

**Las reglas del dinero.
Análisis comparado de los regímenes
de financiamiento a los partidos políticos
en México**

Contenido

<u>Presentación.....</u>	<u>5</u>
<u>Introducción.....</u>	<u>7</u>
1. <u>Régimen de financiamiento de la actividad político-electoral:</u>	
<u>una aproximación con el enfoque de política pública.....</u>	<u>11</u>
<u>La razón de ser de los regímenes de financiamiento:</u>	
<u>enfoque de política pública</u>	<u>12</u>
<u>Problemas de eficiencia y equidad en los regímenes de financiamiento.....</u>	<u>19</u>
2. <u>Impactos de los regímenes de financiamiento en las condiciones de la</u>	
<u>competencia político-electoral y el sistema de partidos</u>	<u>35</u>
<u>Consideraciones iniciales.....</u>	<u>35</u>
<u>Esquema analítico.....</u>	<u>39</u>
<u><i>Propensión rentista</i>.....</u>	<u>39</u>
<u>Aspectos detallados del esquema analítico.....</u>	<u>46</u>
<u>Hallazgos.....</u>	<u>51</u>
3. <u>Régimen de financiamiento y preservación del régimen democrático</u>	<u>61</u>
<u>Consideraciones generales</u>	<u>61</u>
<u>Elementos de la discusión actual en la materia.....</u>	<u>63</u>
<u>Esquema analítico.....</u>	<u>67</u>
<u>Hallazgos.....</u>	<u>79</u>
4. <u>Régimen de financiamiento y promoción de la calidad</u>	
<u>en la representación política</u>	<u>83</u>
<u>El proceso de producción de la representación política.....</u>	<u>83</u>
<u>La promoción de la calidad en la representación política.....</u>	<u>88</u>
<u>Esquema analítico.....</u>	<u>90</u>
<u>Hallazgos.....</u>	<u>104</u>
5. <u>Recapitulación de resultados y discusión final.....</u>	<u>111</u>
<u>Calidad vs. rentismo.....</u>	<u>111</u>
<u>Sustentabilidad vs. aperturismo democrático</u>	<u>115</u>
<u>Régimen de financiamiento: problemas de adicción financiera</u>	
<u>y responsabilidad política.....</u>	<u>119</u>

<u>Bibliografía y hemerografía.....</u>	<u>123</u>
<u>Anexo I.....</u>	
<u>Propensión rentista.....</u>	
<u>Propensión oligopólica.....</u>	
<u>Anexo II.....</u>	
<u>Pretensión preservativa del régimen de financiamiento.....</u>	
<u>Sustentabilidad del régimen democrático.....</u>	
<u>Anexo III.....</u>	

Presentación

EL ESTUDIO *Las reglas del dinero. Análisis comparado de los regímenes de financiamiento a los partidos políticos en México*, que originalmente se denominó *Los alcances y las limitaciones del sistema de financiamiento a los partidos políticos en México*, responde a la necesidad que prevalece en los países con democracias recientes de abordar nuevas agendas políticas electorales.

La tercera ola democratizadora en América Latina, iniciada en 1978, registra en estos 25 años avances importantes: del autoritarismo se pasó a la democracia; de una economía cerrada al mercado global y, en algunos países, de la guerra a la paz.

Sin embargo, la democracia latinoamericana presenta limitaciones y déficit que de no ser atendidos adecuada y oportunamente pueden llevar a comprometer su perdurabilidad. Entre ellos cabe destacar la baja calidad institucional, el aumento de la pobreza y la distribución desigual del ingreso, factores todos ellos que obstaculizan su viabilidad y dificultan su consolidación. De ahí la necesidad de impulsar una segunda generación de reformas político-electorales que permita convertir a la democracia en un agente a favor del crecimiento y el desarrollo humano. De otra manera, la democracia irá progresivamente siendo percibida como una institución cada vez más lejana y separada de las demandas y necesidades de las grandes poblaciones humanas.

Entre los campos prioritarios de esta reforma democrática destacan, por su importancia, los siguientes siete: el régimen de gobierno; los sistemas electorales; los partidos políticos; los mecanismos de democracia semidirecta; los niveles de transparencia y de rendimiento de cuentas; las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo; y los procesos de descentralización y la democracia en el ámbito local. El presente estudio aborda un tema estratégico para la estabilidad y consolidación democrática: el financiamiento a los partidos políticos.

Hoy en día éste es un tema de gran interés no sólo para los académicos sino también para los formuladores de política, para los administradores electorales, para los políticos, así como para la ciudadanía. En efecto, evitar la corrupción política, establecer los mecanismos de transparencia y equidad para incrementar la confianza de la ciudadanía en la política son elementos fundamentales para la profundización y consolidación de la democracia. En este sentido, el estudio sobre *Las reglas del dinero. Análisis comparado de los regímenes de financiamiento a los partidos políticos en México* tiene el mérito de poner de relieve, con claridad, precisión y rigor

metodológico, la manera decisiva en que el tema de financiamiento impacta en la institucionalidad democrática.

Felicito pues a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y al Centro de Formación y Desarrollo del Instituto Federal Electoral de México por esta excelente obra que sin duda alguna contribuirá de manera importante a comprender y estudiar el asunto del financiamiento a los partidos políticos más allá de los aspectos de ingresos y egresos, estableciéndolo más bien como un tema clave para la salud y la calidad de la democracia.

*Daniel Zovatto
Senior Executive
IDEA Internacional*

[ÍNDICE](#)

Introducción

EL PRESENTE TRABAJO forma parte de una serie de esfuerzos de investigación que realiza el Centro de Formación y Desarrollo del Instituto Federal Electoral con el fin de enriquecer el debate y la reflexión internos en torno a la relación entre el régimen de financiamiento de la actividad político-electoral en México y la institucionalidad democrática. Se trata de conocer los alcances y las limitaciones del sistema de financiamiento en nuestro país respecto a tres retos estratégicos que enfrenta toda democracia de reciente creación: las condiciones de la competencia y el sistema de partidos, la preservación de la democracia y la calidad de la representación política.

Este estudio puede ser útil al Instituto en dos sentidos: contribuye a la reflexión que la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y otras instancias interesadas en el tema hacen respecto al financiamiento y fiscalización a la actividad político-electoral en México, y ofrece a los vocales de las 32 juntas locales y de las 300 juntas distritales ejecutivas del Instituto Federal Electoral elementos de los cuales se puedan valer para hacer frente a las exigencias profesionales, que, entre otras, incluyen la de presentar argumentos sólidos e informados sobre este tema que ha ganado espacio en la opinión pública.

El régimen de financiamiento define y estipula de manera central actores, tiempos, montos y modalidades del financiamiento, y ello implica que al ser definido por los legisladores, éstos debieron diseñar el mencionado régimen de financiamiento para el logro de ciertos objetivos públicamente defendibles. De lo anterior se sigue por necesidad que los legisladores suponen que existe una conexión causal entre los preceptos del régimen de financiamiento y determinados rasgos de las instituciones democráticas. En el presente trabajo se asume que las características del régimen de financiamiento codeterminan dichos rasgos. El estudio está dirigido a observar en qué medida y con qué características el régimen de financiamiento en México produce los resultados que son imputables a los legisladores.

Ante el riesgo de reducir el tema del financiamiento de la actividad político-electoral a un problema de montos (si la democracia es cara o barata), en este trabajo el tema se analiza desde otra perspectiva. Se centra en el costo de oportunidad que entrañan para la sustentabilidad de la democracia las opciones que tomen los

legisladores respecto al diseño de un régimen de financiamiento con ciertas características en vez de otro. Por ejemplo, al tomar el legislador la decisión de configurar un régimen con altas propensiones rentistas y una reducida inclinación a promover la calidad de la representación política genera un alto costo de oportunidad para el público ciudadano y contribuyente.

El análisis se ha diseñado sobre la base del método comparativo, a través del cual es posible observar simultáneamente distintas decisiones y los resultados que producen. Lo anterior, que en efecto supone cierta complejidad teórico-metodológica, intenta profundizar lo más posible en el tema sin perder de vista que los resultados que arroja deben contribuir a la reflexión dentro del Instituto.

Con el propósito de clarificar la exposición de los argumentos y comunicar los resultados de la manera más sencilla, se ha optado por que los capítulos 2, 3 y 4 tengan un apartado dedicado a presentar los principales hallazgos del estudio comparado. Se añaden al final los respectivos anexos en que se describen los pasos seguidos en la construcción de los indicadores e índices que se presentan en el argumento.

El trabajo se divide en cinco capítulos. En el primero se elabora, sobre la base de un enfoque de política pública, una conceptualización específica del régimen de financiamiento de la actividad político-electoral. Conservar la democracia supone la adopción de definiciones estratégicas de los legisladores; en este sentido se considera que los instrumentos que configuran al régimen de financiamiento impactan al menos en las tres áreas de la institucionalidad democrática que se analizan en los siguientes capítulos.

En el segundo capítulo se analiza la relación entre el régimen de financiamiento, por un lado, y la estructura de la competencia y el sistema de partidos, por el otro. El régimen de financiamiento puede contribuir a que la competencia partidaria se vea alentada o bien entorpecida. En esta parte del estudio se dedica un esfuerzo especial a la construcción de un modelo analítico para observar los atributos de los regímenes de financiamiento respecto a su fuerza condicionante en la competencia. Para enriquecer el estudio comparado se eligieron casos de democracias consolidadas y emergentes.

La capacidad preservativa de los regímenes de financiamiento, entendida como el grado en que dicho régimen protege la integridad de la democracia frente a los riesgos de la captura oligárquica o plutocrática, se aborda en el tercer capítulo, específicamente desde el punto de vista del grado en que dicha capacidad logra con éxito fortalecer la sustentabilidad de la democracia. Se destaca la importancia del imperio de la ley como un factor que media entre lo deseable -inscrito en el diseño

de la política y en sus instrumentos- y lo factible -dadas las capacidades estatales de hacer cumplir la ley, independientemente de las características de ésta-. En otras palabras, la normativa de los regímenes de financiamiento se reduce a meras pretensiones legislativas cuando no se acompaña de un grado mínimo de vigencia del imperio de la ley. También se desarrolla un modelo analítico para observar los impactos de los regímenes de financiamiento en el carácter sustentable de la democracia.

En el cuarto capítulo los regímenes de financiamiento son analizados a fin de observar la forma y medida en que promueven la calidad de la representación política. Se relacionan las diferentes configuraciones de los regímenes de financiamiento con los resultados que arrojan los indicadores de la calidad de la representación política, para lo cual se desarrolla una discusión pormenorizada y se elabora un esquema de indicadores.

La recapitulación de los resultados se presenta en el quinto capítulo. Con base en la revisión de los principales hallazgos del análisis comparado se plantean las cuestiones críticas que, cabe suponer, enfrentarán los legisladores mexicanos en los tres ámbitos de la institucionalidad democrática ya mencionados.

Este trabajo aspira a ser una aportación para un debate que puede presentarse dentro de un plazo relativamente breve. Como se espera demostrar, una serie de aspectos del actual régimen de financiamiento resultan por lo menos discutibles; y sobre ellos es preciso tener una caracterización clara, lo que puede dar pauta a formarse una opinión razonada.

Es importante manifestar un sincero agradecimiento al Mtro. Arturo Sánchez Gutiérrez, Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, por su inapreciable colaboración ya que en los seminarios realizados en apoyo al presente estudio aportó sus experiencias y opiniones para que el presente trabajo llegara a buen término.

1. Régimen de financiamiento de la actividad político-electoral: una aproximación con el enfoque de política pública

EL PRESENTE CAPÍTULO expone un cuadro general de la complejidad y las implicaciones de los regímenes o sistemas de financiamiento de la actividad político-electoral, particularmente de campañas, partidos y candidatos. Se desarrollan las bases de un *enfoque de política pública* en materia de conservación y preservación de las democracias, especialmente de su integridad en tanto tales, y en materia de la promoción de sus aspectos normativamente definidos como deseables.

La primera sección está dedicada a establecer las bases argumentales de índole más general que sustentan el carácter indispensable de la intervención de los estados en el campo del financiamiento de las actividades político-electorales. Se emplea un enfoque relacionado con las fallas o imperfecciones del mercado –entendido en sentido amplio– y se exploran las implicaciones de dicha intervención, sobre la base de la relativamente reciente teoría de las fallas de fuera de mercado o fallas de estado. Con estas dos perspectivas complementarias se vuelve viable la construcción de un espacio discursivo y argumental en cuyo interior resulta procedente desarrollar un enfoque de política pública en materia de fortalecimiento de la vida democrática, enfoque que se sustenta sobre las bases de los instrumentos que proveen los sistemas o regímenes de financiamiento.

En el segundo apartado se exploran las áreas de la estructura institucional de las democracias con el fin de identificar cuáles son susceptibles de modificación por medio de los instrumentos de los regímenes de financiamiento. Se sostiene que al menos tres áreas de la mencionada estructura institucional son no sólo susceptibles de impactos significativos y de largo alcance, sino también espacios en los que se configuran problemas estratégicos relacionados con la propia vigencia e integridad de la democracia como eje articulador de la vida política en la sociedad moderna.

El capítulo termina con una aproximación al tratamiento comparativo de este trabajo, lo cual supone una serie amplia de consideraciones metodológicas de diseño, construcción de indicadores, así como de un conjunto de reflexiones sobre las consecuencias cognoscitivas y de política de los hallazgos que eventualmente se generen a partir de este trabajo.

La razón de ser de los regímenes de financiamiento: enfoque de política pública

La extensión mundial de la democracia como forma paradigmática de gobierno comporta la difusión generalizada de la *competencia político-partidaria* en procesos electorales como forma dominante del proceso político y la aspiración del *buen gobierno* que se supone habrá de generarse a partir de la mencionada competencia. El buen gobierno se presume que es el producto de que la competencia política desplegada en el ámbito electoral da expresión política a la pluralidad sociocultural e ideológica y de que ello constituye el sustento del diálogo como mecanismo de procesamiento de las diferencias y las decisiones. Competencia electoral y buen gobierno se complementan y, en determinadas condiciones –cuando el régimen democrático funciona de la manera esperada–, se presuponen recíprocamente.

Conservar la centralidad de la democracia como eje político-organizativo de la modernidad supone la construcción y el continuo enriquecimiento de los espacios de reflexión y producción de conocimiento consagrados a resolver los sistemáticos desafíos que enfrentan por igual las democracias consolidadas y las emergentes; problemas que se generan por insuficiencias de los diseños electorales, en los sistemas de partidos, o en las modalidades del comportamiento electoral, entre otras posibilidades. La *competencia política* como paradigma y su efecto de largo plazo, el *buen gobierno*, entendidos como ejes rectores de la modernidad política de la era contemporánea, suponen por tanto un espectro complejo, amplio y en crecimiento continuo de redes y comunidades dedicadas al cultivo y la producción de reflexiones y conocimiento acerca de los problemas públicos estratégicos que enfrenta la democracia como paradigma político en el mundo contemporáneo.

En el seno de estas redes y comunidades existe un amplio consenso en torno al hecho de que uno de los problemas estratégicos y de mayor complejidad que enfrentan las democracias radica en los instrumentos con que los estados nacionales, unidades que monopolizan la coacción física en un territorio y con capacidades para establecer normatividades de amplio y variado alcance, intervienen –usualmente por medio de esquemas regulatorios– en el campo de actividades al que cabe denominar *financiamiento de la actividad político electoral*. Este campo resulta estratégico prácticamente desde cualquier punto de vista que se postule sobre la democracia, porque la integridad de los regímenes, su identidad o *ser democrático* está en riesgo de quedar en entredicho –como se argumenta más adelante– si dicho financiamiento se efectúa sobre la base de la libre iniciativa de ciudadanos y organismos.

Lo mencionado en el párrafo anterior constituye un caso típico de lo que genéricamente suele denominarse *falla de mercado*, entendido este último como espacio construido sobre la base de la libre interacción de agentes que despliegan sus actividades sin más restricciones que las normas que protegen la propiedad y la vigencia de los contratos.¹ Si el financiamiento de la actividad político-electoral no estuviese sujeta a regulaciones cabría esperar que se presentaran situaciones contrarias a prácticamente toda definición de interés público que sostenga cualquier actor político o económico real o imaginable. Por ejemplo, sin dichas restricciones, un gobierno extranjero podría financiar con cuantiosos recursos la campaña de un partido o candidato, precipitar un triunfo o una derrota y ejercer una dominación interestatal no considerada por los integrantes del *demos* o cuerpo de ciudadanos.

Del mismo modo, los partidos políticos, asumiendo incluso que sus integrantes desean llevar a la práctica sus consignas ideológico-políticas, como necesitarían de recursos para las costosas campañas que han de llevarse a cabo en la actualidad, especialmente por sus requerimientos mediáticos, tendrían que crear órganos internos especializados en la captación de recursos, con la consiguiente dependencia de los puntos de vista de los agentes de financiación y la merma de su producción ideológico-política.

Éstos son sólo dos ejemplos de la forma en que la ausencia de regulación, es decir, la plena libertad de acción en el campo del financiamiento de la actividad político-electoral, puede conducir a situaciones enfrentadas o contrarias a la naturaleza de la propia democracia.

¹ A diferencia de lo que suele entenderse, en tanto mecanismo de coordinación social, “mercado” no designa el espacio de interacción donde los agentes económicos compran y venden mercancías, si bien es la forma que más frecuentemente adopta; mercado no es un ámbito “económico” como se entiende comúnmente, es decir, relacionado con pagos, mercancías y demás. Para propósitos de diseño institucional y asignación de recursos, se entiende como aquel mecanismo de coordinación social basado en la libre iniciativa individual. Por esa razón, en el ámbito del financiamiento de la actividad político-electoral, como las campañas, es perfectamente posible hablar de *mecanismo de mercado* aunque las campañas sean temas o asuntos “políticos”. El “mercado”, entendido así, se distingue del mecanismo de coordinación por *jerarquía* (denominado muchas veces “estado”) y de la coordinación por solidaridad, del que recientemente se ha hablado como “redes”. Una visión de conjunto en Thompson, G., Frances, J. Levacic, R. *Markets, Hierarchies and Networks. The Coordination of Social Life*, Sage, Londres, 1991.

Presencia extendida de los regímenes de financiamiento

Por lo anterior, es común en los estados democráticos contemporáneos la existencia de legislaciones que regulen las prácticas de financiamiento de las actividades político-electorales. Una vez establecido que ese campo de actividades estará sujeto a restricciones, regulaciones o prohibiciones, se asume que la esfera del financiamiento político varía de acuerdo con las estipulaciones que en la materia determina el legislador. De cualquier manera, dado que prácticamente todo Estado democrático en cuyo interior se celebran elecciones y se compite por el poder cuenta con estipulaciones legislativas en esta materia, puede decirse que la extensión contemporánea de la democracia como paradigma de la modernidad política coincide con una extensión también amplia de formas de intervención de la autoridad estatal en las actividades del financiamiento político-electoral. En este marco se ha configurado lo que a lo largo de este trabajo habrá de denominarse *regímenes de financiamiento de la actividad político-electoral*, o más brevemente *regímenes de financiamiento*.²

Los regímenes de financiamiento establecen qué vale y qué no como financiamiento de la actividad político-electoral: aportaciones jurídicamente admisibles e inadmisibles, legales e ilegales; también determinan qué ha de ser tratado como comportamiento irregular, ilegal o corrupto. Esta primera característica de los regímenes de financiamiento se desprende de la decisión constitutiva que instaaura un régimen de financiamiento estatalmente regulado, pues en ausencia de dicha decisión no podría distinguirse entre lo admisible y lo inadmisibile.

Los regímenes de financiamiento determinan cuál es el estatus jurídico del financiamiento considerado legítimo. Los recursos pueden ser públicos en su totalidad, privados o puede haber combinaciones de las dos especies.³ Los

² Es usual encontrar también la expresión *sistemas de financiamiento* para designar el mismo fenómeno. La principal dificultad de esta expresión es que el vocablo *sistema* parece sólo designar algo como "unidad formada por un conjunto de objetos" y que esos objetos van desde los recursos, los receptores del financiamiento, las normas y demás elementos. En especial el desarrollo durante las últimas décadas de la teoría de sistemas aconseja que esta expresión se emplee en un contexto más restringido. La expresión que se propone aquí, *régimen de financiamiento*, tiene lo que, acaso, podría considerarse una ventaja decisiva: indica con precisión lo que está sometido a observación; esto último no se obtiene con la expresión *sistemas de financiamiento*, que indica mucho y precisa poco.

³ Esto implica que los regímenes de financiamiento no se circunscriben al caso en que la legislación obliga a que los ciudadanos financien con sus contribuciones la actividad política (financiamiento

responsables de las definiciones estratégicas en esta materia –para efectos de esta exposición, *el legislador*⁴ establece determinaciones críticas en la materia. Los recursos públicos pueden ser negados o prescritos como obligatorios; los recursos privados pueden ser proscritos, estimulados, regulados, vigilados o inhibidos, entre muchas otras posibilidades. En todo caso, el estatus jurídico de los recursos posee implicaciones fiscales y de política que varían si dichos recursos son públicos, privados o si se trata de una cierta combinación; y también importa en qué consista esta combinación.

Los regímenes de financiamiento definen las condiciones y modalidades en que se llevan a cabo las actividades de financiamiento. Establecen los requisitos que han de cumplirse para ser susceptible de recibir financiamiento u otorgarlo, las restricciones a que han de sujetarse, así como las condiciones a que se ciñen los montos de financiamiento. Del mismo modo, los regímenes de financiamiento estipulan modalidades de financiamiento, ya se trate de que las aportaciones se hagan en especie o en dinero, así como en lo que se refiere a los tiempos en que las contribuciones son legítimamente efectuadas. En conjunto, las regulaciones, cuando es el caso (como sucede en la mayoría), constituyen por definición esquemas de restricciones a la libre iniciativa de los agentes.

También los regímenes de financiamiento, por medio de estas disposiciones, establecen en determinadas circunstancias las formas en que han de emplearse los recursos que constituyen el financiamiento. Los actores políticos pueden enfrentar prohibiciones, restricciones o imposiciones al empleo de los recursos. En algunos casos, como se verá en los capítulos siguientes, el financiamiento ha de emplearse para la difusión pública de las propuestas políticas y las plataformas ideológicas de los partidos, como en Costa Rica; en otros casos, como sucede en México o Argentina, los partidos políticos –principales destinatarios de las actividades de financiamiento– deben utilizar una parte del financiamiento que reciben para investigación, divulgación y formación de cuadros.

De esta forma los regímenes de financiamiento configuran las acciones, los actores y los objetos cuya interacción da lugar a lo que cabe denominar los sistemas

público); también se ha de incluir aquellos casos en que la legislación deja indeterminada la acción de los particulares en relación con este ámbito.

⁴ El *legislador* es una figura modelística que designa no al individuo que vota en una asamblea o cuerpo legislativo, sino *el punto de vista* que se supone se habrá adoptado dada la configuración y definición del problema al que se ha resuelto dar una solución. Dado que en esta materia los principales instrumentos son regulatorios, derivase de ello que la política pública en la materia (la coordinación social por jerarquía, o “estado”) proviene del cuerpo legislativo. Pero empíricamente podría ser de otro modo, debido a la diversidad de formas que en la realidad adopta la hechura de políticas (*policy-making*).

de financiamiento. Los regímenes de financiamiento, sometidos a continua reflexión y observación, constituyen dispositivos institucionales que diferencian y asemejan las configuraciones institucionales con que los estados democráticos responden a los retos de su propia preservación y continua reproducción.⁵

Significación de los regímenes de financiamiento

La reflexión sobre los regímenes de financiamiento no se circunscribe a su configuración interna, sino que incluye consideraciones acerca de su significación más amplia para las democracias.

Las transformaciones mundiales de la época contemporánea plantean retos de considerable importancia a las democracias consolidadas. Producto de los continuos y crecientes flujos migratorios de los países pobres a los industrializados, la composición de la población está modificándose aceleradamente y los regímenes democráticos resienten esos impactos. Hay nuevos retos en materia de representación y constitución de fuerzas políticas. Además, los gobiernos como unidades de operación de los estados nacionales están continuamente exigidos a participar en los procesos de coordinación política, militar y de políticas que comporta el ascenso de las unidades político-organizativas supra (o multi) estatales; las democracias se reorganizan en lo que se refiere a los complejos problemas de constitución y formación de gobiernos, así como a la hechura de políticas y procesos en instancias allende los estados. Adicionalmente, también en el seno de las democracias avanzadas, el ascenso de las nuevas configuraciones de la cultura en la modernidad, así como las crecientes innovaciones en las formas de su producción y consumo, plantean problemas específicos en el orden de la relevancia que podrán conservar los regímenes democráticos en el mediano y largo plazos.

Por su parte, las democracias emergentes o de reciente constitución, como el caso mexicano, enfrentan problemas estratégicos de consolidación institucional, relacionados en medida significativa con la calidad de los servicios generados en el

⁵ Recientemente se ha otorgado una creciente atención a los estudios que clasifican, analizan y obtienen conclusiones normativas respecto a los sistemas o regímenes de financiamiento. Es muy probable que dicho interés esté asociado con los escándalos políticos vinculados a las discusiones de política pública en esta materia. Una muestra de la amplitud y profundidad de los estudios en este ámbito se encuentra en Daniel Zovatto y Pilar del Castillo, *La financiación de la política en Iberoamérica*, IIDN-CAPEL, San José, 1998. Véase también Michael Pinto-Duschinsky *et al.*, *Handbook on Funding of Parties an Election Campaigns*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), Estocolmo, 2000.

sector público y con los hábitos y las prácticas culturales de la población. Las democracias emergentes, debido a su debilidad en el sistema internacional de estados, están sujetas a retos especialmente graves, sobre todo en cuanto al carácter democrático de sus regímenes. Países con extensos segmentos de población pobre, inciertos escenarios de superación de los rezagos en los principales indicadores de bienestar y con dependencias -muy fuertes en varios casos- de flujos financieros para paliar esos problemas o las dificultades relacionadas con las cuentas externas, han venido edificando regímenes democráticos que, en el mejor de los casos, pueden denominarse -con una visión optimista- *en vías de consolidación*; pero que también podrían denominarse -con una visión de optimismo moderado- *de sustentabilidad incierta*.

Los retos de las democracias, incluso si se distingue entre las consolidadas y las de carácter emergente, presentan perfiles de enorme complejidad y gran exigencia. Las democracias consolidadas enfrentan el reto de fortalecer e innovar permanentemente los esquemas de representación; están exigidas a elevar la eficiencia decisional e incrementar la capacidad de detección de nuevos retos y de búsqueda de soluciones. Las democracias emergentes están inmersas en las complejas dificultades que entraña asegurar la sustentabilidad estratégica de los regímenes e inscribirse de ese modo en el paradigma de la modernidad política, en la democracia concebida en su amplitud y múltiples dimensiones. En ambos casos el espacio multidisciplinario de reflexión y producción de conocimiento sobre la democracia requiere sostener grados mínimos de capacidad de innovación, refinamiento analítico y pertinencia pública.

Adicionalmente, en ambos casos, ya se trate de democracias consolidadas o emergentes, los regímenes de financiamiento están relacionados con los retos que se han enumerado. En una aproximación inicial los regímenes de financiamiento constituyen espacios donde se resguarda la soberanía de los estados. Regular el complejo ámbito del financiamiento de la actividad política supone soberanía y capacidad coactiva suficiente para merecer el nombre de *Estado*. En un plano de observación más circunscrito, el régimen de financiamiento es un espectro de instrumentos de que se dota una organización estatal para estimular la producción sistemática de buen gobierno y competencia político-electoral, ejes del paradigma democrático contemporáneo. El régimen de financiamiento no es el principal terreno en que se define continuamente el futuro de la democracia, pero es un ámbito absolutamente crítico y decisivo: instaura una zona de constitución y expresión de poderes alternativos a los del Estado, formas de organización y conducción que, en determinadas circunstancias, pueden poner en entredicho no sólo la integridad de

las democracias, sino la viabilidad estratégica de las propias organizaciones estatales. De ahí su carácter estratégico y crítico.

La conservación de las instituciones democráticas es un bien público en el sentido económico de la expresión:⁶ todo integrante de una unidad política territorial se beneficia de que se conserve una estructura institucional que rinde efectos benéficos de amplio espectro. No obstante, debido a que este bien no puede generarse sólo a partir del propio funcionamiento del régimen democrático, se requiere un diseño institucional que eleve la probabilidad de que dichas instituciones se preserven y, en el mejor de los casos, mejoren o se fortalezcan con el tiempo. Empero, para que un cierto régimen esté en condiciones de plantearse su propia conservación, se requiere por definición que éste exista, que esté vigente;⁷ y en la medida en que el régimen sea democrático, esto es, incluyente, plural y tolerante, así será provechosa y benéfica la reflexión colectiva sobre su propia conservación. Por ello, el grado o medida en que esté presente el carácter institucional del orden democrático, es decir, la *institucionalidad democrática*, influye en la aptitud del régimen para, en el largo plazo, preservarse y profundizar su carácter democrático.

Las democracias son arreglos institucionales imperfectos. Los principales riesgos de la democracia se encuentran *dentro de sus propios supuestos institucionales*.⁸

⁶ Un bien público es aquel que una vez producido no puede excluirse del consumo de alguien más y cuando ese consumo no entraña deterioro en el consumo por parte de otra persona. La primera característica, *no exclusividad*, no implica la segunda, *no rivalidad en el consumo*. Dada esta definición se infiere que no todos los bienes que provee la autoridad son por ello bienes públicos y que no todos los bienes públicos los provee la autoridad. El vocablo “bien” dentro de la expresión “bien público” no denota juicio de valor alguno: se trata de un bien en sentido económico, en tanto que se adopta el supuesto de que, como representa una utilidad para alguien, existe al menos una persona dispuesta a pagar por su suministro. El carácter público del bien implica que de cumplirse ciertas condiciones el público estaría dispuesto a pagar por su existencia, lo que no equivale a afirmar que lo hará, pues existen incentivos para dejar de hacerlo.

⁷ Una autocracia en su forma típica inhibiría la discusión pública acerca de la deseabilidad y viabilidad de la preservación de la propia autocracia, si bien no es un caso absolutamente imposible, como en la inédita, en 1988, ocasión en que Pinochet sometió al voto popular, bajo la figura del plebiscito, su propia preservación en los cargos de más alto nivel en Chile.

⁸ Un texto que abre esta discusión al público no especializado es Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, Nueva York, 1975. La escuela de elección racional (*rational choice*) nace, en Estados Unidos, precisamente como reacción a muchos supuestos ingenua o irreflexivamente admitidos por gran parte de la teoría política. Mientras la ciencia económica ha desarrollado una prolija y poderosa teoría de las *fallas de mercado*, hasta el advenimiento de la escuela de elección racional no existía una teoría análoga de las *fallas de estado* (distinción que no corresponde en forma alguna con la disputa ideológica acerca de si es moral o valorativamente mejor el Estado que el mercado, términos en que se encuentran planteados muchos debates públicos en México); y hay que

La existencia de la competencia política y de un sistema de partidos de tales o cuales características se encuentra siempre asediada por el peligro de que esa competencia se vea desmentida o desvirtuada en los hechos; por ejemplo, si uno de los actores viola las reglas del juego democrático al tener acceso a financiamiento ilegal o al no cumplir con las estipulaciones existentes acerca de las campañas. Del mismo modo, el régimen democrático enfrenta el peligro de que los gobiernos y los representantes adquieran compromisos públicamente no admisibles con determinadas minorías, en contra de los compromisos públicamente adquiridos con el *demos* o conjunto de ciudadanos.⁹

Problemas de eficiencia y equidad en los regímenes de financiamiento

De acuerdo con lo expuesto hasta aquí, los regímenes de financiamiento se constituyen como tales con el fin característico de evitar situaciones en que el régimen democrático pierda integridad. La suposición normativa típicamente adoptada por los legisladores de los estados contemporáneos es que de no reducirse estos riesgos, la democracia produce resultados en que una parte termina perjudicada, a costa de otra. En su forma más simple, una población organizada en dos clases podría generar resultados electorales imputables a las diferencias en la asignación de recursos, lo que contraviene un supuesto esencial de la democracia, según el cual las preferencias electorales han de generarse por las virtudes de las propuestas y los planteamientos políticos y no por cuestiones como los recursos financieros empleados en las campañas. En este caso, las opciones políticas con menores recursos, aspirantes a representar a la clase baja, acabarían perjudicadas, no por consideraciones relacionadas con la calidad de las propuestas políticas, sino por la dotación diferenciada de recursos financieros y de otro tipo.

precisar que esta teoría es tanto o más aplicable a estados organizados en forma democrática. Precisamente las fallas de estado (que en cierto sentido son fallas de la democracia) proveen el sustento más sólido para afirmar que los principales riesgos o problemas de la democracia están en sus propios supuestos institucionales. Para una visión puntual de la teoría de las fallas de estado, véase Charles Wolf, Jr., "A Theory of Non-Market Failure", en Robert Haveman y Julius Margolis, eds., *Public Expenditure and Policy Analysis*, 3a ed., 1983. Traducción al español: *Un análisis del gasto y las políticas gubernamentales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

⁹ Es posible eludir el vocablo "corrupción" –especialmente las dificultades valorativas que entraña– e indicar este conjunto de circunstancias como incumplimiento de expectativas por parte del régimen; en un caso u otro, ante tal circunstancia emerge el enfoque de política pública, según lo indicado líneas arriba.

Del mismo modo, si un candidato o partido recibe apoyos para financiar campañas de manera que se creen compromisos ajenos a la inspección pública, la mayoría de los electores termina perjudicada al menos por el hecho de que el candidato triunfante no será enteramente responsable ante los electores. Ahora bien, éstas son situaciones típicamente *ineficientes en sentido económico*. Donde hay al menos un perjudicado con beneficio de otro y la situación hubiese podido evitarse por la aplicación de una norma, se dice que hay una asignación ineficiente de bienes o de valores. La política pública en esta materia consistirá, por tanto, en evitar situaciones ineficientes y en conducir las operaciones del campo electoral de manera tal que los valores se asignen eficientemente, esto es, que haya al menos un beneficiado y ningún perjudicado. El conjunto de electores, es decir, el *demos*, es en todos los casos el perjudicado principal: o bien experimenta la pérdida que representa el que una opción político-partidaria se vea perjudicada por la asignación de recursos, o bien se encuentra en una situación en que una minoría poderosa obtendrá beneficios por el desempeño del candidato o partido ganador, probablemente a costa suya.

La libre interacción en el ámbito del financiamiento de la actividad político-electoral conduce a un problema de ineficiencia, que en este caso está claramente relacionado con la equidad. Dada una población con dotaciones desiguales de recursos, la expresión de preferencias por medios ajenos al sufragio conduce a un riesgo plutocrático (gobierno o poder de los ricos) y a su consecuencia: la tendencia oligárquica del régimen. En la legislación relativa al financiamiento de la actividad electoral el criterio de equidad apunta a las condiciones de la competencia político-electoral. El legislador instaura el régimen de financiamiento como un apoyo a que las asignaciones desiguales de recursos en la población no impacten el carácter competido de las elecciones. Como se postula en los planteamientos teóricos a propósito de la democracia, el proteger esta circunstancia es condición necesaria del buen gobierno.

Los regímenes de financiamiento son disposiciones de alto grado de complejidad que se orientan a la institucionalidad democrática. En lo que sigue la exposición se circunscribe a tres áreas de dicha institucionalidad: las condiciones de la competencia, la protección a la integridad del régimen y la promoción a la calidad de la representación política.

Condiciones de la competencia político-electoral y sistema de partidos

El sistema de partidos puede ser definido como el conjunto de interacciones “entre organizaciones electorales significativas y genuinas en los gobiernos representativos”.¹⁰ Esta definición, en su brevedad, permite abrir una exposición más amplia sobre su contenido. En primer lugar, si bien los partidos políticos son las organizaciones electorales por excelencia, ello no excluye la posibilidad de que organizaciones de otro tipo participen en los comicios. Ahora bien, el énfasis está puesto en el carácter genuino y significativo de la organización. En cuanto a lo genuino, alude a su legitimidad, a su participación dentro del marco normativo definido en cada caso; de ahí que no todas las organizaciones políticas formen parte del sistema de partidos, sino sólo la porción legitimada para ello. En cuanto a lo significativo, referido a la importancia de la organización, que “[...] no está sólo en función de la distribución de poder –como es evidente–, sino también, y especialmente, en función de la posición que ocupa en la dimensión izquierda-derecha”.¹¹

En segundo lugar, la palabra *interacción* implica usar el plural al hablar de los partidos. Para que ella ocurra se requieren al menos dos entidades: un partido puede actuar, pero para que interactúe con otro, necesita que ese otro exista. En otras palabras: “Los partidos no constituyen un ‘sistema’, pues, sino cuando son partes (en plural), y un sistema de partidos es precisamente el *sistema de interacciones* que es resultado de la competencia entre partidos”.¹²

En tercer lugar, las interacciones ocurren como resultado de la búsqueda común del poder político por parte de los partidos. El detonante primario de las interacciones es la competencia, si bien los partidos pueden establecer alianzas cuando éstas sirvan a su búsqueda.

El número, las características de los partidos u organizaciones políticas y de sus interacciones son los elementos que dan a cada sistema de partidos su singularidad. En todo caso, el legislador no puede dejar de considerar la configuración del sistema de partidos y las condiciones de la competencia político-electoral. Se trata de un aspecto decisivo no sólo porque es el ámbito en que se

¹⁰ H. Eckstein, “Parties, Political: Party System”, en *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Collier-Macmillan, Nueva York, 1968, vol. XI, citado en Gianfranco Pasquino, “Sistema de partido”, en Norberto Bobbio *et al.*, *Diccionario de política*, Siglo XXI, México, 2000, p. 1469.

¹¹ Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza, Madrid, 1992, p. 153.

¹² *Ibidem*, p. 69.

desenvuelven los principales actores de los procesos democráticos, sino porque el propio carácter democrático del régimen se pone en juego en este terreno.

La democracia requiere de la existencia de opciones políticas que representen los diversos intereses y las demandas de los grupos sociales. El sistema de partidos es vital para la democracia, en primer lugar, porque es el espacio en el que dicho requerimiento se satisface. Si interacción implica más de un actor, el sistema de partidos supone necesariamente más de una opción por la que los ciudadanos pueden expresar sus preferencias en las urnas.

