



f /asuntospublicos

t @ced_cl

Novedades

02/07/2013

Política

Financiamiento público a la actividad regular de los partidos políticos: Análisis comparado. Parte II

28/06/2013

Política

Financiamiento público a la actividad regular de los partidos políticos: Análisis comparado. Parte I

25/06/2013

Economía

El Ingreso Ético Familiar: Las Experiencias de Brasil, Chile y México. Parte III

18/06/2013

Economía

El Ingreso Ético Familiar: Las Experiencias de Brasil, Chile y México. Parte II

14/06/2013

Economía

El Ingreso Ético Familiar: Las Experiencias de Brasil, Chile y México. Parte I

11/06/2013

Sociedad

El cambio religioso en Chile

Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.cl.

©2000 asuntospublicos.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

Informe 1060

Política

02/07/2013

Financiamiento público a la actividad regular de los partidos políticos: Análisis comparado. Parte II

Sebastián Rivera (1)

El financiamiento público a la actividad regular de los partidos políticos en América Latina

El financiamiento político, tanto público como privado –como ya hemos mencionado en el informe anterior (2)– se concentra fundamentalmente en dos áreas: financiamiento a la actividad regular de los partidos políticos, esto es en términos ideales, financiamiento para que los partidos financien locales, personal, estudios, asesorías, formación y un largo etcétera constituido por todas las actividades que realizan los partidos políticos exceptuando las campañas; y el financiamiento para cubrir los gastos de las campañas electorales, consistente en apoyo monetario, vía subsidios o devoluciones, a partidos o candidatos que compitan en elecciones. En atención al objetivo de este informe, analizaremos de manera comparada la realidad del financiamiento público a los partidos políticos en América Latina. Los datos fueron recogidos desde el Political Finance Dataset, elaborado por el International Institute for Democracy and Electoral Assistance durante el año 2012.

En el contexto latinoamericano, de un total de 18 países (3), 16 de ellos (89%) presentan algún tipo de financiamiento público a los partidos políticos (4): las excepciones la constituyen por una parte Bolivia, quien el año 2008 modificó la legislación electoral y eliminó el financiamiento público a los partidos políticos, y Venezuela, quien desde el colapso del sistema de partidos, no cuenta con algún tipo de financiamiento a los partidos políticos. Además, en Venezuela existe un mandato constitucional que prohíbe el financiamiento público a los partidos políticos. En estos países, por lo tanto, el sistema de financiamiento de los partidos y las campañas electorales es exclusivamente privado.

De los 16 países que cuentan con financiamiento público a los partidos políticos, el 75% (12 países) posee un sistema de financiamiento para el desarrollo de las actividades ordinarias de los partidos, mientras que el resto lo hace sólo para campañas electorales. Sin embargo, República Dominicana que sólo cuenta con un sistema de financiamiento para las actividades regulares, aumenta al doble los fondos públicos en años electorales. En Perú, aunque formalmente existe financiamiento público, algunos investigadores han sostenido que en la práctica eso no ocurre (5). Además, 7 países disponen de fondos públicos para el desarrollo de ambas actividades. El cuadro 1 sintetiza esta información.

Cuadro 1. Financiamiento público directo a los partidos políticos.

| País | Financiamiento público directo a los partidos políticos | |
|----------------------|---------------------------------------------------------|----------------------|
| | Actividades regulares | Campañas electorales |
| Argentina | X | X |
| Bolivia | | |
| Brasil | X | |
| Chile | | X |
| Colombia | X | X |
| Costa Rica | X | X |
| Ecuador | X | X |
| El Salvador | | X |
| Guatemala | X | |
| Honduras | | X |
| México | X | X |
| Nicaragua | | X |
| Panamá | X | X |
| Paraguay | X | X |
| Perú | X | |
| República Dominicana | X | |
| Uruguay | X | X |
| Venezuela | | |

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Political Finance Database desarrollado por el International Institute for Democracy and Electoral Assistance

