

ENCUENTRO DE
ECONOMIA
PUBLICA



Departamento de Teoría Económica y Economía Política
Universidad de Sevilla
Sevilla 9, 10 de febrero de 1995

PONENCIA

La financiación de los partidos políticos: un enfoque de elección pública.

Pablo VÁZQUEZ VEGA

Departamento de Economía. Universidad de Cantabria

Enrique GARCÍA VIÑUELA

Departamento de Economía Aplicada IV. Universidad Complutense de Madrid

La financiación de los partidos políticos: un enfoque de elección pública

Enrique García Viñuela, Universidad Complutense

Pablo Vázquez Vega, Universidad de Cantabria

Introducción

Aunque es admitida la importancia que tiene la financiación legal de los partidos políticos para el buen funcionamiento de la democracia representativa, es una práctica frecuente recurrir a la financiación irregular. En las dos últimas décadas se han detectado numerosos casos de financiación ilegal en todo el mundo: en 1989 dimitía el primer ministro japonés y era procesado por corrupción Shin Kanemaru, un personaje emblemático en la política japonesa. El mismo año, salía a la luz la financiación irregular del Kaldean Party en Australia y se descubría el "asunto Keating" en Estados Unidos. Ya en Europa los ejemplos se multiplican: el caso Flick en Alemania, las facturas falsas de Lyon y la Societè Auxiliaire d'Enterprise en Francia, los casos Naseiro, Casinos y Filesa en España, y sobre todo el caso italiano. En este último país, más de 1500 políticos y empresarios han sido interrogados y procesados, dos primeros ministros han sido acusados, seis ministros han sido condenados, y se calcula que el total de proyectos en los que ha habido financiación ilegal asciende a 193 mil millones de dólares, con un coste aproximado para los votantes de 20 mil millones de dólares (Alexander 1994, p.4).

† Agradecemos a la Biblioteca del Congreso de los Diputados los fondos que han puesto a nuestra disposición para realizar este trabajo. También deseamos agradecer a Pablo Lledó Callejón sus comentarios a un borrador previo de este artículo.

Aunque la magnitud de las tramas ilegales difiere de unos países a otros, su conocimiento por el público ha propiciado que la mayoría de los países emprendieran reformas en las leyes que regulan la financiación de los partidos.

La primera sección de este artículo describe los rasgos más destacados que tiene la financiación legal de los partidos en un buen número de países con democracias consolidadas. En las secciones segunda y tercera se exponen por separado los argumentos en favor de la financiación pública y privada. En las conclusiones sugerimos que los partidos pueden utilizar la reforma de las leyes de financiación para reconquistar la confianza de los votantes.

En las páginas que siguen asumimos que los políticos que dirigen los partidos y toman las decisiones sobre su financiación son racionales y su objetivo es obtener el mayor número de votos en las elecciones. En el método que seguimos la función de la política es transformar las preferencias individuales en decisiones colectivas. En una democracia representativa los partidos políticos son instrumentos necesarios para operar esa transformación.

Un examen comparativo

El cuadro que se incluye en este apartado resume las características principales de las normas sobre financiación de los partidos en diecisiete países con democracias de tipo occidental. En el cuadro se ha clasificado la financiación de acuerdo con su origen, distinguiendo entre financiación pública, privada o mixta. En el caso de la financiación pública se especifica si es con cargo a los presupuestos generales del Estado, quiénes son los receptores de esa financiación, su periodicidad y otras posibles ayudas no monetarias que conceden los poderes públicos. En el supuesto de la financiación privada, se distingue entre las desgravaciones en el impuesto sobre la renta personal y otras posibles vías de financiación. Se incluye también una enumeración de los mecanismos de control y los casos más notables de corrupción en los últimos años.