El sistema de partidos es vital, en segundo lugar, por la importancia de que las opciones electorales representen los intereses de los grupos sociales. Para aclarar esto es preciso tener presentes dos cuestiones: 1) un partido político representa, expresa y canaliza las demandas del electorado o de un sector de éste, y 2) un sistema de partidos supone, según lo planteado arriba, que los partidos que lo forman son significativos. Así, un sistema de partidos ha de ver representados todos los intereses sociales significativos, maximizando así la representatividad del sistema político.¹³ Esta exigencia no sólo obedece a las condiciones que impone una definición, sino a la función social de los partidos de llevar a la esfera política los temas que actualicen y renueven la agenda pública. Una democracia que excluye los intereses de determinados grupos sociales tendería a producir el ambiente propicio para la ruptura de la convivencia democrática. Al maximizar la representatividad se generan beneficios colectivos sin más perjudicados que quienes obtendrían ventajas en un esquema de representados potenciales que han sido excluidos. Elevar la representatividad constituye una operación eficiente¹⁴ del sistema político.

¹³ Determinar cuáles son los intereses sociales significativos es una tarea que se ha de resolver electoralmente; sin embargo, como se discute a lo largo de este apartado, ello depende críticamente de las características de la política pública en esta materia.

¹⁴ La eficiencia paretiana (por referencia al pensador italiano Wilfredo Pareto, 1843-1923) es un criterio para determinar si una asignación de utilidad es óptima o no. Reside en lo siguiente: no hay manera de reorganizar las cosas de manera que alguien salga beneficiado sin que al menos una persona salga perjudicada. Si se obtiene el máximo posible de la representatividad global del sistema de partidos sería imposible reorganizar las cosas de manera que alguien saliera beneficiado y, al mismo tiempo, no se perjudicara a nadie. Si hay un partido excluyente u oligárquico, que compite en un régimen democrático, la maximización de la representatividad global del sistema lo perjudica, dadas sus preferencias oligárquicas; debe asumirse para este propósito que si compite en un régimen democrático, acepta las normas y los principios democráticos. El interesado en introducirse al aparato conceptual propio de este enfoque puede consultar Jon Elster, *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*, Gedisa, Barcelona, 1991.

Estas consideraciones acerca de los problemas de eficiencia y equidad en las democracias contemporáneas resultan tanto más pertinentes cuanto se observan los procesos de democratización reciente en el mundo. Instaurar una democracia, cualquiera que sea el método (ruptura o negociación), supone hacerse cargo de los impactos que pueden ejercer en el sistema de partidos las asignaciones de recursos heredadas del antiguo régimen; y también se requiere considerar las posibles configuraciones que pueda adoptar dicho sistema –o que se prefiere que adopte– en el futuro.

La instauración de un régimen democrático es la ocasión para que el responsable de la arquitectura y el diseño institucional eche mano del saber disponible en la materia. Se sabe que los regímenes de financiamiento deben ser considerados en el diseño del régimen, sobre todo si se pretende participar del paradigma político de la modernidad, esto es, la conjunción de competencia político-electoral y buen gobierno: “el papel del financiamiento público ha sido fundamental en la construcción del sistema de partidos. En este sentido, la reglamentación del financiamiento ha servido como instrumento para paliar el déficit de instituciones de representación”.¹⁵ Si bien las consecuencias más significativas se encuentran en los procesos de democratización reciente, la relación entre régimen de financiamiento y funcionamiento del sistema de partidos parece ser independiente del tipo de democracia de que se trate.

[...] en cualquier tipo de democracia, el financiamiento de los partidos y de los candidatos afecta directamente el funcionamiento del sistema de partidos: restringe o amplía el acceso a la representación de distintas fuerzas o corrientes políticas; fortalece o debilita los partidos nacionales; privilegia al candidato o al partido en relación con el electorado [...]¹⁶

Como ejemplo de lo anterior considérese el caso mexicano: el financiamiento público a los partidos políticos, que data de 1977, ha sido afianzado en las reformas electorales posteriores, incluida la de 1996. Es característico de este caso el que las disposiciones contenidas en el régimen de financiamiento de la actividad político-electoral están dirigidas a producir impactos en las condiciones de la competencia y a contribuir a que el sistema de partidos adopte una cierta configuración. De acuerdo

¹⁵ Jean François Prud'homme (coord.), “Alternativas para la regulación y el control del financiamiento y gasto de los partidos políticos en México”, en Alcocer V., Jorge (comp.), *Dinero y partidos*, CEPNTA, S.C./Nuevo Horizonte Editores/Fundación Friedrich Ebert, México, 1993.

¹⁶ *Idem*.

con su diseño, según la consejera electoral del Instituto Federal Electoral Jacqueline Peschard, el régimen de financiamiento estimula la diversificación de la oferta política y la formación de un sistema de partidos plural.¹⁷

Debido a que optimizar la configuración del sistema de partidos es tanto como fortalecer las condiciones de equidad en la competencia político-electoral, la equidad es un atributo esencial de las democracias modernas; cabría decir incluso que es una condición necesaria para poseer carácter democrático. Si no se cumple el requisito mínimo de garantizar elecciones libres y competitivas no puede hablarse de un régimen democrático.¹⁸ Esta área es crítica en el diseño de la institucionalidad democrática: la negación de oportunidades equitativas para competir como opciones políticas genera –en los hechos y en el mejor de los casos– una situación de oligopolio político o control oligopólico del espacio político.

La equidad en tanto atributo del régimen democrático no se refiere necesariamente a seguir una norma de justicia, de manera tal que la democracia *deba* ser justa. Formulada en esos términos, la discusión transitaría al terreno de lo normativo. Dadas las definiciones que la propia democracia elabora sobre sí misma, tendrá que admitirse que toda disposición *a)* que vaya contra la equidad en la competencia político-partidista, *b)* que tienda a favorecer a una opción política por motivos ajenos a los méritos de la competencia electoral o *c)* que tienda a excluir por los mismos motivos a una opción política (o cualquier combinación de las anteriores) tendría que considerarse lesiva para la propia democracia; es decir –a riesgo de incurrir en repetitividad– *dadas sus propias autodefiniciones*: la razón de esta autolesión o autosocavamiento es que se configuran situaciones de tal naturaleza que el régimen pierde capacidad para representar las expresiones políticas de la sociedad.¹⁹ Si la falta de equidad perjudica la representación política, entonces lesiona a la

¹⁷ Jacqueline Peschard, “¿Alternancia y sistema de partidos?”, en *Voz y Voto*, número 105, 15 de noviembre de 2001.

¹⁸ Esto constituye parte del saber convencional de la era contemporánea. Los autores que hacen mención de esta característica procedimental de la democracia en realidad llevan a cabo una transcripción a lenguaje teórico de lo que es conocimiento común. A este respecto considérense las posturas defendidas por los siguientes autores, apenas una muestra de este saber: Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, FCE, México, 1996; Robert Dahl, *La poliarquía. Participación y oposición*, Red Editorial Iberoamericana, México, 1993; Samuel Huntington, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Paidós, Barcelona, 1994; Joseph Schumpeter, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Aguilar, Madrid, 1977, y Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia 1. El debate contemporáneo*, Alianza, México, 1991.

¹⁹ Para Sartori (*Partidos y sistemas de partido*, *op. cit.*, p. 117), “la política competitiva no está condicionada sólo por la presencia de más de un partido, sino también por un mínimo de competencia limpia (y de confianza mutua) por debajo del cual difícilmente puede funcionar un mercado político como mercado competitivo”.

democracia en el sentido de que impide o disminuye su capacidad para cumplir las expectativas que se desprenden de su propia autodefinición.

Además, en condiciones así se puede mermar la capacidad de gobernar: si la democracia es una *forma de gobierno*, primero tendría que favorecer o permitir precisamente el serlo, el que se provea gobierno. La carencia de canales institucionales para las diferentes expresiones políticas contribuye no sólo a que la representación política sea subóptima, sino también a incrementar la peligrosidad social de los excluidos.

En paralelo, la equidad constituye un área crítica de la institucionalidad democrática en la medida en que un juego político-electoral sin condiciones efectivas de competencia entre los partidos o candidatos niega en los hechos la posibilidad de elegir de los ciudadanos.²⁰ Las elecciones pierden dosis de incertidumbre²¹ al saberse por anticipado quién será el vencedor. Por esta vía, también los regímenes que no logran construir los mínimos necesarios de equidad en las condiciones de la competencia ingresan a un camino, que puede ser más o menos sinuoso e inclinado, de *pérdida dinámica de carácter democrático*.

Mediante la regulación del financiamiento canalizado a las fuerzas políticas es posible propiciar condiciones equilibradas en la competencia. Se pueden establecer límites a las contribuciones privadas, precisamente con el fin de que no se presente un sesgo clasista que lesione la equidad en la competencia. En otros casos, una vez adoptada la regla de que la actividad política o una parte de ella se financie con recursos públicos, la regulación se refiere a los criterios de distribución de dicho financiamiento. Por ejemplo, en México se distingue entre financiamiento directo, es decir, por medio de asignaciones en dinero, e indirecto, prerrogativas en radio y televisión de acuerdo con la legislación.²² Las regulaciones, de conformidad con los puntos de vista dominantes, se establecen con miras a combatir el peligro de la plutocratización de los regímenes, para estimular condiciones equitativas en la competencia y para conseguir que los méritos en la misma sean los que predominen en los procesos electorales, por encima de la asignación de recursos.

²⁰ Las elecciones por sí mismas no garantizan el cumplimiento de los propósitos democráticos. Es necesario que cumplan los requisitos mínimos que se han señalado líneas arriba: reglas imparciales para los competidores y condiciones equilibradas en la competencia.

²¹ Respecto a la incertidumbre de las elecciones, véase a Adam Przeworsky, *Democracia y mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995.

²² Consúltense los artículos del 41 al 48 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El financiamiento privado suele ser objeto de restricciones en cuanto a las cantidades que pueden otorgarse a los partidos o candidatos para evitar abrumadoras asimetrías durante la competencia. El financiamiento público se distribuye con base en fórmulas que –tal es la presunción– premian, por una parte, el desempeño electoral de los partidos y, por otra, les permite a las nuevas fuerzas políticas participar con el mínimo indispensable para desplegar sus ofertas programáticas. El legislador, al regular el acceso a radio y televisión, generalmente lo hace para estimular los méritos políticos de la competencia (la capacidad de convencimiento de las fuerzas políticas). Es cierto que este tipo de disposiciones responde al perfil mediático que han adquirido las campañas electorales en las democracias modernas; sin embargo, lo decisivo radica –desde el punto de vista de casi cualquier definición de interés público que se postule– en que las definiciones estratégicas que se adopten admitan que en el proceso político democrático lo total reside en la capacidad de convencimiento y la *inteligencia comunicativa* de las fuerzas políticas.²³ Asegurar el acceso de las distintas opciones políticas a los espacios de comunicación masiva es una medida crítica en lo que se refiere a la equidad en la competencia.²⁴

Diseñar condiciones equilibradas en el juego político-electoral, permitir la permeabilidad en las elites políticas y propiciar que la diferencia en los resultados electorales no sea imputable a la asignación de recursos (directos e indirectos), sino a la capacidad comunicativa de los contendientes, a sus aptitudes políticas, constituyen los retos que ha de enfrentar tarde o temprano, con mayor o menor inteligencia estratégica e intromisión de intereses exógenos, el legislador. Al articularse respuestas eficaces a estos retos puede configurar el bien público *condiciones idóneas de la competencia electoral*, consumido²⁵ indistintamente por todos

²³ En palabras de José Antonio Crespo (*Elecciones y democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática núm. 5, IFE, México, 1997, p. 26), “las oportunidades formales de triunfo deben ser iguales para todos los contendientes, de modo que sean sus propios méritos políticos los que decidan el veredicto”.

²⁴ La importancia especial de la televisión en los procesos electorales radica en las indudables ventajas cuantitativas que reporta para los participantes. A través de este medio, los mensajes políticos pueden difundirse a millones de ciudadanos y, además, se aprovecha su posición privilegiada como fuente de información sobre los acontecimientos políticos en las modernas democracias masivas.

²⁵ *Consumido*, es decir, que representa utilidad; del mismo modo que el público *consume* bienes que no se asignan en el mercado, como la seguridad pública, la atmósfera limpia (si es el caso) o el desarrollo tecnológico. Para efectos de esta exposición, términos como “bienes”, “consumo” y otros, que suelen entenderse relacionados con la forma cósmica o material de la economía, han de entenderse como problemas de bienestar y por tanto como asunto de asignación, el cual supone un cierto mecanismo de coordinación social.

los miembros de la organización estatal de que se trate. La provisión sistemática y continua de este bien sienta las bases para elevar la sustentabilidad del régimen democrático.

Protección a la integridad del régimen democrático

Dado que el financiamiento de la actividad política es un asunto delicado, susceptible de ser convertido en escándalo político y mediático, conviene tener presente que la razón de fondo radica en que la constitución del gobierno y el ejercicio gubernamental pueden llegar a responder a criterios distintos de los democráticos. Como las instituciones democráticas pueden actuar fuera de las expectativas instituidas, la política pública en esta materia está típicamente orientada a minimizar el riesgo de que ello ocurra.

Los instrumentos en esta materia han consistido en establecer regulaciones a los procesos de financiación, que van desde fijar prohibiciones, restricciones y condiciones en que se admite determinada forma de llevar a cabo los gastos de las campañas. En una lista que no pretende ser exhaustiva, pueden considerarse las siguientes modalidades de intervención por parte de la autoridad en este renglón:

- Prohibiciones a ciertos tipos de contribuciones privadas: en varios países, tales como Argentina, Honduras y Brasil, existe total negativa para recibir donaciones anónimas, provenientes de ciudadanos y organizaciones políticas del extranjero.
- Límites a las contribuciones privadas: tienen por finalidad evitar que se destinen sumas millonarias a los candidatos a cambio de posteriores favores. Esta medida se aplica en Bolivia, Venezuela, Colombia, Costa Rica, México y Paraguay, entre otras naciones.
- Topes a los gastos de campaña: pretenden reducir las posibilidades de que los candidatos inviertan sumas considerables de dinero en sus campañas y con ello tomen ventajas sobre sus adversarios (Brasil, Colombia, México).
- Rendición de cuentas: casi en todos los países de América Latina se exige la presentación de libros contables para contrarrestar las irregularidades en el manejo del dinero.
- Regulaciones sobre revelación: promueven la publicidad de los nombres de los contribuyentes de las campañas y los partidos, así como los montos de las

cantidades aportadas y también se relaciona con los resultados de la fiscalización.²⁶

Las últimas dos modalidades pertenecen a la categoría de lo que recientemente se ha dado en llamar *transparencia del financiamiento a la actividad política*. Una ventaja de los instrumentos relacionados con la transparencia es que reduce la discrecionalidad de que usualmente gozan los responsables de los organismos encargados de la gestión de las regulaciones, ya sea en la aplicación de las normas, en su interpretación o en la administración de las sanciones. La transparencia es un instrumento que está destinado no sólo a combatir el riesgo de que los fundamentos democráticos se vean lesionados por ciertos mecanismos de financiamiento, sino también a optimizar el empleo de los recursos públicos y a restar poder y discrecionalidad a las agencias reguladoras. La transparencia es la opción que se adopta con miras a elevar la *visibilidad pública* de aquellos procesos cuya peligrosidad descansa en el abuso de la discrecionalidad y de los resquicios que tiende a dejar abierta prácticamente cualquier decisión regulatoria.

La reflexión a propósito de los mecanismos que conviene adoptar para garantizar la no injerencia de criterios externos a la democracia en la formación de gobiernos y en su desempeño ocupa espacios significativos en la agenda de cada país.²⁷ Gran parte de la atención hacia el tema proviene de los casos recientes de escándalos políticos, caracterizados usualmente bajo la denominación genérica de “corrupción”. Tanto en las democracias consolidadas como en las emergentes, los efectos perturbadores respecto a la legitimidad de las autoridades constituidas por parte de este tipo de fenómenos se consideran especialmente delicados, y no resulta en absoluto descabellado asumir que la incapacidad o falta de éxito en el tratamiento de este problema conduce o puede conducir a crisis políticas de envergadura.²⁸

²⁶ Para mayor referencia sobre estos instrumentos véase Daniel Zovatto y Pilar del Castillo, *La financiación de la política en Iberoamérica*, IIDN-CAPEL, San José, 1998; Josef Thesing, *Partidos políticos en la democracia*, Konrad Adenauer, Buenos Aires, 1995, y Jacqueline Peschard, “El financiamiento por actividades específicas en México. Significado y perspectivas”, ponencia presentada en el III Congreso Internacional de Derecho Electoral, organizado por el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en Cancún, Quintana Roo, México, del 22 al 28 de marzo de 1998.

²⁷ Véase, entre otros, a Delia M. Ferreira Rubio (comp.), *Financiamiento de partidos políticos*, Konrad Adenauer, CIEDLA, Buenos Aires, 1997; Centro de Estudios Constitucionales, *La financiación de los partidos políticos: debate, Cuadernos y debates* núm. 47, Madrid, 1993; Jorge Alcocer (coord.), *Dinero y partidos*, CEPNA, Nuevo Horizonte, Friedrich Ebert Stiftung, México, 1993.

²⁸ Algunos de los casos más sonados durante 2000 y 2001 fueron los ocurridos en Alemania, donde el canciller Kohl fue destituido de su cargo como presidente honorario de la Unión Demócrata Cristiana

Pero hay condiciones estructurales que hacen posible los escándalos. El perfil mercadotécnico y mediático que han adquirido las principales actividades políticas²⁹ ha encarecido el juego político-electoral. Sin los recursos económicos suficientes que permitan desplegar una estrategia de campaña efectiva, los actores políticos no tendrían posibilidades reales de acceder a los cargos políticos.

La faceta económica de la competencia política se traduce en una “tentación” de los partidos políticos por recurrir a fuentes irregulares. La búsqueda de fondos los ha llevado frecuentemente a introducirse en el mar de la ilegalidad. Han recurrido a fuentes de financiamiento no autorizadas, como las provenientes de las redes de narcotráfico u otro tipo de asociaciones delictivas,³⁰ o bien, a depender del apoyo condicionado que brindan grupos económicamente desahogados.³¹ Las condiciones que los incentivan a obtener financiamiento de fuentes externas en relación con las definidas como legales son análogas a las condiciones que los incentivan a buscar y obtener ventajas especiales en sus respectivos ámbitos de actividad por medio de compromisos con los responsables de las políticas.

Si el régimen de financiamiento de la actividad política establece equidad y transparencia, entonces se suprime o al menos se minimiza el riesgo de que la actividad política sea penetrada por criterios contrarios al propio régimen democrático. Los compromisos que adquieren los partidos o los candidatos con los grandes financiadores pueden sustituir el compromiso democrático –obtenido por medios electorales–. El problema estratégico en este rubro, en consecuencia, consiste en erradicar la posibilidad (o bien, si resultara imposible erradicar la posibilidad, en

(CDU) por haberse encontrado presuntas irregularidades en las donaciones a su partido. En Ecuador también se detectaron aportaciones ilícitas durante la campaña del ex presidente Jamil Mahuad. En México se pueden señalar los casos recientes (2002), ampliamente difundidos en los medios de comunicación masiva, de supuestos financiamientos ilegales a las campañas de los candidatos presidenciales en la contienda electoral de 2000: Francisco Labastida y Vicente Fox.

²⁹ En este sentido las obras de Giovanni Sartori, *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Taurus, Madrid, 1997; Régis Debray, *El Estado seductor. Las revoluciones mediológicas del poder*, Manantial, Buenos Aires, 1995, y Dominique Wolton, *et al., El nuevo espacio público*, Gedisa, Barcelona, 1995, ofrecen pistas interesantes para explorar las mutaciones de la política a partir del protagonismo de los medios en la era contemporánea.

³⁰ Por ejemplo, los escándalos en los que se han visto envueltas destacadas figuras y agrupaciones del mundo de la política: en Colombia se detectó una presunta infiltración del narcotráfico en la campaña electoral del presidente Ernesto Samper, mientras en Italia el desprestigio del Partido Demócrata Cristiano se debió principalmente a las acusaciones por nexos con la mafia.

³¹ Al respecto véase Luis Alberto Cordero, “La fiscalización del financiamiento de los partidos políticos: un asunto de conciencia crítica”, en J. Jesús Orozco Henríquez (comp.), *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral II*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1999.

reducir la probabilidad) de que los financiadores adquieran privilegios que les permitan materializar sus intereses especiales. La política pública en esta materia ha de dirigirse a evitar que los compromisos adquiridos por medio del financiamiento posteriormente se traduzcan en acciones de gobierno dirigidas a favorecer intereses particulares³² o de grupos específicos.³³

La relación entre el control y la transparencia, por un lado, y el régimen de financiamiento, por el otro, parece clara. Este último establece u omite fijar las normas y los criterios propios de aquéllos. Si temas como el del financiamiento privado son inadvertidos por el legislador, el resultado será que los candidatos, partidos o las organizaciones políticas recurran a dicha fuente de recursos tanto como les sea materialmente posible.

Promoción de la calidad en la representación política

En la era actual una institución neurálgica de la democracia, la representación política, vive procesos que se configuran como desafíos de largo aliento y amplia significación. En su forma más general, estos desafíos provienen de las transformaciones histórico-sociales que caracterizan y distinguen la época presente: el origen de los problemas proviene de los procesos que ocurren en los representados. Se enumeran en los párrafos siguientes, de manera no exhaustiva, cuatro aspectos que han ejercido poderosos impactos en la representación política y se argumenta que, en su conjunción, ello entraña problemas de reestructuración institucional y que en dichos problemas ocupa un lugar importante el tema de los regímenes de financiamiento.

En primer lugar, la representación política se enfrenta en la época contemporánea al hecho de los cambios de preferencias entre los ciudadanos: lo que en forma general se conoce como el cambio cultural, la transformación de los valores y las preferencias.³⁴ Los procesos de representación política encuentran desafiada la

³² Por supuesto, el financiamiento de campañas no es la única manera en que podrían echarse por tierra las expectativas erigidas por el régimen democrático. Pero en el contexto de la presente discusión, tal es el punto que requiere ser debatido con el enfoque de política pública.

³³ Michael Johnston, ("Conflicto histórico y ascenso de las normas", en Larry Diamond y Marc F., *El surgimiento global de la democracia*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1996), señala: "Con más frecuencia la corrupción permite que quienes poseen dinero y acceso al mismo, en cantidades desproporcionadas, protegen e incrementen sus ventajas políticas a corto plazo, a veces a costa de intereses públicos a largo plazo".

³⁴ Inexcusable es la referencia a la obra de Ronald Inglehart, que ha documentado profusamente este cambio cultural. De este autor, se recomienda ver las siguientes obras: *The Silent Revolution: Changing*

suposición de la inmutabilidad de las preferencias y los valores. La primera aparición de este fenómeno se documentó desde los años setenta en Europa; pero desde entonces han aparecido pruebas de que no sólo en esa área cultural y política se verifican procesos de este tipo, sino también en los países que corresponden a procesos recientes de democratización.

La representación política, dado el cambio cultural, está forzada a mejorar los procesos de producción de conocimiento y de detección de situaciones en ascenso. Los países en que existen tradiciones de investigación firmemente establecidas tienen ventajas por encima de los que cuentan con tradiciones precarias. Por ello, las democracias emergentes enfrentan no sólo el reto de mejorar su infraestructura para responder a las implicaciones del cambio cultural (integrarse de lleno en la sociedad del conocimiento), sino también el de atender las implicaciones que ello tiene en la representación política.

En segundo lugar, la composición del electorado en muchos sitios cambia continuamente. Tiene que ver con ello el proceso de integración –lenta pero continua; informal pero efectiva– de los mercados laborales. Las poblaciones a que estaban acostumbrados atender los ejecutantes de la representación política presentan ahora menos homogeneidad cultural, étnica, lingüística y de otros tipos, que antes. Los procesos de representación política tienen desafiada la suposición – pese a todo, no siempre cierta– de que las poblaciones presentaban grados relativamente manejables de diversidad cultural e ideológica y que la pluralidad del sistema político estaba contenida por límites claros. La diversificación de las poblaciones sujetas a representación política se modifica más rápidamente en los países de tradiciones políticas consolidadas que en los de democracias emergentes, pero la diferencia entre ambos es de grado. El fenómeno de migración contribuye poderosamente a esta diversificación de la composición cultural e ideológica de las poblaciones; pero ha de anotarse también el proceso de hibridación cultural que comporta la globalización de infinidad de productos culturales.³⁵

Values and Political Styles among Western Publics, Princeton University Press, Princeton, 1977; *Culture Shift in Advanced Industrial Society*, Princeton University Press, Princeton, 1990 (edición en español: *Cambio cultural en la sociedad industrial avanzada*, Centro de Investigaciones Sociológicas/Siglo XXI, Madrid, 1991); *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies*, Princeton University Press, Princeton, 1997 (edición en español: *Modernización y postmodernización*, Centro de Investigaciones Sociológicas/Siglo XXI, Madrid, 1999).

³⁵ Néstor García Canclini, *Consumidores y ciudadanos: conflictos multiculturales de la globalización*, Grijalbo, México, 1995. Del mismo autor, *La globalización imaginada*, Paidós, México, 1999, y *Culturas híbridas: Estrategias para entrar y salir de la modernidad*, Grijalbo, México, 1990.

La representación política, dada la diversificación cultural e ideológica de la población, está forzada a dar respuesta a las nuevas expresiones de la cultura, sobre todo si esas formas se vuelven significativas en la población. La globalización e hibridación de las culturas se impone en todos los países, independientemente de su nivel de riqueza, modernización y grado de consolidación de sus regímenes democráticos. Lo que será decisivo para todas ellas será la inteligencia estratégica con que los esquemas de representación política den cabida a las expresiones culturales en ascenso.

En tercer lugar, la representación política enfrenta también el hecho de que las preferencias de las personas no necesariamente presentan los grados de coherencia que contienen los sistemas ideológicos. No es necesario acudir a la tesis del fin de las ideologías para reconocer que las creencias de los ciudadanos no necesariamente están organizadas como cuerpos ideológicos coherentes y sistemáticos. Los procesos de representación política, especialmente aquellos articulados en luchas político-electorales a su vez organizadas en torno a clivajes,³⁶ enfrentan el reto de la relativa pero creciente asistematicidad de las creencias y las preferencias políticas.³⁷ La aparición y difusión de los partidos atrapados, es decir, débilmente articulados en los grandes clivajes socioclasistas o religiosos de las décadas anteriores, constituyen un elemento adicional de esta nueva condición. Si los esquemas ideológicos pudieron ser tan valiosos era porque no sólo facilitaban la comprensión de las cosas entre electores e integrantes de grupos y comunidades que ocupaban un sitio en la estructura social, sino también porque permitían a los actores especializados en la representación guiar sus planteamientos y organizar sus propuestas. Los partidos obreros europeos, característicamente ubicados en el clivaje clasista de la modernidad industrial, mediante una simplificación políticamente no costosa de las preferencias de su electorado, podían obtener resultados electorales significativos.

La transformación de las preferencias políticas plantea un doble reto a la representación política. En primer lugar, que sus agentes amplíen su flexibilidad ideológico-política. En segundo lugar, que esa flexibilización no merme la identidad partidaria. La flexibilización obedece a la necesidad de captar ese enriquecimiento y

³⁶ En ocasiones se traduce el vocablo *cleavage*, por “clivaje”, si bien la expresión no goza de aceptación general. El clivaje es aquella situación que opone por lo menos dos posturas y puntos de vista en torno a un tema, en relación con el cual prácticamente nadie es indiferente. Véase Russell J. Dalton, “Political Cleavages, Issues, and Electoral Change”, en Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi y Pippa Norris, *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective*, Sage Publications, Thousand Oaks/Londres/Nueva Delhi, 1996, pp. 319-342.

³⁷ *Ibid.* Este autor sostiene con fundamento empírico la declinación histórica, es decir, de largo plazo, de los clivajes sociales como predictores del comportamiento electoral.

diversificación de las preferencias de su electorado; el mantenimiento de la identidad, de conservar una cierta proporción de votos que –como sucede en muchos casos– proviene de electores leales. Y el reto no parece que vaya a declinar.

El doble reto persistiría incluso en la situación más favorable: habiendo elevado su capacidad de captación de los estados de cosas que el electorado vive como problema y su capacidad explicativa e interpretativa como componentes de su discurso político. ¿Qué sucederá con la representación política? Ello depende de la inteligencia con que las organizaciones partidarias encuentren el punto de equilibrio entre flexibilidad ideológico-política e identidad histórico-partidaria.

En cuarto lugar, se ha acrecentado el grado de dificultad con que las propuestas políticas pueden obtener consentimiento o aceptación por parte de poblaciones que experimentan continuamente modificaciones en sus esquemas valorativos y evaluativos, que se diversifican en su composición y que cada vez resultan menos circunscritas a la sistematicidad y coherencia de los cuerpos doctrinario-ideológicos. Los procesos de representación política tienen desafiada la suposición de que son claras e inequívocas las decisiones que han de ser consideradas benéficas para sus representados. La eficiencia en las decisiones políticas, por ejemplo materializada en las políticas de pleno empleo de buena parte del siglo XX, no presentan ahora la claridad y el carácter inequívoco que tuvieron alguna vez. Lo que cuenta como utilidad para los individuos depende de la configuración cultural; si ésta cambia, se diversifica o deja de ajustarse a cuerpos doctrinarios sistemáticos, se incrementa la dificultad de obtener propuestas y decisiones eficientes, decisiones y planteamientos que a todos o casi todos dejen satisfechos.

El incremento en la complejidad y dificultad para obtener eficiencia económica³⁸ en las decisiones políticas plantea a la representación política el reto de elevar la calidad en la detección, el diagnóstico, el análisis y la interpretación de los estados de cosas que suceden en la vida social; elevar la calidad también en la elaboración de propuestas y en la capacidad de convertir los planteamientos en votos de los ciudadanos; y elevar la calidad, finalmente, en el trabajo legislativo, de manera que si bien no siempre será posible obtener el consenso del universo global de los actores políticos ni por tanto obtener eficiencia decisional, al menos siempre será posible elevar la calidad de la vida pública, la capacidad representativa del sistema político y de este modo la capacidad de generar sistemática y continuamente *buen gobierno*, razón de ser del régimen democrático.

³⁸ A propósito de este concepto véase lo indicado en la nota 14 de este mismo capítulo.

Estos cuatro procesos conducen a que la representación política en su conjunto requiera la introducción de innovaciones y que se precise del empleo de instrumentos de diversa índole para dar respuesta a los retos enumerados.

Los regímenes de financiamiento de la actividad político-electoral proveen ciertos instrumentos que pueden contribuir a dar respuesta a estos retos. Si lo que está en juego de modo estratégico es la calidad de la representación política y si el empleo de recursos es condición material completamente indispensable para el despliegue de la actividad política, se sigue que las diferentes disposiciones en materia de financiamiento han de ejercer impactos variados en la calidad de la representación política. Esta suposición, que en principio parece razonable, se somete a discusión más adelante, sobre la base de una serie adicional de consideraciones analíticas en los próximos capítulos.

2. Impactos de los regímenes de financiamiento en las condiciones de la competencia político-electoral y el sistema de partidos

Consideraciones iniciales

EN CONDICIONES MODERNAS no es posible hablar de democracia consolidada o en vías de consolidación sin la existencia de un entorno de la competencia político-electoral que estimule a los partidos a buscar el voto de los ciudadanos, a mejorar por igual los ofrecimientos de campaña y el desempeño de los propios partidos. No basta, por tanto, que exista competencia político-electoral para declarar democrático a un régimen político: hace falta que la calidad de esa competencia reúna ciertas características, de manera que las condiciones de la competencia garanticen que las diferencias políticas se resuelvan por criterios y méritos electorales. Para la preservación del propio régimen democrático y para que éste genere los resultados que de él se esperan, en la competencia electoral ha de excluirse, por principio, la posibilidad de que los resultados de la lucha político-electoral se definan por criterios externos a lo electoral.

Hay tres formas fundamentales por medio de las cuales la competencia político-electoral puede quedar desvirtuada en el sentido de que lo electoral quede desplazado por un mecanismo exógeno. La primera, generalmente la más burda, es que sencillamente se suplante la voluntad de los votantes por medio de los diversos artificios que constituyen el fraude electoral; esto a su vez asume un supuesto: la norma que regula el proceso se viola y, sobre todo, ello queda impune. Por tanto, en el supuesto de que están vigentes normas electorales que prescriben la generación de condiciones de genuina competencia electoral, la existencia del Estado de derecho³⁹ reduce drásticamente la posibilidad de que criterios y mecanismos extraelectorales definan las diferencias políticas.

La segunda forma de desvirtuar la competencia político-electoral consiste en que los integrantes de los equipos que compiten restrinjan a discreción el acceso a la propia competencia. Trayendo de la ciencia económica un concepto que se emplea para designar ese tipo de estrategias, diríase que los competidores erigen *barreras de*

³⁹ Entendido como el bien público que se genera por la aplicación sistemática de las normas; por tanto, el Estado de derecho es observable por medio de la probabilidad de que una violación cualquiera a una norma vigente encontrará castigo apropiado.

entrada a la competencia. Esto no impide la competencia: la restringe. El *demos* o conjunto de ciudadanos tiene a su disposición menos oportunidades políticas de las que existirían de no ser por la configuración oligopólica de los competidores.⁴⁰

La tercera forma consiste en la asignación asimétrica de recursos. Resulta casi indiscutible que en ausencia –o en condiciones de precariedad– del Estado de derecho, deja de hablarse en diferentes grados de competencia político-electoral. Ahora bien, la vigencia del Estado de derecho –un bien público– no necesariamente garantiza que la haya. Esto es así porque no basta para la competencia que todos los participantes puedan recurrir a este bien público; además, los participantes en las contiendas electorales están sometidos a las restricciones que imponen sus respectivas dotaciones de recursos. Circunscribiéndose a lo electoral, los recursos pertinentes para los comicios son los comunicativos. Ahora bien, en términos prácticos hacer llegar la propia palabra, la propuesta política, supone acceso a medios de divulgación de los mensajes, y hay que añadir: medios de divulgación *eficaces*. Las campañas en un poblado pequeño tal vez requieran cuando mucho un altavoz; pero no sucede así en las grandes ciudades o territorios que abarcan las campañas de la actualidad; en estas circunstancias el recurso “altavoz” se vuelve relativamente ineficaz considerando las características de los hábitos comunicativos del *demos* o electorado, y los requerimientos comunicativos que plantean las condiciones tecnológicas. En la actualidad es muy claro que el altavoz, por un lado, y el acceso a tiempo en la radio o televisión, por el otro, representan medios de competencia totalmente diferentes.

De lo anterior se desprende que entre las condiciones de la competencia político-electoral requeridas para que se generen los rendimientos que se le atribuyen se ha de considerar que la dotación de recursos no perjudique las oportunidades de las diferentes opciones políticas. Debido a que los requerimientos comunicativos de las contiendas electorales suponen el empleo de recursos de todo tipo, a fin de garantizar una base mínima de calidad en la competencia se tendría que aminorar la probabilidad o erradicar la posibilidad de que la competencia electoral se vea perjudicada por dotaciones de recursos ajenos a los méritos de las

⁴⁰ Este caso debe distinguirse de aquellos sistemas de partidos que, por razones especialmente históricas, han erigido lo que podría denominarse barreras de entrada “naturales”, entendidas como aquellas que se producen por el hecho de que un pequeño conjunto de partidos captan la inmensa mayoría de los votos, lo cual desestimula la aparición o el crecimiento de otros. Entre las razones “históricas” señaladas no se incluyen las barreras de entrada erigidas por la coalición oligopólica. La expresión “razones históricas” denota el conjunto de posibles argumentos que daría cuenta de las barreras de entrada naturales y que requerirían incorporar un relato de sucesos ocurridos en el pasado y que presumiblemente condujeron a la configuración actual.

propuestas políticas. Si no se pudiera cumplir esta condición, entonces los grupos con menor capacidad para organizar y articular sus propuestas políticas por sus niveles de ingreso estarían en permanente desventaja en relación con los grupos de mayores ingresos. Habida cuenta de la estructuración clasista de la sociedad, la consecuente estratificación de los niveles de ingreso y la dependencia de recursos para la presentación de propuestas políticas, el establecimiento de condiciones que favorezcan la competencia político-electoral supone minimizar las posibilidades de que mecanismos de asignación externos a los méritos políticos de las propuestas influyan o determinen los resultados de las contiendas.

De los tres puntos anteriores se desprende fácilmente una tesis: el que exista la competencia político-electoral supone que se han vencido, al menos provisionalmente, las proclividades a suprimir el hecho mismo de la competencia; también las inclinaciones a erigir una estructura en la que, a juicio de los vencedores, competir es redundante. Contra lo que podría parecer, no es necesario asumir una tesis general acerca de la naturaleza humana para corroborar este riesgo que enfrenta un esquema de competencia. Esta última supone una disputa pero excluye la eliminación del adversario. De ahí procede la dificultad que se enfrenta en cuanto a la construcción de la estructura de instituciones que permita y haga probable las operaciones de la competencia. Es cierto que, como señala Sartori, "más que ningún otro factor es la competencia entre partidos con recursos equilibrados (políticos, humanos y económicos) la que genera democracia".⁴¹ Sin embargo, la dificultad principal radica en que este equilibrio entre los recursos no se genera por la libre interacción entre las fuerzas políticas: supone una cierta normatividad que vuelva improbable o costosa la opción de suprimir al adversario en la competencia.⁴²

La tercera forma en que modelísticamente puede desvirtuarse la competencia se encuentra relacionada con lo que en este trabajo se ha denominado regímenes de financiamiento. Como se ha discutido en el capítulo uno, éstos constituyen estructuras que suponen definiciones adoptadas por órganos del poder público a menudo con el fin de intervenir en la libre dinámica de las interacciones de competencia entre los actores políticos. Excepto en el caso en que se adopta la decisión estratégica de no introducir ninguna intervención de autoridad en ese ámbito (un esquema de *laissez faire* absoluto en la materia), un régimen de financiamiento es un ordenamiento regulatorio que define las condiciones en que

⁴¹ Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza, Madrid, 1991, p. 260.

⁴² Una forma de considerar este punto es asumir que tal situación es improbable por costosa; y los costos pueden adjudicarse en forma de castigos materiales o en forma de sanciones morales, como cuando prevalece una cultura de respeto a los derechos del otro y tolerancia hacia su forma de ser.

cabe declarar legítima cierta forma de financiar la actividad político-electoral, las conductas que quedan prohibidas, permitidas, estimuladas o inhibidas.

El hecho de que la autoridad estatal –el legislador– decida intervenir en la actividad político-electoral, especialmente en el ámbito del financiamiento, modifica de entrada las condiciones en que se desarrolla la competencia político-electoral. Los actores se introducen a un ámbito que está ya regulado, en el que ciertas conductas están penadas y otras son incentivadas. Ahora bien, incluso siendo cierto lo anterior, resulta plausible suponer que diferentes tipos de regímenes de financiamiento de la actividad político-electoral producen impactos diferentes en las condiciones de la competencia.

