacher, *op. cit.*, 2003.

los partidos políticos necesitan cada vez más recursos para poder tener un impacto significativo en las preferencias del electorado.

Financiamiento público en diferentes regiones del mundo

En Europa Occidental frecuentemente se combinan los dos sistemas de financiamiento: público y privado. En Italia, España, Suecia y Alemania, los partidos obtienen alrededor de la mitad de sus ingresos de los subsidios gubernamentales. En la mayoría de los países de la región, las condiciones de elegibilidad se establecen por medio del porcentaje de votos. En otros sistemas, como el español e italiano, se obtiene recursos públicos cuando se gana aunque sea un asiento en el legislativo.

La dependencia de este recurso por los partidos pequeños es muy clara en países como Francia, en donde los partidos pequeños dependen en un 90% del subsidio. Existen otros casos en los que los partidos en el poder, por las reglas establecidas, tienen derecho a la mayor parte del subsidio. En Alemania por ejemplo, los 6 partidos en el poder se reparten 95% del total y dejan el resto a los demás partidos pequeños.³⁰

En Europa del Este el financiamiento público tuvo lugar poco después del inicio a la transición democrática. En principio el financiamiento público tuvo como consecuencia la protección de los partidos comunistas, ya que éstos abusaban de los recursos públicos para su beneficio. Actualmente prevalece este problema, pero las reglas de financiamiento han ido evolucionando a favor de una distribución justa de los recursos. En Hungría, por ejemplo, un 25% se reparte igualitariamente, y el 75% restante de acuerdo a los votos obtenidos, sin embargo la cantidad que reciben no puede exceder el 50% del ingreso total del partido.

El bajo nivel de ingresos de los países de la región también ha influenciado la cantidad de dinero disponible para cada partido, aunado al creciente costo de las campañas. Por ejemplo, en Rusia en 1995, el financiamiento público representó 4.46% del total de gastos de los partidos. En

³⁰ Karl-Heinz Nassmacher, *op. cit.*

1999, en las elecciones para el Duma, cada partido obtuvo el 0.06% del total que podían gastar.³¹ Quizá sea por esta falta de recursos que en los 17 países de la región el acceso gratuito a los medios de comunicación es un subsidio establecido.

En América Latina también prevalece el régimen de financiamiento mixto, con excepción de Venezuela. En general no existe una tendencia que favorezca un tipo de financiamiento en particular. En los criterios de elegibilidad predomina una tendencia hacia la fuerza electoral (entendida como porcentaje de votos obtenidos) y un método híbrido (que asigna un porcentaje de los recursos de forma equitativa, y el resto de acuerdo a la fuerza electoral). La mayor parte de los países incluyen el acceso a medios como subsidio indirecto. Es importante señalar que esta región ha padecido de numerosos escándalos de corrupción ligados al narcotráfico (Bolivia, Venezuela, Colombia, Panamá), lo que llevó a aumentar el monto de subsidios públicos.³²

En países asiáticos las reglas electorales son relativamente nuevas. Entre los países que han adoptado financiamiento público de partidos se encuentran India, Bangladesh, Sri Lanka, Indonesia, Malasia y Tailandia, Corea del sur, Taiwán y Japón.

En la tradición asiática, los representantes están ligados al electorado por medio de obligaciones recíprocas como si fueran parte de la familia. Esto ha propiciado relaciones clientelares entre la sociedad y los partidos. Por ejemplo, en Japón, los políticos y candidatos normalmente están ligados a facciones y grupos de empresarios, ya que ellos son los medios para obtener grandes cantidades de dinero para el financiamiento de sus campañas.