Financiación de los partidos políticos (1995)

FINANCIACION PUBLICA

PAIS	CONCEPTO	RECEPTOR	PERIODICIDAD	AYUDAS NO MONETARIAS
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
AUSTRIA	Subvención PGE	Partidos	Campaña	Financ. gratuita medios de comunicac.
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
BELGICA	Subvención PGE	Grupos parlamentarios	Anual+campaña	Financ. gratuita medios de comunicac. Educación cívica
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
DINAMARCA	Subvención PGE	Grupos parlamentarios	Anual	Financ. gratuita medios de comunicac., public. libros y organiz. juveniles
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
ESTADOS UNIDOS	Subvención PGE	Candidatos Pte. y gobernadores	Campaña	Costes nominación; gastos postales
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
IRLANDA	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	Financ. gratuita medios de comunicac.
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
JAPON	Subvención PGE	Partidos y CAP	Anual	Financ. gratuita medios de comunic.
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
PAISES BAJOS	Subvención PGE	Centros de investigación	Anual	Financ. gratuita medios de comunic., organiz. juveniles, fundaciones .
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
SUECIA	Subvención PGE	Partidos y grupos parlame.	Anual	Financ. gratuita medios de comunic.
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]

Abreviaturas utilizadas: CAP (comité de acción política); IRPF (impuesto sobre la renta de las personas físicas); IS (impuesto de sociedades); PGE (Presupuestos generales del Estado)

Financiación de los partidos políticos (1995)

FINANCIACION PRIVADA		FINANCIACION MIXTA		MECANISMOS CONTROL	CORRUPCION
DESGR. IRPF	OTROS CONCEPTOS				
				Memoria Donantes	Kaldean Party
	Deducciones (max 350 000 FB)				Asunto Agusta
	Ded cuotas afiliación	Aportaciones sindicatos			
		Aportaciones CAP	Tax check-off, tax add-on, tax credits	No créditos person., Fed. Election Commission, no efectivo	Asunto Keating
	Max 500 000 Y anuales			Memoria donantes	Asunto Kanamaru
	min 1% max 10%	en el IS 6%	Tax credits	Tax credits y auditorias	
		Aportac sindicatos		Acuerdo entre partidos	

La primera conclusión que podemos obtener de este cuadro es que prácticamente en todos los países¹ objeto de análisis existe algún tipo de subvención por parte de la Administración pública de carácter mayoritariamente no condicionado. La financiación pública supone más de la mitad de los ingresos totales de los partidos en numerosos Estados (Austria, Alemania, Italia, Suecia). En algunos países, como España o Grecia, ese porcentaje es mucho más elevado (Nassmacher 1993, p.252)².

La subvención puede ser distribuida directamente a los partidos políticos, o de forma indirecta, a través de instituciones ligadas a los mismos. Las ayudas pueden acordarse de forma anual para financiar la actividad general de los partidos o, lo que resulta más común por campañas electorales. En ambos casos, el criterio para fijar la cuantía es el número de votos o escaños obtenidos en las elecciones. El análisis de las subvenciones parece apoyar la opinión que son los partidos políticos más pequeños los más beneficiados (proporcionalmente) por esas ayudas, como se refleja en el gráfico 1 para cuatro países representativos³ (Nassmacher 1993, p.251).

Los receptores de las ayudas directas son los propios partidos. En el caso de la financiación pública de carácter indirecto, los receptores son los grupos parlamentarios (es el caso de Austria⁴, Italia⁵, Bélgica, países nórdicos, España y Suiza), los candidatos (Canadá, Francia y Estados Unidos), la oposición parlamentaria⁶ (Reino Unido), o centros de investigación⁷ (Holanda) y asociaciones vinculadas a los partidos políticos (Estados Unidos y Japón).

1 La excepción entre los países examinados es Irlanda.

2 En España los fondos públicos costean en torno al 80% de los gastos de los partidos, de acuerdo con el informe elaborado por el diputado Mardones, presidente de la comisión parlamentaria sobre la financiación de los partidos políticos y su endeudamiento. La información fue publicada por el diario El País del 17 de Septiembre de 1994.