En este capítulo se presenta un esquema de análisis para observar tales impactos. Para ello se requiere la construcción de una *tipología de regímenes de financiamiento*, o por lo menos de un *esquema de observación diferenciada* de dichos regímenes. Como lo que importa en este caso es observar la inclinación de los regímenes por alentar la competencia o bien por entorpecerla, obstruirla o limitarla, entonces la tarea estriba en considerar los regímenes de financiamiento como *factor condicionante de la competencia político electoral*. En lo que sigue se adopta el supuesto de que la capacidad condicionante de los regímenes de financiamiento depende de dos características de dichos regímenes.

En primer lugar de lo que puede denominarse la *propensión rentista* de los regímenes, que es aquella característica del régimen que regula la disponibilidad de los recursos, en mayor o en menor cuantía, que los partidos políticos pueden allegarse y de los cuales pueden disponer. Se tiene que observar que la propensión corresponde a los *regímenes*, no necesariamente al desempeño de los sistemas de partidos. El legislador puede emplear un conjunto de aspectos de los regímenes de financiamiento, cuya articulación es susceptible de ser considerada en términos de la mencionada propensión. Las burocracias partidarias son, típicamente, propensas a la búsqueda de rentas (*rent-seeking*), esto es, de un margen de ingresos superiores a lo que les correspondería con una definición elaborada de manera no unilateral. El legislador con sentido común considera esa dimensión del régimen de financiamiento, y –dadas las condiciones sociopolíticas entre las autoridades y los contribuyentes, sustento de las proclividades rentistas características de las burocracias– elabora definiciones que presentan una mayor o menor propensión rentista. Por ejemplo, los regímenes de financiamiento pueden ser proclives a incrementar la cantidad bruta de recursos destinada al financiamiento de las actividades políticas, o bien puede propender a la frugalidad o austeridad en el

volumen global de gastos; también pueden determinar que los recursos se asignen sistemáticamente o que se asignen de manera intermitente.

En segundo lugar, los regímenes de financiamiento presentan invariablemente una cierta *propensión oligopólica*, que es aquella característica del régimen por la cual se regula la cantidad de competidores. De nuevo, este atributo de los regímenes no designa la configuración del sistema de partidos, sino de las definiciones que se hayan elaborado al respecto; es la propensión de la política pública. Por esa razón, como se verá más adelante, no es especialmente extraño que se presenten sistemas de partidos de estructura oligopólica con una propensión oligopólica baja o muy baja, como en el caso de Costa Rica: lo que se observa es el perfil de las definiciones de política pública adoptadas, y específicamente en materia de financiamiento.

En lo que sigue se desarrollan estos dos atributos o variables de los regímenes de financiamiento.

Esquema analítico

Propensión rentista

La propensión rentista se observa por medio de dos definiciones elaboradas por los hacedores de las políticas (*policy makers*): la definición acerca de las salvaguardas que se imponen al proceso presupuestal en cuanto a si mantiene condiciones favorables a la propensión rentista de los actores políticos, por un lado, y la definición acerca de la temporalidad con que se asignan los recursos.

Tipo de restricción presupuestal

Para observar la propensión rentista de los regímenes de financiamiento resulta especialmente útil considerar lo que, con base en los planteamientos de János Kornai puede denominarse la restricción presupuestal.⁴³ En su estudio de las economías socialistas Kornai indica que varias características del desempeño de las empresas se pueden deducir del hecho de que los responsables de su conducción toman en

⁴³ Este instrumento analítico constituye una de las aportaciones teórico-conceptuales de este autor para la dilucidación de una serie de aspectos de las configuraciones institucionales de los estados socialistas. Se encuentra disponible en español la siguiente obra: János Kornai, *De Marx al libre mercado*, Editorial Vuelta, México, 1993.

cuenta que se mueven en un contexto cuya restricción presupuestal es rígida o blanda. Denomina “blanda” la restricción presupuestal cuando los responsables se desempeñan con una cierta restricción presupuestal, pero mediante negociaciones o reglas instituidas pueden modificar esa restricción original, invariablemente ampliándola. En casos normales, las empresas capitalistas enfrentan restricciones presupuestales rígidas: hay una cierta cantidad de recursos destinados para esa tarea, *y no más*. Esta delimitación induce a los actores a optimizar los recursos; la restricción presupuestal blanda tiende a desincentivar la productividad y a estimular el rentismo.

Uno de los atributos de los regímenes de financiamiento de la actividad política se describe a partir del tipo y grado de institucionalización del presupuesto para las actividades políticas, en los casos –los más frecuentes en el mundo– en que recursos públicos se destinen a este renglón. Los recursos destinados al financiamiento de la actividad política pueden estar predeterminados (por ejemplo, puede determinarse constitucionalmente que ese presupuesto será un porcentaje del PIB o una medida parecida) o la cantidad global puede estar sujeta a negociación cada vez que se elabore la presupuestación, frecuentemente sobre bases anuales. Si la cantidad –indicada en números absolutos o relativos– está predeterminada, el régimen de financiamiento presenta una restricción presupuestal rígida para los actores políticos, a diferencia de los casos en que no está predeterminada, porque en ese caso la restricción es o puede ser blanda. Evidentemente, los regímenes de financiamiento que adoptan una restricción presupuestal rígida presentan una menor propensión al dispendio; puede suponerse razonablemente que los actores sujetos a financiación enfrentan un contexto de incentivos que los estimula a optimizar el uso de los recursos, como en la hipótesis de Kornai.

Sistematicidad presupuestal

El segundo aspecto de esta propensión estriba en el hecho de que las definiciones presupuestales –supuesto fundamental en el caso donde hay financiamiento con recursos públicos– se aplican con mayor o menor sistematicidad, y define ciertas actividades como sujetas a financiamiento. De acuerdo con las construcciones tipológicas más usuales, los regímenes de financiamiento se dividen, por un lado, en aquellos que destinan financiamiento a las actividades permanentes de quienes desempeñan actividades político-electorales y, por el otro, aquellos que limitan el

financiamiento únicamente a las actividades propiamente electorales, a las campañas.

El primer caso, que corresponde a una renta presupuestalmente asignada para las burocracias o cuadros partidistas, se distingue del segundo, que se circunscribe a las actividades electorales, usualmente a las campañas. La sistematicidad presupuestal del primer caso corresponde a un grado relativamente alto de institucionalización en la agenda de las actividades públicas y ello se reconoce en el hecho de que las asignaciones presupuestales constituyen, por decirlo así, un renglón sistemáticamente considerado del presupuesto; presenta una *sistematicidad presupuestal continua*. En cambio, el segundo caso, aun cuando también representa asignaciones sistemáticas, éstas son discretas en el sentido de que las asignaciones presupuestales se encuentran distanciadas en el tiempo y se circunscriben por lo regular al periodo de campañas; este caso se clasifica en este trabajo como *sistematicidad presupuestal discreta*.

Propensión oligopólica

La actividad política, además de los impactos públicos que se le atribuyen, genera rendimientos individuales socialmente valorados: dinero, prestigio y poder. Es comprensible que los sistemas de partidos frecuentemente presenten tendencias a cerrarse respecto a la llegada de otros participantes. Los esquemas de financiamiento no sólo limitan las posibilidades de acción (dimensión regulatoria de los regímenes): también generan incentivos para ingresar a ese orden de actividades (debido a los aspectos mencionados), lo que ocurre con independencia de los estímulos para la representación política que se desprendan, entre otros factores, de la pluralidad sociocultural. Diversos aspectos de los sistemas de partidos pueden configurar estrategias de exclusión, las cuales contribuyen a configurar una cierta *propensión oligopólica* que en mayor o menor medida cabe esperar de todo sistema de partidos.⁴⁴

⁴⁴ Debido a que este planteamiento puede ser convertido a un nivel de medición superior al nominal, un caso sin propensión oligopólica (manteniendo la analogía con el mercado, un sistema libre-competitivo) presentaría propensión oligopólica igual a cero o tendiente a cero.

Barreras de entrada

Los regímenes de financiamiento, en conjunción con otros aspectos o dimensiones del sistema de partidos y el régimen electoral, pueden ser empleados para regular la cantidad de participantes. Es relativamente usual encontrar sistemas de partidos que imponen umbrales de votación para admitir a los partidos en las contiendas electorales. Ésta es una típica barrera de entrada, otra analogía tomada de la ciencia económica, que constituye una estrategia de exclusión externa a la regla electoral.⁴⁵

Una forma adicional de desarrollar estrategias de exclusión de nuevos participantes consiste en desincentivar, mediante el incremento de los costos, las iniciativas requeridas para ingresar. Los costos pueden indicarse en términos financieros si las asociaciones aspirantes a introducirse en el sistema de partidos se ven exigidas a desembolsar recursos financieros para sufragar, por ejemplo, los gastos de reunir firmas, cartas, asambleas o lo que indique la legislación. En general, puede incrementarse el *engorro burocrático* de manera que a los aspirantes les resulte tan desalentador que terminen por abandonar el cometido. Los economistas han forjado el concepto de *costos de transacción*⁴⁶ para indicar aquellos en los que se incurre por el hecho de obtener un acuerdo y que no se cuantifican bajo la forma de precio. El concepto es aplicable en este caso, de la misma manera en que lo ha sido para elaborar comparaciones de los costos en que incurren individuos o asociaciones que aspiran a poner en marcha un negocio y que se ven exigidos por la normatividad existente a obtener permisos, registros y demás. Cuando, por ejemplo, un particular para poner en marcha un negocio sólo requiere presentarse en una oficina y registrar los datos en un trámite que le representa, cuanto más, de 10 a 20 minutos, se dice que incurre en menos costos de transacción que aquel otro que está requerido a obtener ocho permisos en 24 trámites que le representa invertir 40 días hábiles y más de 100 horas en conjunto, sin considerar sobornos menores y gastos adicionales.

⁴⁵ Por esta razón, la barrera de entrada o *cláusula de exclusión* se puede emplear indistintamente en sistemas mayoritarios, proporcionales o mixtos, si bien es usual en los dos últimos porque en diferente medida presentan tendencias a fragmentar el sistema de partidos y a expandir el número de participantes; y tiende a ser inusual o inútil en sistemas exclusivamente mayoritarios, porque éste genera barreras de entrada “naturales”, es decir, que no obedecen a sesgos introducidos por las legislaciones. Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, FCE, México, 1994, pp. 23-24.

⁴⁶ Véase Douglass C. North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México, 1995.

Los costos de transacción, pese a ser en especial útiles para determinar estrategias de exclusión relativamente refinadas y que constituyen barreras de entrada, resultan, no obstante, difíciles de medir.⁴⁷ De especial utilidad para fines de investigación comparada y de política pública sería obtener medidas estandarizadas de los costos de transacción (imputables al engorro burocrático) en que incurren aquellos que aspiran a participar en las tareas de la representación política en los diferentes países, de la misma manera que existen índices para una gran cantidad de aspectos institucionales en la actualidad.

Por limitaciones en cuanto a disponibilidad de información puede emplearse como indicador de las barreras de entrada el umbral de acceso al sistema de partidos, casi siempre considerado para la definición de la elegibilidad de quienes se constituyen como receptores legítimos de financiamiento público y privado para actividades político-electorales. Debe hacerse notar que la mejor opción para medir este aspecto de la propensión oligopólica del sistema de partidos sería un índice de costos de transacción imputables al engorro burocrático, en que se consideraran las barreras “naturales” atribuibles a la historia electoral de cada país o región y se diera un peso también a la discrecionalidad decisional de quienes manejan los puntos de veto de los procesos de admisión.⁴⁸

Sesgos anticompetitivos de la normatividad

Además de las prácticas que regulan la entrada de nuevos participantes al sistema de partidos, es posible observar determinados aspectos de los regímenes de financiamiento que dan ocasión para introducir sesgos anticompetitivos a los procesos electorales. Dado que el financiamiento de las actividades político-

⁴⁷ Peter J. Buckley y Malcolm Chapman, “The Perception and Measurement of Transaction Costs”, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 21, núm. 2, 1997, pp. 127-145.

⁴⁸ Los puntos de veto es el concepto que adquirió popularidad a raíz de su empleo analíticamente fecundo por Presmann y Wildavsky; son las instancias bajo control de un actor en el proceso de puesta en marcha de una determinación política o política pública, y que resulta susceptible de ser operativamente vetado por dicho actor. El conjunto de puntos de veto y los costos de observación de tales vetos arrojan un agregado de discrecionalidad decisional, la cual se encuentra obviamente articulada con las estrategias de exclusión o barreras de entrada. La obra de Presmann y Wildavsky además es conocida -en ciertos círculos- por su inusitado título: *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland; or, Why it's Amazing that Federal Programs Work at All This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*, University of California Press, Berkeley, 1973 (edición en español: *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, FCE, México, 1998).

electorales es un atributo de los sistemas políticos capaz de modificar las condiciones de la competencia político-electoral (tal es la suposición adoptada en este capítulo), todas aquellas prácticas que puedan modificar las oportunidades de los competidores una vez que han ingresado al conjunto de aspirantes a desempeñar tareas de representación política, constituyen otras tantas oportunidades para desvirtuar la competencia político-electoral. Se emplea la expresión *sesgos anticompetitivos de la normatividad* para señalar aspectos adicionales a las barreras de entrada que pueden modificar la propensión oligopólica del sistema de partidos, tanto para reducirla como para incrementarla.

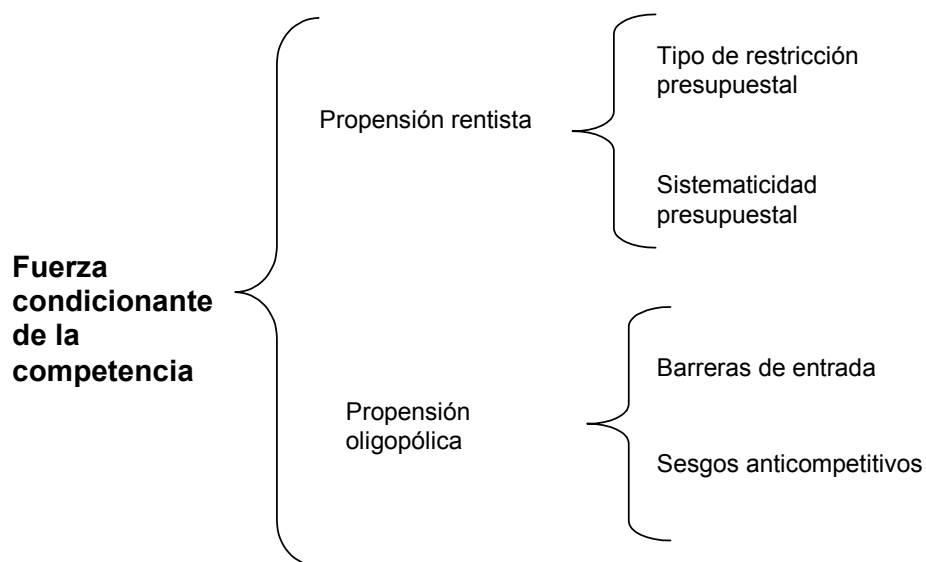
El aspecto más importante de los sesgos a la competencia que se pueden introducir entre aquellos competidores que se encuentran “dentro” (usando una expresión de la politología anglosajona: los *insiders*) está constituido por los *criterios de asignación* del financiamiento, especialmente del público. El criterio con que más frecuentemente se les asignan los recursos es la *fuerza electoral* de cada opción política. Si los recursos se asignan por el porcentaje de votos y el sistema es poco fragmentado, los recursos se concentrarán en las opciones políticas que han consolidado una fuerza electoral, ya sea por medio de barreras “naturales” a la competencia, como en los casos en que los *clivajes* (o cuestiones en torno a las cuales se articulan los principales conflictos) han estado representados por unos cuantos partidos, o bien por su trayectoria organizativa, entre otras posibilidades. La razón por la cual se hayan erigido barreras “naturales” no es atinente para el planteamiento, pero el hecho de que existan resulta pertinente para la correcta comprensión de los sesgos introducidos por la normatividad, las leyes, los reglamentos o las disposiciones administrativas. Si el criterio es el de asignar los recursos de financiamiento público por fuerza parlamentaria, esto es, considerando el número de escaños obtenidos, y si la regla es la de circunscripciones uninominales por el principio por mayoría, se introduce un sesgo anticompetitivo porque se ignora una dimensión de la fuerza electoral de los partidos, hayan o no ganado escaños. En cambio, si se aplica ese mismo criterio para la asignación de fondos, pero la regla electoral es de representación proporcional, entonces el sesgo más o menos competitivo de la normatividad se determina por la fórmula que convierte votos en escaños: hay unas más severas, más laxas o más procompetitivas que otras.⁴⁹

En la tercera sección de este capítulo se presentan aspectos detallados del modelo analítico y en la cuarta se presentan los resultados de haber comparado 10

⁴⁹ Un panorama de estas distinciones se puede encontrar en Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, FCE/UNAM, México, 1994.

casos diferentes en cuanto a los perfiles de sus regímenes de financiamiento específicamente en aquellas dimensiones que presumiblemente poseen capacidad de impactar las condiciones de la competencia político-electoral. A manera de resumen y para ofrecer una visión de conjunto, el siguiente gráfico señala las principales relaciones.

GRÁFICO 2.1
ATRIBUTOS DEL RÉGIMEN DE FINANCIAMIENTO



Lo señalado en el gráfico son atributos del régimen de financiamiento que pueden colegirse de los perfiles que adopta cada uno de ellos. ¿Hacen alguna diferencia las diversas configuraciones de los regímenes de financiamiento en las condiciones de la competencia? El cometido de este capítulo es observar las variaciones de tales regímenes en la competencia político-electoral.

Para ello se ha adoptado la concepción elaborada por Mair, *estructuras de la competencia*.⁵⁰ Este planteamiento responde a ciertas insuficiencias del esquema que clasifica los sistemas de partido por el número y por la disposición ideológica, propuesto por Sartori.⁵¹ La estructura de la competencia se define, según Mair, por la pauta que adopta la alternancia (total o parcial), por las fórmulas gobernantes (familiares o innovadoras) y por el hecho de que haya o no partidos excluidos de las fórmulas gobernantes. Una de las razones que el legislador de cualquier sistema político esgrime o puede esgrimir es que los instrumentos del régimen de financiamiento poseen la capacidad de modificar las condiciones de la competencia. Independientemente del valor de verdad de esa proposición, el hecho es que si el legislador la adopta como verdadera, entonces considerará que el hecho de incluir en la legislación modificaciones en el régimen de financiamiento generará variaciones en la competencia, y según el concepto indicado arriba, en la *estructura de la competencia*.

En el siguiente apartado se desarrolla con mayor grado de detalle la forma en que las dos variables (propensión rentista y propensión oligopólica) del régimen de financiamiento se someten a observación, y una de las formas posibles de convertirlas a un nivel de medición.

Aspectos detallados del esquema analítico

Para el análisis, se han recabado datos de 10 países.⁵² Los casos seleccionados son: Alemania, Argentina, Costa Rica, Estados Unidos, Francia, México, Chile, Reino Unido, España y Uruguay.

⁵⁰ Peter Mair, "Party Systems and Structures of Competition", en Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi y Pippa Norris, *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective*, Sage Publications, Thousand Oaks/Londres/Nueva Delhi, 1996, pp. 83-105.

⁵¹ Giovanni Sartori, *Partidos...*, *op. cit.*

⁵² Del conjunto de casos conviene efectuar una caracterización inicial que coloque de un lado los regímenes democráticos que han resistido la prueba del tiempo –conocidos en la literatura politológica reciente como democracias consolidadas– y del otro los regímenes de reciente democratización a los que cabe denominar democracias emergentes. Esta distinción parece apropiada porque la fortaleza de las instituciones en las democracias consolidadas tienen que deberse a algo, y uno de los candidatos para dar cuenta de esa fortaleza es precisamente el régimen de financiamiento. Ahora bien, dentro de cada grupo de casos se encuentran diferencias significativas. Algunos diseños de las democracias consolidadas han experimentado transformaciones legislativas de importancia (Alemania), mientras que otros han presentado un perfil más moderado (Francia). De la misma manera, en cuanto a las democracias emergentes, como las de América Latina, conviene observar los diseños en materia de

Propensión rentista

Según el cuadro 2.1, seis países de la muestra registran una propensión rentista de baja a muy baja; tres de ellos se ubican en una categoría media de propensión rentista y sólo México presenta características de un régimen de financiamiento con una alta propensión rentista. Debido al tamaño de la muestra, no existen condiciones para inferir un tipo de configuración dominante o una asociación entre el grado de grado de consolidación de las democracias y la propensión rentista de sus regímenes de financiamiento.

Las propensiones señaladas se forman a partir de la rigidez de la restricción presupuestal y de la temporalidad de la asignación presupuestal. Como se observa, estados como el costarricense registran una alta rigidez de la restricción presupuestal y una temporalidad de la asignación de recursos públicos correspondiente sólo a las campañas electorales. Esta combinación se establece, para efectos del presente estudio, por estipulación, como un caso de propensión rentista muy baja. En cambio, en México, donde la restricción presupuestal tiende a ser blanda y la asignación de los recursos públicos es permanente, califica como un caso de propensión rentista alta.⁵³

regímenes de financiamiento como otros tantos ensayos o experimentos dirigidos a dar respuesta a problemas más apremiantes que los de sus semejantes consolidadas.

⁵³ Para los detalles de la configuración y clasificación de las variables *rigidez de la restricción presupuestal y temporalidad de la asignación de los recursos públicos*, véase el Anexo I.

CUADRO 2.1.
PROPENSIÓN RENTISTA DEL RÉGIMEN DE FINANCIAMIENTO

<i>País</i>	<i>Rigidez de la restricción presupuestal</i>	<i>Temporalidad de la asignación de recursos públicos</i>	<i>Propensión rentista</i>
Alemania	Media	Electoral	Baja
Argentina	Media	Permanente	Media
Costa Rica	Alta	Electoral	Muy baja
Chile	Media	Electoral	Baja
España	Alta	Permanente	Media
Estados Unidos	Media	Electoral	Baja
Francia	Alta	Permanente	Media
México	Baja	Permanente	Alta
Reino Unido	Alta	Electoral	Muy baja
Uruguay	Alta	Electoral	Muy baja

Fuente: Anexo I.

Propensión oligopólica

La propensión oligopólica se forma con la barrera de entrada para recibir financiamiento público y el sesgo anticompetitivo. Si, como sucede en el caso alemán, ambas variables permanecen en un nivel bajo, se sostiene que la propensión oligopólica del régimen de financiamiento es muy baja. En cambio, cuando, como ilustra el caso del Reino Unido, el nivel de dificultad de la barrera de entrada es medio y el sesgo anticompetitivo es alto, la situación que se encuentra en este caso se califica como de alta propensión oligopólica.⁵⁴

⁵⁴ Para conocer los detalles de la configuración y clasificación de las variables *barrera de entrada* y *sesgo anticompetitivo*, así como las posibles combinaciones entre ambos, véase el Anexo I.

CUADRO 2.2.
PROPENSIÓN OLIGOPÓLICA DEL RÉGIMEN DE FINANCIAMIENTO

<i>País</i>	<i>Nivel de dificultad de la barrera de entrada</i>	<i>Sesgo anticompetitivo</i>	<i>Propensión oligopólica</i>
Alemania	Bajo	Bajo	Muy baja
Argentina	Bajo	Bajo	Muy baja
Costa Rica	Medio	Bajo	Baja
Chile	Medio	Bajo	Baja
España	Bajo	Bajo	Muy baja
Estados Unidos	Medio	Bajo	Baja
Francia	Medio	Alto	Alta
México	Bajo	Bajo	Muy baja
Reino Unido	Medio	Alto	Alta
Uruguay	Bajo	Bajo	Muy baja

Fuente: Anexo I.

La propensión oligopólica de la mayor parte de los casos es baja o muy baja. Sólo Francia y el Reino Unido muestran propensiones altas.

Estructura de la competencia

Lo que podría ser considerado como variable dependiente de este modelo de análisis es la estructura de la competencia. Su configuración sigue la propuesta de Mair⁵⁵ y considera tres dimensiones: la pauta de renovación del gobierno, la fórmula de las coaliciones gobernantes y la exclusión de partidos de las coaliciones gobernantes.⁵⁶

⁵⁵ Peter Mair, *op. cit.*

⁵⁶ La pauta de renovación del gobierno hace referencia al carácter total o parcial que registra la alternancia de gobierno. Esto es, si un partido que se encontraba en la oposición triunfa en las elecciones, se tiene una pauta total de renovación. La innovación o familiaridad de las fórmulas de gobierno tienen que ver con la composición de las coaliciones partidistas que triunfan en las elecciones. Son innovadoras aquellas fórmulas que incorporan en su interior al menos a un partido que se había mantenido al margen en la composición del gobierno. Se les llama familiares a las fórmulas compuestas por partidos que ya han estado en ellas previamente en combinaciones también previamente registradas. La tercera dimensión, exclusión de los partidos de las coaliciones gobernantes, alude a la posibilidad de que otros partidos accedan al gobierno. Para mayor detalle acerca de estos rasgos de la estructura de la competencia, véase Peter Mair, *op. cit.*

El cuadro 2.3 muestra las características de estas dimensiones en cada caso y el resultado final.

CUADRO 2.3.
ESTRUCTURA DE LA COMPETENCIA DE LOS SISTEMAS
DE PARTIDOS SELECCIONADOS

<i>País</i>	<i>Pauta de renovación del gobierno</i>	<i>Fórmula de las coaliciones gobernantes</i>	<i>¿Hay partidos excluidos de las coaliciones gobernantes?</i>	<i>Estructura de la competencia</i>
Alemania	Parcial	Familiar	Sí	Cerrada
Argentina	Total	Innovación	Sí	Abierta
Costa Rica	Total	Familiar	Sí	Cerrada
Chile	Total	Familiar	Sí	Cerrada
España	Total	Familiar	Sí	Cerrada
Estados Unidos	Total	Familiar	Sí	Cerrada
Francia	Parcial	Innovación	Sí	Abierta
México	Total	Innovación	No	Abierta
Reino Unido	Total	Familiar	Sí	Cerrada
Uruguay	Total	Familiar	Sí	Cerrada

Fuente: elaboración propia a partir de Database of Political Institutions, disponible en <http://www.worldbank.org/research/bios/pkefer.htm>

Un problema de la determinación de la apertura/cierre de la estructura de la competencia es que pocos países han desarrollado en el mismo sentido las tres dimensiones; es decir, pocos son completamente cerrados (Reino Unido) y ninguno es plenamente abierto. Así, la clasificación dicotómica presentada omite la consideración de matices en las tres columnas previas.

De acuerdo con la clasificación propuesta, siete casos poseen una estructura de la competencia cerrada y tres abierta. Estos últimos son Argentina, Francia y México.

El cuadro 2.4 reúne las propensiones rentista y oligopólica y la estructura de la competencia. Se puede observar que los casos se diferencian ampliamente al observar las variables en conjunto. Sólo Argentina y España comparten la clasificación en las dos primeras variables, pero no así en la tercera. El resto de los

casos pueden ser similares en alguna de las primeras dos variables, pero no en ambas. Así, aunque, como se señaló, siete países registran estructuras de la competencia cerradas, las diferencias en las propensiones distinguen cada caso.

En la sección siguiente se presentan los hallazgos de haber aplicado este esquema de análisis a este número –ciertamente reducido– de casos y una ampliación de los resultados. Con esto último se pretende obtener elementos de juicio acerca de la fecundidad analítica del esquema.

CUADRO 2.4.
VISIÓN DE CONJUNTO

<i>País</i>	<i>Propensión rentista</i>	<i>Propensión oligopólica</i>	<i>Estructura de la competencia</i>
Alemania	Baja	Muy baja	Cerrada
Argentina	Media	Muy baja	Abierta
Costa Rica	Muy baja	Baja	Cerrada
Chile	Baja	Baja	Cerrada
España	Media	Muy baja	Cerrada
Estados Unidos	Baja	Baja	Cerrada
Francia	Media	Alta	Abierta
México	Alta	Muy baja	Abierta
Reino Unido	Muy baja	Alta	Cerrada
Uruguay	Muy baja	Muy baja	Cerrada

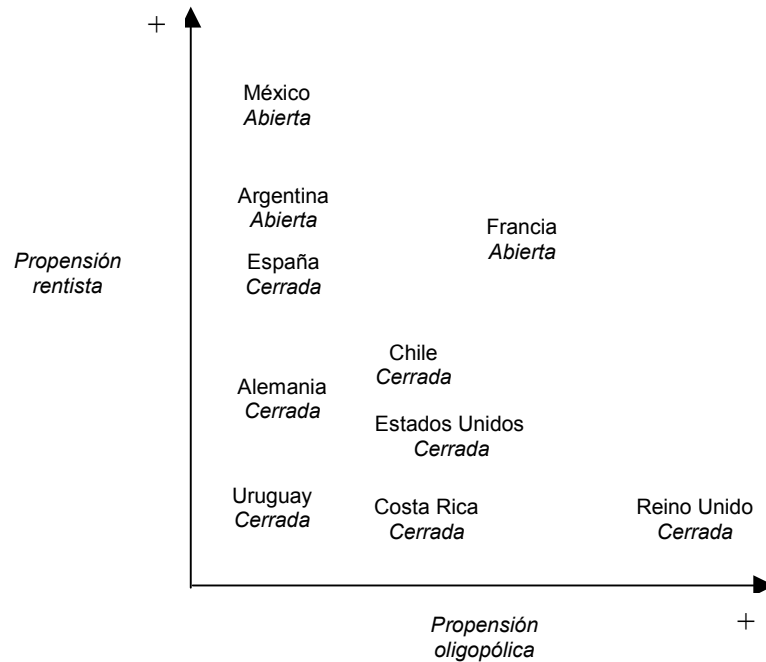
Fuentes: cuadros 2.1, 2.2 y 2.3.

Hallazgos

Observaciones generales

De acuerdo con el material empírico sujeto a observación, restringido a un conjunto limitado de países, los legisladores elaboran definiciones del régimen de financiamiento de manera tal que evitan colocarse en los extremos rentistas y oligopólicos, probablemente como resultado de que ambos casos son fácilmente susceptibles de ser convertidos en problemas de interés público.

GRÁFICO 2.2
 PERFIL DE LOS RÉGIMENES DE FINANCIAMIENTO
 Y ESTRUCTURA DE LA COMPETENCIA



Los regímenes de financiamiento, en su mayoría, se ubican en espacios que no traspasan los límites extremos (máximo ni mínimo) de las propensiones rentista ni oligopólica. La excepción es Uruguay. De acuerdo con lo presentado, la lógica predominante de los legisladores en todos estos países apunta a no cruzar umbrales que pudieran convertirse en nuevas dificultades legislativas. Por ejemplo, es improbable que los legisladores opten por el diseño de un régimen de financiamiento altamente rentista, en especial si en el análisis se considera la presencia de una ciudadanía empoderada (esto es, con capacidades organizativas y de movilización importantes), capaz por añadidura de convertir en tema de discusión pública las proclividades rentistas de la esfera burocrática y política, una ciudadanía que en tanto conjunto de contribuyentes ha elaborado mecanismos de defensa contra las propensiones rentistas de las burocracias. La propensión rentista

de los regímenes de financiamiento de la actividad político-electoral puede considerarse un indicador del estado que guarda el campo de interacciones entre ciudadanos-contribuyentes y capas burocrático-políticas. Un análisis más detallado de estos casos revelaría –y esto es una hipótesis que puede guiar un examen adicional– que la propensión rentista de los regímenes de financiamiento varía en forma inversa a las capacidades de construcción autónoma de temas en defensa del contribuyente enarbolados por grupos de ciudadanos.

Por otra parte, el hecho de que únicamente haya un país (Uruguay) en los extremos más bajos de esta propensión indica que los legisladores pueden tomar en cuenta que la actividad política supone incentivos materiales inequívocos para los actores principales. *Sin dinero no hay política*, puede entenderse como el hecho de que no es posible, por ejemplo, desarrollar campañas sin recursos materiales; pero también como que nadie tendrá incentivos para participar en política sólo por medio de incentivos simbólicos o ideológicos; por lo menos, no profesionalmente. Si el legislador adopta este supuesto –bastante razonable a la luz de las características de la sociedad moderna y en especial de su economía monetaria– la ubicación de los regímenes de financiamiento no se moverá más allá de un cierto umbral hacia la parte inferior del gráfico.

Pero tampoco se mueve al extremo izquierdo cuando se reduce la propensión rentista. Ese caso sería el de regímenes que dan cabida a muchos participantes y que no propician el rentismo partidario. Cuando los legisladores reducen la propensión oligopólica parecen empujados a elevar la propensión rentista. En suma, cabe suponer que las decisiones de los legisladores en materia de financiamiento de la actividad político-electoral tienden a situarse en un área que puede denominarse de *permisibilidad institucional*. En apoyo a lo anterior, se observa en el gráfico que de los 10 casos registrados, siete se encuentran en la zona que combina media y baja propensiones rentista y oligopólica.

De acuerdo con el material empírico, el combate al perfil rentista de los regímenes de financiamiento puede originar que la estructura de la competencia se cierre. México y Argentina registran estructuras semiabiertas, lo cual supondría que el perfil rentista acentuado de sus reglas en materia de financiamiento contribuye, en alguna medida, a moldear la estructura en ese sentido. Sin embargo, se tendrían que estudiar otros casos similares para acreditar que efectivamente existe una relación entre los dos factores y arrojar luz sobre la materia.

Igualmente significativo parece un hallazgo más. Variaciones en la propensión oligopólica de los regímenes de financiamiento no parecen impactar la estructura de la competencia: lo mismo se observan casos de estructuras cerradas y abiertas a lo

largo de esta dimensión. Alemania registra una estructura cerrada de la competencia y México abierta; al mismo tiempo, ambos comparten baja propensión oligopólica. Si esto es cierto, entonces más importante que el régimen de financiamiento para estructurar la competencia parecen ser otros factores, como las inversiones históricas en ideología, la construcción de clientelas electorales localizadas, y acaso los clivajes históricos de cada caso.

Ahora bien, el hecho de que el peso del régimen de financiamiento y especialmente de su propensión oligopólica no parezca afectar las estructuras de la competencia requiere exámenes más detallados. ¿Se sustenta la misma afirmación en el largo plazo? ¿Podría admitirse como hipótesis adicional, a reserva de revisar series históricas más extensas, que el *mantenimiento* de cierto tipo de régimen de financiamiento puede generar variaciones en la estructura de la competencia? Por ejemplo, ¿contribuyeron históricamente los regímenes de financiamiento en el hecho de que Suecia, Israel, Italia y Japón –por mencionar los casos más conocidos– hayan configurado estructuras de la competencia con tal grado de cerradura que han llegado a considerarse casos de *partido dominante*?⁵⁷ ¿Es esperable que un tipo de estructura de la competencia pueda transformarse en un esquema dicotómico, o es preferible una categorización más detallada para observar variaciones más finas?

En lo que sigue se añaden algunas observaciones particulares de los casos sometidos a examen.

Desarrollos ulteriores

¿Apertura o rentismo?

En la categoría de menor propensión rentista figuran Costa Rica, el Reino Unido y Uruguay. Sus regímenes de financiamiento presentan una orientación hacia la reducción de las políticas rentistas en materia político-electoral que se manifiesta en el carácter rígido de la restricción del presupuesto destinado al financiamiento de las actividades electorales y el carácter discreto de la sistematicidad presupuestal. Además se establecen topes a los gastos de campaña. La única diferencia estriba en que el régimen de financiamiento en el Reino Unido sí contempla límites a las aportaciones privadas.

En Costa Rica, por ejemplo, se han configurado las reglas del financiamiento de tal manera que los partidos políticos se ven obligados a actuar en un escenario de

⁵⁷ Pempel, T. J., *Democracias diferentes. Los regímenes con un partido dominante*, FCE, México, 1991.

máxima estrechez presupuestal. En efecto, a los partidos únicamente se les otorga subvención estatal en periodos electorales (sistematicidad presupuestal discreta). Así lo expone el legislador costarricense:

La contribución a los partidos políticos será del cero coma diecinueve por ciento (0,19%) del producto interno bruto del año trasanterior a la celebración de la elección para Presidente, Vicepresidentes de la República y Diputados a la Asamblea Legislativa. La ley determinará en qué casos podrá acordarse una reducción de dicho porcentaje.⁵⁸

La política de financiamiento está asociada al comportamiento general de la economía y se evita que el margen de amplitud de la bolsa de recursos por repartir entre los partidos vaya a contracorriente de otros indicadores económicos. Aunque en la legislación no se establecen límites a las contribuciones privadas, se contemplan topes a los gastos de campaña.

En esa misma categoría se encuentra el Reino Unido, en donde el financiamiento público asigna prerrogativas en los medios de comunicación y envío de propaganda por correo durante un periodo previo a la jornada electoral. Esta modalidad del régimen de financiamiento público indirecto, junto con los límites a las contribuciones privadas y los topes a los gastos de campaña, perfilan una política de austeridad en materia de financiamiento a las actividades político-electorales. De hecho, se considera que el Reino Unido es la democracia que menos gasta para que funcione.⁵⁹

Uruguay es el otro caso que se ubica en esta primera categoría. El régimen de financiamiento, que adopta la modalidad de público (directo e indirecto) y privado, se encuentra sujeto a criterios de austeridad presupuestal. El Estado subvenciona únicamente las actividades electorales de los partidos de acuerdo con mecanismos predeterminados; asimismo se establecen topes a los gastos de campaña que impiden el derroche de recursos económicos. La legislación uruguaya en materia de

⁵⁸ Artículo 96 de la Constitución Política de la República de Costa Rica. Es una dificultad menor, pero efectiva, el determinar el significado del vocablo "trasanterior", un tanto inusual en el medio mexicano. En lo que se refiere a la cifra indicada, en la reforma al artículo 96 de la Constitución Política de Costa Rica, en julio de 1997, se acordó este porcentaje, que anteriormente ascendía a 2%. Esta reducción constituye una nueva muestra de la baja propensión rentista del régimen de financiamiento vigente en ese país.

⁵⁹ Véase Francisco Javier Ruiz, *Análisis comparado de los sistemas de financiación de los partidos políticos en los países occidentales con especial referencia a España y México*, Editarte, México, 2002, pp. 322-324.

financiamiento incentiva a los partidos para participar en un ambiente de recursos limitados.

