

Enrique García Viñuela

The politics of party funding: State funding to political parties and party competition in Western Europe

Michael Koß. Oxford: Oxford University Press, 2011, 261 pp.

La obra de Michael Koß de la que me ocupo en esta reseña ofrece una teoría sobre las causas que conducen a la financiación pública de los partidos políticos con un enfoque que puede calificarse de sociológico. Por el tema que aborda y el vocabulario que emplea, el libro se dirige al lector familiarizado con la literatura sobre financiación política más que al público general.

La pregunta que formula el autor del libro es por qué existe financiación pública de los partidos en unos países y no en otros. La respuesta que ofrece es que la financiación pública afecta de modo tan decisivo al sistema político que su introducción requiere el consenso previo de todos los partidos relevantes. El examen de las condiciones que hacen posible ese consenso ocupa buena parte de esta interesante obra.

El libro está dividido en tres apartados. De ellos, el primero, que presenta el marco conceptual para el análisis de las reformas de la financiación de los partidos, y el tercero, que lo aplica al estudio de los regímenes de financiación política de cuatro democracias europeas (Alemania, Suecia, Reino Unido y Francia), son, en mi opinión, los de mayor interés. El orden que voy a seguir en la reseña del libro consiste en resumir en primer lugar los contenidos que me parecen más instructivos para discutir por último los aspectos que encuentro menos convincentes.

Koß revisa la literatura sobre la financiación de los partidos en el capítulo 3 de la primera parte. En él describe tres enfoques neoinstitucionales de las reformas de la financiación política; enfoques que ven las instituciones no solo como entidades intermedias que sirven para promover la cooperación entre los individuos sino como fuerzas que “modelan

y estructuran las acciones individuales” (p. 26) y deben tenerse en cuenta al explicar los fenómenos sociales.

El primer enfoque, basado en la elección pública, enfatiza el carácter intencionado de las reformas y el papel central que juega en ellas el interés de los partidos que las aprueban. En el caso de España, que Koß no trata, los estudios que siguen este enfoque para explicar las ayudas públicas a los partidos (como García Viñuela y Artés, 2005 y 2006), interpretan las reformas de la financiación política de finales de los años ochenta y la primera mitad de los años noventa como una respuesta de los partidos a la insuficiencia de las fuentes privadas de ingresos para hacer frente a la expansión de su organización territorial y al crecimiento de los costes electorales.

El segundo enfoque, vinculado al institucionalismo histórico, presenta la financiación pública como una consecuencia del ambicioso intervencionismo estatal que condujo a la creación del estado del bienestar. En España, el trabajo de Barrio, Barberá y Rodríguez Teruel (2011), que asocia la financiación pública de los partidos a las condiciones del momento en que se implantó (la transición política) y a la tendencia de las políticas a discurrir por los cauces abiertos previamente (*path dependence*), podría encuadrarse en este enfoque.

Por último, el institucionalismo normativo destaca el papel de las normas y valores sociales como definidoras de una “lógica de lo apropiado”. Para que una política sea aceptable debe ser compatible con esa lógica. La financiación pública de los partidos puede verse en este tercer enfoque como un modo de resolver el contraste entre valores y realidad que se pone de manifiesto cuando las prácticas de financiación irregular deslegitiman a los partidos ante la opinión pública. En España, aunque la corrupción política es un tema recurrente y con notable repercusión mediática, no ha dado lugar hasta ahora, que yo sepa, a estudios académicos que interpreten la financiación pública como un medio de prevenir que los partidos recauden ingresos de fuentes irregulares. Sin embargo, las exposiciones de motivos de las leyes de financiación política de 1987 y 2007 sí utilizan este argumento para justificar el aumento de las ayudas públicas para el gasto ordinario de los partidos.