3 Los países son Alemania, Austria, Italia y Suecia.

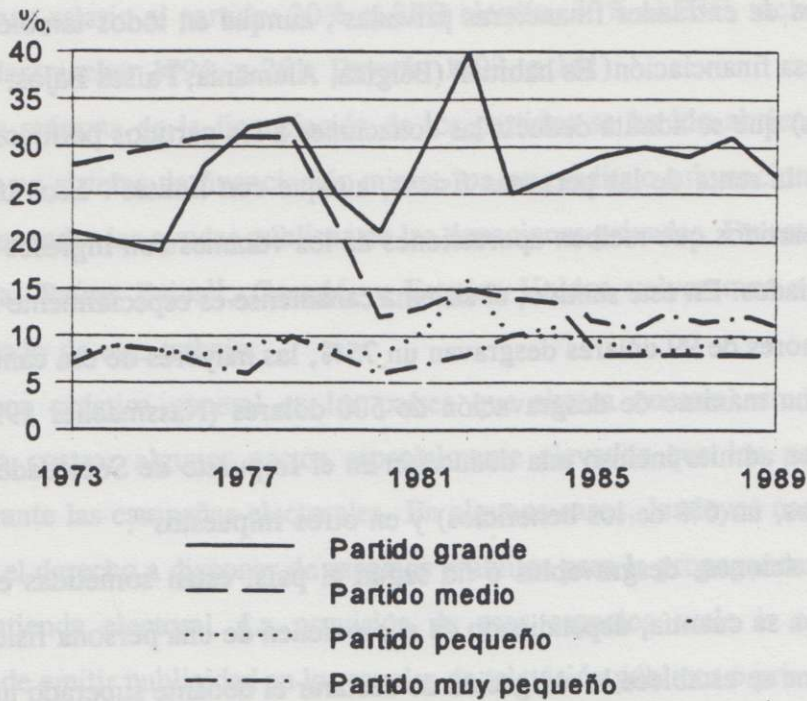
4 En Austria, las ayudas se fijan de acuerdo al número de grupos y al salario actual de los altos funcionarios, a lo que se añade una bonificación del 10% por actividades públicas de los grupos parlamentarios (Nassmacher 1993, p.253).

5 En el caso de Italia, se paga formalmente al grupo parlamentario aunque el 90% debe traspasarse, por ley, al partido político.

6 En el Reino Unido la financiación pública es la excepción. Sólo existe financiación pública para el partido de la oposición, con el fin de que pueda llevar a cabo sus funciones. 2250 libras por escaño y 5.20 libras por cada 200 votos obtenidos (Jones, 1994, p.60).

7 En Holanda, los partidos políticos no tienen una realidad *de iure* en el ámbito constitucional. Su financiación ha sido tradicionalmente privada (80%) y la justificación de las subvenciones públicas ha sido el papel que desarrollan los partidos políticos como transmisores de información.

GRAFICO 1: INGRESOS PROCEDENTES DE LAS CUOTAS DE LOS AFILIADOS, DE ACUERDO AL TAMAÑO DE LOS PARTIDOS (EN % DEL TOTAL DE INGRESOS)



Fuente: Nassmacher (1994), p.252.

Donde existe una mayor pluralidad en cuanto a las soluciones propuestas es en la financiación privada. En todos los países incluidos en nuestro examen se admite la financiación privada por parte de personas físicas y jurídicas, así como la posibilidad de obtener créditos de entidades financieras privadas⁸, aunque en todos también se establecen condiciones a esa financiación. Es habitual (Bélgica, Alemania, Países Bajos, Francia, Suiza, Estados Unidos) que se admita deducir las donaciones a los partidos políticos en la base del impuesto sobre la renta de las personas físicas, aunque con límites⁹. Esos límites tratan de evitar que los partidos que reciben aportaciones de los votantes con ingresos más altos sean los más beneficiados. En este sentido, el sistema canadiense es especialmente interesante: las donaciones menores de 99 dólares desgravan un 75%, las mayores de esa cantidad, un 45%, y se establece un máximo de desgravación de 500 dólares (Nassmacher 1994, p.21). En algunos países se admite incluso una deducción en el Impuesto de Sociedades (Francia, un 2%, Países Bajos, un 6% de los beneficios) y en otros impuestos¹⁰.

Esas donaciones, desgravables o no según el país, están sometidas en todo caso a límites respecto a su cuantía, dependiendo de si provienen de una persona física o jurídica¹¹; de forma unánime se establece la obligación de declarar el donante superado un determinado umbral en la cantidad donada. También es frecuente establecer limitaciones al tipo de empresas que pueden realizar las donaciones. Así, por ejemplo, en Japón se prohíbe que realicen donaciones las empresas públicas, las que reciben subvenciones de la administración y las empresas en crisis.