Alemania, Chile y Estados Unidos se ubican en el siguiente nivel de baja orientación rentista. Las semejanzas que registran los tres casos se refieren a que las asignaciones públicas están contempladas solamente en periodos electorales y obedecen a criterios predeterminados. Los regímenes de financiamiento operan bajo un carácter discreto de sistematicidad presupuestal. Asimismo, estos tres casos se caracterizan porque en las legislaciones se prevé el otorgamiento de recursos del Estado a los participantes en contiendas electorales bajo condiciones estrictamente delimitadas. Respecto a los límites a las contribuciones de los particulares se tiene que en Alemania y Chile no se consideran; en Estados Unidos sí están reglamentados. En suma, se puede advertir que los regímenes de financiamiento muestran una baja orientación rentista.

España y Francia se pueden clasificar como regímenes de financiamiento de propensión rentista media. Ambos casos comparten las mismas características: el financiamiento público es predeterminado, se otorgan recursos a los partidos tanto para actividades permanentes como electorales (sistematicidad presupuestal continua) y se establecen techos a las contribuciones privadas y a los gastos de campaña. Esta propensión rentista data de más años en la legislación española que en la francesa. En España, desde el momento que se dio la transición a la democracia, se dejó en claro el papel del Estado en la configuración del diseño institucional democrático. Las medidas en materia de financiamiento se encaminaron a visualizar a los partidos como actores que requerían contar con recursos públicos de manera permanente para lograr la consolidación del régimen democrático. En Francia, a su vez, se contempló la medida de dotar a los partidos de fuentes permanentes de financiamiento público a partir de 1988, con lo que el estímulo rentista es más reciente.

Argentina también presenta un perfil rentista medio. La diferencia respecto a los dos casos señalados en el párrafo anterior, radica en que la legislación no establece límites a las contribuciones privadas ni topes a los gastos de campaña. La competencia entre los partidos supone un ambiente más relajado de restricción presupuestal.

Por último se encuentra México. Las características del régimen de financiamiento se orientan hacia una clara propensión rentista. Aunque las contribuciones privadas y los topes a los gastos de campaña están sujetos a control, el financiamiento público tiene la modalidad de variable y la temporalidad de la asignación presupuestal es electoral y permanente. De los 10 casos estudiados,

México constituye el único en que el financiamiento a las actividades político-electorales no es predeterminado, sino que los fondos públicos se determinan en función de actualizaciones anuales en cuanto a su monto.⁶⁰ Si a este carácter variable se le añade que la financiación responde a una sistematicidad presupuestal continua, se tiene que los partidos se mueven en un ambiente rentista acentuado.

La propensión rentista se presenta como el costo que ha de pagarse –dadas ciertas condiciones– por combatir estructuras acentuadamente cerradas de la competencia o, en su defecto, por contrarrestar formaciones partidistas oligopólicas. En el siguiente apartado se examina con cierto detenimiento esta segunda parte del binomio.

Cerradura y competencia

En todos los casos revisados existen barreras de entrada. Los partidos y candidatos que buscan convertirse en actores legítimos para recibir recursos que les permitan competir en las contiendas político-electorales, necesitan alcanzar un porcentaje como piso mínimo de votos o lugares en el parlamento o congreso. Unas barreras son más estrictas que otras; todo depende de la decisión que adopten los legisladores para la configuración del espacio partidista. En este sentido, las normas sobre financiamiento reflejan cierta lógica de exclusión para los partidos nuevos o emergentes. A través de limitar el acceso a fondos públicos a determinados partidos, en función de algún porcentaje de votos o de cierto número de legisladores, se puede suponer que se están generando desincentivos para alterar el sistema de partidos.

Alemania, Argentina, España y México comparten una baja propensión oligopólica. Las barreras de entrada para tener acceso al financiamiento público registran umbrales menores y el sesgo anticompetitivo se reduce merced a la regla electoral que predomina y el criterio de asignación (fuerza electoral).⁶¹ En este

⁶⁰ Tal como lo señala el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el artículo 7, inciso *a*, fracciones I y VI, “El Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará anualmente, con base en los estudios que le presente el Consejero presidente, los costos mínimos de una campaña para diputado, de una para senador y para la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tomando como base los costos aprobados para el año inmediato anterior, actualizándolos mediante la aplicación del índice al que se refiere la fracción VI de este inciso, así como los demás factores que el propio Consejo determine [...] El financiamiento [...] se determinará anualmente tomando en consideración el índice nacional de precios al consumidor, que establezca el Banco de México”.

⁶¹ “En principio y teóricamente, la opción distributiva según la fuerza electoral podría considerarse como una pauta de reparto más justa que aquella según la fuerza parlamentaria, ya que al no establecerse como requisito la obtención de escaños parlamentarios se permite a un mayor número de

sentido se puede afirmar que estos regímenes de financiamiento generan incentivos para que el espacio partidista se abra a nuevas organizaciones políticas.

En el siguiente nivel del *continuum* de la propensión oligopólica se encuentran Costa Rica y Chile. Los umbrales de entrada son más estrictos (4 y 5% respectivamente) que los casos anteriores, lo que ha generado cierta exclusión de partidos políticos nuevos o emergentes al financiamiento público. Por ejemplo, en Costa Rica cerca de 93% de los fondos públicos se reparte entre las fuerzas políticas tradicionales.⁶²

Sin embargo, y a pesar de lo que parece estar supuesto en ciertas discusiones, la estructuración oligopólica de los sistemas de partidos no necesariamente afecta de manera negativa en la calidad representativa de las fuerzas políticas. Esto se revela con particular claridad en el hecho de que las barreras artificiales no son las únicas que excluyen de la competencia a los partidos pequeños: las barreras “naturales” pueden influir en mayor medida. Traspasar dichas *barreras naturales* que se han formado a lo largo de muchos años es un reto que pocos partidos pueden lograr. La barrera de entrada *artificial* puede reducirse aún más, pero difícilmente los partidos pequeños lograrán romper la estructura oligopólica que caracteriza al sistema de partidos en Costa Rica.

Francia y el Reino Unido registran una propensión oligopólica relativamente alta. En sus regímenes de financiamiento se perfila una orientación a regular la cantidad de competidores. En Francia, por ejemplo, se requiere que los partidos alcancen 5% de la votación total y el criterio de asignación de financiamiento combina la fuerza electoral y la fuerza parlamentaria. Esto supone que las oportunidades para las fuerzas políticas emergentes son reducidas, puesto que los incentivos del financiamiento van dirigidos a afianzar a los partidos que cuentan con una trayectoria electoral asentada. La legislación en el Reino Unido sigue esa misma lógica de exclusión. En ese régimen bipartidista de largo historial las *barreras naturales* también constituyen un fuerte dique para los foráneos de la política partidista.

partidos acceder a la ayuda estatal. Sin embargo, si se exige *a priori* un porcentaje mínimo de votos para su aplicación, se altera su carácter comparativamente más justo o equitativo, ya que de esta manera -al igual que en el caso de la distribución según la fuerza parlamentaria- se excluye del reparto a aquellos partidos de débil votación”, Daniel Zovatto y Pilar del Castillo, *La financiación de la política en Iberoamérica*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral, San José, 1998, p. 15.

⁶² Véase Elaine White Gómez, “El financiamiento de los partidos políticos en Costa Rica”, en Delia M., Ferreira Rubio (comp.), *Financiamiento de partidos políticos*, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano-Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires, 1997.

La propensión de los regímenes de financiamiento pueden cerrar aún más la estructura de la competencia y recrudecer la dureza de la misma. Pueden ser receptivos al ingreso de nuevas organizaciones políticas y no mejorar, sin embargo, la capacidad representativa del régimen político. El empleo de los instrumentos del régimen de financiamiento en lo que hace a la estructura de la competencia no permite predecir lo que sucederá en el plano de la calidad democrática de la representación política y de la competencia partidaria. Para profundizar en tales propósitos se hace recomendable desplegar nuevos instrumentos analíticos relacionados con la calidad de la representación política, como se intenta en el capítulo 4.

Los legisladores enfrentan opciones críticas en que tienen que elaborar transacciones (*trade off*) entre las propensiones rentista y oligopólica. Esto ayuda a explicar que, al menos en lo que respecta a los casos estudiados, se encuentre únicamente un régimen de financiamiento en los sitios extremos del gráfico.

3. Régimen de financiamiento y preservación del régimen democrático

Consideraciones generales

EN SU CALIDAD DE PARADIGMA POLÍTICO del mundo contemporáneo, la democracia enfrenta en forma simultánea el horizonte de su continua ampliación y el reto de su propia salvaguarda y protección. Las democracias consolidadas y las emergentes enfrentan el problema de la adopción de dispositivos que contribuyan a la continuidad de sus estructuras institucionales. Dado su carácter dinámico y abierto, las democracias se encuentran sometidas a pruebas de la más diversa índole: su disposición para que las demandas de los grupos sociales organizados se conviertan en decisiones públicas, su aptitud para hacer de los disensos una práctica que fortalezca la vida pública, o su capacidad para establecer reglas del juego político-electoral que permitan la constitución de gobiernos dotados de legitimidad y legalidad. La difusión global de la democracia entraña el reto de hacerla sustentable.

Tanto la solidez como la vulnerabilidad de las democracias son variables, pueden ordenarse de más a menos; no obstante, todas ellas requieren la adopción de medidas encaminadas a conservar su salud. Los regímenes democráticos precisan de protecciones y prevenciones para evitar la intromisión de cuerpos ajenos que socaven los cimientos de sus instituciones: de ello depende, al menos en parte, su vitalidad y viabilidad estratégica. Minimizar el riesgo de que la actividad política sea impactada por criterios que contravienen la naturaleza democrática de los regímenes es asunto de atención sustantiva en las agendas nacionales.

Ahora bien, cuando se habla de preservar el carácter democrático del régimen, ¿a qué se hace referencia? ¿Cuáles son los elementos constitutivos de la democracia que tienen que ser preservados?

Un planteamiento que compendia la forma contemporánea de concebir los términos de esta cuestión es el siguiente: “la democracia política moderna es un sistema de gobierno en el que los gobernantes son responsables de sus acciones en el terreno público ante los ciudadanos, actuando indirectamente a través de la

competencia y la cooperación de sus representantes electos”.⁶³ El enfoque procesal clásico de la democracia de Schumpeter,⁶⁴ que pone el acento en el método a través del cual los ciudadanos eligen a las personas que habrán de tomar las decisiones políticas, se complementa, así, mediante dos criterios, a saber: la responsabilización de los gobernantes ante los ciudadanos y la existencia de mecanismos cooperativos y competitivos más allá de los procesos electorales. Esto implica una visión de la democracia que trasciende su aspecto procedimental, al no centrarse en el momento en que se elige a los gobernantes, e incorporar criterios relacionados con el desempeño de las autoridades públicas elegidas. En el mundo contemporáneo la democracia constituye un arreglo institucional que se distingue por la manera de organizar las relaciones entre los gobernados y los gobernantes, por medio de un método para elegir a los gobernantes y mediante una serie de mecanismos para hacerlos responsables ante los gobernados por sus acciones.⁶⁵

De lo anterior se desprende que la preservación de la democracia como régimen político supone conservar un conjunto de atributos que giran alrededor de cómo se elige a los representantes y de cómo son responsabilizados después por sus acciones. Preservar la democracia significa asegurar la vigencia estratégica de aquellas características que, de acuerdo con el saber dominante, definen la existencia del régimen: competencia por el poder mediante elecciones regulares, libres y limpias; ciudadanía incluyente que otorga el derecho a participar de prácticamente todos los adultos; libertades civiles y políticas que permiten el pluralismo de la información y la organización.⁶⁶ A estos atributos se han de agregar los concernientes a la responsabilidad pública de los gobernantes ante los gobernados.⁶⁷ La sustentabilidad de las democracias descansa, en buena medida, en que dichos atributos se mantengan.

⁶³ Philippe C. Schmitter y Terry Lynn Karl, “Qué es... y qué no es la democracia”, en Larry Diamond y Marc F. Plattner (comps.), *El resurgimiento global de la democracia*, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, México, 1996, p. 38.

⁶⁴ Joseph Schumpeter, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Aguilar, Madrid, 1977. Para este autor, la democracia es el arreglo institucional para llegar a las decisiones colectivas, en donde los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo.

⁶⁵ Véase Schmitter y Lynn Karl, *op. cit.*, pp. 39-41.

⁶⁶ Robert A. Dahl, *La poliarquía. Participación y oposición*, REI, México, 1993.

⁶⁷ “La responsabilidad pública de los gobernantes ante los gobernados es quizá uno de los puntos centrales de las democracias modernas. La responsabilidad pública entendida desde una doble vertiente: como *responsiveness*, en el sentido de que los gobernantes deben responder ante la sociedad que los eligió y ser consecuentes con sus demandas, necesidades y expectativas; y también como *accountability*, es decir, la obligación de rendir cuentas sobre la actuación en el mando gubernamental”. Mauricio Merino, *La participación ciudadana en la democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 4, IFE, México, 1997, p. 49.

Las democracias pueden diferir enormemente en el grado en que alientan el consenso *versus* la competencia, el poder compartido *versus* el poder mayoritario y la autoridad pública *versus* la acción privada [...] Las democracias contemporáneas también varían ampliamente en sus niveles de participación ciudadana, acceso al poder, frenos y contrapesos, sensibilidad gubernamental, fuerza partidaria y pluralismo político. Estas variaciones, sobre todo en sistemas de diseño constitucional y electorales, pueden tener implicaciones trascendentales en la calidad y estabilidad de la democracia [...], pero siempre que se cumplan ciertos criterios mínimos, no afectan la existencia de la democracia.⁶⁸

Tanto en lo que corresponde al momento electivo como al momento de la responsabilidad, el controvertido nexo entre dinero y política constituye un aspecto crítico: es por medio de este vínculo que puede reorientarse el sentido de los procesos electorales, ya sea por el impacto de las campañas, ya sea por las oportunidades de encumbramiento de determinado candidato o de cierta opción político-partidaria; sobre todo, la operación de dicho nexo puede alterar decisivamente la orientación, el destinatario y la naturaleza de las responsabilidades que adquieren los gobernantes. Preservar el régimen democrático supone asumir que dicho nexo ha de constituirse en un área estratégica de política pública. El régimen de financiamiento de la actividad político-electoral representa el espacio en que se dilucida gran parte de este reto estratégico.

En la actualidad el espacio de reflexión dedicado a este tema se encuentra en continua expansión. En el siguiente apartado se presenta una breve revisión de los principales puntos que se discuten a propósito de la preservación del régimen democrático a partir del régimen de financiamiento.

Elementos de la discusión actual en la materia

Entre los dispositivos institucionales considerados para preservar el régimen democrático, el financiamiento de la actividad política ocupa un papel sustantivo. Organismos multinacionales como el Banco Mundial y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, entre otros, han fijado este tema en su agenda de discusión. Se considera que cualquier diseño institucional que busque proteger el carácter democrático de la política tiene que prestar atención a las reglas existentes

⁶⁸ Diamond y Plattner, "Introducción", en *op. cit.*, p. XI.

en materia de financiamiento. En especial interesa centrar el análisis en aquellos mecanismos que conviene adoptar para garantizar que criterios externos a la democracia no interfieran en la formación de gobiernos y en su desempeño.

El régimen democrático enfrenta el peligro de que los gobiernos y los representantes elegidos adquieran compromisos públicamente no admisibles con determinadas minorías, en contra de los compromisos públicamente adquiridos con el *demos* o conjunto de ciudadanos. En este sentido los organismos multinacionales han contemplado en sus análisis aquellos mecanismos que conviene adoptar para garantizar la no injerencia de criterios extraños a la democracia en la formación de gobiernos y en su desempeño. Sus propuestas, en esta materia, se han enfocado a dos dimensiones de la gobernanza⁶⁹ (*governance*): 1) el proceso de selección, la supervisión y sustitución de los gobiernos y sus mecanismos de rendición de cuentas, y 2) la capacidad del gobierno para administrar los recursos públicos de forma eficaz y elaborar, poner en marcha y ejecutar políticas y leyes adecuadas para el desarrollo del país y el bien común.⁷⁰

La preservación de la integridad democrática se ha centrado en el tema de la corrupción política. Es parte del saber vigente que las instituciones democráticas requieren dispositivos para combatir la corrupción y así evitar su efecto lesivo para el interés público. La corrupción no suprime ni reemplaza las instituciones democráticas, pero las pervierte y las pone al servicio de intereses particulares. Por ello, para la preservación de los regímenes democráticos se tiene que llevar a cabo una serie de medidas anticorrupción. Tal como lo señala un documento auspiciado por el Banco Mundial:

Un nexo causal fundamental es el que existe entre determinantes políticos y falta de gobernabilidad. Un tema importante que requiere análisis más profundos en muchos países es la importancia de la “captura política” por élites dentro y fuera del gobierno, que conlleva a una gran influencia en la adopción de políticas económicas e industriales que favorecen intereses creados. El financiamiento de

⁶⁹ Muchos autores utilizan la expresión “governabilidad” (Manuel Alcántara Sáez, *Governabilidad, crisis y cambio: elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, FCE, México, 1995) y otros “governación” (Yehezke Dror, *La capacidad de gobernar: informe al club de Roma*, FCE, México, 1996). Se utiliza aquí tal como lo sugiere la Real Academia de la Lengua.

⁷⁰ De la literatura en español acerca de este tema, en un primer acercamiento, véase Daniel Kaufmann, Aart Kraay y Pablo Zoido-Lobaton, “La gobernabilidad es fundamental. Del análisis a la acción”, en *Finanzas & Desarrollo*, junio de 2002, Worldbank.

los partidos políticos y las elecciones es otro tema de similar importancia, que se está comenzando a estudiar más a fondo [...] ⁷¹

Para caracterizar el tipo de problemas que están en la agenda contemporánea, conviene centrar la cuestión como un problema de monopolio de canales de influencia política a diferentes niveles de gobierno, con un mínimo de frenos y contrapesos por parte de los intereses colectivos. Es claro que este fenómeno pervierte el sentido democrático, puesto que reducidos grupos pueden influir en la formulación de las leyes, las políticas y la reglamentación del Estado a cambio de favores negociados. Regular el financiamiento de la actividad política por parte de particulares implica del legislador la suposición de que los vínculos establecidos por medio del financiamiento crean un compromiso especial entre los responsables de las decisiones políticas y los suministradores de los recursos. El problema, enunciado en su forma más general, radica en que ello puede sustituir el compromiso democrático –obtenido por medios electorales– por compromisos derivados del financiamiento. La búsqueda de dispositivos para evitar que los candidatos o las organizaciones políticas adquieran compromisos con sus financiadores, compromisos que posteriormente se traduzcan en acciones de gobierno dirigidas a favorecer intereses particulares o de grupos específicos, representa el reto principal de la política pública en esta materia.

También para la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) la corrupción se ha convertido en una preocupación central. En uno de sus documentos de trabajo ⁷² se sostiene que sus consecuencias políticas, económicas y sociales tienen impacto sobre la capacidad de los gobiernos para prestar los servicios públicos de manera eficiente. En países con democracias recientes y consolidadas, los gobiernos temen, y con razón, que la corrupción socave la legitimidad del régimen político y que incluso sea una amenaza para la democracia misma. Dada la penetrabilidad de las fronteras y la mayor transferencia de bienes, servicios y personas, sumadas a la internacionalización de actividades ilegales, la dimensión global de la corrupción ha aumentado en importancia. Como resultado de ello,

⁷¹ Daniel Kaufmann, “Corrupción y reforma institucional: el poder de la evidencia empírica”, documento electrónico disponible en <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/poderdevidencia.pdf>. (fecha de consulta: julio de 2002).

⁷² Véase *No Longer Business as Usual: Fighting Bribery and Corruption (Las reglas del juego cambiaron: la lucha contra el soborno y la corrupción)*, disponible en www.ocde.org. (fecha de consulta: julio de 2002).

reducir la corrupción se ha convertido en una prioridad tanto a escala nacional como internacional.

Por lo anterior, la OCDE ha establecido que los candidatos y partidos políticos tienen que demostrar su compromiso de combatir la corrupción declarando públicamente y en forma transparente las fuentes y los montos de su financiamiento. La transparencia ha pasado a ser un mecanismo básico para combatir la corrupción en el ámbito del financiamiento de la actividad política.

La prevención de la corrupción en el financiamiento de la actividad política es crucial en la calidad de la democracia. Dado que, por igual, la ilegalidad, la “captura” del proceso político y la ausencia de organismos supervisores dañan el carácter democrático, las medidas encaminadas a hacer transparentes el origen y destino del financiamiento han adquirido vigencia en la actualidad, en especial si se considera su afinidad con los supuestos y postulados de la democracia.⁷³

En el ámbito del régimen de financiamiento se debate actualmente sobre la corrupción política.⁷⁴ De hecho se considera que para atacar este fenómeno que atenta contra la sustentabilidad de la democracia, se requiere introducir medidas legislativas para desincentivar su práctica. Tal como apunta Johnston:

Tarde o temprano, los ciudadanos y académicos preocupados por las perspectivas de una democracia sustentable deben llegar a un acuerdo con respecto al problema de la corrupción. Ambos conceptos, estrechamente entrelazados, plantean cuestiones fundamentales sobre la responsabilización y los límites del gobierno, así como sobre la legitimidad y los límites de la influencia del sector privado en la política pública [...]⁷⁵

⁷³ En la literatura se señalan ciertas disposiciones para materializar los propósitos de la transparencia: llevar un libro de contabilidad, sancionar el uso de recursos estatales para propósitos políticos, fijar límites a los gastos de campaña, considerar el financiamiento público, diseñar un servicio público neutral, limitar los tipos de donadores y contar con un organismo que asegure el cumplimiento de las disposiciones. Véase “Multi-Pronged Strategy for Combating Corruption”, disponible en www.worldbank.org/governance. (fecha de consulta: julio de 2002).

⁷⁴ Por corrupción en el ámbito del financiamiento de la actividad política se entiende “el mal uso y abuso del poder, de origen público o privado, para fines partidistas o personales, a través de la violación de normas de derecho”. Esta definición procede de Christine Landfried, *Parteienfinanzierung und innerparteiliche demokratie, eine vergleichende studie zorbundesrepublik deutschland zu italien und den USA*, Baden-Baden, 1990, citado en Xiomara Navas, “La financiación electoral: subvenciones y gastos”, en Dieter Nohlen *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, FCE/IFE, México, 1998, p. 481.

⁷⁵ Michael Johnston, “Conflicto histórico y ascenso de las normas”, en Diamond y Plattner, *op. cit.*, p. 191.

En el siguiente apartado se presenta un esquema de análisis para observar los impactos del régimen de financiamiento en la sustentabilidad de la democracia. Para ello, al igual que en el segundo capítulo, se requiere la construcción de una *tipología de regímenes de financiamiento*, o por lo menos de un *esquema de observación diferenciada* de dichos regímenes. Como lo que importa es observar la propensión de los diseños en materia de financiamiento para preservar o socavar la integridad del régimen democrático, entonces la tarea estriba en considerar dichos diseños como factores condicionantes de la sustentabilidad de las democracias.

Los legisladores de cada Estado, a pesar de la homogeneidad con que puedan conceptuar el problema y proponer vías de solución, por medio de la continua socialización y divulgación de reflexiones y análisis de resultados, poseen un margen de maniobra para configurar rasgos específicos de sus respectivos regímenes de financiamiento. Esta variabilidad puede obedecer a diversos factores, desde las tradiciones legislativas hasta las cambiantes condiciones de fuerza de cada caso. Los regímenes de financiamiento pueden revelar la *pretensión preservativa* de cada organización. Como empíricamente existen diferentes instrumentos y combinaciones de ellos, entonces ha de esperarse encontrar diferentes impactos en la sustentabilidad estratégica del régimen político de cada organización estatal.

Esquema analítico

En la postura que adopta cada organización estatal frente al complejo nexo entre dinero y política, y que se traduce en su respectivo régimen de financiamiento de la actividad política, es posible avizorar una determinada pretensión preservativa, que se materializa en el empleo de los principales recursos del poder estatal, empezando por la propia fuerza coercitiva.

Todo régimen de financiamiento puede ser caracterizado por el modo y grado en que pone en juego dicha pretensión preservativa. Esta expresión ha de emplearse, porque es sabida la distancia que suele existir entre los deseos o las aspiraciones, por un lado, y los resultados por el otro. Basta por tanto con adoptar el supuesto de que al establecer definiciones en materia de financiamiento de la actividad político-electoral el legislador pone en juego una cierta pretensión preservativa. Por supuesto, es posible que empíricamente se encuentren casos de legisladores individuales o grupos políticos en que tal pretensión puede ser inexistente. Pero incluso aceptando que esto fuese cierto, dado que la cuestión de los nexos entre dinero y política se ha planteado en términos de problema público de importancia en

los círculos más destacados de la reflexión de política pública, cabe suponer que nadie es ajeno al hecho de que representa un importante reto a la legitimidad de cualquier régimen democrático el que las legislaciones estén dotadas de grados razonables de pretensión preservativa en cuanto al financiamiento de la actividad político-electoral.

La pretensión preservativa se apoya en la fuerza coercitiva del Estado para imponer las restricciones o prohibiciones estipuladas en la ley. Debido a que lo que se encuentra en cuestión es el cumplimiento escrupuloso de las normas, se requieren, bajo diversas modalidades, actividades de fiscalización. La autoridad constituida, que tiene bajo su encargo esa tarea, materializa la pretensión preservativa del régimen de financiamiento. Para observar esta pretensión resulta apropiado determinarla por medio de dos de sus dimensiones: *fuerza y cobertura de la fiscalización*.

La fuerza fiscalizadora puede determinarse de acuerdo con las opciones adoptadas por el legislador; en primer término, en cuanto a si ha determinado dotar de transparencia a la documentación que sostiene las actividades fiscalizadoras (lo cual representa una reducción abrupta de los casos administrativos que entraña el que sea un órgano de la administración pública el que tenga la atribución exclusiva de hacerlo). En segundo término, el legislador tuvo la opción de crear un órgano de control que se encargue en forma especializada de este campo de acción. Por último, la fuerza fiscalizadora es función de las sanciones que el legislador haya previsto. En estos tres instrumentos, los regímenes de financiamiento pueden variar de un país a otro, como resultado de los problemas específicos que en cada caso se hayan enfrentado y de la manera en que se hayan definido en el debate político.

La cobertura de la fiscalización atiende al espectro de agentes sometidos a actividades de rendición de cuentas. Determinar la cobertura de la fiscalización equivale a establecer quiénes están sujetos a actividades de fiscalización. Los agentes susceptibles de ser fiscalizados pueden ser los partidos políticos, los candidatos y los donantes, y las legislaciones pueden obligar a uno o más de ellos.

La pretensión preservativa del régimen de financiamiento se puede observar también por el grado en que los actores políticos –partidos y candidatos, principalmente– tienen la disponibilidad de obtener financiamiento de fuentes privadas. Se da por supuesto que si un actor político adquiere dependencias de esta fuente de financiamiento, en especial si ello entraña la adulteración de las responsabilidades públicas, entonces se compromete seriamente la integridad del régimen democrático. El legislador tiene la opción de crear un contexto que posibilite tales dependencias de manera que restrinja el campo de acción de

financiamiento potencialmente peligroso. Los legisladores crean diversas combinaciones en que coexisten prohibiciones y restricciones a los diferentes agentes de financiamiento. El caso de máxima acotación al financiamiento privado se ubica en la situación –que debe considerarse lógicamente posible aunque empíricamente improbable– en que todos tengan prohibido financiar campañas, candidatos o partidos. Por lo contrario, el caso de mínima o nula acotación es aquel en que nadie tiene restricciones o prohibiciones.

Las tres dimensiones de la pretensión preservativa del régimen de financiamiento permite prever diferentes configuraciones. En lo que sigue se presentan los resultados de aplicar los anteriores criterios a 10 regímenes de financiamiento.⁷⁶

La suposición adoptada en este análisis es que la pretensión preservativa está asociada a la viabilidad estratégica y sustentabilidad del régimen democrático. Un indicador apropiado de la sustentabilidad de la democracia es el índice de gobernabilidad del Banco Mundial. Este índice mide cinco aspectos o características del sistema político y ofrece una visión de conjunto de las eventuales asociaciones entre la pretensión preservativa del régimen de financiamiento y la sustentabilidad de la democracia. Acerca del problema metodológico de determinar el impacto de las características del régimen de financiamiento en la sustentabilidad de la democracia –lo que supone una conexión causal–, este análisis requiere ampliar el número de casos con el objetivo de poder aislar las variables o los factores determinantes.

Pretensión preservativa del régimen de financiamiento

El cuadro 3.1 presenta los resultados de aplicar a los países seleccionados el esquema para determinar la pretensión preservativa del régimen de financiamiento.⁷⁷

⁷⁶ Los casos han sido seleccionados de acuerdo con dos criterios, uno de orden metodológico y otro derivado de restricciones de información. De conformidad con el primero, un grupo de países se ha seleccionado por el carácter consolidado de sus regímenes democráticos (Alemania, Canadá, España y Estados Unidos); otro grupo, por representar casos de democracias en vías de consolidación o emergentes (Chile, Costa Rica, Argentina y México); y uno más por constar de regímenes de acusada precariedad en su organización democrática (Paraguay y Venezuela). Los casos se han seleccionado también según el criterio de disponibilidad de la información requerida para determinar las respectivas configuraciones.

⁷⁷ Para mayor detalle acerca de la configuración y clasificación de los cuatro ámbitos, véase el Anexo II del presente estudio. Cabe señalar que esta observación a las características de los regímenes de financiamiento no permite apreciar los detalles. Es una mirada general que sirve para agruparlos con

CUADRO 3.1.
PRETENSIÓN PRESERVATIVA DE LOS REGÍMENES DE FINANCIAMIENTO

<i>País</i>	<i>Cobertura de fiscalización*</i>	<i>Fuerza fiscalizadora*</i>	<i>Acotación a las fuentes alternativas de financiamiento</i>	<i>Pretensión preservativa</i>
Estados Unidos	Alta	Alta	Alta	Muy alta
Argentina	Baja	Alta	Alta	Alta
Canadá	Media	Alta	Baja	Alta
México	Baja	Alta	Muy alta	Alta
Alemania	Baja	Alta	Baja	Media
Chile	Baja	Alta	Muy baja	Media
España	Baja	Media	Media	Media
Paraguay	Media	Media	Baja	Media
Costa Rica	Baja	Media	Muy baja	Baja
Venezuela	Baja	Media	Muy baja	Baja

* En el anexo II se desarrolla el procedimiento que permite ubicar cada uno de los casos en su respectiva clasificación.

Fuente: América Latina y España: Daniel Zovatto y Pilar del Castillo, *La financiación de la política en Iberoamérica*, Capel/IIIDH, San José, 1998; Alemania: Francisco Javier Jiménez Ruiz, *Análisis comparado de los sistemas de financiación de los partidos políticos en los países occidentales con especial referencia a España y México*, Editarte, México, 2001; Canadá: Jorge Alcocer V. (comp.), *Dinero y partidos. Propuestas para regular los ingresos y gastos de los partidos políticos*, CEPNA/ Nuevo Horizonte/ Friedrich Ebert Stiftung, México, 1993; Estados Unidos: *Federal Election Campaign Act*.

base en ciertos parámetros; pero deja de lado aspectos específicos, tales como la eficiencia de los instrumentos de fiscalización, el tipo de información requerida por las autoridades para llevar a cabo la rendición de cuentas, la periodicidad respecto a la entrega de dicha información, la modalidad de la sanción estipulada para los que infrinjan los preceptos normativos, el estatuto jurídico de los órganos de control, entre otras cuestiones. Estas limitaciones del esquema no invalidan, sin embargo, el que los regímenes queden caracterizados de esta forma.

Cobertura de la fiscalización

Conforme a los términos de este análisis se observa que en cuanto a la cobertura de la fiscalización únicamente Estados Unidos registra la modalidad alta, dos países presentan cobertura media y siete se ubican en niveles bajos.

En lo que se refiere al caso de Estados Unidos, su perfil se debe a que en su ley en materia de financiamiento se exige a los candidatos, a los partidos y a los donantes (a través de los comités de acción política) la presentación de informes sobre los montos recaudados y desembolsados. Esto significa que la lógica de los legisladores apunta hacia la máxima fiscalización de los actores que intervienen en el financiamiento de la actividad política. Por ejemplo, los candidatos tienen que declarar los nombres de todos los comités de acción política y los comités de partido que les proporcionaron apoyo económico, así como los nombres de las personas que les aportaron más de 200 dólares en un año. Asimismo los candidatos están obligados a divulgar los desembolsos que hagan a cualquier persona o proveedor que supere la cantidad de 200 dólares anuales. A similar proceso de fiscalización son sometidos los partidos y comités de acción política.

Canadá y Paraguay tienen una cobertura media. En los dos casos la obligación de rendir cuentas recae en la figura del partido y en la del candidato. En los siete países restantes únicamente los partidos están obligados a presentar informes sobre los ingresos y egresos de sus actividades.

Lo mismo democracias consolidadas que emergentes se ubican en la categoría de baja cobertura fiscalizadora. Sin embargo, lo común que puede advertirse en esos casos estriba en el lugar central que le asignan a los partidos políticos en el contexto de las instituciones y la vida política. En efecto, los partidos son considerados los actores principales para la formación de la voluntad política a través de las elecciones, tienen la facultad de presentar programas políticos que son sancionados por el veredicto ciudadano en las elecciones y pueden formar gobierno. Entonces, dada la centralidad de los partidos en la vida política, los legisladores en este conjunto de países han optado por reducir la cobertura de la fiscalización al control dinerario de los partidos políticos.

Fuerza fiscalizadora

En lo que se refiere a la fuerza fiscalizadora, que es el segundo factor de la pretensión preservativa, los regímenes sometidos a examen tienden a situarse en conjunto en los grados más altos. Costa Rica, España, Paraguay y Venezuela se ubican en la categoría media y los restantes países en la de alta. Las democracias consolidadas sujetas a análisis imprimen en conjunto mayor peso a la fuerza fiscalizadora que a la cobertura. Las actividades de fiscalización entrañan, excepto en el caso de la publicidad o transparencia, elevados costos de operación y de oportunidad, por las estructuras burocráticas que se encargan de dichas actividades y por todo lo que deja de hacerse en materia de prevención y persecución del delito. Es interesante hacer notar que los cuatro países que registraron fuerza fiscalizadora media no incluyen en sus estipulaciones el empleo de la publicidad en la fiscalización. De no ser por el recurso a este instrumento, la modalidad dominante sería la de concentrar los propósitos de la pretensión preservativa en la fuerza coercitiva del Estado, por encima de la cobertura.

Acotación a las fuentes alternativas de financiamiento

El tercer componente de la pretensión preservativa se obtiene, tal como se detalla en el Anexo II, por el conjunto de disposiciones de que echa mano el legislador para empujar a las fuerzas políticas a no depender de los recursos privados, especialmente si puede crear compromisos contrarios al interés público por la vía del mecenazgo y la creación de clientelismos entre partidos y candidatos, por un lado, y los grandes financiadores, por el otro. Las restricciones y prohibiciones impuestas al financiamiento privado pueden estimular el rentismo de las burocracias partidarias e incluso el desvincularse de sus bases electorales. De este modo, lo que puede ganarse en preservación, impidiendo o elevando los costos en que incurren los mecenas de la política contemporánea, puede convertirse en pérdida de vínculos sociopolíticos con los electores, pérdidas que se derivan tanto del estímulo al rentismo como de la eventual obstrucción de la expresión de preferencias por medio de aportaciones a las campañas. Los legisladores están, pues, ante el imperativo de encontrar combinaciones eficientes entre la pretensión preservativa enunciada en las restricciones y prohibiciones impuestas a financiadores privados, por un lado, y el imperativo de que los partidos no se vean empujados en una dirección rentista y que los aleje de sus electores, por el otro.

Con los datos disponibles, es notorio que México es el único caso que manifiesta una muy alta acotación a las fuentes alternativas de financiamiento, en el sentido de que sus reglas están diseñadas para reducir al mínimo la presencia de fuentes privadas. En los cinco incisos⁷⁸ que forman esta dimensión se contemplan prohibiciones.⁷⁹

En dirección contraria, es decir, en la categoría de muy baja acotación, se ubican Costa Rica, Chile y Venezuela. En los dos primeros casos se prohíbe a los extranjeros la donación de recursos económicos y en Venezuela la prohibición está referida a las aportaciones anónimas. Esto refleja un perfil de fuerte liberalización en cuanto a fuentes de financiamiento.

Del conjunto de las democracias consolidadas, Estados Unidos es el único caso que registra una alta acotación a las fuentes alternativas de financiamiento. De hecho se considera que es uno de los países que mayormente legislan sobre el financiamiento privado.⁸⁰ Por ejemplo, las prohibiciones a las aportaciones de los sindicatos y las empresas están reguladas desde hace más de 50 años, en tanto que las donaciones de personas extranjeras son objeto de prohibición a partir de 1974.⁸¹ Esto indica que existe una tradición de acotamiento al financiamiento privado en la legislación estadounidense. En Canadá, por el contrario, la acotación es baja, puesto que en ese país son mínimas las fuentes privadas que están penadas. La legislación canadiense estipula que se prohíbe a las personas físicas o morales del extranjero financiar las actividades político-electorales, en tanto que se imponen restricciones a

⁷⁸ Los mencionados incisos son: personas extranjeras; organizaciones políticas, laborales o sociales; personas jurídicas o empresas; contratistas del Estado y anónimas. Véase, para mayor detalle, el Anexo II.

⁷⁹ En relación con la preeminencia de los recursos públicos sobre los privados, un punto de vista cercano al aquí expuesto afirma que: “[...] la fórmula 90 a 10 a favor del financiamiento público luce excesiva, no habiendo antecedentes a nivel comparado latinoamericano de una relación tan marcadamente favorable a la subvención pública como la mexicana. Cabe advertir [...] que el financiamiento público no es la panacea, y que si bien puede coadyuvar en disminuir [la entrada de dinero ilegal, los actos de corrupción así como la influencia desmedida de los grandes grupos económicos en las decisiones de los partidos políticos], lo cierto es que no los elimina por completo. De ahí la importancia de evaluar, en el mediano plazo, los posibles efectos no deseados o perversos que podrían sobrevenir como consecuencia de una excesiva dependencia financiera del Estado, en particular, la eventual petrificación del sistema de partidos en favor de los más grandes, así como el peligro de que las fuerzas políticas devengan en partidos anquilosados con la consiguiente pérdida de contacto con sus adherentes [...]” Dieter Nohlen, Felipe González Roura y Daniel Zovatto, *Análisis del sistema electoral mexicano. Informe de un grupo de expertos*, IFE-PNUD, México, 1997, p. 39.

⁸⁰ Véase Francisco Javier Jiménez Ruíz, *Análisis comparado de los sistemas de financiación de los partidos políticos en los países occidentales con especial referencia a España y México*, Editarte, México, 2002, p. 157.

