



Informe 906

Política

22/09/2011

Financiamiento público de la política: ¿Cartelización y oligarquización de los partidos políticos?

Eduardo Saffirio Suárez (1)

22/09/2011

Política

Financiamiento público de la política: ¿Cartelización y oligarquización de los partidos políticos?

15/09/2011

Política

Ministro Galilea en el CED: "Una Política de Estado para la Agricultura"

13/09/2011

Economía

"Necesidad de una reforma tributaria, si los millonarios franceses lo piden..."

09/09/2011

Política

Modernización y Reformas del Sistema de Partidos Políticos. (II) Desafíos para el Siglo XXI

06/09/2011

Política

Modernización y Reformas del Sistema de Partidos Políticos. (I) Desafíos para el Siglo XXI

02/09/2011

Economía

Las dos caras de la Derecha

Acerca de

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

©2000 asuntospublicos.ced.cl. Todos los derechos reservados.

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

De acuerdo a la información públicamente conocida, el gobierno pretende enviar al parlamento, en los próximos meses, un proyecto que reforma la actual ley de partidos. Uno de los aspectos que generará más debate es el tema del financiamiento de las actividades ordinarias de los partidos políticos, con cargo a las rentas generales de la nación. El propósito de este informe es presentar los eventuales argumentos que se esgrimirán contra el financiamiento público de los partidos y cuestionar cada uno de ellos. En efecto, son esperables opiniones contrarias a esta idea. Algunas serán burdas e inspiradas en la antipolítica. Otras, más sofisticadas, se basarán en la ya amplia literatura que versa sobre la eventual "cartelización" del sistema de partidos como efecto de las transferencias monetarias estatales o de la existencia de espacios televisivos gratuitos para los partidos.

El financiamiento público de la política no es una medida popular en ninguna democracia actual, incluidas las que ya lo establecen. Ello no es extraño, pues desde sus orígenes los partidos han tenido fuertes detractores. Huntington ha agrupado en tres categorías la oposición a los partidos(2).

- La que proviene de las élites conservadoras que desean mantener estructuras políticas basadas en el poder de la herencia, la posición social o la propiedad de la tierra. Dichas élites se oponen a que el poder dependa del voto, temen a la participación popular y rechazan, por lo mismo, a los partidos.
- La que proviene de la tecnoburocracia cuyas metas son la eficiencia y la eliminación de los conflictos. Ella posee una confianza ilimitada en la "técnica" y ve a los partidos como expresión de consideraciones "irracionales" y corrompidas de la participación popular en política. Los tecnócratas se autoperceben como el único actor capaz de tomar decisiones eficientes, desinteresadas y racionales. Creen que hay una ciencia de la administración y de las decisiones, que posibilita formular juicios apodícticos –únicos y categóricos- sobre los problemas públicos.
- La que proviene de los populistas. Éstos, a diferencia de los anteriores, creen en la participación popular, pero no se percatan que ella debe ser organizada y que presupone la existencia de instituciones, procedimientos y actores colectivos. Son partidarios de la democracia directa; niegan la necesidad de las estructuras que medien entre el gobierno y el pueblo; consideran no sólo viable sino que deseable una democracia sin partidos, y ven a éstos como un obstáculo a la expresión genuina de la voluntad popular.

En términos de Rosanvallón el populismo “pretende resolver la dificultad de representar al pueblo resucitando su unidad y su homogeneidad de un modo imaginario”. Por eso opone radicalmente a un pueblo, al que considera sustancialmente unido y moralmente puro, contra el extranjero, el enemigo, la oligarquía y las élites corruptas. No sólo los partidos sino que más genéricamente la representación política, impedirían la vigencia de una democracia verdadera (3).

Revisemos el debate sobre el financiamiento ordinario de los partidos.

¿El financiamiento público de los partidos debe ser una prioridad para la política pública?

Nuestra respuesta es afirmativa. Las decisiones políticas en democracia se basan en reglas mayoritarias que deben responder a las preferencias ciudadanas. El circuito representativo –fundado en las elecciones y en la existencia de partidos políticos- pretende impedir que los intereses corporativos y los grupos de presión predominen en el contenido de esas decisiones. Pero para lo anterior, no basta con que las decisiones busquen responder, vía el voto, a las preferencias mayoritarias. Cuando no existe financiamiento público el poder de los donantes –del dinero privado- sobre los decisores representativos, puede introducir un poderoso factor de distorsión, convirtiendo a los políticos en actores más sensibles a los donantes que a los votantes.

