



Munich Personal RePEc Archive

Partidos políticos y financiamiento político

Mauro, Raul
desco

October 2006

Online at <http://mpa.ub.uni-muenchen.de/6592/>
MPRA Paper No. 6592, posted 06. January 2008 / 07:02

Partidos políticos y financiamiento político*

Raúl Mauro Machuca

Los partidos políticos son reconocidos como instituciones fundamentales de la democracia de las sociedades occidentales modernas. Ellos son una suerte de bisagra de la política y la sociedad. En este sentido, uno de los problemas centrales de un sistema político y social levantado sobre la base de estas organizaciones es quién paga y cómo lo hará.

Las ideas republicanas proponen que la sociedad debería financiar a los partidos políticos a través de los impuestos para que estos puedan cumplir su rol como canalizadores de las demandas sociales que se forman en ella. Esta propuesta no excluye la posibilidad de financiamiento privado bajo determinadas reglas de juego. En contraste, los teóricos liberales argumentan que el financiamiento de un partido político debe depender únicamente de los recursos provistos por sus militantes y por lo tanto deben obligarse a ellos. Nadie debería estar obligado a financiar con sus impuestos a partidos políticos con los cuales no comparte su ideología. No obstante, hay algunas cuestiones distintivas de nuestro país que, en mi opinión, harían inaplicable el segundo esquema propuesto: la informalidad y la pobreza.

Para comenzar, señalaré que nuestra sociedad no se encuentra organizada en torno al concepto de empleo digno o de calidad. A diferencia de las sociedades europeas, en el Perú, los partidos políticos no se organizaron sobre la base del trabajo. La razón es que en nuestro país no existió una economía capitalista propiamente dicha. El único partido organizado, el APRA, no se asentó específicamente sobre la base trabajadora peruana, sino más bien en una ideología anti imperialista americana y la nacionalización de las tierras e industrias de los países latinoamericanos.

Cuando las propuestas políticas apristas y las de sus competidores (tanto de las vertientes de izquierda como las de derecha) fueron enterradas con la crisis económica, política y social de fines de los ochenta, ya las clases trabajadoras habían dejado de existir al quebrarse el modelo de industrialización implementado durante los cincuenta. Por lo tanto, los partidos políticos tuvieron que fundarse sobre nuevos conceptos y nuevos peruanos: la antipolítica, la informalidad y la pobreza. Desde este punto de vista, Alberto Fujimori no fue quien promovió estos conceptos, sino más bien el resultado natural de una sociedad que ya se había desconectado de la política por haberse negado la oportunidad de acceder masivamente al empleo de calidad como forma de organización social en un modelo pre capitalista.

El éxito del gobierno fujimorista al controlar eficazmente la hiperinflación a partir de la implementación de las políticas económicas neoliberales del Consenso de Washington, permitió que la sociedad tuviera estrategias de supervivencia más o menos exitosas a través del empleo generado en la microempresa. El problema fue que estas iniciativas tuvieron lugar en medio de un mar de pobreza: más del 50% por ciento de los peruanos tenían tal condición a principios de los noventa. Esta situación ha tenido consecuencias políticas indeseables: el arreglo de un gobierno autoritario o pseudo democrático con una economía neoliberal que no se contradecía con el surgimiento de un neopopulismo (los programas sociales focalizados en los pobres) que prescindía de la representación política para obtener favores del Estado.

Hoy en día, los trabajadores del sector microempresarial de las áreas urbanas (antes conocidos como informales) son la principal fuerza de trabajo y electoral del país. Ellos junto con las poblaciones campesinas rurales al margen del capitalismo, son la base que explica la permanente debilidad de los partidos políticos para cumplir su rol democrático durante los periodos *no electorales*. No son los intermediarios entre el Estado y la sociedad. Es por esta razón que sólo existe identificación con los partidos *durante* periodos electorales pero sobre la base de valores muy básicos, como el ser indígena, el ser un ex pobre, el ser mujer, el ser militar, el ser carismático, en suma, el ser un *outsider* o un antipolítico. La anterior discusión plantea entonces una deficiencia extrema del sistema político peruano: la inviabilidad de partidos políticos que intermedien entre la sociedad y el



Man in the café, 1912, Juan Gris

Estado, ante la inexistencia de un sistema capitalista que promueva el empleo de alta productividad¹. Los partidos políticos aparecen únicamente durante periodos electorales y luego desaparecen. Concurren con la población a las urnas, pero luego no existen más. Desde este punto de vista, la ley de partidos políticos y la política de financiamiento político contenida en ella son condiciones necesarias para el desarrollo de nuestra sociedad y la consiguiente eliminación de la pobreza; pero no constituyen acciones públicas suficientes. Para ello, debe estar acompañada de una política que promueva el crecimiento económico y social del resto de nuestra sociedad en base al concepto del empleo de alta productividad.