Como señalábamos anteriormente, uno de los problemas centrales al diseñar cualquier sistema de financiamiento público a los partidos políticos, consiste en definir los criterios por los cuales los partidos políticos acceden a los recursos públicos. En otras palabras, hay que definir cuál, entre los distintos criterios, es el más adecuado para determinar los partidos que accederán al financiamiento público. Este es un elemento muy relevante, ya que el financiamiento público, particularmente el que se otorga a los candidatos en periodos electorales, puede propiciar al establecimiento de un sistema de partidos fragmentado. Analizando los 12 países que presentan financiamiento público, se observa una multiplicidad de criterios. El cuadro 2 sistematiza esta información.

A partir de dicha información se puede concluir que en 7 de los 12 países se utilizan al menos 2 criterios de elegibilidad para optar al financiamiento público. El requisito más común entre los 12 países, es la inscripción como partido político, ya que el 50% de las legislaciones electorales lo exige. Lo sigue el porcentaje de votos en la elección pasada, en donde los partidos políticos que deseen obtener financiamiento público deben haber obtenido un umbral de votos que se mueve entre el 2%, como en México, y el 5 %, como en Guatemala. Lo países que presentan este requisito son 5 (41,7%). En tercer lugar, aparece como criterio de elegibilidad el tener representación parlamentaria. En este caso, se exige contar con representación en el órgano legislativo para acceder a los fondos. Un tercio de los países presenta en su legislación este criterio.

Cuadro 2. Criterio para optar al financiamiento público

| País | Criterio | Consideraciones |
|----------------------|------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Argentina | Participación en elección | |
| Brasil | Registro como partido político | |
| Colombia | Registro como partido político | |
| Costa Rica | Proporción de votos obtenido en la elección anterior | i) Al menos el 4% de los votos; o ii) Obtener al menos 1 escaño en la asamblea nacional o provincial |
| | Representación en cuerpo electivo | |
| Ecuador | Proporción de votos obtenido en la elección anterior | i) El 4% de los votos en dos elecciones pluripersonales consecutivas nacionales; o ii) Al menos 3 representantes a la Asamblea Nacional; o iii) El 8% de alcaldías; o iv) Por lo menos un concejal o concejala en cada uno de, al menos, el 10% de los cantones del país. |
| | Representación en cuerpo electivo | |
| Guatemala | Proporción de votos obtenido en la elección anterior | i) Obtener al menos el 5% de los votos; o |
| | Representación en cuerpo electivo | ii) Menos del 5%, pero al menos una diputación. |
| México | Registro como partido político | |
| | Proporción de votos obtenido en la elección anterior | Obtener al menos el 2% de los votos. |
| Panamá | Registro como partido político | |
| Paraguay | Participación en elección | |
| Perú | Registro como partido político | |
| República Dominicana | Representación en cuerpo electivo | Solo representación en el Congreso. |
| | Proporción de votos obtenido en la elección anterior | i) Obtener al menos el 5% de los votos. |
| Uruguay | Registro como partido político | |

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Political Finance Database desarrollado por el International Institute for Democracy and Electoral Assistance

Entre los 12 países que cuentan con financiamiento público para el desarrollo de sus actividades en periodos no electorales, la manera de calcular el porcentaje de fondos asume 4 modalidades diferentes: i) proporcional al porcentaje de votos obtenidos; ii) de manera equitativa entre los partidos políticos; iii) a través de una tarifa fija por voto obtenido; o iv) asignado de manera proporcional a los escaños obtenidos. En 9 de estos países, estos mecanismos actúan combinadamente.

Las modalidades más usadas en los países de la región son la asignación equitativamente entre todos los partidos y proporcional a los votos obtenidos en elecciones nacionales (8 países). El mecanismo de una tarifa fija por voto obtenido es utilizado en 4 países, mientras que el porcentaje de escaños parlamentarios es utilizado en tan solo 2 países. El hecho de que la utilización de este mecanismo sea la más baja, puede

estar vinculado a los efectos distorsionadores que pueden provocar algunos sistemas electorales, razón por la cual puede asignar fondos con sesgo mayor a los obtenidos por otro de los sistemas ya mencionados. El cuadro 3 muestra esta información.