Más allá del control popular periódico de los contenidos de las decisiones, se trata de hacer posible que las políticas públicas dependan de los resultados electorales, no de los poderes de veto, obstrucción o cooptación de los grupos de presión más poderosos. De lo contrario es muy difícil acercarse al logro del bien común o del interés general en un sistema político. Es por las razones anteriores que hoy Chile ya dispone de financiamiento público en las campañas electorales; límites al gasto electoral; acceso gratuito a la franja electoral en televisión y prohibición de realizar propaganda pagada en dicho medio.

Consagrar el financiamiento público de las actividades ordinarias de los partidos, es un complemento de lo anterior para avanzar hacia una democracia de mayor calidad. Este financiamiento debe buscar mejorar la capacidad deliberativa de los partidos y empoderarlos para fiscalizar y controlar adecuadamente a los gobernantes y a otros actores colectivos e institucionales. El objetivo final a conseguir es la mejora, tanto de la rendición de cuentas, como de la capacidad de respuesta del sistema político a las demandas y necesidades ciudadanas, materiales y simbólicas.

Dotar a los partidos de capacidad técnica y programática para realizar deliberaciones internas adecuadas y participativas, colabora además en la construcción de identidades colectivas basadas en la consecución de proyectos, desechando la expresión de identidades defensivas, asentadas en la demagogia, la inadecuación a los cambios sociales y culturales o en la obstrucción y el rechazo.

Partidos políticos sin niveles razonables de autonomía en relación a grupos de presión o a la tecnoburocracia y precarizados en su capacidad de propuesta, ejecución y control de las políticas públicas, son un factor que dificulta el logro de una de las justificaciones éticas y funcionales de las economías orientadas al mercado: La mayor eficiencia en la asignación de los recursos escasos. Pero mayor autonomía y mejores capacidades- y por consiguiente, mejor contrapeso a las fuerzas de lo fáctico- supone financiamiento público de las actividades ordinarias de los partidos.

Señalamos, también, que el financiamiento público –unido a una adecuada ley de lobby y al establecimiento de un Consejo Económico Social- colabora a reducir los riesgos de corrupción en el sistema político.

¿El financiamiento público de los partidos perjudica a los más pobres?

Nuestra respuesta es negativa. El financiamiento público los favorece porque disminuye el riesgo que, vía donaciones privadas, los sectores más ricos y más organizados capturen a los actores políticos. Si las elecciones dependen prevalentemente del voto –único recurso igualitario de los ciudadanos- y no del dinero, las probabilidades de que las decisiones recojan los intereses, los valores y las preferencias de las mayorías democráticas aumentan. Esa es la razón por la cual los partidos de derecha son, en general, partidarios de mayor monto de donaciones privadas que de financiamiento público (4).

El financiamiento público de las actividades ordinarias, a condición que esté sujeto a obligaciones y tareas socialmente relevantes, significa fortalecer a los partidos especialmente en materia de educación cívica, organización de la ciudadanía y capacidad programática. Lo anterior es muy importante para los sectores más pobres de una sociedad, pues ellos son generalmente los menos implicados en política y los menos organizados. Su poder depende casi exclusivamente del voto en las elecciones de representantes populares. Si los partidos poseen capacidad programática propia, son menos dependientes de grupos de presión y corporativos en la elaboración y discusión de las políticas públicas y se hacen más receptivos a gobernar para las mayorías, entre las cuales están los más desfavorecidos. Pero, para eso, deben tener capacidad técnica suficiente que les permita el diseño y la ejecución de políticas públicas viables. Sin las capacidades anteriores, los partidos no pueden hacer el adecuado contrapeso a la influencia en los contenidos decisionales de otros actores colectivos, que normalmente representan a los más organizados y provistos de conocimientos “experto”.

En una sociedad que aún no supera la pobreza y que además es fuertemente desigual, partidos precarizados y débiles, son incapaces de diseñar y ejecutar políticas nacionales consistentes y de largo plazo, condición fundamental para enfrentar la carencia socioeconómica y la desigualdad. Las políticas para la equidad requieren que los partidos trasciendan al día a día, no caigan en el electoralismo y la demagogia, ni sean fácil presa de intereses y realidades inmediatistas y locales, que los terminan transformando en irrelevantes para los pobres y desfavorecidos (5).

¿El financiamiento público acentúa la tendencia a la oligarquización interna de los partidos políticos?