En la teoría que propone Koß, la financiación pública es una variable que hay que explicar, es decir, una variable dependiente. Y la capacidad de los partidos para alcanzar el consenso sobre su financiación es la variable independiente fundamental. ¿Qué factores determinan el consenso entre los partidos? En el capítulo 4, Koß enumera los tres que considera principales:

- 1) El poder de veto institucional de los partidos, esto es, en qué medida puede cada partido bloquear los acuerdos sobre la financiación pública.
- 2) Los objetivos estratégicos de los partidos. Estos objetivos pueden consistir en: la aplicación de las políticas preferidas por el partido (*policy seeking*); la ocupación de cargos públicos por los miembros del partido, a veces en gobiernos de coalición (*office seeking*); o la victoria electoral sobre los rivales políticos (*vote seeking*). Ganar en las urnas es también un objetivo instrumental para los partidos que tienen como prioridad el desarrollo programático o los cargos públicos.

- 3) El papel que se asigna a la financiación pública en el modo de pensar sobre la corrupción política. Es decir, si se percibe la financiación pública como un remedio para la corrupción asociada a la financiación de los partidos. Se puede sostener que la financiación pública frena la corrupción porque permite a los partidos independizarse del dinero de los grupos con poder económico y porque suele ir acompañada de la introducción de normas de transparencia que obligan a los partidos a revelar sus fuentes de ingresos. Hay que tener presente, sin embargo, que según las pruebas que presenta Nassmacher (2009, capítulo 9), la eficacia de la financiación pública para corregir la corrupción parece bastante débil. Y que, por otra parte, la experiencia española muestra que los beneficios de la transparencia son escasos cuando no se sanciona el incumplimiento de las normas.

El consenso sobre la financiación pública es más probable cuánto mayor sea el poder de veto de los partidos; menor el peso de las estrategias de maximización del voto (que promueven la competencia entre los partidos en lugar de la cooperación necesaria para llegar a acuerdos); y más extendida esté la idea de que los fondos públicos frenan las donaciones irregulares, entendidas como aquellas que buscan que el partido en el poder adopte medidas concretas a favor de los donantes.

En la parte III del libro se estudian cuatro regímenes (*case studies*) de financiación de los partidos. Los rasgos más generales de cada país se pueden resumir como sigue:

- En Alemania la financiación pública se implantó a finales de los años cincuenta. Las circunstancias que facilitaron el consenso entre los partidos y contribuyeron a que el sistema se consolidara en la década siguiente fueron tanto el estatus constitucional de los partidos como su orientación estratégica hacia el desarrollo programático y la expansión organizativa. A esto se añadieron las concesiones en materia de financiación pública que tuvo que hacer el reticente Partido Social Demócrata con el fin de resultar un socio de coalición aceptable para el pequeño Partido Liberal Democrático, el partido bisagra del centro-derecha.
- En Suecia la orientación de los partidos al consenso fue similar a la observada en Alemania. En el caso sueco, sin embargo, el poder de veto que ejerció en el Parlamento el hegemónico Partido Social Demócrata y la estigmatización social de las donaciones políticas de las empresas contribuyeron a que los partidos de la derecha terminaran por aceptar la financiación pública en la segunda mitad de los años sesenta.
- En el Reino Unido, los objetivos estratégicos de los dos grandes partidos, que valoran la victoria en las elecciones más que las ventajas que pueden alcanzar mediante las concesiones mutuas, explican la supervivencia de un régimen de financiación basado casi exclusivamente en las donaciones que los partidos reciben de sus apoyos en la sociedad civil. Podría decirse, usando la terminología introducida por Susan Scarrow (2004), que los partidos británicos examinan las propuestas de

reforma de su financiación con una perspectiva de “economía electoral” más que de “maximización de ingresos”; es decir, se fijan en los beneficios excluyentes de las medidas propuestas más que en los beneficios conjuntos.