⁸¹ *Ibid.*, pp. 122-123.

las donaciones por parte de empresas y organizaciones laborales.⁸² Estos dos casos de democracias consolidadas ilustran lógicas legislativas diferentes en cuanto a la configuración de sus respectivos regímenes de financiamiento. Cabe suponer que la mayor o menor amplitud en el acotamiento a las fuentes privadas de financiamiento responde a las exigencias específicas que enfrenta cada régimen político.

Recapitulación de la pretensión preservativa

Hasta aquí la exposición se ha apoyado en el supuesto de que entre las aspiraciones y los propósitos del legislador y lo que sucede efectivamente en el campo del financiamiento de la actividad político-electoral existe una relación de continuidad: lo que dice la ley es poco controvertible en cuanto a interpretación, los órganos encargados de hacer valer las disposiciones persiguen efectivamente el delito, los órganos encargados de la fiscalización –aspecto decisivo de lo anterior– cumplen con su tarea de manera eficaz y se imparte justicia por medio de los tribunales. La pretensión preservativa se materializa cuando está acompañada de la vigencia efectiva de las normas, el *imperio de la ley*, entendido desde el punto de vista operacional como una probabilidad alta de que las violaciones a la ley estén seguidas de acciones encaminadas a procurar e impartir justicia. Con el imperio de la ley, la pretensión preservativa pasa a ser acción preservativa, custodia y salvaguardia del régimen democrático.

La pretensión preservativa es imputable a la visión estratégica del legislador; la capacidad de hacer efectiva esa pretensión depende, entre otras cosas, de la calidad global de la organización estatal, y más particularmente, de las tradiciones jurídicas y judiciales, el grado de profesionalización de los encargados de proveer los servicios que en conjunto configuran el bien público (en el sentido económico de la expresión) *imperio de la ley*.

⁸² El perfil de bajo acotamiento al financiamiento privado en la legislación canadiense obedece, entre otras razones, a lo siguiente: “El tema de la influencia indebida de individuos o grupos de intereses ha suscitado un largo debate en torno a la manera de controlarla con respecto a la actividad de los partidos y al desarrollo de las campañas electorales. La opción de la imposición de límites a las contribuciones ha sido rechazada sobre la base del respeto a la libertad de expresión y del derecho a la acción colectiva; también la dificultad de poner en práctica controles eficientes ha sido considerada en este rechazo. La solución elegida pasa más bien por la divulgación de las fuentes de financiamiento de los partidos y candidatos con base en el principio de la transparencia de los procesos electorales”. Jorge Alcocer V. (comp.), *Dinero y partidos. Propuestas para regular los ingresos y gastos de los partidos políticos*, CEPNA/ Nuevo Horizonte/Fundación Friedrich Ebert, México, 1993, p. 48.

La pretensión preservativa, por consiguiente, se tiene que ponderar por la capacidad de los órganos estatales para convertirla en práctica estatal efectiva. Lo deseable se pondera por lo practicable. De esta manera se obtiene la capacidad preservativa, en este caso particular, del régimen de financiamiento. El cuadro 3.1 tiene por tanto que ponderarse por el *imperio de la ley*⁸³ en el Estado-nación de que se trate. El cuadro 3.2 presenta los resultados que se obtienen una vez aplicada la ponderación.

CUADRO 3.2.
CAPACIDAD PRESERVATIVA DE LOS REGÍMENES DE FINANCIAMIENTO

<i>País</i>	<i>Cobertura de fiscalización</i>	<i>Fuerza fiscalizadora</i>	<i>Acotación a las fuentes alternas de financiamiento</i>	<i>Imperio de la ley</i>	<i>Capacidad preservativa</i>
Estados Unidos	Alta	Alta	Alta	Muy alta	Muy alta
Canadá	Media	Alta	Baja	Muy alta	Alta
Chile	Baja	Alta	Muy baja	Muy alta	Media
España	Baja	Media	Media	Muy alta	Media
Alemania	Baja	Alta	Baja	Muy alta	Media
Argentina	Baja	Alta	Alta	Alta	Media
Costa Rica	Baja	Media	Muy baja	Alta	Baja
México	Baja	Alta	Muy alta	Media	Baja
Paraguay	Media	Media	Baja	Muy baja	Muy baja
Venezuela	Baja	Media	Muy baja	Muy baja	Muy baja

Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 3.1 y “Governance Matters II: Updated Indicators for 2000-01” disponible en <http://www.worldbank.org/whi/governance/goudata2001.htm>. (fecha de consulta: julio de 2002).

⁸³ La forma de volver operacional este concepto es mediante las percepciones acerca de la efectividad y confianza depositada por los ciudadanos en los órganos judiciales, así como en el cumplimiento de la ley. Véase “Governance Matters II: Updated Indicators for 2000-01”, documento del Banco Mundial, disponible en <http://www.worldbank.org/whi/governance/goudata2001.htm> (fecha de consulta: julio de 2002).

La columna que registra el perfil de los países seleccionados de acuerdo con la categoría “imperio de la ley”, sirve para ponderar los resultados obtenidos de las tres dimensiones de fiscalización (cobertura de fiscalización, fuerza fiscalizadora y acotación a las fuentes alternas de financiamiento). De tal manera que si un régimen de financiamiento está diseñado por mecanismos estrictos de control, pero en ese país prevalece una muy baja aplicación de las normas, los actores tendrán incentivos para violar las reglas en materia de financiamiento.

En cinco casos se registra una situación de muy alto imperio de la ley, en tanto que Paraguay y Venezuela presentan el panorama opuesto. Así, según lo anterior, en Alemania, Canadá, Chile, España y Estados Unidos las reglas en materia de financiamiento se encuentran inscritas en un ambiente de certeza en cuanto a la aplicación de las disposiciones normativas. En cambio, los casos que se caracterizan por la falta de una aceptable dosis de aplicabilidad de la ley, suponen un escenario propicio de incentivos para hacer de la violación de las reglas de financiamiento una práctica común.⁸⁴

Sustentabilidad del régimen democrático

Si la pretensión preservativa del régimen de financiamiento es exitosa, se incrementa la sustentabilidad del régimen democrático:⁸⁵ esto es lo que cabe asumir como

⁸⁴ Tal como lo señala Daniel Zovatto en “Dinero y política en América Latina. Una visión comparada”, ponencia presentada en el Seminario internacional sobre dinero y contienda político-electoral: retos para la democracia, organizado por el Instituto Federal Electoral, México, junio de 2001: “La mayoría de los países estudiados cuenta con un régimen de sanciones aplicables a aquellos que contravengan las regulaciones sobre financiamiento de los partidos y las campañas electorales. No obstante [...] el establecimiento formal de las sanciones no ha ido acompañado en la región de una verdadera aplicación de las mismas. Entre las razones de esta falta de aplicación de las penas podemos citar la debilidad institucional y técnica de los organismos encargados de hacer cumplir las disposiciones en esta materia, la falta de independencia de determinados órganos electorales y judiciales respecto del gobierno o de los partidos políticos, así como la corrupción y las prácticas del soborno a funcionarios de dichas instituciones”. Esta situación da lugar a una clara precariedad en materia del imperio de la ley.

⁸⁵ La sustentabilidad de la democracia tiene que ver con su capacidad para hacer que sus instituciones funcionen y duren. “Que ‘funcionen’ quiere decir que generen efectos deseables desde el punto de vista normativo y deseados desde el punto de vista político, como el crecimiento económico, la seguridad material, la libertad de la violencia arbitraria y otras condiciones que propician el pleno desarrollo de las personas. Que ‘duren’ quiere decir que absorban y regulen de forma efectiva todos los conflictos importantes, que las reglas se transformen de conformidad con las normas [...]” Véase Adam Przeworski *et al.*, “Introducción. Antecedentes: modernización vía internacionalización”, en *Democracia sustentable*, Paidós, Argentina, 1998, p. 34.

hipótesis que en estado práctico considera el legislador al perfilar la configuración del régimen de financiamiento. Un buen indicador del ámbito sujeto a impacto es el índice de gobernabilidad del Banco Mundial.⁸⁶ Su configuración considera cinco ámbitos: voz y rendición de cuentas, estabilidad política, eficacia gubernamental, calidad del marco regulatorio y control de la corrupción.⁸⁷ El cuadro 3.3 muestra los valores particulares de las cinco dimensiones en cada uno de los países; la última columna reporta, como resultado final, el grado o nivel de sustentabilidad de la democracia, de acuerdo con los valores que se obtienen con el mencionado índice (para mayores detalles véase el Anexo II). Seis países registran un carácter altamente sustentable, dos medianamente sustentable, uno vulnerable y otro muy vulnerable.

⁸⁶ Véase "Governance Matters...", *op. cit.*

⁸⁷ La voz y rendición de cuentas hace referencia a un número importante de indicadores que miden varios aspectos del proceso político, libertades civiles y derechos políticos. Dichos indicadores tienen que ver con los derechos de que gozan los ciudadanos para participar en la selección de los gobernantes. Además se incluye la independencia de los medios de comunicación. La segunda dimensión es la estabilidad política. En esta categoría se combinan indicadores que miden las percepciones respecto a la probabilidad de que un gobierno en el poder sea destituido o derrocado por medios inconstitucionales o violentos. La eficacia gubernamental combina las percepciones acerca de la calidad de los servicios públicos proporcionados, la calidad de las labores burocráticas, la competencia de los servidores públicos, la independencia del servicio civil de posibles presiones políticas, entre otras cuestiones. La calidad del marco regulatorio se enfoca a medir las políticas mismas. Se contempla la incidencia de políticas no favorables al entorno de la competencia y las cargas impuestas por la excesiva regulación en áreas prioritarias para el desarrollo. Por último se encuentra la dimensión de control de la corrupción. La corrupción se define como el ejercicio del poder público para obtener beneficios privados. Véase "Governance Matters...", *op. cit.*

CUADRO 3.3.
SUSTENTABILIDAD DEL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO

<i>País</i>	<i>Voz y rendición de cuentas</i>	<i>Estabilidad política</i>	<i>Eficacia gubernamental</i>	<i>Calidad del marco regulatorio</i>	<i>Control de la corrupción</i>	<i>Sustentabilidad del régimen democrático</i>
Alemania	Muy alta	Muy alta	Muy alta	Muy alta	Muy alto	Alta
Argentina	Alta	Alta	Media	Media	Medio	Media
Canadá	Muy alta	Muy alta	Muy alta	Muy alta	Muy alto	Alta
Costa Rica	Muy alta	Muy alta	Alta	Muy alta	Muy alto	Alta
Chile	Alta	Muy alta	Muy alta	Muy alta	Muy alto	Alta
España	Muy alta	Muy alta	Muy alta	Muy alta	Muy alto	Alta
E. U.	Muy alta	Muy alta	Muy alta	Muy alta	Muy alto	Alta
México	Media	Media	Alta	Alta	Medio	Media
Paraguay	Baja	Muy baja	Muy baja	Baja	Muy bajo	Muy vulnerable
Venezuela	Baja	Baja	Baja	Baja	Bajo	Vulnerable

Fuente: elaboración propia con base en "Governance Matters II: Updated Indicators for 2000-01", The World Bank Development Research Group, World Bank Institute, febrero de 2002.

Alemania, Canadá, España y Estados Unidos comparten similar panorama. En efecto, en las cinco categorías consideradas en el mencionado índice, sus diseños institucionales reportan una evaluación muy alta, lo que indica que existen los dispositivos apropiados para que el carácter democrático de los regímenes democráticos perdure y genere objetivos deseables y políticamente deseados. Costa Rica y Chile también presentan un perfil elevado en esta materia: la evaluación global de las cinco categorías dan como resultado una alta sustentabilidad democrática. México y Argentina están ubicados en el tipo de medianamente sustentable. Los casos que presentan mayores dificultades en este aspecto son Venezuela y Paraguay, puesto que tienen un carácter vulnerable y muy vulnerable respectivamente.

En el cuadro 3.4 se conjugan la capacidad preservativa de los regímenes de financiamiento y la sustentabilidad democrática. Estados Unidos registra muy alta capacidad preservativa y es altamente sustentable en su diseño institucional democrático. Alemania, Chile y España comparten las mismas características: capacidad preservativa media y altamente sustentables. Argentina y México se

ubican en la categoría de media sustentabilidad. Los perfiles más precarios son Paraguay y Venezuela.

CUADRO 3.4.
CAPACIDAD PRESERVATIVA Y
SUSTENTABILIDAD DEL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO

<i>País</i>	<i>Capacidad preservativa</i>	<i>Sustentabilidad del régimen democrático</i>
Alemania	Media	Alta
Argentina	Media	Media
Canadá	Alta	Alta
Costa Rica	Baja	Alta
Chile	Media	Alta
España	Media	Alta
Estados Unidos	Muy alta	Alta
México	Baja	Media
Paraguay	Muy baja	Muy vulnerable
Venezuela	Muy baja	Vulnerable

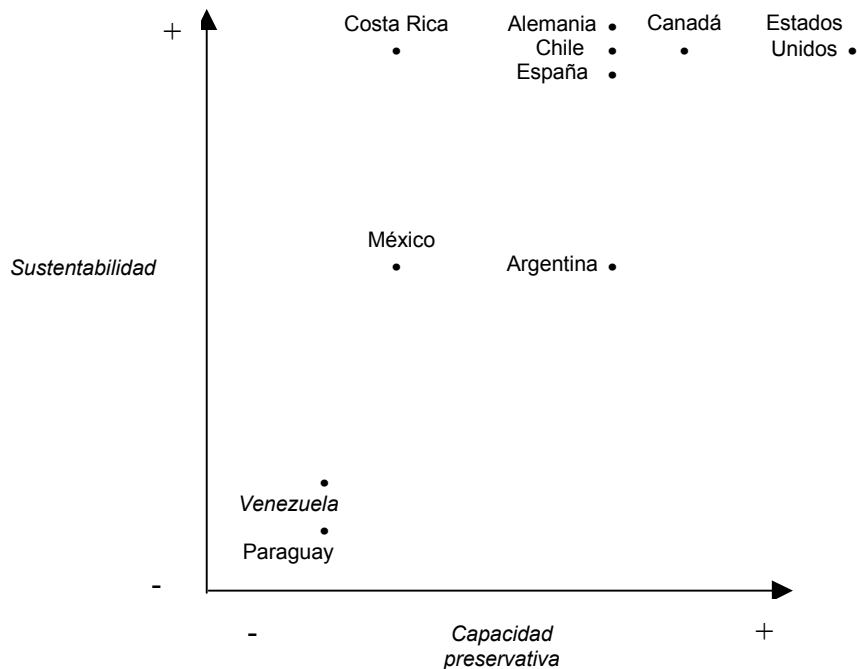
Fuente: elaboración propia con base en los cuadros 3.2 y 3.3.

En el siguiente apartado se presentan los hallazgos de la aplicación de este esquema de análisis a los 10 casos seleccionados.

Hallazgos

Con base en el material empírico sujeto a observación, restringido a un conjunto limitado de países, los regímenes de financiamiento se encuentran distribuidos a lo largo del *continuum* de la capacidad preservativa. Se identifican casos en los extremos de baja y alta, aunque prevalecen aquellos que se agrupan en la modalidad media.

GRÁFICO 3.1
 CAPACIDAD PRESERVATIVA DE LOS REGÍMENES DE
 FINANCIAMIENTO Y SUSTENTABILIDAD DE LA DEMOCRACIA



Según el gráfico 3.1, los casos muestran una gran dispersión. Podría aventurarse la idea de que el conjunto formado por Paraguay, Venezuela, Argentina, Canadá y Estados Unidos parece ilustrar una tendencia lineal. Sin embargo, los casos de Costa Rica, Alemania, Chile y España desmienten toda posibilidad de que exista tal tendencia. La figura debe interpretarse más como un *mapa* que como representación gráfica de una función algebraica. Indica la zona donde se ubican los distintos casos, y para fines de considerar en su conjunto la capacidad preservativa en una perspectiva comparada internacional, ello resulta suficiente.

Por otra parte, la dispersión que muestra el mapa apoya la idea de que la sustentabilidad o vulnerabilidad de los regímenes democráticos obedece a varios factores más y no se reduce a los mecanismos de preservación diseñados en el régimen de financiamiento a la actividad político-electoral.

Como en el capítulo anterior, el número de casos impide inducir generalidades a partir de la muestra seleccionada. No obstante llama la atención que mientras hay países con alta sustentabilidad y baja capacidad preservativa, no fue así en el espacio que correspondería a capacidad preservativa alta y baja sustentabilidad. Es decir, si bien parece que las normas que buscan inhibir la introducción de factores antidemocráticos en los regímenes democráticos no son indispensables, también se puede observar que sí resultan, o pueden resultar útiles para conseguir dicho objetivo.

Por otra parte, también es notable que siete países (Costa Rica, Alemania, Chile, España, Canadá, Argentina y México) han optado por los grados intermedios de preservación; mientras que sólo Estados Unidos, Venezuela y Paraguay están en las posiciones extremas. Este panorama indica que los legisladores no parecen apostar al diseño de regímenes de financiamiento de máxima exigencia, sino más bien parecen adoptar una lógica de permisibilidad media. Aunque son claras las diferencias entre México y Costa Rica, por una parte, y entre Argentina y Alemania, Chile y Canadá, por la otra, no es desdeñable el hecho de que estos siete casos poseen grados de sustentabilidad democrática de medio a alto.

Cabe señalar que el imperio de la ley es una variable que parece impactar de manera clara en la pretensión preservativa de los regímenes de financiamiento, puesto que por más salvaguardas que contemplen los diseños de financiación de la actividad político-electoral, si no se encuentran acompañadas de un escenario de confiabilidad y certeza en cuanto a la aplicabilidad de las disposiciones normativas, difícilmente puede garantizarse un desempeño acorde a la naturaleza democrática de los actores que intervienen en las actividades de financiamiento. La decisión de los legisladores por diseñar un régimen de financiamiento para inhibir la realización de actos que contravengan el carácter democrático del régimen democrático tiene que ir acompañada de un entorno legal que favorezca dicho propósito.

Los ejemplos que ilustran esta situación son México y Paraguay. En el primer caso, la evaluación de las tres dimensiones que se observaron en el régimen de financiamiento (*fuerza fiscalizadora, cobertura de fiscalización y acotación a las fuentes alternativas de financiamiento*) da como resultado una alta puntuación; sin embargo al ponderarse por el imperio de la ley, su grado de capacidad preservativa tiende a ubicarse en la modalidad de baja. Paraguay se encuentra en una posición intermedia respecto a su pretensión preservativa (está por encima de Alemania, Costa Rica, Chile, España y Venezuela). No obstante, dada su precariedad en el cumplimiento de la aplicación de las normas, su capacidad preservativa se considera como muy baja.

4. Régimen de financiamiento y promoción de la calidad en la representación política

NO TODAS LAS DEMOCRACIAS son iguales y existe la posibilidad de que algunas fomenten mejor la representación política que otras. Los regímenes de financiamiento pueden contribuir a las variaciones en la calidad de la representación política, como se pretende mostrar en este capítulo, en donde se explora la relación entre algunos instrumentos del régimen de financiamiento y la calidad de la representación política.

El proceso de producción de la representación política

En la democracia moderna la actividad política adquiere principalmente la forma de representación política. Desde el punto de vista de las interacciones entre los representantes y los representados, la representación puede considerarse un bien en el sentido económico de la expresión: significa una utilidad para al menos una persona. La representación política en la democracia es la forma en que los ciudadanos se “hacen presentes”, así sea de manera ficticia, en el espacio en que se toman decisiones. Según sea el compromiso o la discrecionalidad, la pericia o la ineptitud, la responsabilidad o negligencia de los representantes, los representados pueden verse beneficiados o bien perjudicados por las decisiones de los primeros. Del mismo modo, pueden sentirse más o menos representados o excluidos en relación con las discusiones que ventilan en la arena pública.

Representación significa [...] actuar en interés de los representados, de una manera sensible ante ellos. El representante debe actuar independientemente; su acción debe implicar discreción y discernimiento; debe ser él quien actúe. El representado debe ser también (se le concibe como tal) capaz de acción y de juicio independientes, y no comportarse meramente como necesitado de cuidado.⁸⁸

⁸⁸ Hanna Fenichel Pitkin, *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, p. 233.

La representación política es un mecanismo de cercanía entre gobernantes y gobernados. La promoción de la calidad en el suministro del bien representación política, por ende, se destina por lo menos a evitar desencuentros o conflictos entre los representantes y los representados.

Si la representación política constituye un bien, es preciso suponer que se produce. Dada la complejidad de su producción, como se mostrará más adelante, se presenta a continuación un modelo simplificado del *proceso de producción de la representación política*. El modelo es válido para las condiciones modernas, es decir, democráticas. Sobra advertir que la representación política no es exclusiva de la democracia moderna, si bien esta última pierde casi todo sentido si se ignora su aspecto o dimensión de representación política.

Para captar una parte fundamental de la complejidad que entraña la representación política, es necesario admitir como premisa la división del trabajo político, no para sostener la indispensabilidad de la representación frente a métodos de democracia directa –tesis ampliamente difundida y aceptada en la actualidad– sino para sostener que es razonable suponer en la época moderna que los partidos, debido a la especialización implicada en la división del trabajo político mencionada líneas arriba, son organismos especializados en la provisión de los servicios de representación política.

La representación política genera en el representado –el ciudadano entendido como miembro del *demos*, integrante de una unidad histórico-política con su propio procedimiento de definición del interés colectivo– la utilidad inicial de proveerle decisiones colectivas⁸⁹ y de hacerle sentir que es copartícipe y corresponsable de dichas decisiones.

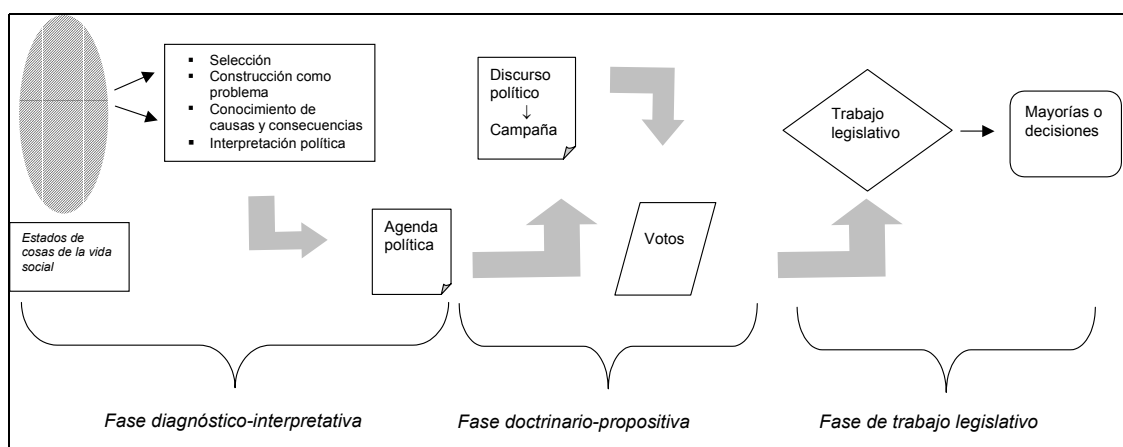
En su forma más general, la representación política es un proceso que incluye tres fases. En la primera, denominada *fase diagnóstico-interpretativa*, la representación política procede como un conjunto de actividades destinadas a identificar, conocer e interpretar los estados de cosas de la vida social que se suponen pertinentes para ser atendidos por la representación política. En la segunda, que se denomina aquí *fase doctrinario-propositiva*, los encargados de la representación política desarrollan tareas encaminadas a convertir en votos los planteamientos formulados a partir de la fase anterior. Esta fase incluye tareas de elaboración de discurso, sistematización

⁸⁹ “Los representantes deciden lo que los ciudadanos deben y no pueden hacer, y obligan a los ciudadanos a acatar sus decisiones.” Adam Przeworski, “Democracia y representación”, en *Metapolítica*, vol. 3, núm. 10, abril-junio de 1999, p. 228.

doctrinaria⁹⁰ y diseño y desarrollo de campañas. En la tercera fase, denominada *fase de trabajo legislativo*, los organismos dedicados a la representación política desarrollan tareas de elaboración de iniciativas y logro de acuerdos para obtener decisiones, mayorías o ambas cosas.

Cada una de estas fases posee sus propias características y puede ser analizada por separado, sin por ello perder de vista que constituyen fases o aspectos de un proceso más amplio. Ahora bien, a pesar de que la tercera fase no será considerada en el resto del trabajo, por tratarse de un aspecto que está desligado por lo común de aquello a que se refiere el régimen de financiamiento, se menciona aquí como parte sustancial del proceso de la representación política. El siguiente gráfico ilustra lo reseñado hasta aquí.

GRÁFICO 4.1
EL PROCESO DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA



Se desarrollan a continuación, por separado, aspectos detallados de las primeras dos fases.

La fase diagnóstico-interpretativa en la representación política

De la diversidad de estados de cosas que cobran presencia en la vida social, se tiene que realizar una selección de aquellos potencialmente pertinentes para la vida

⁹⁰ Que está, a su vez, destinada a convertirse en inversión discursiva de largo plazo y se relaciona con la existencia de segmentos del electorado que se comportan fielmente con el partido en cuestión, conocido en México con la poco elegante expresión de "voto duro".

pública y su tratamiento político. La densa cantidad de situaciones sociales tiene que ser objeto de una depuración para evitar el desperdigamiento de esfuerzos y recursos en la atención de cada uno de ellos. De la misma manera que no se puede representar todo, tampoco se puede deliberar todo ni decidir acerca de todo, en especial porque el tiempo es un recurso limitado y cada una de esas actividades lo supone.

Una vez seleccionados los estados de cosas, han de ser caracterizados como problemas. No siempre es obvio ni evidente el carácter de problema de un estado de cosas. Ha de ser objeto de una construcción, que a su vez supone un trabajo interpretativo. La actividad de la representación política implica que se lleva a cabo una interpretación del estado de cosas potencialmente pertinentes para la vida pública. De no ser así, tendría que asumirse que tales estados de cosas son transparentes y no sujetos a las interpretaciones que entrañan tanto la evaluación como las consideraciones prospectivas. Los partidos, entendidos como organismos especializados en la tarea de producir el bien representación política, requieren desarrollar habilidades hermenéuticas especiales para interpretar de manera oportuna los hechos de la vida social.

La interpretación es la tarea que permite observar y considerar el carácter político de causas, consecuencias y –sobre todo– el tratamiento que un estado de cosas de la vida social requiere. Políticamente interpretado, un estado de cosas ingresa a la agenda política. En la agenda política hay cuestiones políticamente tratables, no una simple lista de situaciones molestas. Esta fase supone competencias cognitivas, analíticas, hermenéuticas y un talento especial –que puede denominarse “sensibilidad”– para introducir a la agenda política asuntos políticamente significativos.

En su conjunto, estas tareas constituyen la *fase diagnóstico-interpretativa* de la representación política. La producción del bien representación política ha de contar tanto con componentes de diagnóstico, como de interpretación, de manera tal que sirvan de insumos para los procesos ulteriores. En la medida en que se logren seleccionar e interpretar los temas políticamente significativos, esta primera fase contribuirá a producir con mayor calidad y pertinencia la representación política: será expresiva y receptiva de la pluralidad de intereses de la vida social.

La fase doctrinario-propositiva en la representación política

La representación política supone la conversión de los asuntos que integran la agenda política en un planteamiento político capaz de traducirse en votos. Este momento corresponde al proceso de producción del discurso político: los partidos no sólo han de seleccionar e interpretar, sino también han de traducir lo seleccionado e interpretarlo en un planteamiento público atractivo y con posibilidades electorales. Esta conversión de los problemas sociales en planteamientos políticos es una tarea decisiva para construir vínculos de comunicación e identificación entre los partidos y los ciudadanos: el discurso político ha de ser pertinente, convincente y capaz de activar al electorado. El discurso no sólo propone atacar un problema, sino que lo perfila, le otorga sentido político estratégico y pertenencia doctrinaria. Es verdad que existe el fenómeno de la reducción al mínimo de los componentes doctrinarios – asociados a la aparición de los partidos atrapados (*catch-all parties*)–, pero en esos casos los partidos en algún momento pueden considerar si conviene o no invertir en segmentos de votantes leales para el largo plazo.

Este momento de elaboración discursiva ha de ir acompañado de la capacidad comunicativa de los partidos para convencer a los ciudadanos de que su oferta política es la mejor opción. La representación requiere que se consigan votos o triunfos electorales, para que de esa manera se tenga presencia en los órganos de toma de decisiones. Para llevar a cabo la conversión de propuestas políticas en apoyos electorales, los medios de comunicación, por su capacidad de divulgación, se han constituido en los canales por excelencia para tal fin. Los partidos recurren a la prensa, a la radio y a la televisión para diseminar su oferta política a lo largo y ancho del territorio y así ponen a prueba su capacidad propositiva y de convencimiento. Simplemente en las modernas democracias representativas no hay posibilidad de competir sin acudir a los espacios mediáticos. Y esto supone nuevas y controvertidas habilidades.

Esta segunda fase del proceso de la representación política, que abarca los momentos de la confección del discurso y de la difusión de las propuestas políticas, supone una serie de actividades o tareas que no se realizan de manera competente sólo por el hecho de que se haya establecido un régimen democrático. Se requiere que el personal político se encuentre capacitado para desplegar su inteligencia comunicativa y así interpelar a los ciudadanos con mayor éxito.

De lo anterior se sigue que el bien representación política supone una serie de fases para su producción y suministro y, por tanto, es susceptible de que su grado de calidad sea observada. Al igual que cualquier otro bien, puede producirse y suministrarse con variados tipos y grados de calidad. La labor de investigación para seleccionar e interpretar los estados de cosas potencialmente pertinentes para la vida pública o la capacidad comunicativa desplegada para convencer al *demos* puede variar en lo que se refiere a su calidad. La representación política constituye una tarea colectiva y supone individuos a la vez con habilidades para desempeñar las actividades y situados en un contexto de incentivos que los estimule a llevarlas a cabo.

La promoción de la calidad en la representación política

La representación política es una actividad que puede llevarse a cabo con mayor o menor fidelidad, eficacia y responsabilidad. La articulación de estas tres características dan por resultado lo que podría servir como parámetro de la calidad de este bien. La producción y el suministro de la representación política pueden darse con diferentes grados de calidad: mientras en algunos regímenes democráticos puede existir una tenue o débil relación entre las situaciones sociales problemáticas y los planteamientos político-electorales, en otros la mencionada relación se apoya en un proceso de alimentación recíproca permanente. En el primer caso cabe esperar un escenario de pobre calidad en la representación, puesto que el diagnóstico y la interpretación perderán dosis importantes de fidelidad, lo que se traduciría en insatisfacción de los ciudadanos en relación con la pertinencia de los planteamientos; mientras que en el segundo caso, en cambio, la producción de la representación estaría dotada de mayor calidad, dado su carácter receptivo e incluyente.

La fidelidad es el producto que se obtiene de la articulación entre situaciones sociales significativas y el discurso político. Esta fidelidad se traduce en la sensación de los electores de que el representante está expresando estados de cosas reales. Si los partidos elaboran o participan en la elaboración de la agenda política con base en una lógica de pertinencia, cabe esperar que el conjunto de la representación política elevará la capacidad expresiva de los procesos políticos y el discurso político tendrá mayor potencialidad representativa. Si ello ocurre, repercutirá favorablemente en la calidad de la representación política, al reducir los grados de extrañeza y lejanía entre los ciudadanos y los profesionales de la política. El *demos* se sentirá representado en las propuestas político-electorales de los partidos.

La eficacia se desprende de la habilidad de los representantes para obtener votos y su traducción en escaños y cargos. El maximizar votos es la expresión que da forma a este aspecto de la calidad; los candidatos tendrán que poner a prueba su capacidad para ganar en las lizas electorales. Ubicada en el terreno electoral, la producción de la representación política tiene que ser sometida al veredicto ciudadano. Del conjunto de ofertas políticas que se disputan la primacía por prestar el servicio de la representación, unas serán apoyadas y otras rechazadas; todo depende de la eficacia de los partidos para convencer a los ciudadanos.⁹¹ Esta actividad supone personal capacitado para verter planteamientos político-electorales consistentes y pertinentes para la vida pública.

La responsabilidad se deriva de las habilidades supuestas en la fidelidad y la eficacia, siempre que los representados puedan hacer exigibles los compromisos que entraña la estructura de las relaciones representantes-representados. He aquí un aspecto importante de la representación política: es posible que los ciudadanos no se encuentren desprotegidos de la acción representativa, sino que puedan hacer valer la representación usando los recursos del voto y la voz para manifestar su aprobación o desaprobación del servicio que se les ofrece. Este atributo de la calidad en la producción de la representación política tiene que ver con la sensibilidad de los representantes para reaccionar oportunamente a las preferencias, críticas o demandas del *demos*.⁹² Si los ciudadanos tienen la sensación de que los representantes atienden de manera apropiada sus demandas y que ofrecen respuesta a las mismas, ya sea en sus discursos o acciones, la representación política contará con un alto grado de responsabilidad. En sentido contrario, la sensación de alejamiento e indiferencia entre los representantes y los representados dará como resultado una deficiente interacción representativa.

Los tres atributos anteriores (fidelidad, eficacia y responsabilidad) configuran lo que en forma global puede designarse como *calidad en la representación política*. Desde el punto de vista del legislador que diseña un complejo institucional, estos

⁹¹ Desde esta visión, las prácticas coercitivas que anulan la independencia de los ciudadanos para elegir libremente la opción política de su preferencia, o incluso la posibilidad de abstenerse, tendrían que ser consideradas como un síntoma de baja calidad de la producción de la representación política, en su fase propositiva. La capacidad comunicativa, de esta manera, es remplazada por la capacidad coercitiva. Así, el trabajo de difusión de las propuestas político-electorales para convencer al *demos* se encuentra desafiado por métodos que buscan sojuzgar la voluntad ciudadana.

⁹² Para Luis F. Aguilar ("Entrevista personal, 4 de febrero de 2002", citado en Luis Carlos Ugalde, *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática núm. 21, IFE, México, p. 16), la responsabilidad (o responsividad) "es la disposición de responder apropiadamente (mediante el discurso y la acción) a las demandas y planteamientos de problemas de los ciudadanos [...] es una suerte de estado de alerta para responder con oportunidad".

atributos de la representación pueden moldearse por medio de la configuración del contexto de incentivos en que se conducen los actores de dicha representación. En los regímenes de financiamiento existen instrumentos que inciden en los mencionados atributos. Algunos diseños contribuyen a elevar su calidad, en tanto que otros actúan en sentido contrario.

Considerada como un todo, el núcleo de la calidad de la representación política radica en lo que podría denominarse la *inteligencia comunicativa*. Por lo señalado, ésta no se reduce a la capacidad de maximizar votos; se refiere en especial a la capacidad de verter a la esfera pública cuestiones y soluciones que le importan a la gente (o le importarían si contara con información apropiada) y que no podrían ser planteados ni solucionados por fuera de la política. Los ciudadanos se hacen presentes con sus preocupaciones, intereses, grados variables de información y desinformación, con sus votos y sus expectativas. A mayor capacidad para *hacer presentes* a los ciudadanos, mayor calidad de la representación política.

En el siguiente apartado se ofrece un esquema de análisis para observar los impactos del régimen de financiamiento en la calidad de la representación política. Cabe suponer que el legislador consideró el asunto de la representación y la forma de estimular la prestación del bien a través del diseño de las reglas en materia de financiamiento a la actividad político-electoral.

Esquema analítico

Toda organización estatal enfrenta el reto estratégico de que la representación política se produzca y suministre con estándares aceptables de calidad. En efecto, las democracias modernas, que tienen en su componente representativo una de sus características torales, enfrentan el desafío del desencuentro entre los representantes y los representados; es decir, el que las interacciones entre unos y otros ocurran en la opacidad comunicativa y la merma política. En los regímenes de financiamiento los legisladores despliegan cierta pretensión promotora de la calidad en la representación política.⁹³ Los regímenes de financiamiento pueden ser caracterizados por una de sus dimensiones: el tipo y grado en que pretenden promover la calidad en la representación política.

⁹³ Es importante señalar que en este esquema se observará la pretensión promotora de la calidad, habida cuenta de la distancia que se produce entre los deseos o las aspiraciones (la pretensión de los legisladores) y los resultados de las decisiones llevadas a cabo por los legisladores (es decir, los niveles de calidad efectivamente alcanzados).

La pretensión promotora se basa en la decisión de los legisladores para orientar el financiamiento hacia actividades que contribuyan a que los partidos políticos, como agencias especializadas en la producción del bien representación política, desempeñen de manera apta y competente las tareas propias de la fase diagnóstico-interpretativa, así como para desarrollar habilidades comunicativas que les permitan convencer al conjunto de ciudadanos acerca de sus propuestas político-electorales. En otras palabras, de que la *inteligencia comunicativa* de los partidos se despliegue. Lo que importa en este trabajo es la mencionada pretensión promotora en relación con los instrumentos del régimen de financiamiento.

Pretensión promotora de la calidad en la representación política

Desde el punto de vista del régimen de financiamiento, la pretensión de elevar la calidad de la representación política se encuentra acotada por los instrumentos de que se dispone. En primer lugar, los legisladores tienen disponible el instrumento más claro: el empleo de recursos públicos que pueden destinarse a actividades relacionadas con la producción del bien representación política. Se pueden determinar subvenciones para tareas propias de la fase diagnóstico-interpretativa, esto es, mediante apoyos a la investigación político-partidaria. En segundo lugar, puede determinar también que se dirijan subvenciones para la capacitación de los integrantes de los partidos. En tercer lugar, el legislador puede determinar –por diversos mecanismos– acceso a los medios de comunicación masiva de manera que los partidos tengan facilidades para difundir su mensaje.

Con esas tres posibilidades el legislador puede elaborar un número finito de combinaciones o configuraciones de los instrumentos mencionados. El siguiente cuadro presenta las configuraciones posibles de acuerdo con esos instrumentos y sus variaciones.

CUADRO 4.1.
CONFIGURACIONES POSIBLES DE LOS INSTRUMENTOS DEL RÉGIMEN DE FINANCIAMIENTO
RESPECTO A LA PROMOCIÓN DE LA CALIDAD DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

<i>Subvenciona la investigación</i>	<i>Subvenciona la capacitación</i>	<i>Subvenciona u otorga prerrogativas para medios de comunicación</i>	<i>Tipo</i>
Sí	Sí	Sí	A
Sí	Sí	No	B
Sí	No	Sí	C
Sí	No	No	D
No	No	No	F
No	No	Sí	G
No	Sí	No	H
No	Sí	Sí	I

Siendo posibles estas configuraciones no todas son igualmente probables o frecuentes en la realidad. Como se verá a continuación, un caso frecuente es la combinación G, a la que se ciñen cinco de los casos estudiados aquí. Menos frecuente pero –en cierto sentido– paradigmática es la configuración F, modelo adoptado en Estados Unidos. Por último, la configuración A se estudia también en este capítulo, en dos casos. El siguiente cuadro relaciona las tres configuraciones mencionadas con una cierta denominación, que pretende transmitir la idea central de cada una de ellas.