La forma de distribución del subsidio no presenta patrones uniformes en la región. En Japón, los partidos obtienen financiamiento si ganan 4 o más asientos en el Diet. En Corea del Sur el subsidio es como un pago por cada voto obtenido, mientras que en Taiwán los subsidios fueron establecidos de acuerdo

³¹ Marcin Walecki, "Money and Politics in Central and Eastern Europe", en Austin Reginald y Maja Tjernström (eds.), *op. cit.*

³² Daniel Zovatto "Legal and Practical Characteristics of the Funding of Political Parties and Election Campaigns in LA", en Austin Reginald y Maja Tjernström (eds.), *op. cit.*

el número de asientos ganados, después de haber sobrepasado un umbral. En general se puede decir que en Asia el subsidio público se adoptó principalmente para tener un mejor control de los ingresos de los partidos, en lugar de favorecer la equidad.³³

En África la transición a la democracia es un proceso que no ha terminado a pesar de la celebración de elecciones. Durante el periodo de 1985-1989 hubo elecciones competitivas en 10 países de África (de un total de 53). Entre 1990 y 1997 elecciones de transición que señalaban el final de dictaduras militares o un régimen autoritario se llevaron a cabo en 40 países. A principios de 2002, sólo ocho países no operaban en un sistema multipartidario. En lo que se refiere a financiamiento público, normalmente una vez en el poder los partidos se oponen a que el gobierno provea recursos. Comúnmente el financiamiento indirecto es usado por el partido en el poder para organizar sus campañas. A principios del 2002, sólo 14 países proveían de financiamiento directo. De éstos, sólo en cuatro la suma de recursos fue suficiente para hacer una diferencia significativa en la operación de los partidos de oposición (Sudáfrica, Marruecos, Seychelles y Zimbabwe).³⁴ En esta región es difícil determinar el impacto del financiamiento público a partidos, debido a que su presencia real es muy escasa y en algunos casos éste es utilizado a favor de un partido, dañando la competencia en lugar de favorecerla.

En resumen se puede observar que el financiamiento público se ha ido estableciendo gradualmente en todas las regiones del mundo. La segunda y tercera olas democráticas trajeron consigo la adopción y regulación de este sistema. No obstante, los efectos no esperados han variado de acuerdo a las propiedades de cada región.

³³ Peter Ferdinand, "Party Funding and Political Corruption in East Asia: The Case of Japan, South Korea and Taiwan", en Austin Reginald y Maja Tjernström (eds.), *op. cit.*

³⁴ Yaw Saffu, "The Funding of Political Parties and Election Campaigns in Africa", en Austin Reginald y Maja Tjernström (eds.), *op. cit.*

Algunas estadísticas internacionales

¿Qué tan frecuentemente observado es el financiamiento público a partidos en otros países o regiones? ¿Qué tan común es el financiamiento público directo o indirecto en diferentes tipos de democracias? Las siguientes tablas contienen información resumida sobre el financiamiento público a partidos en para una muestra de entre 85 a 109 países, clasificada por región (Tabla 2) y por nivel o calidad democrática (Tabla 3). Un primer elemento a destacar es que, si bien el 59.6% de los países de la muestra ofrecen algún tipo de financiamiento público a sus partidos, este varía considerablemente entre una región y otra.

Tabla 2.
Financiamiento a partidos y acceso a medios por región (2003)

Región	Financiamiento público a partidos			Acceso a Medios		
	No	Sí	Total	No	Sí	Total
África	12	12	24	6	18	24
%	50.0	50.0	100	25.0	75.0	100
América	15	16	31	16	15	31
%	48.4	51.6	100	51.6	48.4	100
Asia	12	4	16	9	7	16
%	75.0	25.0	100	56.3	43.8	100
Europa del Este	4	14	18	1	17	18
%	22.2	77.8	100	5.6	94.4	100
Europa	1	17	18	6	12	18
%	5.6	94.4	100	33.3	66.7	100
Medio Oriente	0	2	2	0	2	2
%	0.0	100.0	100	0.0	100.0	100
Total de países	44	65	109	38	71	109
%	40.4	59.6	100	34.9	65.1	100

Chi2 valor-p=0.001

Chi2 valor-p=0.007

Fuente: cálculos propios con base en Austin y Tjernström, IDEA (2003), Marshall y Jagers, *Polity IV* (2004) y Banco Mundial (2003)