Protestas sociales y externalidades

Podemos considerar que los movimientos de protesta social surgen, entre otros factores, por la falta de representación de los partidos políticos. Desde el punto de vista económico, puede decirse que los movimientos de protesta social han surgido históricamente como una expresión de la pugna distributiva por los recursos generados por el crecimiento económico.

Pero, en el caso peruano, al cobrar una mayor importancia el empleo informal, alojado en el sector microempresarial, las protestas no surgen de grupos socialmente organizados alrededor del empleo (los sindicatos), sino más bien en torno a problemáticas que exigen una reivindicación de naturaleza cortoplacista en una sociedad desencantada de los partidos políticos y, por lo tanto, atomizada y fragmentada en esta perspectiva.

Los impactos económicos de los movimientos de protesta social han sido contundentes en el Perú. El denominado “Arequipazo” de junio de 2002 contra la privatización de dos empresas hidroeléctricas (Egasa y Egesur) generó pérdidas a la propiedad pública y privada por actos vandálicos de alrededor de 350 millones de nuevos soles (alrededor de 100 millones de dólares) mas la muerte de una persona y cerca de 100 personas heridas.

Adicionalmente, este evento habría impedido que se realice una inversión de cerca de 160 millones de dólares en un periodo de tres años. Otro lamentable suceso fue el asesinato del alcalde y el maltrato de tres regidores del municipio provincial de Ilave en abril del 2004 luego que 10 mil pobladores de dicha provincia bloquearan el puente internacional que une Perú y Bolivia por alrededor de 21 días, quienes protestaban por supuestas acusaciones de malversación de fondos de la comuna e incumplimiento de promesas electorales. Este bloqueo origino pérdidas económicas estimadas en medio millón de soles diarios por la reducción del intercambio comercial durante casi un mes que duro la toma,

perdidas al transporte nacional e internacional, horas perdidas de educación para los escolares y finalmente las perdidas por dejar de percibir divisas por el flujo de turistas en la zona por alrededor de 1.5 millones de nuevos soles. Finalmente, puede señalarse el motín de Andahuaylas protagonizada por el líder etnocacerista Antauro Humala y sus 160 seguidores el primer y segundo día del 2005 que tuvo como resultado la muerte de cuatro policías y la posterior captura de los revoltosos. A lo señalado puede sumarse las pérdidas económicas originadas por las protestas sociales de los coccaleros de Huánuco, San Martín y Ucayali que piden la erradicación de cultivos alternativos; los pobladores de diversas inversiones mineras como Huancabamba y Tambogrande en Piura; los criadores de vicuñas de Arequipa, Junín, Ayacucho, Apurímac, Cusco y Puno contra la libre comercialización de fibra de vicuña; los pescadores artesanales de Ica, Arequipa, Moquegua y Tacna, entre otros.

En resumen, puede manifestarse que existe un importante flujo de protestas sociales que ocasionan costos importantes a la economía nacional, que podrían haber sido evitadas si las demandas hubieran sido canalizadas oportunamente a través de partidos políticos consolidados que representaran oportunamente a las sociedades de referencia en cada región del país.

De lo anterior se explica por qué los diferentes movimientos de protesta social surgidos durante las épocas no electorales no tengan como base a los partidos políticos ni necesiten de ellos. Es más eficaz y eficiente la toma de una carretera, la toma de una plaza, el linchamiento de un funcionario público, entre otras manifestaciones de violencia sin mayor trascendencia que una reivindicación muy acotada para grupos poblacionales con intereses muy específicos. Pueden colocar una problemática en la agenda pública a un bajo costo privado pero con un elevado costo social y económico.