Como ya señalamos, 9 de los 12 países (75%) que proporcionan fondos públicos a los partidos políticos presentan sistemas mixtos de asignación de fondos. La fórmula más utilizada en la región es la asignación equitativa entre todos los partidos y la asignación proporcional a los votos obtenidos en elecciones nacionales, las cuales son utilizadas en 7 de los 12 países (58,3%). Los porcentajes a repartir por cada mecanismo, varían de país en país.

De este modo, por ejemplo, en Argentina el aporte anual para el desenvolvimiento institucional se distribuye de la siguiente manera: a) un 20% del total en forma igualitaria entre todos los partidos reconocidos, y b) el restante 80% en forma proporcional a la cantidad de votos que el partido hubiera obtenido en la última elección de diputados nacionales (6). Brasil tiene un sistema similar al de Argentina, en donde: i) un 5% del total del Fondo partidario será entregado en partes iguales a todos los partidos que tengan sus estatutos registrados en el Tribunal Supremo Electoral; y ii) un 95% será distribuido en relación a la proporción de votos obtenido en la última elección general para la Cámara de Diputados (7).

Cuadro 3. Mecanismo utilizado para la asignación de recursos

| País | Mecanismo utilizado para la asignación de recursos |
|----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| Argentina | Equitativo entre los partidos Proporcional a los votos obtenidos |
| Brasil | Equitativo entre los partidos Proporcional a los votos obtenidos |
| Colombia | Equitativo entre los partidos Proporcional a los escaños Tasa fija por voto recibido |
| Costa Rica | Proporcional a los votos obtenidos |
| República Dominicana | Equitativo entre los partidos Proporcional a los votos obtenidos |
| Ecuador | Equitativo entre los partidos Proporcional a los votos obtenidos |
| Guatemala | Tasa fija por voto recibido |
| México | Equitativo entre los partidos Proporcional a los votos obtenidos |
| Panamá | Equitativo entre los partidos Proporcional a los votos obtenidos |
| Paraguay | Tasa fija por voto recibido Proporcional a los escaños |
| Perú | Equitativo entre los partidos Proporcional a los votos obtenidos |
| Uruguay | Tasa fija por voto recibido |

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Political Finance Database desarrollado por el International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

El caso de Perú es bastante parecido, ya que un 40% se distribuye en forma igualitaria entre todos los partidos políticos con representación en el Congreso y un 60% de manera proporcional a los votos obtenidos por cada partido en la última elección del Congreso Nacional (8). En México el financiamiento público a los partidos políticos para el desarrollo de sus actividades ordinarias se distribuye de la siguiente manera: i) un 30% del total se entrega de forma igualitaria a los partidos políticos con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión; ii) el 70% restante se distribuye de acuerdo el porcentaje de

la votación nacional obtenido por cada partido político con representación en alguna de las Cámaras del congreso de la Unión en la elección de diputados por mayoría relativa inmediata anterior (9).

En el caso de Ecuador el Fondo Partidario Permanente se distribuye de la siguiente manera: i) 50% en partes iguales entre las organizaciones políticas; ii) 35% de manera proporcional a la votación obtenida en la última elección pluripersonal; y finalmente, iii) un 15% que estará destinado al financiamiento del Instituto de Investigación y Análisis Político, organismo creado el año 2011 y dependiente del Consejo Nacional Electoral, el cual tiene como funciones la promoción de la cultura democrática del pueblo ecuatoriano, y la investigación y el análisis político electoral.