Es habitual que en los países donde sindicatos y partidos políticos tienen vínculos

⁸ Es frecuente que se establezca que sólo un tanto por ciento (en España, el 25%) de las subvenciones anuales podrán dedicarse al pago de las anualidades de amortización de operaciones de crédito. Esta limitación ha provocado que a veces se produzca el impago de los créditos, su consideración como fallidos o simplemente su condonación (Lucas Murillo 1993, p.26)

Países Bajos deducción min. 1%, máxima 10% de los ingresos brutos

Alemania deducción max. 3,000 DM

Francia deducción max. 1.25% de los ingresos brutos

Bélgica deducción max. 350,000 FB.

¹⁰ En el Reino Unido desgravan las donaciones *mortis causa* a los partidos políticos (Johnston 1993, p.123).

¹¹ En Francia, el límite máximo de la subvención a un candidato es de 30.000 FF si es persona física y el 10% del gasto si es persona jurídica. En todo caso, las personas jurídicas no pueden donar más de 500 000 FF. Si es a un partido, las personas físicas no pueden donar más de 50.000 FF y las personas jurídicas tienen el límite máximo en 500.000 FF. Japón ha establecido un límite de 500.000 Yenes por donante, y en cualquier caso un partido no puede recibir donaciones que en total superen los 10.000.000 de Yenes. En Estados Unidos, depende de cada Estado, pero como media se ha establecido un límite máximo de 1.000 \$.

históricos, las cuotas sindicales u otros activos de los sindicatos se utilicen para la financiación de los partidos políticos, como es el caso del Reino Unido¹² y los países nórdicos. En los países europeos también es tradicional que los candidatos elegidos aporten una parte de su salario al partido: 20% al SPD alemán, 30% al PSF, incluso el 70% al PCI y el PCF (Nassmacher 1994, p.251; Drysch, 1993, p.161).

En la reforma de la financiación de los partidos se ha ido abriendo camino en los últimos años un sistema de financiación mixto: los tax credits o subvenciones condicionadas, que hacen depender las ayudas públicas de las donaciones privadas. De este sistema, vigente en Alemania, Países Bajos¹³, Canadá, y Estados Unidos volveremos a ocuparnos en el último apartado de este trabajo.

Es una práctica general en los países que abarca nuestro estudio que el Estado contribuya a costear algunos gastos especialmente elevados que los partidos tienen que afrontar durante las campañas electorales. En algunos casos, las leyes nacionales otorgan a los partidos el derecho a disponer de espacios gratuitos para la propaganda política, mientras dura la contienda electoral. La provisión de esos espacios suele ir acompañada de la prohibición de emitir publicidad en los canales de televisión públicos o privados. Otros gastos que suelen ser subvencionados son los envíos postales y la utilización de locales para la celebración de actos públicos. La excepción en esta materia son los Estados Unidos, donde la interpretación de la primera enmienda sobre libertad de expresión ha motivado que no se concedan subsidios por publicidad ni se acepten limitaciones en cuanto a los anuncios que pueden difundirse por los medios de comunicación.

La limitación de los gastos electorales comienza a ser una práctica común, adoptada en las últimas reformas de la legislación electoral. Si bien en el Reino Unido existen esas limitaciones desde hace algunas décadas, ha sido en los últimos años cuando algunos países como Francia, Alemania y Holanda, han aprobado limitaciones cuantitativas a lo que los partidos pueden gastar en las campañas¹⁴.

¹² Durante el periodo 1983-1988, el partido laborista obtuvo cuatro millones de libras procedentes de cuotas sindicales (Pinto 1994, p 17).

¹³ En Alemania, por cada marco donado se concede una subvención de 1/2 marco. En Holanda, la subvención a los centros de investigación está condicionada a obtener la misma cantidad por donaciones privadas.

¹⁴ • Francia. En las elecciones municipales. Entre 11 FF si la población es menor de 15.000 hab. y 5 FF si la población es superior a 250.000 hab. En las elecciones a departamentos, entre 3 y 6 FF. En las elecciones a Presidente, 120.000.000 FF por candidato y 160.000.000 FF si llega a la segunda vuelta.