CUADRO 4.2.
CONFIGURACIONES DE INSTRUMENTOS Y DENOMINACIONES
DE LOS PRINCIPALES MODELOS DE FINANCIAMIENTO

<i>Configuración</i>	<i>Modelo de financiamiento</i>
A	Proactivo
F	Omitente
G	Difusor

A continuación se presentan los resultados de las configuraciones que presentan ocho países:⁹⁴Alemania, Canadá, España, Estados Unidos, Guatemala, México, Nicaragua y Reino Unido.

Según el cuadro 4.3, Alemania y México constituyen casos en que se estipula apoyar la actividad político-electoral a través de la financiación directa o indirecta a tareas relacionadas con la investigación y la capacitación, así como la presencia en los medios de comunicación.

CUADRO 4.3.
FINANCIAMIENTO PÚBLICO DESTINADO A
TAREAS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

<i>País</i>	<i>Investigación</i>	<i>Capacitación</i>	<i>Acceso a medios de comunicación</i>
Alemania	Sí	Sí	Sí
Canadá	-	-	Sí
España	-	-	Sí
Estados Unidos	-	-	-
Guatemala	-	-	Sí
México	Sí	Sí	Sí
Nicaragua	-	-	Sí
Reino Unido	-	-	Sí

Fuentes: América Latina y España: Daniel Zovatto y Pilar del Castillo, *La financiación de la política en Iberoamérica*, Capel/IIDH, San José, 1998; Alemania y Reino Unido: Francisco Javier Jiménez Ruiz, *Análisis comparado de los sistemas de financiación de los partidos políticos en los países occidentales con especial referencia a España y México*, Editarte, México, 2001; Canadá: Pedro Aguirre (coord.), *Sistemas políticos y electorales contemporáneos*, cuaderno número 4 de la colección, IFE, México, 2001; Estados Unidos: *Federal Election Campaign Act*.

Se puede observar en las determinaciones de los legisladores mexicanos y alemanes la pretensión de fomentar acciones que repercutan en los procesos de la representación política. Así, el financiamiento para actividades de investigación

⁹⁴ Al igual que en los capítulos anteriores, se ha optado por democracias consolidadas y emergentes para advertir la manera en que se encara la cuestión de la calidad en la representación política en ese abanico diverso de diseños institucionales. Por otro lado, en el análisis que sigue no se consideran las democracias en que el voto es obligatorio, debido a que esto introduce un sesgo que eleva las tasas de participación y afectaría los resultados del análisis, particularmente de la eficacia político-electoral.

encaminadas a enriquecer el contenido de las propuestas político-electorales y para actividades de formación del personal político constituyen ejes de la financiación de las actividades políticas en ambos países. Tanto en Alemania como en México la autoridad interviene con apoyos para el acceso a los medios de comunicación.

En México, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales menciona que serán objeto de financiamiento las actividades de capacitación e investigación de los partidos, en tanto entidades de interés público.⁹⁵ Alemania, a su vez, es el otro caso en que se garantiza esta modalidad de financiamiento de la actividad política. El apoyo se brinda a través de la entrega de recursos a las fundaciones políticas de los partidos.⁹⁶

En Canadá, España, Guatemala, Nicaragua y el Reino Unido se estipula sólo otorgar tiempo en los medios de comunicación. El proceso de conversión de las propuestas políticas en votos está considerado en los diseños legislativos de estos cinco casos, al contemplarse que los partidos o candidatos tienen la oportunidad de presentar en los medios de comunicación sus plataformas y programas electorales a los ciudadanos. Mediante este instrumento del régimen de financiamiento se pretende estimular el suministro de la representación política en su fase doctrinario-propositiva.⁹⁷

⁹⁵ En el artículo 49, fracción 7, inciso c, punto 1, se establece que los partidos tendrán derecho al financiamiento público por actividades específicas como entidades de interés público. Tales actividades son: "La educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales [...]", Instituto Federal Electoral, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y otros ordenamientos electorales*, IFE, México, 1999, p. 48. Asimismo se asignan recursos públicos a las agrupaciones políticas nacionales con registro para apoyar sus actividades editoriales, de educación y capacitación política, e investigación socioeconómica y política. Esto refleja que en la lógica de los legisladores mexicanos existe una pretensión promotora, que se traduce en la asignación de recursos con el fin de alimentar el proceso de producción de la representación política, en su fase diagnóstico-interpretativa.

⁹⁶ "La donación de fondos públicos a las principales fundaciones íntimamente asociadas con los [...] partidos políticos más importantes, es una práctica antigua. Éstas operan como instituciones de investigación, publican en forma extensa, otorgan estipendios a escolares y promueven seminarios y cursos de educación cívica. Las fundaciones reciben donaciones en bloque del presupuesto federal. El importe es de alguna manera proporcional a la representación del partido dentro de la dieta federal [...]" Francisco Javier Jiménez Ruiz, *op. cit.*, p. 139. Las fundaciones, que tienen su origen en el periodo posterior inmediato al fin de la segunda Guerra Mundial, inicialmente fueron concebidas como organismos fomentadores de la reeducación institucional democrática de los ciudadanos alemanes; en la actualidad su misión está enfocada a la promoción y al fortalecimiento de los valores democráticos. Esto se lleva a cabo por medio de labores de capacitación a los miembros de los partidos y a los simpatizantes, y de realización de investigaciones.

⁹⁷ Cabe señalar que existen diferentes modalidades en cuanto al acceso a los medios de comunicación. Algunas legislaciones estipulan algún tipo de prohibiciones (en Alemania, España y el Reino Unido está prohibido contratar tiempo en los medios de comunicación, principalmente en la televisión, para

Finalmente en Estados Unidos no se considera, de manera expresa en la legislación en materia de financiamiento, la ayuda para actividades de investigación, capacitación o acceso a los medios de comunicación para los candidatos o partidos. El financiamiento se encamina al apoyo de gastos de los candidatos en las elecciones primarias y generales, así como los gastos de partidos para elegir a su candidato presidencial a las convenciones nacionales.

De la anterior observación de los tres instrumentos de los regímenes de financiamiento no se sigue, empero, que los legisladores en Estados Unidos tengan escaso interés por incentivar la calidad de la representación política o que en Alemania y México exista una elevada pretensión promotora de la misma. Más bien, para advertir la pretensión promotora de los diseños institucionales hay que tomar en cuenta las consideraciones que pudieron hacer los legisladores a este respecto. Excepto en el acceso a los medios de comunicación, existen sustitutos: no siempre es necesario ni pertinente intervenir en el ámbito del financiamiento de la actividad representativo-política.

Para entender esta aparente omisión de los legisladores en los países en donde no se apoya con recursos públicos las actividades de investigación y capacitación política se requiere conocer el entorno en que se desarrolla la acción legislativa. De esta manera se advertirá que la provisión del bien representación política no supone una perspectiva estatizante en cuanto al financiamiento.

La riqueza de la vida pública es un sustituto eficiente del financiamiento destinado a la fase diagnóstico-propositiva. Indicadores apropiados de esta riqueza pueden ser el número de centros de investigación dedicados al estudio de los problemas públicos, el número de revistas especializadas en las diversas materias, el número de órganos de difusión de grupos organizados de ciudadanos, entre otros más. Con todo, es posible obtener un acercamiento apropiado por medio de dos indicadores que ofrecen pautas para dicha riqueza. El cuadro 4.4 muestra que cinco países cuentan con un entorno favorable para la riqueza de la vida pública.⁹⁸ Todos

publicidad); mientras que otras se caracterizan por establecer un acceso más abierto (Guatemala, México, Nicaragua y Estados Unidos).

⁹⁸ Para observar el entorno para la riqueza de la vida pública se revisaron los resultados del estudio más reciente de *Freedom House* a propósito de la evaluación de los derechos políticos y las libertades civiles en el mundo. Respecto a los derechos políticos se considera lo siguiente: posibilidad de los ciudadanos para participar libremente en los procesos políticos, lo cual implica elecciones libres y competitivas; los ciudadanos disfrutan un estatus de autodeterminación y un alto grado de autonomía; los grupos minoritarios tienen razonables niveles de autodeterminación y pueden participar en las decisiones de gobierno a través de diversos mecanismos. A su vez, las libertades civiles incluyen la libertad de expresión y creencia; la libertad de asociación y organización; respeto de los derechos humanos y acatamiento del imperio de la ley; la autonomía personal y los derechos económicos de los ciudadanos,

esos casos, con la excepción de Alemania, no estipulan en sus reglas de financiamiento acciones encaminadas a la investigación. Por tanto, la aparente omisión de los legisladores probablemente obedece a la existencia de una vasta red de organismos (universidades, fundaciones y asociaciones civiles) que tienen entre sus actividades sustantivas la realización de investigaciones sobre la vida social y los problemas públicos. Tales investigaciones constituyen material valioso para que los partidos elaboren sus respectivos planteamientos político-electoral. Según esta perspectiva, resulta poco pertinente destinar financiamiento público a los partidos para que lleven a cabo ellos mismos esta fase diagnóstico-interpretativa en la representación política, habiendo una infraestructura eficiente y prestigiada de producción y difusión de conocimiento sobre la vida social.

entre otras cuestiones. La evaluación de los derechos políticos y las libertades civiles se hace con base en una escala que va del 1 al 7, donde 1 representa el entorno más libre y 7 el menos libre. Así, cabe suponer que la mayor riqueza de la vida pública se encuentra en los países que gozan de un entorno favorable en materia de derechos políticos y libertades civiles, puesto que el carácter abierto y plural permite la proliferación de muchas expresiones. Véase Freedom House, "Freedom in the World 2000-2001", disponible en <http://www.freedomhouse.org/research/freeworld.htm> (fecha de consulta: julio de 2002).

CUADRO 4.4.
ENTORNO PARA LA RIQUEZA DE LA VIDA PÚBLICA

<i>País</i>	<i>Entorno para la riqueza de la vida pública*</i>
Alemania	Alto
Canadá	Alto
España	Alto
Estados Unidos	Alto
Guatemala	Bajo
México	Medio
Nicaragua	Bajo
Reino Unido	Alto

* Para determinar el tipo de entorno que corresponde a cada país, se considera que: *a)* es alto cuando reciben una calificación de 1 a 2 en materia de derechos políticos y libertades civiles, *b)* es medio cuando su calificación es de 3 a 4 y *c)* bajo cuando registran puntaje de 5 a 7.

Fuente: elaboración propia con base en "Freedom in the World 2001-2002", disponible en

<http://www.freedomhouse.org/research/freeworld.htm> (fecha de consulta: julio de 2002).

Estados Unidos es quizá el ejemplo más notorio de esta situación. Para nadie es un secreto el hecho de que los dos principales partidos políticos se nutren de los estudios que se realizan en los centros de investigación de las universidades o en fundaciones como Rockefeller o Ford, por mencionar sólo dos de ellas. Las actividades de investigación tienen lugar en ámbitos que están fuera de la tutela estatal. En la lógica de los legisladores estadounidenses probablemente se consideró redundante incluir en el régimen de financiamiento subvenciones para esta actividad, puesto que existen espacios alternativos que cumplen con el mencionado propósito. Una lógica semejante puede atribuirse a los demás casos.⁹⁹

⁹⁹ Pueden intervenir en esta determinación otros factores como el conjunto de suposiciones que adoptan, independientemente de su pertenencia partidaria, los grupos políticos; el equivalente de lo que en el campo de la ciencia se conoce como *paradigma*. Un estudio que abunda en las tradiciones existentes en las relaciones entre el campo científico-social y la esfera política es: Peter Wagner, Carol Hirschon Weiss, Björn Wittrock y Hellmut Wollman (comps.), *Ciencias sociales y estados modernos. Experiencias nacionales e incidencias teóricas*, FCE, México, 1999.

En cambio México, que registra un entorno de riqueza de la vida pública de nivel medio, contempla financiamiento a la investigación. Esta situación puede interpretarse como una medida del legislador para incidir, a través de este instrumento, en la producción de la primera fase de la representación política. La estipulación en esta materia proviene de las reformas de 1990 y probablemente está relacionada con el fuerte grado de influencia del gobierno en los medios de comunicación y, en general, con las comunidades de investigación.

En lo que se refiere a la capacitación de los cuadros partidistas, también existen sustitutos. Podría considerarse que la estructura de instituciones de educación superior es un sustituto suficiente de la capacitación de los cuadros políticos. Sin embargo, debido al alto grado de especialización del trabajo político, el espacio donde en mayor medida es posible acumular experiencia, conocimientos y competencias es el propio trabajo político. La tradición legislativa es un mecanismo de transmisión y acumulación de saberes, claramente relacionados con la estabilidad y duración de las organizaciones partidistas. La posibilidad de reelección constituye un elemento más que fomenta la capacitación de los actores políticos.

En Alemania, Canadá, Estados Unidos y el Reino Unido es razonable hablar de una importante tradición legislativa. En efecto, en esos países la reelección de los legisladores está permitida,¹⁰⁰ la democracia goza de comprobada consolidación y es probable que el proceso de reclutamiento de los que aspiran a convertirse en representantes obedezca a criterios rigurosos. La visión en conjunto indica que la responsabilidad de los representantes es un proceso que se deriva de las condiciones competitivas que privan en el entorno político. La competencia supone que la responsabilidad es un atributo que el sistema induce y estimula en los actores: los representantes se encuentran exigidos a rendir cuentas y a hacerse responsables de sus decisiones ante el conjunto de ciudadanos, independientemente de la perspectiva ética a la que se adhieran. Quien no procede de esta manera, simplemente fracasa en su intento de ganar las adhesiones de los electores. En el entorno político existen los incentivos para que esté presente la responsabilidad de los representantes; una consideración así hace poco justificable asignar una partida específica del financiamiento a la mencionada actividad.

¹⁰⁰ Más adelante se argumenta que la posibilidad de reelección es un atributo del régimen que puede incidir en que la responsabilidad sea más probable.

Calidad en la representación política

Fidelidad

Si la fidelidad de la representación política estriba en la sensación de los ciudadanos de que las propuestas de campaña y el desempeño de los órganos de representación expresan estados de cosas pertinentes para su tratamiento político, entonces la calidad de la representación política, en lo que se refiere a este aspecto, puede observarse por las declaraciones de los ciudadanos respecto a los partidos, los candidatos, los representantes o el propio órgano de representación. Si el ciudadano declara confiar en uno de ellos (la mejor opción es el representante), se desprende que está presente el rasgo de la fidelidad, desde el punto de vista del ciudadano. Este indicador puede considerarse apropiado, además, por su disponibilidad para muchos países.

CUADRO 4.5.
CONFIANZA EN ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN

<i>País</i>	<i>Confianza%</i>	<i>Fidelidad*</i>
Alemania	40	Baja
Canadá	37	Baja
España	45	Media
Estados Unidos	76	Alta
Guatemala	13	Muy baja
México	25	Baja
Nicaragua	24	Baja
Reino Unido	47	Media

*Para determinar la fidelidad se agruparon los valores de acuerdo con lo siguiente: 0-20 *muy baja*, 21-40 *baja*, 41-60 *media*, 61-80 *alta* y 81-100 *muy alta*.

Fuente: Guatemala, México y Nicaragua: Latinobarómetro 2001 (comprende la suma de las alternativas “muchacha” y “algo” a la pregunta ¿cuánta confianza tiene en el Congreso Nacional?); Alemania, España y Reino Unido: Eurobarómetro 2001 (registra el porcentaje de ciudadanos que confían en el Parlamento Nacional y en los partidos políticos); Canadá: “Trust and Confidence in Public Institutions” (hace referencia al porcentaje registrado respecto a la confianza de los canadienses en los “políticos”) y Estados Unidos: Princeton Survey Associates (comprende la suma de las opciones “muchacha” y “algo” de confianza en el Congreso).

Estados Unidos es el único caso que registra una alta fidelidad, lo que supone la existencia de vínculos estrechos de comunicación e identificación entre los representantes y los representados. El *demos* estadounidense tiene la sensación de que los representantes lo hacen presente a través de sus planteamientos políticos y en las decisiones que adoptan. En sentido opuesto se encuentra Guatemala. Los mecanismos de cercanía entre los gobernantes y los gobernados se encuentran en un mejor nivel en España y el Reino Unido, donde se observa una fidelidad media. En cuatro casos (Alemania, Canadá,¹⁰¹ México y Nicaragua) la confianza manifestada por los ciudadanos en sus respectivos órganos de representación indica una fidelidad

¹⁰¹ Los resultados muestran que Canadá enfrenta problemas de confianza y credibilidad en la clase política. El indicador de mediados de los años noventa está lo suficientemente cerca del nivel *medio* como para recibir ese trato, aunque con la información disponible se encuentra en un nivel *bajo*. Véase el Anexo III para los detalles.

baja. Cabe mencionar que ningún país de la muestra seleccionada alcanza el nivel de muy alta fidelidad.

Eficacia político-electoral

En cuanto a la eficacia, lo que se requiere observar es la capacidad del conjunto de actores políticos para convertir sus planteamientos en votos. Es posible construir un indicador que lo exprese adecuadamente y que esté asociado con el régimen de financiamiento. Para cada elección, el legislador en su carácter de asignador de recursos (presupuestador) y el organizador de las elecciones en su carácter de responsable del cálculo del costo total de la elección, prevén un monto total de recursos (considerando asignaciones públicas, topes a los gastos de campañas, límites a las aportaciones privadas, entre otros) con los cuales se considera que resulta suficiente para que los planteamientos de los partidos lleguen a todos los electores y éstos elaboren su decisión respecto al sufragio. Este monto total, dividido entre el número de electores, arroja un costo de la elección por ciudadano, que constituye una medida de la eficacia política prevista con la respectiva restricción presupuestal.

Si se toma en cuenta no el total de electores potenciales sino sólo los que efectivamente sufragaron, se obtiene el costo de la elección por elector efectivo. La diferencia entre ese costo y el originalmente previsto arroja una tasa de desperdicio del gasto destinado a la provisión de la representación política, y la diferencia de la unidad (por ejemplo, 100%, o, sencillamente, 1, si la tasa se mide en el rango del cero al uno) da como resultado una tasa de efectividad político-electoral.¹⁰²

El siguiente cuadro ofrece una visión de conjunto de la eficacia político-electoral de los países considerados.

¹⁰² Al conjunto total de votos emitidos debería restarse la suma total de votos obtenidos por medio de recursos no político-comunicativos, fenómeno conocido en México como *compra y coacción del voto*. Sin embargo, en ausencia de tal información, procede adoptar el supuesto de que la eficacia es político-electoral, no imputable a factores exógenos. Un supuesto así es muy difícil poder sostenerlo en países como México, con tradiciones autoritarias y segmentos muy amplios de población pobre. Por eso es de la mayor importancia mencionarlo aquí, independientemente de que con las dotaciones de información disponible pueda solventarse el problema analítico que se origina.

CUADRO 4.6.
EFICACIA POLÍTICO-ELECTORAL
SEGÚN COSTO INDIVIDUAL DE LA VOTACIÓN

<i>País y año de la elección</i>	<i>Índice de eficacia*</i>
Alemania, 1994	Alto
Canadá, 1997	Medio
España, 1996	Alto
Estados Unidos, 1996	Medio
Guatemala, 1995	Muy bajo
México, 1997	Bajo
Nicaragua 1996	Bajo
Reino Unido, 1997	Medio

*En el anexo III se ofrecen los detalles acerca de la forma en que se ha construido el índice.

Fuente: elaboración propia con base en: "El costo de las elecciones. Comparación del costo electoral en varios países del mundo", documento de Transparencia-Perú y en: "Voter Turnout", base de datos de International Institute for Democracy and Electoral Assistance, disponible en http://www.idea.int/vt/country_view.cfm (fecha de consulta: agosto de 2002).

Alemania y España registran índices altos de eficacia político-electoral: esto es, en esas democracias el conjunto de partidos que compiten para convertir sus propuestas electorales en votos se desempeñan con elevada capacidad para llevar a cabo esa conversión. El margen de desperdicio es poco significativo. En México y Nicaragua se observan índices bajos de eficacia, lo cual supone que la capacidad de los partidos es débil. Tres democracias consolidadas (Canadá, Estados Unidos y Reino Unido) se ubican en una posición intermedia, suficiente para preservar sus diseños institucionales democráticos. No se registra ningún caso de muy alta eficacia.

Responsabilidad

La responsabilidad es un atributo de la calidad de la representación política que puede observarse por medio de mecanismos para incentivar a los representantes

para cultivar las relaciones con el electorado y para actuar de manera comprometida en las decisiones que adopte.

Un indicador para observar la responsabilidad es la existencia de la reelección en los órganos representativos (Congreso o Parlamento). Si es constitucionalmente permitida, cabe suponer que los representantes desarrollarán sus actividades de forma más responsable, dado que existe la condición para que se esfuercen por estimular una actitud de compromiso con los ciudadanos. De no hacerlo así, la posibilidad de que sea nuevamente elegido se reduce. En cambio, en los regímenes políticos donde no se estipula la reelección, el compromiso es bajo. En el cuadro 4.7 se ofrece el panorama de este atributo en los ocho países seleccionados.

CUADRO 4.7.
TRADICIÓN LEGISLATIVA: REELECCIÓN DE
REPRESENTANTES Y ESTATUS DEL RÉGIMEN POLÍTICO

<i>País</i>	<i>Reelección en los Parlamentos o Congresos Nacionales</i>	<i>Estatus de la democracia</i>
Alemania	Sí	Consolidada
Canadá	Sí	Consolidada
España	Sí	Consolidada
Estados Unidos	Sí	Consolidada
Guatemala	Sí	Emergente
México	No	Emergente
Nicaragua	Sí	Emergente
Reino Unido	Sí	Consolidada

Fuente: elaboración propia con base en "Electoral System Design", base de datos de International Institute for Democracy and Electoral Assistance, disponible en <http://www.idea.int/esd/index.cfm> (fecha de consulta: agosto de 2002).

En el siguiente cuadro se ofrece la visión en conjunto respecto a los tres atributos de la calidad en la representación política.

CUADRO 4.8.

LA CALIDAD DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN LOS PAÍSES SELECCIONADOS

<i>País</i>	<i>Fidelidad</i>	<i>Eficacia</i>	<i>Condiciones para la responsabilidad</i>
Alemania	Baja	Alta	Sí
Canadá	Baja	Media	Sí
España	Media	Alta	Sí
Estados Unidos	Alta	Media	Sí
Guatemala	Muy baja	Muy baja	Sí
México	Baja	Baja	No
Nicaragua	Baja	Baja	Sí
Reino Unido	Media	Media	Sí

Fuente: elaboración propia con base en los cuadros 4.5, 4.6 y 4.7.

Guatemala, México, Nicaragua y Reino Unido son los casos en que la fidelidad y la eficacia reportan similar calificación en la calidad en la representación política. En los restantes casos se observa una situación de distinta evaluación en las dimensiones; por ejemplo, en Alemania, Canadá y España la eficacia registra mejor posición que la fidelidad. En tanto que Estados Unidos presenta una situación inversa: la fidelidad es alta y la eficacia media

Hallazgos

Al relacionar las diferentes configuraciones de los regímenes de financiamiento con los resultados que arrojan los indicadores de la calidad, es posible observar una serie de patrones que pueden considerarse hallazgos o indicios sólidos en relación con la capacidad de dichos regímenes para modificar la calidad de la representación política. Después del siguiente cuadro, que reúne los componentes de esta parte del estudio, se enumeran los cuatro hallazgos principales del capítulo.

CUADRO 4.9.

TIPO DE RÉGIMEN DE FINANCIAMIENTO Y CALIDAD DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

<i>Tipo de régimen</i>	<i>País</i>	<i>Fidelidad</i>	<i>Eficacia</i>	<i>Responsabilidad</i>	<i>Calidad de la representación*</i>
<i>Proactivo</i>	México	Baja	Baja	No	Baja
	Alemania	Baja	Alta	Sí	Media
<i>Difusor</i>	España	Media	Alta	Sí	Alta
	Canadá	Baja	Media	Sí	Media
	Reino Unido	Media	Media	Sí	Media
	Guatemala	Muy baja	Muy baja	Sí	Muy baja
	Nicaragua	Baja	Baja	Sí	Baja
<i>Omitente</i>	E. U.	Alta	Media	Sí	Alta

*En el anexo III se detalla el procedimiento para determinar el nivel en la calidad de la representación política.

Fuente: elaboración propia con base en los cuadros 4.3 y 4.8.

1. Alemania y México se ubican en el mismo tipo de régimen de financiamiento (designado aquí *proactivo*). Los dos países tienen en común, en cierto nivel de detalle de las respectivas caracterizaciones, los tipos de regímenes de financiamiento (subvenciones a las tareas de investigación, capacitación y difusión en los medios de comunicación masiva), pero presentan resultados ostensiblemente diferentes en la calidad de la representación política. El resultado de México se forma por una baja eficacia político-electoral de los partidos mexicanos y también por el precario grado en que los ciudadanos confían en el Congreso. En Alemania, por su parte, pese a que los índices de confianza son bajos, los partidos poseen alta eficacia político-electoral y el régimen político induce a los representantes a actuar responsablemente ante el *demos*, por medio de la determinación que permite a los representantes reelegirse. En otras palabras, mientras en Alemania los partidos despliegan con mejores resultados su capacidad de convencimiento y existe una sólida tradición legislativa, en México el nivel de convencimiento de los partidos es abismalmente menor y la tradición legislativa, de la que puede hablarse sólo recientemente, está en proceso de construcción.

El legislador alemán legisló para erradicar de la clase política el legado nacionalsocialista, y ello determinó especialmente la definición de las subvenciones a la capacitación. Puede no ser exagerado afirmar que el propósito de fondo era generar una nueva clase política o reconvertirla, con miras a la nueva condición democrática. Este proceso en Alemania tiene alrededor de 50 años; en México, por contraste, la definición del legislador proviene apenas de 1990, como se ha señalado páginas atrás.

Al importar regímenes de financiamiento de otras latitudes es imprescindible tomar en cuenta que los resultados pueden diferir, y lo decisivo es no obtener conclusiones apresuradas, sino seguir observando los resultados que se obtienen. La carencia de los sustitutos eficientes de la investigación y la capacitación, es decir, la riqueza de la vida pública y la tradición legislativa, constituyen los argumentos más fuertes para inducirlos por medio de la actividad legislativa. En México, ello se produjo con las negociaciones de la reforma por medio de la cual se creó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

2. El grupo más numeroso de los estudiados es el de las organizaciones estatales cuyo activismo en la promoción de la calidad de la representación política se limita al financiamiento del acceso a los medios de comunicación, modelo denominado aquí *difusor*. Pueden establecerse tres subgrupos de calidad de la representación dentro de este tipo: alta, media y baja. El primero está ocupado exclusivamente por España, el segundo por Canadá¹⁰³ y el Reino Unido y el tercero por Guatemala y Nicaragua.

El inactivismo parcial, común en todos los países, no se traduce en resultados iguales en cuanto a la calidad de la representación. La diferencia entre los países con resultados altos y medios y los países de resultados precarios sólo se puede explicar por los factores sistémicos del régimen político, especialmente por la riqueza de la vida pública y la tradición legislativa. Con mayor grado de certeza puede afirmarse que esas diferencias no las puede explicar el régimen de financiamiento.

Ahora bien, las diferencias entre España, Canadá y el Reino Unido son menos pronunciadas que las existentes entre Guatemala y Nicaragua. En el primer caso España se distingue de los otros dos sólo en el nivel de la eficacia, siendo igual a ellos en fidelidad y responsabilidad.

Las diferencias, en especial las de fidelidad y eficacia, pueden atribuirse a la presencia (o ausencia) de sucedáneos de los recursos propios del régimen de financiamiento. Es aceptable pensar que en España, Canadá y el Reino Unido la

¹⁰³ Véase la nota 101.

investigación académica, la sociedad civil y los cuadros de los partidos políticos se encuentren en un estadio de desarrollo más avanzado que Nicaragua y Guatemala, donde el fin del periodo de conflictos armados e ingreso a un régimen democrático es relativamente reciente. Para estos dos últimos países, el hecho de dejar que la fidelidad y la eficacia se desenvuelvan conforme lo determinen el desarrollo social y educativo del país puede ser contrario al avance de la calidad de la representación política.

3. Hay dos casos, por lo menos, en que es posible encontrar resultados semejantes en lo que se refiere a calidad, generados por regímenes de financiamiento diferentes. España y Estados Unidos obtienen los resultados más altos en las tres dimensiones de la calidad en la representación política, con distintas configuraciones en cuanto a los regímenes de financiamiento. La diferencia entre ambos es que en Estados Unidos se omite toda determinación legislativa en los tres rubros que se consideran para este análisis, mientras que España tiene previsto subvencionar el acceso a los medios de comunicación para que los partidos divulguen su oferta. El examen de lo que ofrece el cuadro resumen permite advertir que la calidad de la representación política en Estados Unidos está fuertemente determinada por la fidelidad, esto es, la sensación entre los ciudadanos de que lo que dicen o hacen los congresistas, los candidatos, los partidos o incluso el propio Congreso es digno de confianza.

La capacidad de convertir los planteamientos políticos en votos, en contraste, es más alta en España que en Estados Unidos, al menos de acuerdo con lo que expresan los datos disponibles. La calidad de la representación política en Estados Unidos descansa en una civilidad que no se traduce necesariamente en participación política, como lo revela el hecho de que la eficacia está en el nivel medio, pero sí en dosis importantes de confianza en el Congreso, expresión de que el sistema actúa con grados significativos de fidelidad desde el punto de vista de los ciudadanos, que por lo demás constituye la perspectiva importante al tratar temas de calidad. En contraste, en España la fidelidad es menor, en la medida en que son menos los ciudadanos españoles que declaran confiar en su órgano de representación y en los partidos, pero es mayor la capacidad de convertir los planteamientos en votos.

El resultado más importante de esta comparación es que el modelo *omitente* de régimen de financiamiento, caracterizado por la inacción del legislador en los tres rubros, ofrece resultados equiparable a un régimen de financiamiento que tampoco otorga subvenciones a la investigación y a la capacitación, pero que garantiza el acceso de las opciones partidistas a los medios de comunicación. En España se incrementa la eficacia político-electoral, con todo que los indicadores de fidelidad

apenas alcanzan la categoría de *medio*. Al proverbial modelo de participacionismo cívico de los estadounidenses se opone un modelo de aparente mayor capacidad movilizadora de los partidos, pues lo consiguen sin contar con dosis importantes de confianza. ¿Es posible afirmar que el régimen de financiamiento contribuye a explicar esta diferente composición de los casos “exitosos” de la muestra? La respuesta más rigurosa es: no hay razones para rechazar la suposición de que el régimen de financiamiento contribuye en ello, pues otros factores tienden a ser diferentes en el sistema, como la tradición política de la democracia, el presidencialismo estadounidense y el semipresidencialismo español, el grado de consolidación de uno y otro casos, entre otros factores posibles.

4. Por último, en un grado relativamente menor de éxito, coinciden en resultados positivos Alemania, por un lado, con el modelo *proactivo* (en los tres aspectos el legislador introduce una disposición que implica desembolsos de recursos públicos), y el Reino Unido (e incluso en cierto sentido Canadá), por el otro. Los resultados son semejantes con diferentes configuraciones de los respectivos regímenes. Tanto en el Reino Unido como en Canadá, la capacidad de los partidos para convertir sus planteamientos políticos en votos se encuentra en el nivel medio, mientras que en Alemania ese nivel se encuentra en la categoría alta.

En paralelo, mientras los resultados de las encuestas sobre confianza en Alemania indican que la sensación de fidelidad entre los ciudadanos es baja, en el Reino Unido es media (Canadá ha experimentado caídas importantes en este rubro en las últimas décadas, sin embargo está muy cerca del nivel medio en este indicador). Alemania, por su parte, se recupera por una alta capacidad de convertir los planteamientos en votos, que contrasta, al menos por lo que hace a los resultados empleados, con la del Reino Unido y la de Canadá.

Si los regímenes de financiamiento son diferentes en estos casos, pero obtienen resultados semejantes, se infiere que la semejanza en los resultados puede deberse a otros factores distintos de las características de dichos regímenes. Con el riesgo que entraña elaborar afirmaciones sin conocimiento contextualizado y en detalle de estos países, tendría que seguirse de lo anterior que si los alemanes decidieran modificar su régimen retirando las subvenciones para investigación y capacitación, y dejando como está la determinación de otorgar acceso a los medios de comunicación, la calidad de la representación política no sufriría menoscabo alguno o significativo; a la inversa, si el legislador del Reino Unido y el de Canadá decidieran determinar subvenciones para las fuerzas políticas en competencia, la calidad de la representación política tampoco se vería perjudicada.

Evidentemente, como está planteado en el segundo punto de este capítulo, la tradición legislativa y la riqueza de la vida pública –dos aspectos exógenos a los regímenes de financiamiento– contribuyen poderosamente a la calidad de la representación política en los países mencionados. Es precisamente la carencia de ambos factores lo que explica mejor la baja calidad de la representación en Guatemala y Nicaragua. En estos países, pese a que se trata de democracias de emergencia reciente, el legislador no se ha mostrado activo en la determinación de estimular la *reconversión de la clase política*, que es condición mínima indispensable para que la representación empiece a generar efectos benéficos. En estos casos la importación de modelos de regímenes de financiamiento no genera impactos dignos de ser mencionados en la calidad de la representación, que en el caso de Guatemala se encuentra en el grado de mayor precariedad. Probablemente, el activismo legislativo –considerando por supuesto los riesgos de la propensión rentista– tendría que ser acompañado de impulsos importantes a la vida pública y a la formación de una clase política dispuesta a comprometerse con la elevación de la calidad de la representación política.

5. Recapitulación de resultados y discusión final

Calidad vs. rentismo

ALGUNOS ASPECTOS DEL RÉGIMEN DE FINANCIAMIENTO de la actividad político-electoral en México están sujetos a puntos de vista controvertidos. Constituye un campo temático que tiene que ver con las opciones que se enfrentan en el ámbito de la competencia política. Considerando como dado el hecho de que dicho régimen puede contribuir de manera significativa a determinar la configuración de la competencia político-electoral, queda abierto el debate acerca de la opción que se ha adoptado en cuanto a la forma de la competencia y el papel que desempeñará en ella el régimen de financiamiento. Haciendo uso del concepto de sistema de partidos elaborado por Sartori, tanto la cantidad de participantes en el sistema de partidos como la probabilidad de que se sostengan las opciones políticas capaces de atraer minorías o con escasa capacidad para participar en la competencia política, dadas sus dotaciones de recursos, son dos circunstancias claramente influidas por el régimen de financiamiento. Sin financiamiento público y sin condiciones de acceso relativamente benévolas, las oportunidades de una opción político-partidaria así se reducirían probablemente por debajo del umbral mínimo requerido para hacer significativa su presencia en la competencia político-electoral. Por consiguiente, la configuración del sistema de partidos y, por tanto, la competencia político-partidaria –entendida como un bien público que deriva del entorno institucional del que los actores políticos reciben los incentivos para mejorar su desempeño– está, al menos, codeterminada por el régimen de financiamiento.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Si en determinada situación el legislador llegó a considerar que este aspecto del régimen democrático podía ser *determinante*, resultaría evidente que estaba equivocado, puesto que el régimen de financiamiento cuando mucho puede forjarse con miras a corregir determinadas propensiones o riesgos de la competencia político-partidaria. Tal es el caso de la grave *falla de mercado* implicada en un régimen donde el financiamiento de la actividad política quedara librada a la libre iniciativa de los grupos e individuos, como se describe en el capítulo 1.

Desde el punto de vista más reciente de Peter Mair, orientado a definir sobre la base de otros criterios las estructuras de la competencia,¹⁰⁵ cabría afirmar que los regímenes de financiamiento pueden contribuir a que dichas estructuras se cierren o abran en mayor o menor medida.

En México, durante los años noventa se vivieron dos procesos de forma más o menos simultánea, pero que conviene distinguir y considerar por separado. Por una parte, el proceso de *instauración de condiciones de competencia*, que en buena medida habían estado apenas formalmente estipuladas pero proscritas en la práctica por los enormes grados de discrecionalidad de quienes operaban organismos estatales a favor de uno de los partidos. La democratización mexicana fue un proceso de creación de las condiciones que permitieron a los grupos opositores tener a su alcance oportunidades razonables de competir con el entonces llamado *partido de Estado*, mejor conocido por sus siglas: PRI.

Por otra parte, el proceso de creación de las mencionadas condiciones implicó necesariamente –del mismo modo que cualquier contenido implica una determinada forma– una cierta *estructuración de las condiciones de la competencia*. No es posible identificar la situación vigente en el periodo de la hegemonía priísta con una estructura *cerrada*, con todo y que la expresión podría sugerir esa imagen, por la razón de que el concepto de *estructura de la competencia* supone que existe efectivamente competencia. En el periodo de la democratización mexicana han permanecido dos tendencias aparentemente contrarias: *a)* un proceso de oligopolización en tres partidos con estructuras duopólicas o bipartidistas en algunas entidades federativas y *b)* una serie de ocasiones en que se ha desafiado el carácter oligopólico del sistema de partidos con la entrada de institutos políticos que presentan propuestas de manera tal que en mayor o menor medida han contribuido a reducir el marcado sesgo oligopólico, sin que se haya, sin embargo, abierto la competencia más allá de la estructura oligopólico-tripartidista: PAN, PRI y PRD.

Si en el capítulo 2 el caso mexicano aparece como el de una estructura *abierta* de la competencia es porque el análisis observa el proceso de transición en conjunto. Y comparado con la composición de los órganos de representación y el propio Poder Ejecutivo, sin lugar a dudas la estructura de la competencia es más abierta en la actualidad que en el periodo anterior, caracterizado por la hegemonía priísta. Sin embargo, es un asunto discutido si la estructura de la competencia posee el máximo

¹⁰⁵ Peter Mair, “Party Systems and Structures of Competition”, en Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi y Pippa Norris, *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective*, Sage Publications, Thousand Oaks/Londres/Nueva Delhi, 1996, pp. 83-105.

grado de apertura que le resulta posible. En efecto, no es inusitada la creencia de que los problemas de la credibilidad y las percepciones de los ciudadanos en relación con la calidad de su desempeño puede estar asociado con el carácter oligopólico del sistema de partidos. Independientemente de la relevancia del tema y de la verdad que pueda poseer una tesis así, en lo que se debe insistir es que el tema del carácter oligopólico de la actividad político-partidaria tiene dos dimensiones que deben distinguirse: *a)* el hecho de que la política es una actividad de minorías; la mayoría de la población participa en política sólo y de manera intermitente, cuando es el caso, por vía electoral y *b)* el carácter oligopólico del sistema de partidos no tiene que ver –por formularlo de un cierto modo– con esa estructuración profunda de todo sistema político pasado, presente o futuro.