Estas características difieren claramente de una región a otra: el financiamiento público es prevaeciente en Europa Occidental (94.4%) y Europa del Este (77.8%), pero no lo es tanto en América (51.6%) o en Asia (25%). En Europa Occidental esto quizá tiene que ver con antigüedad o consolidación de sus democracias, o bien con el tamaño del sector público como proporción de su PIB. En Europa del Este, tras la caída del régimen socialista, pronto quedó claro que sin financiamiento público la creación de un sistema de partidos sólido sería difícil. En América hay una ligera tendencia hacia el subsidio público, pero esta puede verse limitada por las restricciones en las finanzas públicas de los países latinoamericanos. Las causas precisas de estas diferencias regionales, sin

embargo, no han sido estudiadas sistemáticamente más allá de ciertos estudios de caso o análisis cualitativos referidos antes.

Un segundo aspecto a explorar es la relación entre el régimen de financiamiento a partidos y la calidad de las democracias del mundo. Utilizando el índice de *Polity IV* para caracterizar democracias de alto, medio y bajo desarrollo, podemos indagar si el financiamiento público varía sistemáticamente con el nivel de consolidación de las democracias. La Tabla 3 revela que, en efecto, las democracias más consolidadas favorecen el financiamiento público. Es posible explicar este fenómeno debido a que las democracias de baja calidad, normalmente son democracias emergentes, o sin sistemas de partidos consolidados, o bien con recursos públicos limitados.

Tabla 3.
Financiamiento a partidos, acceso a medios y calidad democrática (2003)

Calidad Democracia	Financiamiento público a partidos			Acceso a Medios		
	No	Sí	Total	No	Sí	Total
Baja	12	13	25	7	18	25
%	48.0	52.0	100	28.0	72.0	100
Media	11	20	31	6	25	31
%	35.5	64.5	100	19.4	80.7	100
Alta	5	24	29	10	19	29
%	17.2	82.8	100	34.5	65.5	100
Total de países	28	57	85	23	62	85
%	32.9	67.1	100	27.1	72.9	100

Chi2 valor-p=0.053

Chi2 valor-p=0.416

Fuente: cálculos propios con base en Austin y Tjernström, IDEA (2003), Marshall y Jagers, *Polity IV* (2004) y Banco Mundial (2003)

El acceso a medios es un factor importante que influye en la competencia electoral, ya que a través de ellos, los partidos pueden llegar a más ciudadanos y dar a conocer sus propuestas. En las últimas dos columnas de la tabla 2 se

muestra nuevamente que los países europeos y africanos son más proclives a otorgar acceso a medios como fuente indirecta, mientras que en América es menos frecuente la provisión de este servicio (48%). Por otro lado, en la tabla 3 se observa que la mayoría de las democracias, sin importar su grado de consolidación o calidad, proveen de este instrumento a los partidos políticos. En todas las categorías, más del 65% de los países han establecido este subsidio indirecto.

En resumen, no se puede negar que existe una relación entre el nivel de calidad democrática y el financiamiento público directo. Si se asume que las democracias de mejor calidad son las más consolidadas, éstas son las que tienen más experiencia en lo que a competencia electoral y régimen de financiamiento se refiere. Por lo tanto, su marco regulatorio y los subsidios que otorgan cuentan con mecanismos más sofisticados para hacer su desempeño eficiente y funcional. Por otro lado, también se puede observar que las democracias emergentes o en proceso de consolidación han aceptado la importancia de este subsidio, y por ello lo han estado implementando crecientemente. Finalmente, el acceso a medios como financiamiento público indirecto es generalmente observado sin importar el grado de consolidación.