Desde este contexto revisado, mi planteamiento es seguir la propuesta republicana: la implementación de la política pública de financiamiento directo de partidos políticos durante época no electoral podría conseguir importantes beneficios sociales que superarían su costo en tanto y en cuanto estos recursos se destinen a la construcción de un sistema de partidos políticos representativo de la población. La ley de partidos políticos actual (Ley 28094 de noviembre de 2003, art. 29°) establece que los recursos provistos por el Estado a los partidos pueden destinarse a “actividades de formación, capacitación e investigación durante el

¹ O empleo digno, en el sentido que incluya el acceso a derechos laborales internacionalmente reconocidos por las sociedades industrializadas.

quinquenio posterior a la mencionada elección, así como para sus gastos de funcionamiento ordinario”.

Una estimación de la relación costo beneficio de la política de financiamiento público a partidos políticos

La medición del costo del financiamiento público de partidos políticos se encuentra normada por la ley de partidos políticos y su reglamento. Aunque mi preocupación principal es el financiamiento directo, por cuanto este se da principalmente durante el periodo no electoral y es el que esta orientado a actividades específicas para fortalecer los partidos políticos en su rol democrático, hemos tomado en cuenta también la estimación del financiamiento indirecto. De acuerdo con esta normatividad, el financiamiento directo se calcula a partir de la multiplicación del numero de votos emitidos para el Congreso multiplicado por el 0.1% del valor de la UIT. Por su parte, el financiamiento indirecto se expresa por la franja electoral que es pagada por el Estado junto con las exoneraciones tributarias que son difíciles de cuantificar.

Por su parte, la medición del costo ocasionado por una movilización de protesta social² originado por la inexistencia de un partido político (en el sentido jurídico y de legitimidad) que pudiera haber representado su demanda puede ser calculada por los siguientes componentes:

- a) Costos directos de la movilización (D): incluyen la organización de la movilización, el transporte, la alimentación, la propaganda, remuneración diaria promedio de referencia dejada de percibir por los que realizan la protesta.
- b) Costos indirectos de la movilización (I): costos relacionados con la seguridad y la higiene de los lugares donde se asienten antes de emprender la movilización.
- c) Costos ocasionados a otros sectores económicos por la movilización (E): este componente quizás sea el mas difícil de cuantificar debido a que los sectores que se vean comprometidos pueden ser afectados de distinta manera. En general se buscaría realizar un estimado de la magnitud del intercambio comercial

de productos y servicios que se dejan de realizar por la duración de la movilización en el área comprometida. Estos montos pueden ser mejor calculados por los que tienen que ver con los sectores afectados aunque algunos podrían estar sobreestimando los mismos es probable que fallen mas bien por subestimar por falta de información de campo.

- d) Costos adicionales de la seguridad interna (F): este componente resulta de financiar y organizar actividades adicionales relacionadas con la movilización de personal policial (o militar si la protesta es muy violenta) para controlar el orden público, multiplicado por el número de días que se espera dure la actividad y el personal movilizado (lo que podría incluir un concepto por viáticos como remuneración adicional). Se considera el costo de equipo personal (armas, bombas lacrimógenas, etc.) así como transporte especializado para controlar protestas sociales. También se considera el costo de las personas que son capturadas por su comportamiento vandálico el que esta asociado a una probabilidad de captura por el numero de días promedio que dura en prisión y el costo por día en prisión.
- e) Costos relacionados con el vandalismo de las protestas sociales y su impacto en infraestructura (V1): Dependiendo del grado de violencia mostrado por los movimientos de protesta social estos ocasionaran un mayor o menor daño a los bienes de infraestructura pública y privada los que serán afectados según el grado de violencia específica que ostente la protesta social.

² Existen dos formas para operacionalizar el número de protestas sociales como primer paso para identificar los costos asociados: la primera, a través del banco de datos de desco al cual se tiene acceso pero limitado; y la segunda, a través de los reportes de la Defensoría del Pueblo. Esta fuente la estoy analizando en la actualidad para un estudio preliminar relacionado con el mismo tema.