En cuanto a los sistemas de control -la penúltima columna incluida en el cuadro- existen diferentes mecanismos para tratar de evitar la financiación irregular. Un requisito cada vez más frecuente es la obligación de identificar a los donantes principales y la elaboración de una memoria justificativa de los gastos al final de cada ejercicio. Las labores de control sobre los gastos pueden estar delegadas en un órgano ya existente, como el Tribunal de Cuentas en España; o en órganos *ad hoc* creados para esa tarea como el *Chief Electoral Committee* de Canadá o la *Federal Election Commission* de Estados Unidos. Estas medidas se acompañan de otras como las limitaciones a los créditos personales, la prohibición de contribuciones en efectivo por encima de un umbral (Estados Unidos), las declaraciones de bienes de los candidatos (Francia), la creación de figuras interventoras como el Mandatario y el Experto Contable en Francia, o la obligación de auditar las cuentas (Alemania, Austria e Italia). Un mecanismo que parece efectivo para conocer las donaciones es el *tax credit*, al hacer depender las subvenciones públicas de las donaciones recibidas y declaradas. Caso especial es Suecia donde el control de la financiación se lleva a cabo a través de los propios partidos que se intercambian sus cuentas, sin que éstas lleguen a hacerse públicas (Gidlung 1994, p.105).

En la última columna se han incluido los casos de financiación irregular más destacados de los últimos años. Esos casos no responden a un perfil claro respecto al origen de los recursos económicos (públicos o privados): han tenido lugar en países donde la financiación pública era claramente preponderante (como Italia y España), y también en otros donde ocurría lo contrario (como Japón, Australia o Estados Unidos). En pocas palabras, lo que conocemos no permite sostener que uno de los dos canales de financiación asegure por sí sólo un resultado mejor. Conclusión que deja de sorprender cuando se examinan con cierto detenimiento (como hacemos a continuación) los problemas que llevan asociados la financiación (pública o privada) de los partidos.

-
- *Holanda*: 11 florines por elector.
 - *Alemania*: 230.000.000 como límite absoluto de gasto.
 - *Reino Unido*: máximo de 3.648 libras por circunscripción, más 4.1 peniques por cada elector de distrito rural (3,1 en zona urbana)

El argumento de la influencia

El argumento de la influencia mantiene la necesidad de la financiación pública por las consecuencias que tendría que los partidos dependieran de los fondos privados para costear sus actividades. Para los defensores de este argumento (tradicionalmente la izquierda política), las donaciones privadas, cuando están liberalizadas, ponen a los partidos en manos de quienes los financian.

No parece necesario insistir en que este argumento no se aplica a las pequeñas contribuciones que los ciudadanos realizan a los partidos. Estas aportaciones son expresión de preferencias individuales y no existen más razones para obstaculizarlas que para hacer lo mismo con las contribuciones caritativas. El argumento se refiere a las empresas que pretenden comprar poder político a través de las donaciones a los partidos. Estas donaciones se considera que subordinan las políticas del gobierno a los dictados de los grupos de presión, distorsionando el funcionamiento de la democracia representativa.

De este análisis los defensores del argumento de la influencia derivan, en primer lugar, la necesidad de limitar la cuantía de las aportaciones privadas o de proceder a su prohibición. Así, por ejemplo, López Garrido (1994, p.113) afirma sobre las donaciones privadas que *"cuando se pasa de (una cierta) cantidad se puede estar comprando una política"*. Y con mayor rotundidad Satrústegui Gil-Delgado (1994, p.98) propone que la financiación de las empresas a los partidos *"debería suprimirse por aberrante"*. La relación entre financiación pública e independencia también se expresó en los debates del Congreso para la aprobación de la Ley Orgánica sobre financiación de los partidos políticos. El diputado Sr. Mardones lo expresaba así: *"garantizando y reglando la financiación pública estamos, precisamente, regulando la independencia económica de los partidos políticos"* (BOCG, III Legislatura, V 29/1987, p.1592).

Que los partidos pueden perder autonomía y transformarse en instrumentos de los grupos que representan intereses especiales es un riesgo real. La crítica de la financiación privada basada en este peligro es por tanto una crítica relevante. Pero en nuestra opinión, si el problema que se quiere evitar es la legislación favorable a intereses especiales, limitar la cuantía de las aportaciones o prohibirlas no es el mejor medio. Si algún grupo busca algún favor del gobierno es bastante probable que pueda pagárselo burlando los controles, con el consiguiente despilfarro de rentas en el proceso de ocultación. También cabe anticipar que