El oligopolio político-partidista es tema digno de ser tomado en cuenta cuando las opciones disponibles para el electorado tienen implicado un sesgo contra un cierto segmento de la población, tal que se impide la expresión política de dicho segmento. Se trata en ese caso de un problema en que el sistema de partidos está reprimiendo la posibilidad expresiva de un segmento del *demos*. Más frecuente, sin embargo, es que la organización oligopólica del sistema de partidos genere problemas de baja calidad en las tareas de representación política. Como se expone en el capítulo 4, la calidad es una característica de la representación política que no muestra una conexión sistemática con algún tipo de estructura de la competencia. De acuerdo con los instrumentos de medición empleados a lo largo de este trabajo, la alta calidad de la representación política en España y Estados Unidos se relaciona con estructuras cerradas de la competencia; Francia posee una estructura abierta de la competencia, y es improbable que se cuestione la calidad de la representación política en ese país, una de las sedes de la fundación histórica de la democracia y de las formas modernas de representación.

La razón de que las variaciones en la estructura de la competencia no se relacionen sistemática ni –mucho menos– necesariamente con la calidad de la representación política es que esta última responde a otros estímulos. Mientras la apertura de la estructura de la competencia amplía las opciones dentro del marco general del oligopolio que un grupo social (los políticos profesionales) ejerce sobre la actividad política, proponerla como objetivo de una política pública en la materia sólo tendría sentido si se muestra inequívocamente que una estructura cerrada dejaría fuera del sistema de representación a grupos políticamente significativos e irreductibles a las opciones de partidos existentes en la estructura cerrada. Pero fuera de ello, las estructuras cerradas o abiertas han de considerarse en cierto sentido como *dadas* por las tendencias e inercias del sistema político de cada Estado nacional.

De ser éste el caso, la diferencia relevante en el sistema de partidos y en el punto de vista del legislador comprometido en la tarea de diseñar un régimen de financiamiento de la actividad político-electoral es la que existe entre los regímenes que consiguen calidad en la representación y tendencias a la preservación del propio régimen democrático, y los que no lo logran. Modificar el régimen de financiamiento con el fin de impactar en la estructura de la competencia cuando ya no hay mejoras posibles en la representatividad global del sistema (que no haya nadie más a quien incluir en la representación política, que haya sido excluido previamente por sesgos en la normatividad de la competencia) es un error, según los resultados del análisis desarrollado hasta aquí. Los problemas que restan son de calidad y de sustentabilidad; el número de participantes no está asociado a ello.

Esto es más claro si se considera un aspecto hasta aquí sólo implícito en el análisis. Al relajar los criterios de elegibilidad para las actividades de financiamiento, independientemente de que ello pueda o no generar impactos en la estructura de la competencia o en la calidad de la representación política, el hecho es que se eleva el riesgo de estimular la propensión rentista de los actores políticos. Al abrir la competencia probablemente los efectos en la calidad sean marginales o insignificantes, con el defecto adicional de que se eleva el rentismo, con cargo a los contribuyentes, y con altos costos de oportunidad atribuibles a dicho rentismo (sobre todo si la mitad de la población vive en condiciones de pobreza como en el caso mexicano); a cambio de ello, es posible que, además de no impactar la calidad de la representación, contribuya a elevar el descrédito e impopularidad de la actividad de los políticos.

Desde el punto de vista del Instituto Federal Electoral, coincidente en este punto con el interés público, la tarea de mayor significación consiste en una *desconstrucción de la definición dominante del problema*: la alternativa que enfrenta el régimen político mexicano no es la de abrir o cerrar la estructura de la competencia, sino determinar si se ha alcanzado el óptimo en materia de capacidad representativa del sistema. La pregunta es: ¿hay alguien que con la actual estructura de la representación es imposible que sea representado dadas sus propias preferencias? Si la respuesta es positiva, está abierta la discusión sobre la estructura (cerrada/abierta) de la competencia. Si la respuesta es negativa, el tema o asunto está, como se podría decir, *históricamente superado*: no se justifica una construcción del problema en esos términos. Pero en cualquiera de los dos casos, habida cuenta de los continuos fracasos de los experimentos que se han emprendido en lo que respecta a elevar la calidad de la representación política, hay que insistir en que el problema en la actual fase del proceso político mexicano es de calidad de la representación y de

sustentabilidad de la democracia. Y, simultánea o alternativamente, debe insistirse en que los intentos de abrir la estructura de la competencia entraña el elevado riesgo de estimular antes el rentismo político partidario que el interés en llevar a cabo la representación política con calidad. Hay datos que sugieren fuertemente la existencia de la propensión mencionada. En conjunto, la actividad político-partidista, en su condición actual, padece de una alta adicción al financiamiento público. Del total de financiamiento recibido por los partidos en 2000, en muchos sentidos histórico por la significación de la elección presidencial, los recursos públicos recibidos por los partidos políticos en su conjunto representó 85% del total. Ahora bien, esta adicción parece ser sistemática: en 2001, año no electoral –en el ámbito federal– los partidos recibieron por concepto de financiamiento público 74% de lo recibido en 2000, año electoral. Desde el punto de vista del financiamiento, para el conjunto de partidos políticos resulta poco significativo que se trate de un año electoral o no.¹⁰⁶

Esta falta de diferencia entre lo que sucede en año electoral y año no electoral podría entenderse, en parte, como producto de las tareas no exclusivamente electorales que tienen encomendadas los partidos por mandato constitucional, como la promoción a la cultura política y la capacitación de sus cuadros. Sin embargo, al examinar las cifras se pone de manifiesto que las actividades de educación y capacitación política, investigación y tareas editoriales (en conjunto, denominadas *actividades específicas*) constituyen sólo 5% del gasto efectivamente ejercido por el conjunto de partidos en año no electoral. La propensión rentista posee efectos manifiestos e innegables: insistir en que eso se debe a la estructura oligopólico-tripartidista del sistema de partidos es probable que se base en una conexión causal falsa, como se ha argumentado aquí, y en una estrategia dirigida a construir problemas donde no los hay, probablemente también como resultado de la propensión rentista del régimen de financiamiento.

Sustentabilidad vs. aperturismo democrático

El imperio de la ley¹⁰⁷ es una condición fundamental para la capacidad preservativa del régimen de financiamiento. Es el indicador de la medida en que el Estado está en posibilidad de hacer cumplir la ley: la norma más estricta es letra muerta si no existe capacidad estatal para hacerla cumplir. México pertenece a un grupo de

¹⁰⁶ El criterio para fijar los montos del financiamiento se menciona en la nota 60 del capítulo 2.

¹⁰⁷ Para efectos de la definición operativa de este concepto, véase el capítulo 3, especialmente la p. 72.

organizaciones estatales en que las pretensiones del legislador son superiores a la capacidad de hacerlas cumplir. Ello implica una capacidad preservativa inferior a las pretensiones de la legislación. Todo lo deseable que pueda ser considerada la norma se encuentra desmentido en los hechos por las limitaciones en la capacidad del Estado para garantizar su cumplimiento. Debido a ello, el régimen de financiamiento debería reducir, por medio de algún mecanismo sujeto a discusión, las exigencias formuladas a los organismos encargados de la fiscalización.

Para efectos de esta tesis es importante asumir que el imperio de la ley es una variable sistémica; asume sus valores fuera del régimen de financiamiento. No obstante que este último contribuye en la formación de aquél, su aporte es marginal en relación con la eficacia total del sistema. Mientras las pretensiones normativas de eficacia no modifican un sistema general de impartición de justicia ineficaz, éste sí puede cambiar las primeras. En otras palabras, el régimen de financiamiento poco puede hacer respecto a la fuerza del imperio de la ley; por el contrario, lo que puede esperarse es que el impacto ocurra en la dirección contraria.

Para el régimen de financiamiento el imperio de la ley funciona de un modo análogo a como opera, en el campo del desarrollo tecnológico, una frontera de posibilidades. El conjunto de la capacidad del sistema de justicia de aplicar la ley forma un área dentro de la cual es factible el cumplimiento de la norma de financiamiento (el área de *vigencia efectiva*). Fuera de ella la posibilidad de cumplimiento es cero.¹⁰⁸ Así, cuando la capacidad del sistema de justicia es muy limitada y el imperio de la ley es muy débil, el área es relativamente pequeña; cuando, por el contrario, el imperio de la ley es casi total, el área es mayor.

El régimen de financiamiento puede tener cualquier pretensión preservativa (baja, media o alta), pero la sustentabilidad del régimen democrático depende, en todo caso, de su capacidad, no de su pretensión, y menos aun si dicha pretensión se ubica más allá de la frontera de posibilidades, lejos del alcance de la aplicación de la ley. En México, por ejemplo, los legisladores configuraron un régimen de financiamiento en donde los deseos normativos se encuentran, en varias circunstancias, fuera del área de posibilidades del imperio de la ley. Dado el bajo poder de efectividad de las instancias que proveen el bien *imperio de la ley*, es reducida la probabilidad de que los ilícitos se descubran y sancionen. Las

¹⁰⁸ El concepto de que la constitución de una cierta organización estatal constituye un plan o proyecto estratégico se asienta en el supuesto de que las normas que establece tienen probabilidades relativamente bajas de poseer vigencia efectiva y podrían verse desde esta perspectiva: una constitución como proyecto establece postulados deseables para el futuro pero no necesariamente factibles en el presente. En tal situación se está más allá de la frontera.

pretensiones de dicho régimen no pueden sustraerse del estado general de la impartición de justicia. Es más fácil esperar lo contrario, que la aplicación de las disposiciones legales en esta materia tenga el mismo grado de éxito que las demás. El imperio de la ley es una variable exógena, se forma fuera del régimen de financiamiento y sus valores se determinan de forma independiente. El legislador no debería tener más remedio que darlo por hecho: más fuerte o más precario, el imperio de la ley establece el área de posibilidades de aplicación de la norma dentro de la cual se desempeña el organismo fiscalizador.¹⁰⁹

Ahora bien, si el imperio de la ley es precario, ¿cómo puede el organismo fiscalizador incrementar la eficacia una vez que se ha asumido el carácter relativamente fijo y externo del imperio de la ley? Para el órgano fiscalizador este tema se puede plantear en términos de costos: si el imperio de la ley es sólido, los costos de hacer cumplir la normatividad en materia de preservación son más bajos en comparación de aquellos en que se incurriría si el imperio de la ley fuera débil. El hecho de que el fiscalizador se enfrente a un estado de cosas en que la aplicación de la ley es deficiente no significa que no la pueda hacer cumplir en su ámbito particular, sino que el coste de ello se incrementa. Un entorno adverso no elimina las posibilidades de decisión y acción del actor, pero le impone un esfuerzo mayor para conseguir los resultados deseados.

Dado el grado de vigencia efectiva de la ley en México, el incremento de la eficacia fiscalizadora implica asumir costos adicionales. En efecto, los costos de fiscalizar las finanzas partidarias son más altos que en otro Estado donde el imperio de la ley es total o cercano a él. Incrementar la eficacia de la fiscalización supone darse a alguna de las siguientes tareas o a una combinación de ellas: elevar la eficiencia respecto al uso de recursos, aumentar el presupuesto destinado a esta tarea o limitar la cantidad de personas u organizaciones sujetas a fiscalización.

El uso eficiente de los recursos mejoraría el desempeño del organismo fiscalizador a través de la optimización de los procedimientos y la disminución del despilfarro burocrático. No es necesario profundizar en una discusión en este sentido; sin duda la eficiencia en el uso de los recursos destinados a la fiscalización puede incrementarse y, a través de ello, mejorar los resultados. No obstante debe recordarse que las deficiencias en la aplicación de la ley son sistémicas. Ello quiere

¹⁰⁹ En México existe una instancia como órgano fiscalizador a los partidos políticos: la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas; según se establece en los artículos 49, párrafo 6, y 80, párrafos 1 y 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). Esta Comisión trabaja con apoyo técnico y metodológico de la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral.

decir que el órgano fiscalizador puede ser absolutamente eficiente en el uso de los recursos de que dispone sin que ello implique lograr la misma eficacia en sus actividades propiamente fiscalizadoras. Particularmente los esfuerzos realizados por el Instituto Federal Electoral en busca de mayor eficiencia¹¹⁰ se topan con un entorno que no puede modificar. Este escenario supone que la autoridad fiscalizadora ha de enfrentar las adversas condiciones del entorno que le impiden cumplir de manera cabal su encomienda de fiscalización de los recursos destinados al financiamiento de la actividad político-electoral.

Si se logra usar los recursos públicos destinados a la fiscalización con absoluta eficiencia y aun así ésta no alcanza la eficacia deseada, se puede plantear la necesidad de incrementar los recursos a dicha función. La restricción presupuestal, sin embargo, es un límite a esta posibilidad. El presupuesto puede, en el mejor de los casos, crecer sólo hasta cierto punto, pero bien puede ser inelástico; en otras palabras, los recursos públicos son limitados, por lo que el dinero destinado a la fiscalización no puede incrementarse indefinidamente; por el contrario, enfrenta serios problemas para mantenerse en el mismo nivel. Esta alternativa también es poco factible; no se puede apostar a la eficiencia de la fiscalización a través de la inyección ilimitada de recursos públicos. Más que una solución podría pensarse en una fuente de potenciales problemas.

Una posibilidad, que puede ser considerada como polémica, consiste en no descartar la opción de limitar el número de actores sujetos a supervisión. Y esta posibilidad resulta aún más interesante si se considera, adicionalmente, como se discute páginas atrás, que la estructura de la competencia no parece constituir un problema relevante en el horizonte; no así la calidad de la representación. Suponiendo que el uso eficiente de los recursos y los límites presupuestales son más o menos cercanos al estado actual de las cosas, la vía por medio de la cual el órgano fiscalizador puede optimizar sus tareas consiste en mantener el número de actores supervisados dentro de los límites de las capacidades de inspección. Si para incrementar la capacidad preservativa del régimen de financiamiento debe mantenerse la cantidad de competidores en un nivel tal que permita una inspección eficaz, entonces un costo de la sustentabilidad del régimen democrático es propiciar la “cerradura” de la estructura de la competencia.¹¹¹

¹¹⁰ José Woldenberg ofrece una enumeración de optimizaciones en las actividades de fiscalización. Véase *La construcción de la democracia*, Plaza y Janés, México, 2002, p. 219.

¹¹¹ Esta opción no es excluyente de la anterior. La optimización adicional de los recursos y la consecuente ganancia en eficiencia enfrentan, sin embargo, un límite más allá del cual la capacidad de preservación

Desde el punto de vista de la eficiencia global del régimen democrático la combinación óptima es mejorar la calidad de la representación política y reducir los costos de fiscalización imputables al crecimiento de actores, al parecer movidos por una propensión rentista que no para mientes en el problema de la calidad. Si bien la oferta política se puede ver limitada por este criterio, la sustentabilidad de la democracia se beneficiaría. En caso contrario la oferta política se mantendría alta pero al precio de incrementar el riesgo de que compromisos no democráticos intervengan en la gestión pública. La prioridad en México es la sustentabilidad de la democracia. Así, mientras la competencia entre los partidos políticos puede incentivarse aun en una estructura más cerrada, la posibilidad de fiscalizar eficazmente a los actores políticos cuando su número excede las capacidades del órgano fiscalizador es muy baja. Parece que el costo de “cerrar” la competencia es inferior a los beneficios que se obtienen por ello. Si se considera que, tal como se argumenta en el apartado anterior, mantener una estructura cerrada o abierta no ha de ser visualizado como un problema en las condiciones actuales de la democracia mexicana, la definición estratégica de los legisladores tendría que apuntar más hacia la sustentabilidad del régimen democrático que hacia el formato de la estructura de la competencia partidaria.

Régimen de financiamiento: problemas de adición financiera y responsabilidad política

El régimen de financiamiento de la actividad político-electoral en México dispone de instrumentos que, entre otras cosas, pueden orientarse a promover la calidad en la representación política. Por esta razón, en la normatividad se establece el otorgamiento de subvenciones a tareas de investigación y capacitación político-partidaria, así como acceso a los medios de comunicación masiva para que los partidos difundan sus propuestas al conjunto de ciudadanos.

Ahora bien, aun circunscribiéndose al ámbito del régimen de financiamiento, el *proactivismo* que caracteriza al legislador mexicano ha sido incapaz de producir resultados positivos en la calidad de la representación política, a juzgar por los indicadores empleados en el estudio. De acuerdo con el análisis, éstos muestran que en lo que hace a fidelidad, eficacia y responsabilidad de la representación políticas, los indicadores se encuentran por debajo de lo que cabría esperar: los ciudadanos no

del régimen se considera constante o, peor aún, deja de considerarse como objetivo estratégico del régimen de financiamiento.

se sienten representados de forma adecuada por los gobernantes y los partidos políticos, entendidos como organismos especializados en la tarea de suministrar el servicio representación política, no han logrado construir vínculos estrechos de comunicación e identificación para activar al electorado. La desconfianza y el desinterés que manifiestan amplios grupos de ciudadanos por la política constituye la prueba acaso más contundente de los problemas de baja calidad en las tareas de representación.¹¹²

Habida cuenta de la clara distancia que existe entre los deseos o las aspiraciones (la pretensión de los legisladores) y los resultados de las decisiones legislativas (los niveles de calidad efectivamente alcanzados), el tema de la producción y el suministro de la representación política -independientemente de las percepciones vigentes entre los líderes de opinión y los puntos de vista con mayor peso en el debate público- ha de considerarse un problema central del diseño institucional democrático en México. Con la reforma electoral de 1990 el legislador adoptó la decisión de proporcionar recursos públicos a las actividades de investigación y capacitación político-partidaria, medida con la cual se suponía que se eliminaban las restricciones en lo relativo a las dotaciones de recursos para la producción de representación política con calidad.

Como se menciona en el capítulo cuatro, la provisión del bien representación política no supone una perspectiva estatizante en cuanto al financiamiento; si la riqueza de la vida pública y la tradición legislativa son aspectos exógenos al régimen de financiamiento que pueden contribuir a elevar la calidad de las interacciones entre los gobernantes y los gobernados, entonces estos instrumentos del régimen de financiamiento tienen sustitutos tan efectivos o más que el activismo legislativo del tipo mexicano. Las universidades, los centros de investigación dedicados al estudio de los problemas públicos, las revistas especializadas en materias de interés público, los órganos de difusión de agrupaciones ciudadanas, entre otros más, forman parte del amplio abanico de expresiones que alimentan el debate político. Esta riqueza se debe a la frecuencia e intensidad del debate público y a sus soportes de investigación. Al mismo tiempo, el funcionamiento continuo del régimen democrático induce el propio enriquecimiento de la vida pública; el hecho de que la operación de la democracia suponga debate crea un entorno propicio para que los productores de opinión e información desplieguen un proceso de generación

¹¹² En dos encuestas se demuestra la afirmación: Yolanda Meyenberg y Julia Flores, Ciudadanos y Cultura de la Democracia. Reglas, Instituciones y Valores, IFE-UNAM, México, 2000 y Secretaría de Gobernación, Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2001, Poder Ejecutivo federal, ciudad de México, 2001.

sistemática de *opinión informada*. Éste no es un producto necesario de la democracia, pero sí probable. Si esto es así, resulta conveniente suponer que el financiamiento para la capacitación de los cuadros partidistas, para la labor editorial y para la investigación tendrían un carácter temporalmente acotado, sólo mientras la operación del propio proceso político no estimule el enriquecimiento de la vida política.

Para que el personal político pueda verter planteamientos político-electorales consistentes y pertinentes para la vida pública, así como para desplegar su inteligencia comunicativa con el propósito de interpelar a los ciudadanos con éxito, se requiere la posesión de algunas capacidades. Esas capacidades pueden incentivarse a través de las estructuras institucionales orientadas a la exigencia y responsabilidad de los representantes políticos. En Canadá, los Estados Unidos y el Reino Unido, que se caracterizan por su tradición legislativa, se supone que la posibilidad de reelección de los legisladores fomenta la capacitación de los actores políticos. El propio entorno político induce y estimula al personal político para capacitarse permanentemente. De lo contrario los ciudadanos le darán la espalda y optarán por otra propuesta político-electoral. La tradición legislativa cumple las funciones de sucedáneo del régimen de financiamiento en actividades de capacitación del personal político.

La alta propensión rentista del régimen de financiamiento de la actividad político-electoral en México es quizá una de sus características torales. Esto supone que los actores políticos se mueven en un ambiente presupuestal relajado. A los partidos políticos se les proporcionan recursos de manera permanente para llevar a cabo sus actividades ordinarias; gozan de esta prerrogativa porque están definidas como entidades de interés público. Sin embargo, como se discute páginas atrás,¹¹³ los partidos destinan una proporción muy reducida del financiamiento a aquellas actividades que más relación guardan con la calidad de la representación política. La combinación actual es marcadamente subóptima: no sólo la propensión rentista se materializa en los tamaños presupuestales y el efecto adictivo que ello está generando en la operación partidaria, sino que también la estructuración interna del gasto efectuado por los partidos no parece en absoluto estar promoviendo la calidad de la representación. Y, encima, hay que considerar que algunos rubros del financiamiento deben considerarse con una acotación temporal, mientras no surja, por ejemplo, el enriquecimiento de la vida pública y las tradiciones legislativas que favorezcan el mejoramiento del debate público y la capacidad del personal político.

¹¹³ Véase *supra*, p. 115.

Así como en el debate público resulta perentorio contribuir a desconstruir la argumentación que lleva a elaborar los términos de la discusión en torno a la estructura de la competencia, así también es importante insistir en que el problema de la calidad en la representación política y la preservación de la integridad democrática del régimen constituyen los aspectos centrales en el actual estado del proceso político, *porque en esos dos ámbitos están concentradas las peores calificaciones comparativas que recibe el régimen de financiamiento*. Es altamente probable que en el horizonte de las restricciones presupuestales que se avizoran haya mejores razones para combatir el rentismo y la desidia en relación con la calidad que perseverar en el oligopolio partidista. Ante el Instituto Federal Electoral se presentan ya los retos de la consolidación democrática y los términos de su sustentabilidad estratégica.

Bibliografía y hemerografía

- Aguirre, Pedro (coord.), *Sistemas políticos y electorales contemporáneos*, IFE, México, 2001. Véanse Alemania (3), Francia (4), Estados Unidos (7), España (8), Argentina (9), Reino Unido (12), Costa Rica (14), Uruguay (17) y Chile (18).
- Alcántara Sáez, Manuel, *Gobernabilidad, crisis y cambio: elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, FCE, México, 1995.
- Alcocer V., Jorge (comp.), *Dinero y partidos. Propuestas para regular los ingresos y gastos de los partidos políticos*, CEPNA/Nuevo Horizonte Editores/Fundación Friedrich Ebert, México, 1993.
- Banco Mundial, "Governance Matters II: Updated Indicators for 2000-01", disponible en <http://www.worldbank.org/whi/governance/govdata2001.htm>.
- Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, FCE, México, 1996.
- Buckley, Peter J., y Malcolm Chapman, "The Perception and Measurement of Transaction Costs", en *Cambridge Journal of Economics*, vol. 21, núm. 2, 1997, pp. 127-145.
- Centro de Estudios Constitucionales, *La financiación de los partidos políticos: debate*, Cuadernos y debates, núm. 47, Madrid, 1993.
- Cordero, Luis Alberto, "La fiscalización del financiamiento de los partidos políticos: un asunto de conciencia crítica", en J. Jesús Orozco Henríquez (comp.), *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral II*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1999.
- Crespo, José Antonio, *Elecciones y democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 5, IFE, México, 1997.
- _____, *Fronteras democráticas en México*, Océano, México, 1999.
- Crozier, Michel, Samuel Huntington y Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, Nueva York, 1975.
- Dahl, Robert, *La poliarquía. Participación y oposición*, Red Editorial Iberoamericana, México, 1993.

- Dallton, Russell J., "Political Cleavages, Issues, and Electoral Change", en Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi y Pippa Norris, *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective*, Sage Publications, Thousand Oaks/Londres/Nueva Delhi, 1996.
- Database of Political Institutions, disponible en <http://www.worldbank.org/research/bios/pkeefe.htm>.
- Dror, Yehezke, *La capacidad de gobernar: informe al Club de Roma*, FCE, México, 1996.
- Eckstein, H., "Parties, Political: Party System", en *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Collier-Macmillan, Nueva York, 1968, vol. XI, citado en Gianfranco Pasquino, "Sistema de partido", en Norberto Bobbio *et al.*, *Diccionario de política*, Siglo XXI, México, 2000.
- Elster, Jon, *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*, Gedisa, Barcelona, 1991.
- Fenichel Pitkin, Hanna, *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.
- Ferreira Rubio, Delia M. (comp), *Financiamiento de partidos políticos*, Konrad Adenauer, CIEDLA, Buenos Aires, 1997.
- Freedom House, "Freedom in the World 2000-2001", disponible en <http://www.freedomhouse.org/research/freeworld.htm>.
- García Canclini, Néstor, *Consumidores y ciudadanos: conflictos multiculturales de la globalización*, Grijalbo, México, 1995.
- Huntington, Samuel, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Paidós, Barcelona, 1994.
- Inglehart, Ronald, *Cambio cultural en la sociedad industrial avanzada*, Centro de Investigaciones Sociológicas/Siglo XXI, Madrid, 1991.
- _____, *Modernización y postmodernización*, Centro de Investigaciones Sociológicas/Siglo XXI, Madrid, 1999.
- _____, *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics*, Princeton University Press, Princeton, 1977.
- Instituto Federal Electoral, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y otros ordenamientos electorales*, IFE, México, 1999.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance, "Electoral System Design", base de datos disponible en <http://www.idea.int/esd/index.cfm>.
- _____, "Voter Turnout", base de datos disponible en http://www.idea.int/vt/country_view.cfm.

- Kaufmann, Daniel, "Corrupción y reforma institucional: el poder de la evidencia empírica", disponible en www.worldbank.org/wbi/governance.
- _____, Aart Kraany y Pablo Zoido-Lobaton, "La gobernabilidad es fundamental. Del análisis a la acción", disponible en www.worldbank.org/wbi/governance.
- Kornai, János, *De Marx al libre mercado*, Editorial Vuelta, México, 1993.
- Mair, Peter, "Party Systems and Structures of Competition", en Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi y Pippa Norris, *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective*, Sage Publications, Thousand Oaks/Londres/Nueva Delhi, 1996, pp. 83-105.
- Merino, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 4, IFE, México, 1997.
- Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, FCE/UNAM, México, 1994.
- _____, Felipe González Roura y Daniel Zovatto, *Análisis del sistema electoral mexicano. Informe de un grupo de expertos*, IFE-PNUD, México, 1997.
- _____, et al. (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, FCE/IFE, México, 1998.
- North, Douglass C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México, 1995.
- Pempel, T. J., *Democracias diferentes. Los regímenes con un partido dominante*, FCE, México, 1991.
- Peschard, Jacqueline, "¿Alternancia y sistema de partidos?", en *Voz y Voto*, núm. 105, 15 de noviembre de 2001, pp. 15-28.
- Pinto-Duschinsky, Michael et al., *Handbook on Funding of Parties and Election Campaigns*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), Estocolmo, 2000.
- Presmann, Jeffrey L., y Aaron B. Wildavsky, *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland; or, Why it's Amazing that Federal Programs Work at All This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*, University of California Press, Berkeley, 1973 (edición en español: *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, FCE, México, 1998).

- Przeworsky, Adam, *Democracia sustentable*, Paidós, Argentina, 1998.
- _____, *Democracia y mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995.
- _____, "Democracia y representación", en *Metapolítica*, vol. 3, núm. 10, abril-junio de 1999, pp. 227-257.
- Ruiz, Francisco Javier, *Análisis comparado de los sistemas de financiación de los partidos políticos en los países occidentales con especial referencia a España y México*, Editarte, México, 2002.
- Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, FCE, México, 1994.
- _____, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza, Madrid, 1992.
- Schmitter, Philippe C., y Terry Lynn Karl, "Qué es... y qué no es la democracia", en Larry Diamond y Marc F. Plattner (comps.), *El resurgimiento global de la democracia*, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, México, 1996, pp. 35-50.
- Schumpeter, Joseph, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Aguilar, Madrid, 1977.
- Thesing, Josef, *Partidos políticos en la democracia*, Konrad Adenauer, Buenos Aires, 1995.
- Thompson, G., Frances, y J. Levacic, R., *Markets, Hierarchies and Networks. The Coordination of Social Life*, Sage, Londres, 1991.
- Ugalde, Luis Carlos, *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 21, IFE, México.
- Wagner, Peter, Carol Hirschon Weiss, Björn Wittrock y Hellmut Wollman (comps.), *Ciencias sociales y estados modernos. Experiencias nacionales e incidencias teóricas*, FCE, México, 1999.
- White Gómez, Elaine, "El financiamiento de los partidos políticos en Costa Rica", en Delia M., Ferreira Rubio (comp.), *Financiamiento de partidos políticos*, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano-Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires, 1997, pp. 45-73.
- Woldenberg, José, *La construcción de la democracia*, Plaza y Janés, México, 2002.
- Wolf, Charles Jr., "A Theory of Non-Market Failure", en Robert Haveman y Julius Margolis, (eds.), *Public Expenditure and Policy Analysis*, 3a. ed., 1983. Traducción al español: *Un análisis del gasto y las políticas gubernamentales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

Zovatto, Daniel, "Dinero y política en América Latina. Una visión comparada", ponencia presentada en el *Seminario internacional sobre dinero y contienda político-electoral: retos para la democracia*, organizado por el Instituto Federal Electoral en la ciudad de México, 2001.

_____, y Pilar del Castillo, *La financiación de la política en Iberoamérica*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral, San José, 1998.

Anexo I

Propensión rentista

Rigidez de la restricción presupuestal

Para definir este indicador es necesaria la observación tanto del financiamiento público como del privado. En el primer caso, el financiamiento público puede ser predeterminado (más rígido) o variable (menos rígido). La predeterminación, definida como un porcentaje fijo del gasto público o del producto nacional, o una cantidad previamente determinada, implica que al aumentar el número de partidos financiados con fondos públicos, el monto de que cada uno puede disponer es menor. En cambio, cuando el fondo de financiamiento es variable, el aumento del número de partidos significa un incremento de la cantidad de dinero erogado por el erario.

El cuadro A.I.1 presenta las características del financiamiento público, referidas a su predeterminación o variabilidad.

CUADRO A.I.1.
RESTRICCIONES AL FINANCIAMIENTO PÚBLICO
EN LOS PAÍSES SELECCIONADOS

País	Tipo de financiamiento	País	Tipo de financiamiento
Alemania	Predeterminado	Estados Unidos	Predeterminado
Argentina	Predeterminado	Francia	Predeterminado
Costa Rica	Predeterminado	México	Variable
Chile	Predeterminado	Reino Unido	Predeterminado
España	Predeterminado	Uruguay	Predeterminado

Fuentes: América Latina y España: Daniel Zovatto y Pilar del Castillo, *La financiación de la política en Iberoamérica*, IIDH-CAPEL, San José, 1998, y Daniel Zovatto, "Dinero y política en América Latina. Una visión comparada", ponencia presentada en el Seminario internacional sobre dinero y contienda político-electoral: retos para la democracia, IFE, México, 2001; países europeos y Estados Unidos: Francisco Javier Ruiz, *Análisis comparado de los sistemas de financiación de los partidos políticos en los países occidentales con especial referencia a España y México*, Editarte, México, 2002, y la serie coordinada por Pedro Aguirre, *Sistemas políticos y electorales contemporáneos*, en sus volúmenes 3 (Alemania), 4 (Francia), 7 (Estados Unidos) y 12 (Reino Unido); México: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 1996.

México es el único país entre los seleccionados cuyo fondo de financiamiento público a la actividad política es variable. De acuerdo con este criterio, representa el único caso con una restricción presupuestal blanda.

En cuanto a las acotaciones financieras, se requiere observar la existencia o inexistencia de límites a las contribuciones privadas y topes a los gastos de campaña. La existencia de ambos ubican al país como tendiente a hacer más rigurosa la restricción presupuestal, mientras que su ausencia indica lo contrario: un patrón de ablandamiento de dicha restricción. El cuadro A.I.2 muestra estas características.

CUADRO A.I.2.
RESTRICCIONES AL FINANCIAMIENTO PRIVADO EN
LOS PAÍSES SELECCIONADOS

<i>País</i>	<i>Límites a las contribuciones</i>	<i>Topes a los gastos</i>	<i>País</i>	<i>Límites a las contribuciones</i>	<i>Topes a los gastos</i>
Alemania	No	No	Estados Unidos	Sí	No
Argentina	No	No	Francia	Sí	Sí
Costa Rica	No	Sí	México	Sí	Sí
Chile	No	No	Reino Unido	Sí	Sí
España	Sí	Sí	Uruguay	No	Sí

Fuentes: América Latina y España: Daniel Zovatto y Pilar del Castillo, *La financiación de la política en Iberoamérica*, IIDH-CAPEL, San José, 1998, y Daniel Zovatto, "Dinero y política en América Latina. Una visión comparada", ponencia presentada en el Seminario internacional sobre dinero y contienda político-electoral: retos para la democracia, IFE, México, 2001; países europeos y Estados Unidos: Francisco Javier Ruíz, *Análisis comparado de los sistemas de financiación de los partidos políticos en los países occidentales con especial referencia a España y México*, Editarte, México, 2002, y la serie coordinada por Pedro Aguirre, *Sistemas políticos y electorales contemporáneos*, en sus volúmenes 3 (Alemania), 4 (Francia), 7 (Estados Unidos) y 12 (Reino Unido); México: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 1996.

Estos criterios establecen más diferencias entre los casos: algunos no tienen límites ni topes (Alemania, Argentina y Chile), otros incluyen ambos (España, Francia, México y Reino Unido) y otros admiten unos pero no otros (Costa Rica, Estados Unidos y Uruguay).

La evaluación conjunta de los tres aspectos señalados es la que caracteriza a cada organización estatal de acuerdo con su restricción presupuestal. La clasificación de los diferentes casos se ha elaborado siguiendo el siguiente criterio de agrupación:

CUADRO A.I.3.
TIPOS DE RESTRICCIÓN PRESUPUESTAL

<i>Tendencias</i>			<i>Categoría</i>
<i>Financiamiento público</i>	<i>Límites a las contribuciones</i>	<i>Topes a los gastos</i>	
Predeterminado	Sí	Sí	Altamente rígido
Predeterminado	No	Sí	
Predeterminado	Sí	No	Medianamente rígido
Predeterminado	No	No	
Variable	Sí	Sí	Escasamente rígido
Variable	No	Sí	
Variable	Sí	No	No rígido
Variable	No	No	

Es preferible agrupar las ocho combinaciones posibles en pares para evitar la dispersión de los casos. La categoría 1 indica el mayor grado de rigidez y la 4, el menor. El lector notará que las diferencias entre la segunda línea y la primera de las categorías 1 y 2, y 3 y 4, respectivamente, no son del todo claras. El criterio utilizado para establecer la división es que los topes de campaña tienen un mayor peso en la determinación de la rigidez que los límites a las contribuciones privadas. Así, un régimen de financiamiento con rigidez en cuanto a topes en los gastos y blandura en los límites a las contribuciones ha de concebirse como más rígido que uno en el caso opuesto.

Al considerar de manera conjunta los tres criterios, los países han sido ubicados en las siguientes categorías de rigidez en materia de restricción presupuestal:

CUADRO A.I.4.
RIGIDEZ PRESUPUESTAL EN LOS PAÍSES SELECCIONADOS

<i>País</i>	<i>Categoría de rigidez</i>	<i>País</i>	<i>Categoría de rigidez</i>
Alemania	Medianamente rígido	Estados Unidos	Medianamente rígido
Argentina	Medianamente rígido	Francia	Altamente rígido
Costa Rica	Altamente rígido	México	Escasamente rígido
Chile	Medianamente rígido	Reino Unido	Altamente rígido
España	Altamente rígido	Uruguay	Altamente rígido

Los estados que forman la muestra se distribuyen en tres de las cuatro categorías. Los que muestran una mayor rigidez de la restricción presupuestal son Costa Rica, España, Francia, Reino Unido y Uruguay; en la segunda categoría están Alemania, Argentina, Chile y Estados Unidos; sólo México se ubica en la tercera categoría, como el Estado con la restricción presupuestal más blanda.

Temporalidad de las asignaciones públicas

Las asignaciones de fondos públicos pueden ser permanentes, con la eventual asignación de un monto extra para las campañas electorales; o sólo para campañas, sin que existan asignaciones fuera de este periodo. Los países registran las modalidades que se muestran en el cuadro A.I.5.

CUADRO A.I.5.
TEMPORALIDAD DE LA ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL
EN LOS PAÍSES SELECCIONADOS

<i>País</i>	<i>Temporalidad de la asignación</i>	<i>País</i>	<i>Temporalidad de la asignación</i>
Alemania	Electoral	Estados Unidos	Electoral
Argentina	Permanente	Francia	Permanente
Costa Rica	Electoral	México	Permanente
Chile	Electoral	Reino Unido	Electoral
España	Permanente	Uruguay	Electoral

Fuentes: América Latina y España excepto Uruguay: Daniel Zovatto y Pilar del Castillo, *La financiación de la política en Iberoamérica*, IIDH-CAPEL, San José, 1998, y Daniel Zovatto, "Dinero y política en América Latina. Una visión comparada", ponencia presentada en el Seminario internacional sobre dinero y contienda político-electoral: retos para la democracia, IFE, México, 2001; países europeos y Estados Unidos: Francisco Javier Ruiz, *Análisis comparado de los sistemas de financiación de los partidos políticos en los países occidentales con especial referencia a España y México*, Editarte, México, 2002, y la serie coordinada por Pedro Aguirre, *Sistemas políticos y electorales contemporáneos*, en sus volúmenes 3 (Alemania), 4 (Francia), 7 (Estados Unidos) y 12 (Reino Unido); México: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 1996; Uruguay: Constitución de la República Oriental del Uruguay, 1997, Ley No. 17.157, Disposición referente a la contribución del Estado para financiar los gastos que se generen por parte de los partidos políticos con motivo de su participación en las elecciones nacionales a realizarse el 31 de octubre de 1999.

Argentina, España, Francia y México proveen permanentemente financiamiento público a la actividad política, mientras que el resto de los países lo hacen sólo durante las campañas electorales.