La situación de Panamá es algo más compleja, ya que desde un fondo único asigna recursos para el funcionamiento regular de los partidos y para el desarrollo de las campañas electorales. Así, el sistema panameño funciona de la siguiente manera: i) Un 10% se reparte por partes iguales a cada partido, como contribución para los gastos incurridos para hacer sus postulaciones a todos los cargos de elección popular, ya sean convenciones o elecciones primarias; ii) un 30% asignado por partes iguales a cada partido, como contribución por sus gastos de publicidad. Los recursos restantes se distribuyen de la siguiente manera: iii) un 20% de manera igualitaria entre los partidos para contribuir al financiamiento de los gastos que demanden sus oficinas partidarias, y finalmente iv) un 40% en razón a los votos obtenidos, lo cual se dividirá entre el total de votos válidos y se multiplicará por el promedio de votos obtenido por cada partido (10).

El último país que asigna fondos públicos a los partidos políticos bajo esta modalidad es República Dominicana. En este caso se distinguen entre años electorales y años no electorales, y se asigna del siguiente modo: i) en los años de elecciones generales, el 25 % del fondo será en partes iguales entre los partidos políticos; y ii) el restante 75% se distribuirá en proporción a los votos válidos obtenidos por cada partido, alianza o coalición política en las dos últimas elecciones ordinarias. En los años no electorales, el Estado contribuirá con un 0,25% de los ingresos nacionales, se hará en pagos mensuales de duodécimas a los partidos que mantengan su reconocimiento de conformidad con el artículo anterior (11).

El aporte público para la actividad de los partidos políticos en algunos casos considera que dichos fondos deben ser de uso exclusivo para el despliegue de algunas actividades (earmarking (12)), consideradas como relevantes o valiosas por el sistema político. Debido al interés que tiene en tales actividades, el sistema político contribuye a su desarrollo por medio del financiamiento. En algunos casos la legislación establece un determinado porcentaje de los fondos públicos asignados para el desarrollo de actividades, tales como capacitación o formación política o investigación y publicación. En otros casos, es más vaga, y utiliza expresiones tales como “desarrollo institucional” o “funcionamiento de sedes”.

De los 12 países que presentan fondos públicos para el funcionamiento de los partidos políticos (excluyendo los gastos asociados al desarrollo de campañas electorales), 7 de ellos (58,3%) cuentan con disposiciones que orientan el uso de los recursos a determinadas actividades. El 41,7% restante, no especifica objetivos del financiamiento público. Entre ellas, las disposiciones dirigidas al desarrollo institucional (sedes, rentas de funcionarios, etc.) y al fomento a la educación, capacitación o formación de sus militantes son mayoritarias, ya que 7 países presentan normas de este tipo (58,3%). Además, 6 países (50%) poseen disposiciones orientadas al desarrollo de actividades de investigación y publicación de documentos. Por último 4 países (33,3%) destinan parte de los fondos entregados a los partidos políticos para el desarrollo de actividades con mujeres o jóvenes. El cuadro 4 que se encuentra a continuación, presenta esta información.

Cuadro 4. Objetivos del financiamiento público a los partidos políticos

| Objetivo del financiamiento | % de países (de l total) | Países |
|-----------------------------------------------------|--------------------------|----------------------------------------------------------------|
| Desarrollo institucional | 58,3 % | Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Perú. |
| Formación / Capacitación / Educación | 58,3 % | Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Perú. |
| Investigación / Publicación | 50% | Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú. |
| Otros | 33,3% | Argentina, Brasil, México, Panamá. |
| No establecen objetivos de l financiamiento público | 41,7% | Costa Rica, Guatemala, Paraguay, República Dominicana, Uruguay |

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Political Finance Database desarrollado por el International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Al examinar el nivel de tratamiento de los objetivos del financiamiento público, es posible constatar que éste varía notablemente entre las legislaciones nacionales, ya sea en el grado de especificación o entendimiento de las actividades en cuestión. En algunos casos además, está estipulado el porcentaje de recursos que debe ser destinado al desarrollo de cada objetivo.