4. Algunas líneas de investigación futura

Por su diseño o enfoque, la mayor parte de los estudios sobre los efectos del régimen de financiamiento a partidos han obtenido resultados poco concluyentes o generalizables. En general, se tiende a asumir ex ante que el financiamiento público a partidos favorece, en los hechos, la competencia electoral, fortalece al sistema de partidos y efectivamente los disuade de buscar fuentes alternativas de financiamiento. Pocos estudios analizan los efectos del financiamiento público de manera sistemática y en una muestra suficientemente amplia para encontrar resultados más robustos y generalizables.

Entre las preguntas más apremiantes sobre este tema, y que son fundamentales para informar el debate público al respecto, tenemos. ¿Cuál es el impacto del financiamiento público en la competitividad electoral de diferentes

sistemas políticos? Más aún, ¿qué proporción de financiamiento público es necesario introducir para que éste tenga un efecto observable en los procesos electorales? Por otro lado, sabemos muy poco respecto del impacto del financiamiento público en el número efectivo de partidos en las legislaturas o elecciones presidenciales: ¿realmente se promueve la creación de partidos o el financiamiento público es una transferencia para los partidos previamente existentes? Por último, es importante estudiar el efecto combinado de diferentes aspectos del régimen de financiamiento a partidos: ¿qué factor tiene un mayor impacto en la competencia electoral, el financiamiento público o la fiscalización de ingresos, los límites a las contribuciones o los topes de gasto de campaña?

Realizar estudios de esta naturaleza es de suma importancia puesto que, si el financiamiento público no cumple con sus objetivos, tal vez sea necesario reestructurar el sistema de financiamiento de tal forma que no resulte tan oneroso para los ciudadanos. Por el contrario, de comprobarse que el financiamiento público directo o indirecto sí garantiza una mayor competencia, será más fácil hacer recomendaciones de política para democracias emergentes o en proceso de consolidación.

5. Conclusiones

En este capítulo se presenta un marco teórico y conceptual sobre el financiamiento público a partidos, con el fin de comprender su lógica, evolución y posibles consecuencias en el proceso político electoral. El financiamiento público a partidos ha evolucionado en los últimos 50 años, siempre con una tendencia creciente. Su inicio en Italia en 1947, marcó la pauta para que algunos países en Europa y América lo implantaran. En la actualidad, la mayoría de los países democráticos cuentan con algún tipo de financiamiento público, aunque su cuantía aún no muestra un patrón claro.

El financiamiento público a partidos predomina entre las políticas adoptadas dentro de los regímenes de financiamiento. Incluso, el financiamiento público indirecto es más frecuente aún. En general, se han propuesto tres objetivos para justificar el financiamiento público a partidos: En primer lugar,

equilibrar las condiciones de competencia entre el partido en el poder y los partidos de oposición. Segundo, disminuir la influencia de grupos de interés en el financiamiento de campañas y la toma de decisiones de los partidos y los políticos, es decir, limitar el *quid pro quo* entre partidos y donantes. Tercero, proveer una base mínima de recursos para que partidos nuevos o relativamente pequeños puedan competir y sobrevivir en la contienda electoral a pesar de los costos implícitos en toda organización política.

No obstante, el financiamiento público a partidos también puede producir algunos efectos no deseados. En primer lugar, los partidos políticos pueden volverse excesivamente dependientes del erario público. Vinculado con esto, los incentivos para que los partidos se mantengan cerca del electorado pueden verse relativamente disminuidos en presencia de financiamiento público excesivo. Tercero, dependiendo de los aspectos específicos del régimen, el financiamiento público puede premiar a partidos ya establecidos a costa de castigar a partidos nuevos o emergentes. Por último, sin una adecuada regulación, el financiamiento público puede no eliminar por completo la búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento. Dado el estado actual de la literatura sobre el financiamiento público a partidos y sus consecuencias, no es posible asumir que las bondades del financiamiento público a partidos se traducen, en la práctica, en beneficios palpables en la contienda político electoral o bien en una representación política más efectiva de los ciudadanos.