Moisei Ostrogorski mostró el riesgo del conformismo con los credos de partidos y el peso de la maquinaria electoral, para la participación interna, la deliberación de calidad y la propuesta de alternativas sólidas, producto de la esclerosis y la pérdida de espíritu público que provocaban. Robert Michels escribe, al final de su análisis de la socialdemocracia alemana de principios del siglo XX, una apesadumbrada conclusión, que debe ser una alerta permanente si se quiere evitar la “ley de hierro de la oligarquía” al interior de las organizaciones: “Hemos visto, en realidad, que en el seno del partido de la clase trabajadora democrática florecen las mismas tendencias para cuyo exterminio se constituyó el partido” (6).

Por la obra de los autores anteriores ya sabemos que el riesgo de oligarquización interna de los partidos políticos es severo. Pero este riesgo puede enfrentarse adecuadamente si:

- El financiamiento público está afecto fundamentalmente al cumplimiento de tareas socialmente útiles: Educación cívica del ciudadano; formación de militantes y adherentes; asesoría técnica a los representantes populares; fortalecimiento de la deliberación política interna y de la capacidad programática de los partidos.

- Prohibición de destinar porcentajes significativos de los recursos públicos al pago de la burocracia partidaria.
- Incentivo económico a la captación de nuevos cuadros militantes: Jóvenes, mujeres, minorías étnicas. Se aumenta así la membresía de los partidos y se fomenta el ingreso de actores nuevos a la actividad pública (7)
- La obvia contrapartida de financiamiento público es la fiscalización también pública de los gastos de los partidos y el control del cumplimiento de las tareas. Idealmente por una Superintendencia.
- La limitación de mandatos y el establecimiento de límites porcentuales de acumulación de cargos en los órganos directivos internos. También, obviamente, el respeto a los derechos de los militantes y a la normativa interna que los regula.

Hoy, el mayor peligro para la democracia interna de los partidos ya no proviene de los aparatos o las maquinarias propias del partido burocrático de masas. A consecuencia de los cambios estructurales que ha experimentado la comunicación política, lo que fomenta la oligarquización de los partidos es más bien el fenómeno de la personalización de la política y la generación de liderazgos caudillistas. Ellos normalmente van asociados a la presencia de líderes multimillonarios que se imponen a una base militante atomizada, vía el dinero privado o el control de los medios de comunicación social, de los cuales son muchas veces incluso poseedores (8). Conviene destacar que el financiamiento público también deja sin poder interno a los recaudadores de fondos de los partidos (9).

¿El financiamiento público fomenta las tendencias a la cartelización del sistema de partidos políticos?

Katz y Mair han señalado esta tendencia, indicando que el financiamiento público y el acceso a beneficios gratuitos en la TV, son factores incidentes en el fortalecimiento de barreras de entrada a nuevos actores partidarios; a la disminución de la competencia partidista y a la autonomización de los partidos respecto a su base militante y electoral(10).

Sin embargo, autores europeos han dado argumentos sólidos respecto a que ello no ha ocurrido. Dichos argumentos son los siguientes:

- Los dirigentes de partidos están hoy mucho más atentos a las preferencias de los ciudadanos: Las encuestas de opinión son consideradas claves para el diseño de políticas y la selección de liderazgos. De igual manera lo están hacia las de sus militantes y posibles electores. El establecimiento de primarias cerradas y abiertas demuestran lo anterior.
- Pese al financiamiento público en la mayoría de las democracias europeas hoy existe más competencia y no menos: Aumenta la fragmentación partidista, surgen partidos nuevos y partidos gobernantes pierden el poder. Ello ocurre incluso en sistemas de partidos de pluralismo moderado, en teoría más propensos a incurrir en conductas de "colusión", dada la mayor cercanía ideológica.
- Los partidos emergentes no han sido cooptados por los antiguos. Al contrario, estos últimos han debido competir por votantes interesados en nuevas líneas de conflicto (11). Así lo prueban no sólo la emergencia de los partidos verdes, sino también la importancia que han adquirido los temas postmateriales en los debates y dinámicas de competencia electoral europeas.
- En las democracias contemporáneas la representación de intereses sociales se realiza también por nuevos actores, distintos a los partidos como son los grupos de presión y los movimientos sociales (12). Como ya no hay fusión, sino que diferenciación creciente en la intermediación de intereses, los partidos deben prestar mayor atención que antes a las demandas ciudadanas.

- Por último, agregamos que las posibilidades del clientelismo disminuyen fuertemente a medida que el Estado pierde peso en la economía y se extiende el mercado y la propiedad privada de los medios de producción.