- En Francia, con partidos volcados en las elecciones, la voluntad de llegar a acuerdos es escasa, como en el Reino Unido. Un factor de primer orden en el establecimiento de las subvenciones a los partidos a finales de los años ochenta fue la resonancia de los escándalos de financiación irregular en los medios de comunicación. Lo que Koß denomina “el discurso sobre la corrupción” presentó la financiación pública de los partidos (en particular, la de sus campañas electorales) como un instrumento para moralizar la vida política. Una posición que contrasta con el modo de pensar dominante en el Reino Unido, donde la financiación pública se ve como una fuente potencial de corrupción, al permitir que los partidos abusen de su poder para asignarse fondos presupuestarios a expensas de otros programas de gasto público que pueden estar mejor valorados por los votantes.

Encuentro discutible la insistencia de Koß en que la financiación pública de los partidos debe considerarse una variable dependiente. En mi opinión, que lo sea o no depende del objetivo del investigador. Al examinar las reformas de la financiación política se puede poner el foco en tres aspectos: (1) el contenido de la reforma, (2) las condiciones que la hicieron posible y (3) los efectos de las medidas aprobadas. Estos tres aspectos se pueden tratar por separado o agrupados de alguna manera. Podemos, por ejemplo, examinar los incentivos que incorporan las disposiciones y lagunas de una ley de reforma y el impacto que cabe esperar que ejerzan sobre el comportamiento de los agentes afectados. O bien centrarnos en el conflicto entre las aspiraciones de las elites partidistas que proponen la reforma y los condicionamientos externos que limitan su libertad de acción. Cuando se estudian los aspectos 1 y 2 de una reforma, la financiación pública es una variable dependiente, algo que hay que explicar. Pero si lo que nos interesa es averiguar los efectos de la reforma, la financiación pública tiene que ser una variable explicativa entre otras.

El texto de Koß atribuye a los trabajos que consideran la financiación pública de los partidos como variable dependiente una credencial de excelencia metodológica de la que carece el resto. Esta pretensión no está justificada. Si como sostiene Koß, el dinero público afecta de modo tan crucial al sistema político que su introducción requiere el consenso entre los partidos, cuando se estudien las características del sistema político, no podrá pasarse por alto su influencia. Que el efecto de los subsidios públicos sobre la configuración de la oferta política sea mayor o menor es un problema empírico que corresponde resolver al procedimiento estadístico.

El consenso entre los partidos, que ocupa un papel tan destacado en la teoría de Koß, admite al menos dos interpretaciones, que voy a llamar sociológica y económica. La primera explica el consenso a partir del marco “institucional, socio-estructural y cultural” (p. 4) en el que se toman las decisiones. Entender ese marco parece más importante para el enfoque sociológico que el contenido del acuerdo. La interpretación basada en el análisis

económico pone el énfasis en la conducta optimizadora de agentes que buscan promover sus intereses sujetos a las restricciones del medio en el que operan. En esta explicación alternativa, el consenso que permite implantar la financiación pública de los partidos se alcanza cuando el contenido de la reforma es una mejora de Pareto, es decir, comporta ganancias para todos los partidos del *status quo*. La lectura de este libro no ha modificado mi preferencia por esta segunda interpretación, más parsimoniosa que la que defiende Koß.

Referencias

- Artés, J. y García Viñuela, E. 2006. "La economía política de las reformas de la financiación electoral", *Revista Española de Ciencia Política*, 15: 47-65.
- Barrio, A., Barberá, O. y Rodríguez Teruel, J. 2011. "The evolution of party funding reforms in Spain (1976-2011)". Ponencia presentada en el 21º Congreso de la IPSA, Sao Paulo, febrero de 2011.
- García Viñuela, E. y Artés, J. 2005. "El gasto público en financiación política: las subvenciones para el funcionamiento ordinario de los partidos", *Revista de Estudios Políticos*, 128: 255-291.
- Nassmacher, K.-H. 2009. *The funding of party competition: political finance in 25 democracies*. Baden-Baden: Nomos.
- Scarow, S. 2004. "Explaining political finance reform: competition and context", *Party Politics*, 6: 653-675.