Bibliografía

- AUSTIN, Reginald y Maja Tjernström (eds.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Estocolmo, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2003.
- CARRILLO, Manuel, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto (coords.) *Dinero y contienda político-electoral*, México, FCE, 2003.
- CASAS-ZAMORA, Kevin, *Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties*, Oxford, Oxford University Press, 2004.
- DE LA CALLE, Humberto, "Financiamiento político: público, privado y mixto", en *Normas y buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, Steven Griner y Daniel Zovatto (eds.), San José, Organización de Estados Americanos e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2004.
- FERDINAND, Peter, "Party Funding and Political Corruption in East Asia: The Case of Japan, South Korea and Taiwan", en Austin Reginald y Maja Tjernström (eds.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Estocolmo, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2003.
- FISHER, Justin y Todd Eisenstadt, "Comparative Party Finance: What is to be done?", *Party Politics*, vol. 10, n. 6, 2004, pp. 619-626.
- FRANCIA, Peter y Paul Herrnsen, "The Impact of Public Financing Laws in Fundraising in State Legislative Elections", *American Politics Research*, vol. 31, num. 5, 2003, pp. 520-539.
- GRINER, Steven y Daniel Zovatto (eds.), *Normas y buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, Organización de Estados Americanos e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2004.
- GROSS, Donald y Robert Goidel, *The States of Campaign Finance Reform*, Ohio, Ohio University Press, 2003.
- HOPKIN, Jonathan, "The Problem with Party Finance. Theoretical Perspectives on the Funding of Party Politics", *Party Politics*, Vo. 10 N. 6, 2004, pp. 627-651.
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, *Las reglas del dinero. Análisis comparado de los regímenes de financiamiento en las democracias contemporáneas*, IFE, México, 2003.
- JOHNSTON, Michael, *Political Finance Policy, Parties, and Democratic Development*, Washington, National Democratic Institute, 2005.
- KOSS, Michael, "Political Consensus and Public Funding of Political Parties", paper prepared for de 13th ECPR Summer School on European Parties and Party Systems, Amsterdam, 2004.
- MARSHALL, Monty G., and Keith Jagers, *Polity IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2004*, Center for Global Policy, School of Public Policy, Arlington VA, George Mason University, 2004.
- MAYER, K. Werner, T., & Williams, A., "Do public financing programs enhance electoral competition?", Working Paper, Department of Political Science, University of Wisconsin-Madison, 2004.
- MUELLER, Dennis C., *Public Choice III*, Cambridge University Press, 2003.
- NASSMACHER, Karl-Heinz, "Political Parties, Funding and Democracy", en Austin, Reginald y Maja Tjernström (eds.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Estocolmo, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2003.
- _____, "Structure and Impact of Public Subsidies to Political Parties in Europe: the Examples of Austria, Italy, Sweden and West Germany", en Alexander, Herbert, ed., *Comparative Political Finance in the 1980*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.
- ORTUNO-ORTÍN, Ignacio y Christian Schultz, "Public Funding of Political Parties", CESifo Working Paper n. 368, Munich, CESifo, 2000.
- Pinto-Duschinsky, Michael, "Financing Politics: A Global View", *Journal of Democracy*, vol. 10 num. 4, 2002, pp. 69-86.
- SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza, 1991.
- SAFFU, Yaw, "The Funding of Political Parties and Election Campaigns in Africa", en Austin Reginald y Maja Tjernström (eds.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Estocolmo, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2003.

- WALECKI, Marcin, "Money and Politics in Central and Eastern Europe", en Austin Reginald y Maja Tjernström (eds.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Estocolmo, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2003.
- WOLDENBERG, José, "Relevancia y actualidad de la contienda político- electoral", en Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto (cords.) *Dinero y contienda político-electoral*. México, FCE, 2003.
- ZOVATTO, Daniel, "América Latina", en Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto (cords.), *Dinero y contienda político-electoral*. México, FCE, 2003.
- _____, "Legal and Practical Characteristics of the Funding of Political Parties and Election Campaigns in LA" en Austin Reginald y Maja Tjernström (eds.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Estocolmo, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2003.