En el caso chileno, si es que el objetivo es promover una mayor competencia y mejorar la participación política, nos parece que son dos las reformas esenciales:

La primera es el reemplazo del sistema electoral binominal, por otro proporcional corregido, con distritos de magnitud pequeña y barreras legales de porcentajes nacionales razonables. Esta fórmula de reemplazo puede permitir, simultáneamente, mayor participación y mejor representación, sin afectar la capacidad de construir mayorías de gobierno, en un sistema político que ha sido históricamente multipartidista.

La segunda es la superación de un padrón electoral congelado y envejecido, vía la inscripción electoral automática y el voto obligatorio (13).

Como dijimos, hoy los detractores a los partidos recurren, más que a los argumentos anteriores, a la antipolítica. Ésta se nutre de los problemas y patologías de las democracias contemporáneas -corrupción, dificultad para representar una sociedad heterogénea y compleja; ineficacia en la resolución de problemas urgentes; crisis de expectativas; deterioro de la confianza en las instituciones e incapacidad de expresar demandas de cambio -. Los adversarios de los partidos reaccionan frente a dichos problemas potenciando la protesta, el malestar y el gran rechazo, explotando la desconexión con la sociedad de los partidos y los dirigentes. Prometen recomponer el vínculo disuelto entre gobernantes y gobernados a través de líderes que provienen de campos ajenos a la política tradicional: Empresarios, actores, cantantes, escritores, deportistas y ex religiosos.

Pero, como lo muestran numerosas experiencias en Europa y en América Latina durante los últimos veinte años, este neopopulismo no ha resuelto ninguno de los problemas actuales de las democracias. Más bien es la nueva cara de viejas aspiraciones autoritarias. No parece haber, entonces, alternativas viables a la democracia fuera de la competencia partidista. Ello también justifica el financiamiento público de estos importantes actores.

- (1) Abogado. Cientista Político. CED.
- (2) Huntington, Samuel. El Orden Político En Las Sociedades En Cambio. Paídos. Barcelona. 1996. Pág. 354-358.
- (3) Rosanvallón, Pierre. La Contrademocracia. Manantial. Buenos Aires. 2008. Pág. 257- 259.
- (4) Weber, Göttik. "Financiamiento de Partidos". En: Nohlen, Dieter. Diccionario de Política. Porrua. México. 2006. Tomo I. Págs. 618-620.
- (5) Shapiro, Ian. El Estado De La Teoría Democrática. Bellaterra, Barcelona. 2005. Pág. 157- 158.
- (6) Ostrogorski, Moisei. La Democracia y Los Partidos Políticos. Trotta. Madrid. 2008. Pág. 30 y siguientes. Michels, Robert. Los Partidos Políticos. Amorrortu. Buenos Aires. 2008. Tomo II. Pág. 195.
- (7) Hoy se ha hecho evidente la falta de incentivos que tienen los ciudadanos para participar en los partidos, pero también el poco interés de las organizaciones para convocarlos a militar. La mediatización de la política y el financiamiento público o vía grupos de interés haría menos necesarios que antes a los militantes en las campañas electorales. Los altos costos de la política contemporánea ha convertido también en irrelevante el financiamiento vía cuotas de los militantes.
- (8) Cotta, Maurizio, Della Porta, Donatella y Morlino, Leonardo. Scienza Politica. Il Mulino. Bolonia. 2008. Pág. 227. Della Porta, Donatella. I Partiti Politici. Il Mulino. Bolonia. 2009. Pág. 135- 139.
- (9) Panebianco, Angelo. Modelos de Partidos. Alianza Editorial. Madrid. 1990. Páginas 87-88.
- (10) Katz, Richard y Mair, Peter. "El Partido Cartel". En: Zona abierta 108-109. Madrid. 2004. Páginas 27-31.
- (11) Pasquino, Gianfranco. Nuovo Corso di Scienza Politica. Il Mulino. Bolonia. 2009. Página 155.
- (12) Kitschelt, Herbert. "Panoramas de Intermediación de Intereses Políticos: Movimientos sociales, grupos de interés y partidos políticos a comienzos del siglo XXI". Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas. Volumen 1. Número 2. Santiago de Compostela. 1999.
- (13) Fierro, Jaime. Informes N° 870 y 899. www.asuntospublicos.cl. Ver también: Heijne, Vera. Informes N° 768 y 769. www.asuntospublicos.cl