- f) Costos relacionados con el vandalismo de las protestas sociales y su impacto en las vidas humanas³ (V2):
Dependiendo del grado de violencia específico mostrado por los movimientos de protesta social estos ocasionarán daños físicos e incluso la muerte tanto a quienes forman parte del movimiento de protesta social, el personal policial movilizado para controlarlos e incluso personas no involucradas con la movilización. Estos costos tienen que ver con el cálculo de los gastos de atención hospitalaria así como la pérdida de productividad durante los días que permanezca en recuperación y si el daño es mayor (incluyendo la muerte) por los años de vida que pudo haber aportado la persona afectada.
- g) Costos relacionados con aspectos legales (L): ya sea como fruto de los actos vandálicos que afectan a la infraestructura o a la persona humana se originan conflictos que involucran costos adicionales en aspectos legales que si no se hubiera efectuado la protesta social.
- h) Costos relacionados con las inversiones dejadas de realizar por protestas sociales relacionadas: Este componente dependerá del monto de la inversión a realizarse, el cronograma del mismo, el número de empleos directos e indirectos relacionados, entre otros según la naturaleza del sector económico y del tipo de proyecto a realizarse. Asumiremos únicamente un monto global K que representa a la inversión en el caso que corresponda.

Los costos totales (CM) relacionados con una movilización de protesta social en un periodo determinado serán:

$$CM = D + I + E + F + V_1 + V_2 + L + K$$

El periodo de referencia para realizar la evaluación se encuentra determinado por el periodo legislativo y presidencial de nuestro país, es decir cinco años, o lo que es lo mismo sesenta meses. Para viabilizar la operacionalización del cálculo de los costos de los movimientos de protesta social se puede pensar en una unidad de medida temporal única que pensamos funcionaria mejor de manera mensual. Así, tomando que r es la tasa de descuento mensual, podemos obtener los costos totales (CMT) debido a movimientos de protesta social sumando los costos relacionados a los eventos ocurridos durante cada uno de los sesenta meses de gobierno esperado tendríamos:

$$CMT = \frac{CM_{11} + CM_{12} + \dots + CM_{1j}}{(1+r)^1} + \frac{CM_{21} + CM_{22} + \dots + CM_{2j}}{(1+r)^2} + \dots + \frac{CM_{60,1} + CM_{60,2} + \dots + CM_{60,j}}{(1+r)^{60}}$$

Donde algunos eventos j pueden ser cero, ya que en cada uno de los meses no necesariamente se traslaparán el mismo número de protestas sociales. Puede ser que a principios de un año existan 2 o 3 movimientos de protesta social pero hacia el medio año aumentan a 15 o 20 que se dan en simultáneo en el país. De esta manera tenemos:

$$CMT = \sum_{i=1}^{60} \sum_{j=1}^n \frac{CM_{ij}}{(1+r)^i}$$

La formula arribada resumiría el cálculo global a valores constantes del inicio de un gobierno del costo asociado con los movimientos de protesta social. La mayoría de estos procesos son iniciados como protestas reivindicatorias de sectores sociales de actividad económica específica, pero no necesariamente porque también pueden estar asociadas a problemas de tipo político o a una convulsión social que explota inesperadamente.

Resultados

El costo del financiamiento de los partidos políticos tanto en su componente directo como indirecto han sido estimados por la asociación Ciudadanos al Día (2003), de haberse aplicado la actual Ley de Partidos Políticos para los partidos que obtuvieron representación al Congreso el 2001, según se presenta en la siguiente tabla:

³ Esta formulación necesita ser precisada sobre todo con los gastos hospitalarios y la pérdida de productividad según el daño físico recibido por los distintos grupos que son afectados por la protesta social.

Tabla 1 Estimación del financiamiento a partidos políticos durante el gobierno de Toledo

Categoría de financiamiento	Nuevos soles	%
Financiamiento Directo (1)	28,961,762	39%
Aporte en Efectivo	28,961,762	39%
Financiamiento Indirecto (2)	45,960,639	61%
Franja Electoral (3)	39,723,134	53%
Franja No Electoral (4)	6,237,505	8%
Total por 5 años	74,922,401	100%
Total Promedio Anual	14,984,480	