el establecimiento de prohibiciones o límites a las donaciones en dinero incentive el desplazamiento hacia contribuciones no reguladas. Existen ejemplos claros en este sentido. Cuando se aprobó en Japón la Ley de Control que prohibía las donaciones superiores a veinte millones de yenes a las personas físicas, y entre 7.5 y 100 millones a las personas jurídicas, las donaciones se canalizaron a través de la compra de entradas para las cenas de promoción de candidatos (fund-raising parties) no sujetas a esos límites. Así, en 1972, el 0,7 % de los ingresos de los partidos políticos procedían de esta fuente y en 1986 la participación había subido al 5,6% (Shiratori 1994, pp.190). Casos similares se registraron en Francia donde se contrataba publicidad en las revistas de los partidos políticos como medio de contribuir a la financiación de éstos (Avril, 1994, pp.106).

Mientras los agentes económicos perciban la existencia de recompensas las seguirán buscando. Con la prohibición no desaparecen las oportunidades de obtener rentas, por lo que se mantienen en parte los incentivos para incurrir en la conducta penalizada aunque ahora haya que descontar el riesgo de su detección. La prohibición de las donaciones de las empresas a los partidos no tiene por qué conducir necesariamente al fin deseado. Puede tener, por el contrario, el efecto perverso de aumentar el número y variedad de las irregularidades, lo que dificultaría su detección y control.

Parece claro que si los partidos recurren a la financiación irregular, el control de las donaciones privadas no serviría para reducir la influencia de las empresas sobre los partidos. Surgen entonces dos problemas al menos. El primero es el de la corrupción. Es escandaloso que los miembros del poder legislativo incumplan las normas que ellos mismos han aprobado. El segundo es el despilfarro que supone destinar recursos a burlar las restricciones legales. El coste de eficiencia del soborno puede ser nulo en algunos casos (por ejemplo, cuando el soborno puede ser equiparado con un impuesto de suma fija). Pero no lo será el de los medios destinados a eludir los controles, a no ser que carezcan de coste de oportunidad. En pocas palabras, si las limitaciones legales no resultaran disuasorias, las donaciones privadas tendrían mayor coste de eficiencia que si estuvieran liberalizadas. Además, los miembros de los grupos de presión siempre pueden introducirse en el partido si influirlo desde el exterior resultara muy complicado.

Hay que tener en cuenta también que la adquisición de influencia no se limita solo a los intereses empresariales, como muestra el peso que han tenido históricamente los sindicatos británicos en la política aplicada por el partido laborista y los sindicatos suecos o

los sindicatos franceses en sus respectivos partidos políticos¹⁵. Esto implica que si lo que pretendemos es evitar que los partidos políticos sean controlados desde fuera, habría que limitar las donaciones que provengan de cualquier persona jurídica.

El peligro al que apuntan los partidarios de regular las donaciones privadas se puede contrarrestar con mayores garantías endureciendo los requisitos para aprobar legislación favorable a intereses especiales y adjudicando los contratos públicos a empresas elegidas por comisiones en las que una mayoría de sus miembros (por ejemplo 3 sobre 5) hayan sido seleccionados por sorteo aleatorio. Estas medidas no sólo eliminarían las prácticas corruptas sino también el coste de eficiencia (recursos despilfarrados) que acarrearán.

Una ventaja técnica de esta solución es que incorpora efectos disuasorios más potentes que los controles imperantes, porque reduce el valor de los favores que los políticos pueden prestar a los grupos de presión. Aunque precisamente por esta razón, cabe esperar que los partidos se resistan a adoptarla si no se ven forzados por la opinión pública.

Otra ventaja no menos importante es que también evita un riesgo de signo opuesto al considerado hasta ahora, como es la explotación de las empresas por el partido gobernante. Existe constancia (basada en datos dispersos pero abundantes, publicados por la prensa diaria) de partidos que en algunos casos reclaman comisiones por la adjudicación de obras públicas o amenazan a las empresas con intervenciones dañinas a sus intereses si no aportan fondos al partido. Así, por ejemplo ha ocurrido que en algunos ayuntamientos franceses; concretamente, en París en 1982, se obligaba a las empresas adjudicatarias de un contrato público a contratar servicios de una empresa (Urbatechnia) relacionada con el partido (PSF) en el gobierno municipal (Avril 1994, p.88). Y McChesney (1987) menciona casos referidos a Estados Unidos de propuestas legislativas que tenían como única finalidad recabar fondos de las empresas que resultarían perjudicadas si esas propuestas fueran aprobadas.