Propensión rentista del régimen de financiamiento

La propensión al dispendio se compone, como se ha señalado, por la restricción presupuestal y la temporalidad del suministro de los recursos públicos. Hay ocho combinaciones posibles, que pueden ordenarse por dicha propensión. Esta última ha de considerarse *muy baja* cuando se combina la mayor rigidez (el tipo de financiamiento es *altamente rígido*) y la menor temporalidad en la asignación, esto es, cuando los recursos se asignan sólo en época de campaña. En el otro extremo, lógicamente posible pero no hallado en los casos reales, el régimen de financiamiento combina la menor rigidez (o máxima blandura) en las restricciones presupuestales (cuatro de las cuales corresponden a dos tendencias y dos intensidades distintas con el mismo sentido). Otras cuatro corresponden a intensidades y tendencias de sentidos distintos. Mientras los primeros cuatro casos se distinguen claramente entre sí en tanto pertenecen claramente al grupo moderado o al del mayor dispendio, el segundo grupo presenta tendencias contradictorias. En el primer caso los partidos políticos reciben dinero permanentemente, lo que puede interpretarse en el sentido de que los regímenes estimulan el rentismo, pero la cantidad que reciben es más o menos limitada. Entonces, hay rentismo moderado o altamente acotado, según sea el caso. Por otro lado, hay casos en que los partidos reciben cantidades más bien altas de dinero. En tal circunstancia hay un estímulo al dispendio; pero como lo reciben sólo durante campañas, se desprende de ello que el dispendio sea sólo electoral, no permanente.

La clasificación de los países seleccionados, según su propensión al rentismo, se presenta en el cuadro A.I.6 y las características de cada uno de ellos se han expuesto en los cuadros previos.

CUADRO A.I.6.
TIPOS DE PROPENSIÓN RENTISTA SEGÚN
LOS CRITERIOS EXPUESTOS

<i>Categoría de rigidez</i>	<i>Temporalidad de la asignación</i>	<i>Propensión rentista</i>
Altamente rígido	Campaña	Muy baja
Medianamente rígido	Campaña	Baja
Escasamente rígido	Campaña	Media
No rígido	Campaña	Media
Altamente rígido	Permanente	Media
Medianamente rígido	Permanente	Media
Escasamente rígido	Permanente	Alta
No rígido	Permanente	Muy alta

Propensión oligopólica

Barreras de entrada

Una forma de regular la cantidad de actores en el sistema de partidos es la definición de las barreras de entrada al financiamiento público. En el siguiente cuadro se muestran las determinaciones de este tipo que existen en cada país.

CUADRO A.I.7.
RESTRICCIONES AL INGRESO DE NUEVOS PARTICIPANTES EN EL
FINANCIAMIENTO PÚBLICO EN LOS PAÍSES SELECCIONADOS

<i>País</i>	<i>Requisito de elegibilidad^a</i>
Alemania	0.5%
Argentina	3.0%
Costa Rica	4.0%
Chile	5.0%
Estados Unidos	5.0%
Francia	5.0%
Uruguay	Conseguir el mínimo de votos para cubrir el cociente de participación
México	2.0%
Reino Unido	Representación en el Parlamento
España	3.0%

^a En los casos en que se indica un porcentaje, se refiere al porcentaje de votos que debieron haber sido obtenidos para ser elegibles al financiamiento público.

Fuentes: América Latina y España: Daniel Zovatto y Pilar del Castillo, *La financiación de la política en Iberoamérica*, IIDH-CAPEL, San José, 1998, y Daniel Zovatto, "Dinero y política en América Latina. Una visión comparada", ponencia presentada en el Seminario internacional sobre dinero y contienda político-electoral: retos para la democracia, IFE, México, 2001; países europeos: la serie coordinada por Pedro Aguirre, *Sistemas políticos y electorales contemporáneos*, en sus volúmenes 3 (Alemania), 4 (Francia) y 12 (Reino Unido); Estados Unidos: Francisco Javier Ruiz, *Análisis comparado de los sistemas de financiación de los partidos políticos en los países occidentales con especial referencia a España y México*, Editarte, México, 2002; México: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 1996.

Para establecer el nivel de dificultad es pertinente el planteamiento de Sartori¹¹⁴ y a partir de ello definir los siguientes grados de dificultad.

¹¹⁴ Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 23-24.

<i>Rango</i>	<i>Tipo</i>
Requisito $\leq 3\%$	Bajo
$3\% < \text{Requisito} \leq 6\%$	Medio
Requisito $> 6\%$	Alto

Con base en los cuadros anteriores, en el A.I.8 se muestra el grado de dificultad de las barreras de entrada en cada país. En el caso de Reino Unido, donde no hay un porcentaje definido, la dificultad puede considerarse media, porque si bien es un sistema de mayoría relativa, basta con ganar un escaño para tener acceso al financiamiento. En el caso de Uruguay, como el cociente de participación es relativamente fácil de alcanzar, se considera que el nivel de dificultad es bajo.

En todos los casos, los niveles de dificultad van de bajo a medio. Ninguno se cataloga como de alta dificultad. Es decir, ninguno de los países que forman la selección establece alguna estipulación que dificulte en alto grado la elegibilidad, o establece un porcentaje superior a 6 para que los partidos tengan acceso al financiamiento público.

CUADRO A.I.8.
PAÍSES SEGÚN LA DIFICULTAD DE LAS BARRERAS DE ENTRADA

<i>País</i>	<i>Nivel de dificultad</i>
Alemania	Bajo
Argentina	Bajo
Costa Rica	Medio
Estados Unidos	Medio
Francia	Medio
México	Bajo
Reino Unido	Medio
Uruguay	Bajo
Chile	Medio
España	Bajo

Sesgo anticompetitivo

El sesgo anticompetitivo es la característica del régimen de financiamiento que consiste en privilegiar a los partidos “grandes” en detrimento de los pequeños, a través de los criterios

de asignación del financiamiento público. En la consideración de este criterio debe tenerse presente la regla electoral, ya que el criterio de asignación (por fuerza electoral o por fuerza parlamentaria) puede generar situaciones distintas dependiendo de ella. Por ejemplo, si la regla electoral es de mayoría relativa, la asignación por fuerza parlamentaria es anticompetitiva porque estimula la permanencia de los partidos ganadores y desestimula, en principio, la participación de los partidos que no han alcanzado triunfos electorales. En cambio, en un régimen de representación proporcional, la fuerza parlamentaria corresponde más o menos con la fuerza electoral y cada partido obtendría un financiamiento que correspondería a su capacidad de competencia, con lo que no se limita su presencia en la competencia electoral.

En el cuadro A.I.9 se muestran las reglas electorales y los criterios de asignación del financiamiento público en los países seleccionados.

CUADRO A.I.9.
FÓRMULAS ELECTORALES Y CRITERIOS DE ASIGNACIÓN
EN LOS PAÍSES SELECCIONADOS

<i>País</i>	<i>Fórmula electoral</i>	<i>Criterio de asignación</i>	<i>País</i>	<i>Fórmula electoral</i>	<i>Criterio de asignación</i>
Alemania	Representación proporcional	Fuerza electoral	Estados Unidos	Mayoría relativa	Fuerza electoral
Argentina	Representación proporcional	Fuerza electoral	Francia	Mayoría relativa	Mixto
Costa Rica	Representación proporcional	Fuerza electoral	México	Mayoría relativa	Mixto
Chile	Mayoría relativa	Fuerza electoral	Reino Unido	Mayoría relativa	Fuerza electoral
España	Representación proporcional	Mixto	Uruguay	Representación proporcional	Fuerza electoral

Fuentes: Fórmula electoral: Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, FCE/UNAM, México, 1994.

Criterio de asignación:

Para América Latina y España: Daniel Zovatto y Pilar del Castillo, *La financiación de la política en Iberoamérica*, IIDH-CAPEL, San José, 1998, y Daniel Zovatto, "Dinero y política en América Latina. Una visión comparada", ponencia presentada en el Seminario internacional sobre dinero y contienda político-electoral: retos para la democracia, IFE, México, 2001.

Para Alemania: Francisco Javier Ruiz, *Análisis comparado de los sistemas de financiación de los partidos políticos en los países occidentales con especial referencia a España y México*, Editarte, México, 2002.

Para México: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 1996.

Para Francia y Reino Unido: la serie coordinada por Pedro Aguirre, *Sistemas políticos y electorales contemporáneos*, en sus volúmenes 4 (Francia) y 12 (Reino Unido).

Para Estados Unidos: Federal Election Campaign Act.

En el caso mexicano la fórmula electoral que debe considerarse es la de mayoría relativa, porque es la que cuenta para la asignación del presupuesto público. Por otra parte, el carácter mixto del criterio de asignación no vincula la fuerza electoral con la parlamentaria, sino con un criterio igualitario. Esto es, si de lo que se trata es de observar el privilegio de algunos partidos, el criterio igualitario iría en contra de ello.

Las combinaciones de la regla electoral y el criterio de asignación son unas cuantas y a cada una de ellas es posible imputar un grado de sesgo anticompetitivo. En el siguiente cuadro se registran estas combinaciones y los sesgos imputables correspondientes.

CUADRO A.I.10.
GRADOS DE SESGO ANTICOMPETITIVO

<i>Fórmula electoral</i>	<i>Criterio de asignación</i>	<i>Sesgo anticompetitivo</i>
Mayoría relativa	Fuerza parlamentaria	Alto
Mayoría relativa	Mixto	Alto
Mayoría relativa	Fuerza electoral	Bajo
Representación proporcional	Fuerza parlamentaria	Bajo
Representación proporcional	Fuerza electoral	Bajo
Representación proporcional	Mixto	Bajo

De acuerdo con las dos tablas previas, los sesgos anticompetitivos de los países que forman la selección se presentan en el siguiente cuadro.

CUADRO A.I.11.
SESGO ANTICOMPETITIVO EN LOS PAÍSES SELECCIONADOS

<i>País</i>	<i>Sesgo anticompetitivo</i>	<i>País</i>	<i>Sesgo anticompetitivo</i>
		Estados Unidos	Bajo
Alemania	Bajo	Francia	Alto
Argentina	Bajo	México	Bajo
Costa Rica	Bajo	Reino Unido	Alto
Chile	Bajo	Uruguay	Bajo
España	Bajo		

Propensión oligopólica del régimen de financiamiento

La propensión oligopólica se compone del nivel de dificultad que imponen las barreras de entrada para acceder al financiamiento público y el sesgo anticompetitivo de los criterios de asignación de los recursos públicos. En el cuadro A.I.12 se muestran las combinaciones de ambas dimensiones y su resultado, definido como *propensión oligopólica*.

CUADRO A.I.12.
GRADO DE PROPENSIÓN OLIGOPÓLICA

<i>Nivel de dificultad</i>	<i>Sesgo anticompetitivo</i>	<i>Propensión oligopólica</i>
Alto	Alto	Muy alta
Medio	Alto	Alta
Alto	Bajo	Media
Bajo	Alto	Media
Medio	Bajo	Baja
Bajo	Bajo	Muy baja

Anexo II

Pretensión preservativa del régimen de financiamiento

Cobertura de la fiscalización

La definición de esta dimensión hace referencia a quien está obligado a presentar informes sobre los recursos económicos destinados al financiamiento de las actividades político-electorales. En las legislaciones se prevé que este acto de rendición de cuentas ante las autoridades competentes sea efectuado por los *partidos políticos, los candidatos o los donantes*. Cuando se contempla en la normatividad que las tres instancias mencionadas tienen que entregar la documentación de los movimientos dinerarios registrados, se considera que la cobertura de la fiscalización es *alta*. En caso de que sean dos, la cobertura es *media* y cuando la obligación es de sólo una instancia, el régimen de financiamiento es considerado de *baja* cobertura. El cuadro A.II.1 presenta las características de la cobertura de fiscalización de los casos seleccionados.

CUADRO A.II.1.
COBERTURA DE LA FISCALIZACIÓN DE LOS REGÍMENES DE FINANCIAMIENTO

<i>País</i>	<i>Por partido</i>	<i>Por candidato</i>	<i>Por donante</i>	<i>Cobertura de la fiscalización</i>
Alemania	Sí	No	No	Baja
Argentina	Sí	No	No	Baja
Canadá	Sí	Sí	No	Media
Costa Rica	Sí	No	No	Baja
Chile	Sí	No	No	Baja
España	Sí	No	No	Baja
Estados Unidos	Sí	Sí	Sí	Alta
México	Sí	No	No	Baja
Paraguay	Sí	Sí	No	Media
Venezuela	Sí	No	No	Baja

Fuentes: América Latina y España: Daniel Zovatto y Pilar del Castillo, *La financiación de la política en Iberoamérica*, Capel/IIDH, San José, 1998; Alemania: Francisco Javier Jiménez Ruiz, *Análisis comparado de los sistemas de financiación de los partidos políticos en los países occidentales con especial referencia a España y México*, Editarte, México, 2001; Canadá: Jorge Alcocer V. (comp.), *Dinero y partidos. Propuestas para regular los ingresos y gastos de los partidos políticos*, CEPNA/Nuevo Horizonte/Friedrich Ebert Stiftung, México, 1993; Estados Unidos: Federal Election Campaign Act.

Para medir la dimensión de cobertura de fiscalización, se adjudica el valor de 1 cuando se contempla en la normatividad la obligación de rendición de cuentas y 0 cuando no existe obligación alguna. En el cuadro A.II.2 se indica el puntaje total obtenido en cada caso.

CUADRO A.II.2.
PUNTAJE TOTAL DE ACUERDO CON LA COBERTURA DE FISCALIZACIÓN

<i>País</i>	<i>Por partido</i>	<i>Por candidato</i>	<i>Por donante</i>	<i>Puntaje total</i>
Alemania	1	0	0	1
Argentina	1	0	0	1
Canadá	1	1	0	2
Costa Rica	1	0	0	1
Chile	1	0	0	1
España	1	0	0	1
Estados Unidos	1	1	1	3
México	1	0	0	1
Paraguay	1	1	0	2
Venezuela	1	0	0	1

Fuerza fiscalizadora

En cuanto a la fuerza fiscalizadora, el panorama es el siguiente. Esta dimensión se construyó a partir de tres instrumentos de los regímenes de financiamiento en materia de fiscalización: *publicidad, sanciones y órgano de control*. Se observó la existencia o inexistencia de dichos mecanismos para controlar las operaciones financieras y de contabilidad de los actores políticos sujetos a regulación. La existencia de los tres mecanismos supone una alta fuerza fiscalizadora. En caso de contar con dos opciones se califica de media y es baja cuando se contempla en la legislación únicamente un instrumento o ninguno. El cuadro A.II.3 muestra la situación de los mencionados aspectos.

CUADRO A.II.3.
FUERZA FISCALIZADORA DE LOS REGÍMENES DE FINANCIAMIENTO

<i>País</i>	<i>Publicidad</i>	<i>Sanciones</i>	<i>Órgano de control</i>	<i>Fuerza fiscalizadora</i>
Alemania	Sí	Sí	Sí	Alta
Argentina	Sí	Sí	Sí	Alta
Canadá	Sí	Sí	Sí	Alta
Costa Rica	No	Sí	Sí	Media
Chile	Sí	Sí	Sí	Alta
España	No	Sí	Sí	Media
Estados Unidos	Sí	Sí	Sí	Alta
México	Sí	Sí	Sí	Alta
Paraguay	No	Sí	Sí	Media
Venezuela	No	Sí	Sí	Media

Fuentes: América Latina y España: Daniel Zovatto y Pilar del Castillo, *La financiación de la política en Iberoamérica*, Capel/IIDH, San José, 1998; Alemania: Francisco Javier Jiménez Ruiz, *Análisis comparado de los sistemas de financiación de los partidos políticos en los países occidentales con especial referencia a España y México*, Editarte, México, 2001; Canadá: Jorge Alcocer V. (comp.), *Dinero y partidos. Propuestas para regular los ingresos y gastos de los partidos políticos*, CEPNA/Nuevo Horizonte/Friedrich Ebert Stiftung, México, 1993; Estados Unidos: Federal Election Campaign Act.

Todos los países seleccionados registran en su legislación sanciones y un órgano de control. La diferencia estriba en la existencia de mecanismos de publicidad de la información. Cuatro países (Costa Rica, España, Paraguay y Venezuela) no consideran esta acción de fiscalización. La evaluación conjunta de los tres aspectos señalados permite caracterizar a los regímenes de financiamiento de acuerdo con su fuerza fiscalizadora. Seis casos se ubican en *alta* (pues cumplen con las tres condiciones) y cuatro en *media*; no se encontró ningún país con *baja* fuerza fiscalizadora.

Con objeto de medir esta dimensión, la existencia del instrumento fiscalizador es calificado con 1 y la inexistencia con 0. Con base en lo anterior, el cuadro AII.4 muestra el puntaje total obtenido en cada caso.

CUADRO A.II.4.
PUNTAJE TOTAL DE ACUERDO CON LA FUERZA FISCALIZADORA

<i>País</i>	<i>Publicidad</i>	<i>Sanciones</i>	<i>Órgano de control</i>	<i>Puntaje total</i>
Alemania	1	1	1	3
Argentina	1	1	1	3
Canadá	1	1	1	3
Costa Rica	0	1	1	2
Chile	1	1	1	3
España	0	1	1	2
Estados Unidos	1	1	1	3
México	1	1	1	3
Paraguay	0	1	1	2
Venezuela	0	1	1	2

Acotaciones a fuentes alternativas de financiamiento

En esta tercera dimensión se observa el grado en que se cierra el paso a la dependencia de los recursos privados. Si la lógica de los legisladores es mantener cerrada la posibilidad de injerencia de fuentes privadas al financiamiento de las actividades político-electorales, el resultado será de muy alta acotación a las fuentes privadas.

La dimensión se compone de cinco categorías referentes a la restricción o prohibición a las aportaciones de: extranjeros, organizaciones políticas, laborales o sociales, personas jurídicas o empresas, contratistas del Estado o entidades públicas, y las de origen anónimo (véase el cuadro A.II.5).

CUADRO A.II.5.

ACOTACIÓN A FUENTES ALTERNATIVAS DE FINANCIAMIENTO

<i>País</i>	<i>Extranjeras</i>	<i>Organizaciones políticas, laborales o sociales</i>	<i>Personas jurídicas o empresas</i>	<i>Contratistas del Estado</i>	<i>Anónimas</i>	<i>Acotación</i>
Alemania	-	Prohibición	-	-	Restricción	Baja
Argentina	Prohibición	Prohibición	-	Prohibición	Prohibición	Alta
Canadá	Prohibición	Restricción	Restricción	-	-	Baja
Costa Rica	Prohibición	-	-	-	-	Muy baja
Chile	Prohibición	-	-	-	-	Muy baja
España	Restricción	-	Restricción	Prohibición	Restricción	Media
Estados Unidos	Prohibición	Prohibición	Prohibición	Prohibición	-	Alta
México	Prohibición	Prohibición	Prohibición	Prohibición	Prohibición	Muy alta
Paraguay	Prohibición	-	-	Prohibición	-	Baja
Venezuela	-	-	-	-	Prohibición	Muy baja

Fuentes: América Latina, excepto Venezuela: Daniel Zovatto y Pilar del Castillo, *La financiación de la política en Iberoamérica*, Capel/IIDH, San José, 1998; Venezuela: Ley Orgánica del sufragio y participación política; Alemania y España: Francisco Javier Jiménez Ruiz, *Análisis comparado de los sistemas de financiación de los partidos políticos en los países occidentales con especial referencia a España y México*, Editarte, México, 2001; Canadá: Election Expenses Act; Estados Unidos: Federal Election Campaign Act.

En los casos en donde aparece guión (-), significa que no existe en la ley, reglamento o norma prohibición o restricción alguna.

Para medir esta dimensión, la restricción califica como 0.5 y la prohibición como 1. Con base en lo anterior, el cuadro A.II.6 muestra el puntaje total obtenido en cada caso.

CUADRO A.II.6.
PAÍSES SELECCIONADOS SEGÚN EL PUNTAJE TOTAL DE LA ACOTACIÓN
A FUENTES ALTERNATIVAS DE FINANCIAMIENTO

<i>País</i>	<i>Extranjeras</i>	<i>Organizaciones políticas, laborales o sociales</i>	<i>Personas jurídicas o empresas</i>	<i>Contratistas del Estado</i>	<i>Anónimas</i>	<i>Puntaje total</i>
Alemania	-	1.0	-	-	0.5	1.5
Argentina	1.0	1.0	-	1.0	1.0	4.0
Canadá	1.0	0.5	0.5	-	-	2.0
Costa Rica	1.0	-	-	-	-	1.0
Chile	1.0	-	-	-	-	1.0
España	0.5	-	0.5	1.0	0.5	2.5
Estados Unidos	1.0	1.0	1.0	1.0	-	4.0
México	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	5.0
Paraguay	1.0	-	-	1.0	-	2.0
Venezuela	-	-	-	-	1.0	1.0

El guión (-) significa que no existe en la ley, reglamento o norma prohibición o restricción alguna.

Estos valores se agruparon en función de los siguientes criterios de ordenamiento:

<i>Rango</i>	<i>Tipo</i>
0 < x ≤ 1	Muy baja
1 < x ≤ 2	Baja
2 < x ≤ 3	Media
3 < x ≤ 4	Alta
4 < x ≤ 5	Muy alta

México es el único caso que registra prohibiciones en todos los ámbitos considerados para esta dimensión.¹¹⁵ Por tanto el acceso a los recursos privados está muy acotado; sus reglas en materia de financiamiento están diseñadas para reducir al mínimo la presencia de fuentes privadas. Le siguen en nivel de acotación Estados Unidos y Argentina (alta). En sentido opuesto se ubican Costa Rica, Chile y Venezuela con un perfil de muy baja.

La visión de conjunto de las tres dimensiones anteriores en materia de fiscalización y control de las fuentes de financiamiento a la actividad político-electoral se presenta en el cuadro A.II.7.

¹¹⁵ Este dato no es de extrañar, si se considera la *lógica aprensiva* de la legislación electoral en México. Dicha lógica se comprueba por el número de artículos que integran el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Véase José Antonio Crespo, *Fronteras democráticas en México*, Océano, México, 1999.

CUADRO A.II.7.
PAÍSES SELECCIONADOS SEGÚN SU PUNTAJE TOTAL
EN LAS TRES DIMENSIONES DE LA PRETENSIÓN PRESERVATIVA

<i>País</i>	<i>Cobertura de la fiscalización</i>	<i>Fuerza fiscalizadora</i>	<i>Acotación de las fuentes alternativas</i>	<i>Puntaje total</i>
Alemania	1	3	1.5	5.5
Argentina	1	3	4.0	8.0
Canadá	2	3	2.0	7.0
Costa Rica	1	2	1.0	4.0
Chile	1	3	1.0	5.0
España	1	2	2.5	5.5
Estados Unidos	3	3	4.0	10.0
México	1	3	5.0	9.0
Paraguay	2	2	2.0	6.0
Venezuela	1	2	1.0	4.0

Estados Unidos tiene el mayor puntaje puesto que la cobertura fiscalizadora abarca a las tres categorías consideradas (por partido, por candidato y por donante, lo que significa un valor de tres). La fuerza fiscalizadora también es 3 porque su régimen de financiamiento contempla la publicidad, la existencia de un órgano de control y sanciones. A este puntaje acumulado de 6, se le suma 4 por el carácter que asume su acotación a los recursos privados (prohibiciones en cuatro de las cinco categorías que se utilizaron en este indicador). Así, la suma total es igual a 10.

Venezuela se ubica en el extremo opuesto, ya que la suma total es igual a 4. Por cobertura de la fiscalización un punto (sólo tienen obligación de presentar informes los partidos políticos), dos puntos por fuerza fiscalizadora (no se considera el mecanismo de publicidad, pero sí tiene un órgano de control y sanciones) y un punto más por la restricción en los aportes de financiamiento privado de origen anónimo.

Como puede advertirse en el cuadro anterior, la acotación a las fuentes privadas registra un valor máximo de 5, mientras que las otras dos dimensiones tienen valor máximo de 3. Para efectos de asignarles el mismo peso a cada una de ellas se aplica un ajuste a los puntajes de cada dimensión, de tal manera que las tres tengan el mismo valor. Así, en el cuadro A.II.8, una vez aplicados los ajustes de los valores originalmente asignados, se registran los puntos acumulados que corresponden a cada país.

CUADRO A.II.8.
PAÍSES SELECCIONADOS DE ACUERDO CON LA PRETENSIÓN
PRESERVATIVA DE LOS RÉGIMENES DE FINANCIAMIENTO

<i>País</i>	<i>Cobertura de la fiscalización</i>	<i>Fuerza fiscalizadora</i>	<i>Acotación a los recursos privados</i>	<i>Puntaje total</i>	<i>Pretensión preservativa</i>
Alemania	1.1	3.3	1.0	5.4	Media
Argentina	1.1	3.3	2.7	7.1	Alta
Canadá	2.2	3.3	1.3	6.9	Alta
Costa Rica	1.1	2.2	0.7	4.0	Baja
Chile	1.1	3.3	0.7	5.1	Media
España	1.1	2.2	1.7	5.0	Media
Estados Unidos	3.3	3.3	2.7	9.3	Muy alta
México	1.1	3.3	3.3	7.8	Alta
Paraguay	2.2	2.2	1.3	5.8	Media
Venezuela	1.1	2.2	0.7	4.0	Baja

El puntaje total se agrupa en los siguientes rangos de ordenamientos:

Rango	Tipo
$0 < x \leq 2$	Muy bajo
$2 < x \leq 4$	Bajo
$4 < x \leq 6$	Medio
$6 < x \leq 8$	Alto
$8 < x \leq 10$	Muy alto

La ponderación del imperio de la ley

El resultado de las tres dimensiones anteriores (cobertura de la fiscalización, fuerza fiscalizadora y acotación a los recursos privados) se somete a una ponderación dada por el factor imperio de la ley. De esta manera se obtiene el *grado de capacidad preservativa del régimen de financiamiento*.

El total que aparece en la columna de la derecha del cuadro A.II.8 se multiplica por el factor de ponderación de la categoría imperio de la ley. Este factor se determina a partir de la base de datos del Banco Mundial sobre la medición de la gobernabilidad.¹¹⁶ En el

¹¹⁶ La ordenación de los países se hace con base en la clasificación porcentual (*percentile rank*) de cada uno de los indicadores de la gobernabilidad. La clasificación porcentual se refiere al conjunto de países que se ubican por debajo del país en cuestión. Los casos se ordenan de "mejor" (arriba de la clasificación) a "peor" (debajo de la clasificación) para el periodo 2000-2001. Véase Banco Mundial, "Governance Matters...", *op. cit.*

cuadro A.II.9 se indica la situación de los 10 países seleccionados en relación con el imperio de la ley.

CUADRO A.II.9.
PAÍSES SELECCIONADOS SEGÚN SU CLASIFICACIÓN MUNDIAL
RESPECTO AL IMPERIO DE LA LEY, DE MAYOR A MENOR PORCENTAJE

<i>País</i>	<i>Porcentaje de países en el mundo con calificación menor</i>	<i>Tipos</i>
Canadá	95.3	Muy alto
Estados Unidos	91.2	Muy alto
Alemania	90.6	Muy alto
Chile	86.5	Muy alto
España	85.3	Muy alto
Costa Rica	71.2	Alto
Argentina	61.2	Alto
México	41.2	Medio
Venezuela	20.0	Muy bajo
Paraguay	18.2	Muy bajo

Los tipos que corresponden a la dimensión *imperio de la ley* se asignan con base en la agrupación de los porcentajes en cinco rangos:

<i>Rango</i>	<i>Tipo</i>
0-20	Muy bajo
21-40	Bajo
41-60	Medio
61-80	Alto
81-100	Muy alto

Una vez realizada la operación anterior se da un valor a cada uno de estos tipos. Los cinco grados que se consideran son los siguientes:

<i>Tipo</i>	<i>Grado de ponderación</i>
Muy alto	1.00
Alto	0.75
Medio	0.50
Bajo	0.25
Muy bajo	0.00

Estos grados de ponderación se multiplican por los valores del puntaje final de los tres ámbitos correspondientes a la pretensión preservativa del régimen de financiamiento (fuerza fiscalizadora, cobertura de fiscalización y acotación a las fuentes alternativas). El cuadro A.II.10 muestra el panorama global de los países seleccionados.

CUADRO A.II.10.
PAÍSES SELECCIONADOS SEGÚN EL VALOR TOTAL APLICANDO EL FACTOR DE PONDERACIÓN

<i>País</i>	<i>Suma de las tres dimensiones de fiscalización y control</i>	<i>Valor de la ponderación (imperio de la ley)</i>	<i>Valor total</i>
Estados Unidos	9.3	1.00	9.3
Canadá	6.9	1.00	6.9
Alemania	5.4	1.00	5.4
Argentina	7.1	0.75	5.3
Chile	5.1	1.00	5.1
España	5.0	1.00	5.0
México	7.8	0.50	3.9
Costa Rica	4.0	0.75	3.0
Paraguay	5.8	0.00	0.0
Venezuela	4.0	0.00	0.0

Estados Unidos registra el valor más alto, al sumar 9.3 en los tres indicadores referentes a la fiscalización y su factor de ponderación es 1. Ahora bien, la importancia de la ponderación se advierte claramente en el caso paraguayo. En este país se obtiene 5.8 en cuanto a mecanismos fiscalizadores (lo cual lo coloca por encima de Alemania, Costa Rica, Chile, España y Venezuela), pero dado que su valor en materia de imperio de la ley es cero, se ubica en el último lugar de la muestra. Esto significa que los legisladores en Paraguay diseñaron un marco regulatorio con salvaguardas importantes; sin embargo, como la probabilidad de que se respete y aplique la ley es muy escasa, entonces dicha salvaguarda carece de fuerza.

Los valores totales del cuadro anterior se agrupan de la siguiente manera para determinar la *capacidad preservativa del régimen de financiamiento*.

Rango	Tipo
0-2.2	Muy bajo
2.3-4.4	Bajo
4.5-6.6	Medio
6.7-8.8	Alto
8.9-11	Muy alto

Sustentabilidad del régimen democrático

La sustentabilidad del régimen democrático puede observarse con el índice de gobernabilidad del Banco Mundial.¹¹⁷ Los cinco ámbitos que este índice considera son: 1) voz y rendición de cuentas, 2) estabilidad política, 3) eficacia gubernamental, 4) calidad del marco regulatorio y 5) control de la corrupción. En el cuadro A.II. 11 se presentan los resultados que corresponden a cada país en los mencionados ámbitos.

¹¹⁷ Banco Mundial, *op. cit.*

CUADRO A.II.11.
DIMENSIONES DEL EJERCICIO GUBERNAMENTAL EN LOS PAÍSES SELECCIONADOS
(PORCENTAJE DE PAÍSES EN EL MUNDO CON CALIFICACIÓN MENOR)

<i>País</i>	<i>Voz y rendición de cuentas</i>	<i>Estabilidad política</i>	<i>Eficacia gubernamental</i>	<i>Calidad del marco regulatorio</i>	<i>Control de la corrupción</i>
Alemania	93.1	90.7	95.0	91.1	89.4
Argentina	68.4	69.1	58.8	58.6	45.3
Canadá	90.2	92.0	95.6	88.8	95.7
Costa Rica	91.4	85.8	77.5	85.2	80.7
Chile	70.7	82.1	86.3	92.9	90.1
España	85.1	83.3	91.9	91.1	91.3
Estados Unidos	87.9	88.9	93.9	95.3	91.3
México	59.8	50.6	63.1	74.0	49.7
Paraguay	27.0	17.3	10.0	25.4	14.9
Venezuela	39.1	38.9	23.8	33.1	34.2

Fuente: "Governance Matters II: Updated Indicators for 2000-01", documento del Banco Mundial, disponible en <http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2001.htm> (fecha de consulta: julio de 2002)

Los porcentajes se agrupan en cinco rangos:

Rango	Tipo
0-20	Muy bajo
21-40	Bajo
41-60	Medio
61-80	Alto
81-100	Muy alto

Anexo III

a) Eficacia

Adoptado el supuesto de que la diferencia entre el costo por elector y el costo por voto emitido es el indicador de la eficacia político-electoral de los partidos, se presentan a continuación los pasos para su elaboración.

En la primera columna del cuadro A.III.1 se indica la cantidad de electores registrados. En la segunda columna del mismo cuadro se encuentra la cantidad de votos emitidos, es decir, los electores que efectivamente participaron en la elección. El costo de la elección, que aparece en la tercera columna, constituye una aproximación al costo de las campañas y permite comparar los distintos países. Con esas tres variables es posible estimar la eficacia político-electoral del conjunto de los partidos políticos; en otras palabras, la capacidad del conjunto de opciones políticas para traducir, con las restricciones presupuestales en que se desempeñan, sus propuestas políticas en votos.

Ahora bien, el cociente del costo de las elecciones entre el número de electores es el *costo por elector*, es decir, la previsión que el legislador, el órgano encargado, los propios partidos, o cualquier combinación de ellos, debió llevar a cabo acerca de lo que costaría hacer llegar los planteamientos políticos a los electores, por los medios y en cantidad y calidad suficientes, de manera tal que los electores asistieran a las urnas. Si la estimación fue hecha, como se supone, con un grado aceptable de certeza, se diría que en cada país se han asignado los recursos suficientes para que cada elector reciba el mensaje de los partidos y cada uno sea convencido de preferir una opción.

CUADRO A.III.1.
DATOS ELECTORALES POR PAÍS

<i>País y año de la elección</i>	<i>Electores registrados (millones)</i>	<i>Votos emitidos (millones)</i>	<i>Costo de la elección (millones de dólares)</i>
México, 1997	52.2	30.1	305.0
Nicaragua, 1996	2.4	1.8	18.0
Estados Unidos, 1996	146.2	96.4	146.2
Canadá, 1997	19.6	13.1	145.0
Reino Unido, 1997	43.7	31.2	35.1
Alemania, 1994	60.4	47.7	61.7
España, 1996	32.0	24.9	66.0
Guatemala, 1995	3.7	1.7	6.6

Fuente: elaboración propia con base en: "El costo de las elecciones. Comparación del costo electoral en varios países del mundo", documento de Transparencia-Perú y en: "Voter Turnout", base de datos de International Institute for Democracy and Electoral Assistance, disponible en http://www.idea.int/vt/country_view.cfm (fecha de consulta: agosto de 2002).

Por otra parte, al dividir el costo de la elección entre el número de votos efectivamente emitidos se obtiene el *costo real de los votos*, cuánto costó que la gente que votó lo hiciera. Evidentemente este segundo cociente arroja resultados superiores al primero (costo por elector), porque al ser el numerador siempre menor (es imposible que voten más que los electores empadronados, y no hay elección fiable en la que vote 100% del padrón), el resultado será superior.

En el cuadro A.III.2 se exponen estos dos cocientes y el índice de eficacia político-electoral. Si la estimación de la columna A es, como se ha supuesto, correcta, el hecho de que B sea más alto quiere decir que el conjunto de los partidos políticos falló, en alguna medida, en el propósito de convencer a los electores a que acudieran a las urnas.

La diferencia entre B y A señala el dinero que los financiadores han despilfarrado por la falta de capacidad de los partidos para comunicar y estimular a los electores. Esa diferencia, medida como proporción de la estimación original A y restada a 1, establece un indicador de eficacia en el uso de los recursos para la difusión y promoción de su propuesta política, al que se denomina en este trabajo *índice de eficacia político-electoral*.

El valor máximo posible del índice es 1 y significa *eficacia máxima*, es decir, que el costo planeado es igual al costo efectivo; en otras palabras, todos y cada uno de los dólares destinados a las elecciones se han traducido en votos.

En cambio, si vota, por ejemplo, 50% de los electores registrados, esto significa que la capacidad del conjunto de partidos para convertir sus planteamientos políticos en votos apenas

alcanzan el rango de la medianía. Y esto es lo que designa el valor 0 del índice. Si la participación es de 50% más un voto, se obtiene un número positivo; si la votación es de 50% menos un voto, se obtiene un número negativo.

Por último, en un caso meramente hipotético pero matemáticamente concebible, si nadie excepto un solo individuo acude a las urnas, la eficacia el índice tiende al infinito negativo, esto es, como se dice en lenguaje especializado, se aproxima a infinito por la izquierda.

CUADRO A.III.2.
ÍNDICE DE EFICACIA POLÍTICO-ELECTORAL POR PAÍS

<i>País y año de la elección</i>	<i>Costo por elector (dólares) (A)</i>	<i>Costo por voto (dólares) (B)</i>	<i>Índice de eficacia $1-(B-A)/(A)$</i>
México, 1997	5.8	10.1	0.26
Nicaragua, 1996 ^a	7.5	10.0	0.67
Estados Unidos, 1996	1.0	1.5	0.50
Canadá, 1997	7.4	11.1	0.50
Reino Unido, 1997	0.8	1.1	0.63
Alemania, 1994	1.0	1.3	0.70
España, 1996	2.1	2.7	0.71
Guatemala, 1995	1.8	3.9	-0.17

^a Las últimas tres elecciones en Nicaragua han sido concurrentes, es decir, en la misma jornada electoral se vota por presidente y por diputados. Esto puede constituir un sesgo que incrementa la eficacia de este país.

Fuente: elaboración propia con base en el cuadro A.III.1.

b) Calidad de la representación política

Para agregar los resultados parciales de fidelidad, eficacia y responsabilidad en un solo indicador de calidad, se ponderan los resultados. En primer término, se transforman las categorías cualitativas en medidas cuantitativas de fidelidad y eficacia de acuerdo con los siguientes valores:

- Muy baja: 1
- Baja: 3
- Media: 5
- Alta: 7
- Muy alta: 9

La responsabilidad es transformada en 1 si existe y en 0 si no existe. La razón para no transformar este indicador según la misma escala que fidelidad y eficacia es que *no* se trata de

un rango de evaluaciones. El índice de calidad se construye con la suma de los valores que resultan de la transformación de las evaluaciones cualitativas en cuantitativas. Así, los valores obtenidos son los siguientes:

CUADRO A.III.3.
CÁLCULO AGREGADO DEL ÍNDICE DE CALIDAD
DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

<i>Estado</i>	<i>Fidelidad</i>	<i>Eficacia</i>	<i>Responsabilidad</i>	<i>Total</i>
Alemania	3	7	1	11
Canadá	5	5	1	11
España	5	7	1	13
Estados Unidos	7	5	1	13
Guatemala	1	1	1	3
México	3	3	0	6
Nicaragua	3	3	1	7
Reino Unido	5	5	1	11

Los valores obtenidos en el total se pueden volver a traducir en valores cualitativos según los siguientes parámetros:

- 2.00 - 5.39: Muy baja
- 5.4 - 8.79: Baja
- 8.8 - 12.19: Media
- 12.20 - 15.59: Alta
- 15.6 - 19: Muy alta