Por ejemplo, el primer objetivo del financiamiento determinado es el desarrollo o desenvolvimiento institucional. En este caso, la ley Argentina define a este último como todas las actividades políticas, institucionales y administrativas derivadas del cumplimiento de la ley Orgánica de Partidos, la presente ley y la carta orgánica partidaria, así como la actualización, sistematización y divulgación doctrinaria a nivel nacional o internacional (13). En el caso Brasileño, se entiende de otra manera, por lo cual, los fondos públicos son destinados a la mantención de las sedes y servicios del partido, y al pago del personal estable, todo lo cual, en ningún caso, podrá exceder el 50% del total de los fondos entregados (14).

Mientras que, en Colombia, la ley simplemente señala que los fondos públicos son para financiar las actividades que realicen para el cumplimiento de sus fines y el logro de sus propósitos. En tanto que en Ecuador, simplemente se establece que su uso es para el “funcionamiento institucional” y en Perú se indica que los recursos son para “sus gastos de funcionamiento ordinario” (15).

En materia de investigación, todos los países destinan recursos a tal objetivo. Panamá es el único país que sale de este grupo, ya que no hay mención alguna a este objetivo en su legislación nacional. Además, en los 7 casos revisados, por lo general se trata el tema de la formación y capacitación por una parte, y el de investigación por la otra, dentro del mismo ítem, y en la mayoría de los casos, se establece un porcentaje común de los fondos públicos a ser utilizado en este ítem.

Uno de los problemas detectados al estudiar los casos, es que en materia de formación o capacitación, en términos generales no se especifica qué se entiende por tal, aunque de acuerdo a la interpretación más extendida, sería capacitación política. Una de las pocas excepciones en esto es Argentina, quien, por ejemplo, establece que la formación debe ser para la “función pública” y para la “formación de dirigentes”. Además, la legislación señala que un 20% de los fondos recibidos debe ser invertido en estas actividades, además de investigación (16). En México la ley indica que un exiguo 2% de los ingresos totales debe ser invertido en actividades específicas como a la educación, la capacitación política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos que tienen presencia nacional (17).

En Panamá, la legislación promueve un rol activo de los partidos en la fomento de actividades de educación cívica, enfatizando en la importancia de la enseñanza para la democracia. Así, la legislación electoral establece que al menos un 25% sea destinado a actividades de educación cívica-política con énfasis en la “enseñanza de la democracia, la importancia del estado de derecho, etc.” (18). La legislación Colombiana destina un 15% de los presupuestos anuales de los partidos y movimientos políticos, a la realización de cursos de formación y capacitación política y electoral orientados a sectores tradicionalmente excluidos de los órganos de representación política, como jóvenes, mujeres y minorías étnicas. En Brasil, los recursos para educación o formación política deben ocupar al menos el 20% del presupuesto de los fondos públicos asignado a los partidos, a través de los institutos o fundaciones que realicen investigación o formación política. Por último, en Perú y en Ecuador sólo se señala que los fondos serán destinados a actividades, tales como la formación, capacitación e investigación.

Finalmente, algunos países establecen que parte de los fondos públicos recibidos sean orientados para otros objetivos distintos de los ya analizados. Este es el caso de Argentina, Brasil, México, Panamá. En el primero de éstos, se promueve la capacitación y formación para la función pública de jóvenes. De este modo, la ley de financiamiento de los partidos políticos argentina dispone que por lo menos un 30% del monto destinado a capacitación debe reservarse a las actividades de capacitación para la función pública, formación de dirigentes e investigación para menores de 30 años (19).

En los casos de Brasil, México y Panamá, parte de los fondos públicos deben ser ocupados para el fortalecimiento y capacitación de liderazgos políticos de mujeres. Por ejemplo, la ley electoral mexicana señala que cada partido político deberá destinar anualmente al menos el 2% del financiamiento público ordinario para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres (20); en Panamá, del 25% destinado a actividades de formación y educación, un mínimo de 10% se destinará para el desarrollo de actividades exclusivas para la capacitación de las mujeres (21), aunque no especifica a qué tipo de capacitación corresponde. Finalmente, en el caso de Brasil los partidos políticos deben crear y mantener programas de promoción y difusión de la participación política de las mujeres, destinando para tales responsabilidades al menos el 5% de los fondos públicos asignados a los partidos políticos (22).