El riesgo que los partidos exploten a las empresas existe incluso en un sistema en que predomine la financiación pública. Si las ayudas públicas dependen de la cuota electoral, cuanto más generosas sean, mayor será el incentivo de los partidos a servirse de la financiación privada para captar votos y aumentar su participación en las recompensas. En

15

De acuerdo con informaciones publicadas por el semanario The Economist del 23 de junio de 1993, los sindicatos británicos controlan el 40% de los votos para la elección de candidatos laboristas al parlamento, el 40% para elegir líder del partido y el 70% para hacer propuestas de resoluciones en la conferencia anual del partido.

otras palabras, en una situación en la que las transferencias públicas constituyeran la principal fuente de ingresos para los partidos (como ocurre en varios países de Europa occidental), la financiación privada se buscaría también como vía de acceso a los recursos públicos. Por consiguiente, el apetito de los partidos por los fondos privados no debe interpretarse siempre como una señal de la insuficiencia de la financiación pública.

La lógica del argumento de la influencia conduce a la financiación pública de los partidos. Pero al ser los partidos con representación parlamentaria los que tienen que aprobar las leyes de financiación, sus incentivos son a introducir normas que preserven el *statu quo* erigiendo barreras de entrada en el mercado político. Esto representa a nuestro juicio dos inconvenientes.

El primero es que limita el pluralismo político al obstaculizar la aparición de competidores. Las rentas electorales (ganancia de votos) que cada partido obtiene de la cartelización del mercado se consiguen a expensas del ajuste entre las preferencias de los electores y su representación política.

El segundo es que la disminución del número de partidos no es probable que reduzca los gastos de representación política. Al igual que ha ocurrido en otros casos de mercados cartelizados, se puede esperar que la regulación dilapide las rentas generadas al desplazar la competencia al reparto de la cuota electoral mediante el uso de la publicidad. Si esto resultara ser así, con la cartelización del mercado político tendríamos menos pluralismo, aunque no menores recursos consumidos por el proceso electoral.

El argumento de la participación

La propuesta favorable a la liberalización de las donaciones privadas a los partidos se apoya en lo que vamos a designar como el argumento de la participación. De acuerdo con sus partidarios, la financiación pública desvincula a los partidos de la sociedad mientras que las aportaciones privadas fomentan la participación ciudadana en la vida democrática. Este argumento lo encontramos, por ejemplo, en la sentencia del Tribunal Constitucional Alemán (STC 9.IV.1992) que declara contrario a la Ley Fundamental la normativa anterior sobre financiación, señalando que *"si los partidos fueran financiados totalmente por el Estado se alejarían de sus ciudadanos en sus modos de organización"* (González Varas 1995, p 107)

El argumento presenta a nuestro juicio algunas insuficiencias que afectan a la lógica de la construcción y a las recomendaciones políticas. Pilar del Castillo (1994, p.60), una decidida partidaria de la financiación privada, afirma que *"no existen razones estructurales en el sistema político ni en la sociedad española para que los partidos no puedan llegar a financiarse mayoritaria o exclusivamente de forma privada"*.

En nuestra opinión, la financiación privada sí tendría que afrontar al menos dos problemas estructurales. El primero es el conocido problema del usuario gratuito o viajero sin billete (*free rider*), que sugiere que aunque los ciudadanos valoren positivamente la democracia y el pluralismo, tienen incentivos para dejar su sostenimiento económico en manos de los demás. Esto aumenta el riesgo que los partidos entren en la esfera de influencia de los grupos que los financian.

El segundo problema deriva de los costes de información, que dificultan la identificación de las preferencias políticas de los votantes. Si este coste es relevante será más gravoso para los grupos de renta baja que para los de renta alta (Downs, 1957, capítulo 14) y conducirá a éstos a una participación política más activa. Se puede sostener entonces que en condiciones de información imperfecta, las desigualdades en la distribución de la renta introducen un sesgo estructural favorable a los partidos que representan intereses de los votantes de renta alta.