- (1) Según la ley de partidos políticos, el Estado aportará por cinco años, a partir del 2007, el 0.1% de la UIT por cada voto emitido a favor de los partidos para elegir a representantes al Congreso. En este rubro se presenta el resultado de la simulación efectuada de haber estado vigente la Ley de Partidos Políticos en las elecciones al Congreso de los años 2000 y 2001. El monto del aporte estatal directo es quinquenal y se distribuye anualmente.
- (2) Además de los rubros aquí cuantificados, los partidos reciben financiamiento indirecto vía la exoneración de impuestos directos (Impuesto a la Renta, Predial, Vehicular, IES, Alcabala) que la norma considera a favor de los partidos políticos. No hay información disponible para cuantificar ese aporte indirecto del Estado a los partidos. En tal sentido, es razonable suponer que el financiamiento estatal a los partidos será mayor a los montos indicados en este cuadro.
- (3) Espacios gratuitos que son cedidos a los partidos políticos, 30 días antes de las elecciones generales. La estimación se ha efectuado en base a lo gastado los años 2000 y 2001. El año 2000 fue limitado a los medios de comunicación estatales (D.U. Nro. 006-2000-EF publicado el 12 de febrero del 2000) y el año 2001 hubo franja electoral en todos los medios de comunicación (D.S. Nro. 024-2001-EF, publicado el 14 de febrero del 2001). El aporte estatal por concepto de la franja electoral se efectúa en el momento de las elecciones. (4) Para la difusión de sus propuestas y planteamientos la actual ley considera espacios gratuitos de 5 minutos mensuales en favor de cada uno de los partidos que tienen representación en el Congreso (franja no electoral). El Estimado se ha obtenido en base a los costos actuales de publicidad televisiva en Canal 7 (costo por 5 minutos = S/. 6,300+IGV) y Radio Nacional del Perú (S/. 420.00 + IGV por cinco minutos) considerando 10 agrupaciones políticas para el año 2000 y 13 para el año 2001. El resultado anual se ha multiplicado por 5 años.

Fuente: CAD - Ciudadanos al Día

Si procedemos al cálculo del ratio costo-beneficio tendremos:

Ratio costo beneficio = 357 millones de nuevos soles que se habrían evitado de existir partidos políticos entre los 74 millones de nuevos soles que se habrían invertido en partidos políticos durante el quinquenio = 4.82.

Comparando únicamente con el beneficio obtenido por el financiamiento directo como estrategia de fortalecimiento de los partidos políticos: 12.32.

Es decir, por cada sol invertido en el fortalecimiento de los partidos políticos como instituciones que canalicen las demandas sociales de una manera democrática y con respecto a la ley se habrían ahorrado aproximadamente 5 soles o se habrían conseguido 5 soles de beneficio adicional sobre la sociedad peruana durante el quinquenio bajo el gobierno del Dr. Alejandro Toledo. Considerando únicamente el beneficio de la política de financiamiento directa el ahorro habría sido del más del doble.

Reflexiones finales

El financiamiento directo a los partidos políticos que han logrado representación en el periodo 2006 – 2011 ha sido calculado en alrededor de 50 millones de nuevos soles, es decir, casi un 33% menos de lo estimado por Ciudadanos al Día el 2003, a pesar de que el valor de la UIT es mayor en la actualidad (antes era 3100 nuevos soles, hoy es 3400). Ello se debe a que los votos válidamente emitidos son más que en el 2001, lo que puede explicarse por el crecimiento natural del cuerpo electoral y por la mayor contienda electoral por el número de partidos que tomaron participación en estas últimas elecciones.

Si tomamos en cuenta la estructura del financiamiento público a los partidos políticos estimados por CAD, podemos apreciar que el financiamiento indirecto es el más importante, representando aproximadamente un 61% de los recursos destinados por el Estado.

Extrapolando esta estructura a nuestra época, ello significaría que se podría estimar un costo global de 130 millones de nuevos soles aproximadamente. Este valor representa un costo anual de menos del 0.06% del actual presupuesto de la República y un poco más de 2.2% del último presupuesto anual destinado a los tres organismos electorales. ¿Vale la pena realizar esta inversión? De acuerdo con los resultados de esta evaluación es evidente que sí. No obstante, sostener una política de desarrollo de la democracia a partir de la construcción de un sistema de partidos políticos sobre la base de una ley solamente, como ya lo he señalado repetidas veces en este texto, sería una política coja e insuficiente. Es necesario realizar a la par una estrategia que promueva una sociedad que funde su desarrollo económico en base al empleo altamente productivo. Ello pasa por construir una sociedad capitalista competitiva, no lo que tenemos en la actualidad que es fundamentalmente una sociedad regida por monopolios u oligopolios protegidos por el Estado. En suma, invertir en partidos políticos es también una política de desarrollo pro pobre.