Por último, en materia de financiamiento público directo a los partidos políticos, existen -en algunos países- ciertas disposiciones orientadas a promover la equidad de género y participación política de la mujer. En ese sentido, concurren normas que aseguran ciertas ventajas en el acceso al financiamiento público si cumplen con determinados requisitos, como algunas de las disposiciones que ya han sido comentadas en los párrafos anteriores. De este modo, de los 12 partidos que presentan financiamiento público directo, 4 de ellos establecen alguna norma que promueva la participación de la mujer en política: Brasil, Colombia, México y Panamá.

Por ejemplo en Brasil, al menos el 5% del financiamiento público directo debe ser usado para la promoción de la participación política de la mujer, por medio de la creación y mantención de programas diseñados para tales fines. En Panamá, como lo mencionamos, al menos el 10% de los fondos públicos entregados a los partidos para la realización de capacitación y formación (que corresponde al menos al 25% de los fondos totales) debe ser canalizado exclusivamente a través de programas de capacitación para las mujeres. En México, cada partido político deberá invertir como mínimo el 2% del financiamiento público, en actividades de capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres. Finalmente, la legislación colombiana establece que los recursos provenientes de la financiación estatal, deben ser utilizados entre otros objetivos, para la inclusión y participación de las mujeres en el proceso político.

Una vez expuestos los resultados del análisis comparado de la realidad del financiamiento público a los partidos políticos en América Latina -en el que se examinaron las disposiciones particulares establecidas en las legislaciones de los países que cuentan con este sistema; el criterio para optar al financiamiento público; los mecanismos utilizados para la asignación de recursos y los objetivos que se persiguen con ello- en el próximo informe se abordará el financiamiento público directo a nivel mundial, lo que nos permitirá establecer en qué situación se encuentra América Latina en el contexto mundial para, finalmente, plantear algunas conclusiones.

- (1) Cientista Político. Universidad Alberto Hurtado. Investigador CED.
- (2) Ver: Informe de Asuntos Públicos N° 1.059
- (3) Los países considerados en el análisis son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.
- (4) No obstante la naturaleza pública del financiamiento, en estos países el sistema considera financiamiento privado.
- (5) Gutiérrez Pablo y Daniel Zovatto. "Balance regional: Financiamiento político en América Latina" en Gutiérrez, Pablo y Daniel Zovatto (coord.) Financiamiento de los partidos políticos en América Latina, Organización de Estados Americanos e International Institute for Democracy and Electoral Assistance. 2011.
- (6) Ley de Financiamiento de los partidos políticos, Ley N° 26.215, Art. 9.
- (7) Ley de Partidos Políticos N°9.096, Art. 41.A
- (8) Ley de Partidos Políticos, Ley No 28094, 2003 (2009) (Political Parties Act)) Art. 29.
- (9) Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Art. 78.
- (10) Código Electoral de Panamá. Art.182.
- (11) Ley Electoral N° 275-97. Artículos 49 y 50.
- (12) El término earmark hace referencia, particularmente en el ámbito legislativo, a la entrega de recursos financieros para ser invertidos en proyectos específicos.
- (13) Ley de Financiamiento de los partidos políticos N° 26.215, Art. 5.
- (14) Ley de Partidos Políticos N°9.096, Art. 44.
- (15) Ley de Partidos Políticos, Ley N° 28094, Art. 29.
- (16) Ley de Financiamiento de los partidos políticos N° 26.215, Art. 12.
- (17) Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Art. 78.
- (18) Código Electoral de Panamá, Art. 182.
- (19) Ley de Financiamiento de los partidos políticos N° 26.215, Art. 12.
- (20) Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Art. 78.
- (21) Código Electoral de Panamá, Art. 182.
- (22) Ley de Partidos Políticos N°396, Art. 44.