Este sesgo sistemático tiende a acentuarse porque la medida que se propugna con mayor frecuencia para promover la participación ciudadana es la desgravación fiscal de las donaciones a los partidos. Esta medida es útil para incentivar la participación ciudadana en la financiación de los partidos, porque abarata su coste efectivo. Pero si la tarifa del impuesto sobre la renta es progresiva y las desgravaciones se practican sobre la base imponible, el ahorro fiscal que comporta una donación determinada aumenta con el nivel de renta del contribuyente. En otras palabras, el sistema propuesto abarata comparativamente más las aportaciones en dinero de los ciudadanos con niveles de renta altos.

Del Castillo (1992, p.16) también defiende la financiación privada aduciendo que puede ser más eficaz frente a la corrupción que la pública. *"En un sistema privado o esencialmente privado de financiación -escribe-, los partidos están sometidos a un mayor control por parte de sus electorados, que pueden utilizar como una forma de sanción reducir o retirar sus ayudas económicas. Con un sistema de financiación público o predominantemente público, como el español, los partidos tienen menos que perder, ya que*

en cualquier caso tienen garantizados sus ingresos".

Este argumento nos parece poco convincente. Si los votantes retiran su apoyo a un partido, éste también pierde (con un cierto desfase temporal) las subvenciones públicas, que dependen de los escaños y votos obtenidos. Perder votantes tiene consecuencias desagradables para un partido cualquiera que sea el sistema de financiación. Con financiación pública los partidos solo tienen garantizados sus ingresos hasta la próxima campaña electoral, dependiendo a partir de ese momento la mayor parte de sus ingresos de los votos recibidos.

Hay que destacar además que los partidos realizan algunas actividades que justifican la concesión de subvenciones públicas. Una de ellas es facilitar la revelación de las preferencias de los electores. La conclusión más difundida del análisis de Downs (1957) ha sido probablemente la constatación que la racionalidad a corto plazo conduce al votante a la ignorancia política y la abstención. Las implicaciones de este fallo de racionalidad privada parecen claras si entendemos la democracia como un sistema para identificar la voluntad popular a través del sufragio universal. Dado que el votante individual tiene escasos incentivos para informarse por su cuenta, las ayudas públicas a la campaña electoral de los partidos abaratan el coste que tiene para los ciudadanos descubrir sus preferencias y votar por el partido que mejor las representa. Este es, de hecho, el argumento utilizado para justificar las ayudas públicas a los partidos en algunos países como Holanda.

¿Tiene sentido entonces la tendencia a la limitación del gasto electoral que se observa en los países occidentales? Algunos autores han criticado esta medida con el argumento que favorece el *status quo* y debilita la competencia electoral. Según Palda y Palda (1985), los techos a los gastos de campaña priman a los candidatos que se presentan a la reelección frente a quienes aspiran a desplazarles, porque quien ocupa el poder es más conocido y dispone de mayores medios institucionales para hacer llegar su programa a los electores.

Si los techos a los gastos de campaña tuvieran este efecto serían de difícil justificación. Sin embargo, el argumento puede utilizarse en sentido contrario. El hecho de que llevar a cabo una campaña electoral exija un gasto muy elevado puede disuadir a posibles candidatos. Así se ha comprobado que ocurre por ejemplo en Estados Unidos, donde los recursos con que cuenta uno de los candidatos (normalmente el que defiende el cargo en liza) son tan cuantiosos que con frecuencia los contendientes potenciales no llegan a presentarse y el candidato más acaudalado no tiene que hacer uso efectivo de sus recursos (Jones 1994, p.65).

Además es conveniente no considerar los gastos electorales como una categoría homogénea. Una parte de ellos corresponden al coste de averiguar los gustos de los votantes, decidir los programas electorales y difundirlos. Carecería de sentido limitar estos gastos, porque están dirigidos a mejorar la información de los votantes y la representatividad de los candidatos elegidos. Son, en pocas palabras, gastos eficientes.

Pero la parte más cara de la publicidad política durante la campaña electoral es probablemente del tipo ineficiente. Consiste sobre todo en la repetición de algún lema a través de varios medios (octavillas, carteles, cuñas radiofónicas o televisivas). Según Congleton (1986), los partidos se ven obligados a emprender estos gastos para contrarrestar el efecto de las campañas de sus rivales. Todos los partidos podrían obtener ganancias de bienestar limitando conjuntamente el gasto, aunque un dilema del prisionero impide a cada partido tomar la iniciativa.

Por consiguiente, la imposición de un techo al gasto electoral por votante se puede justificar como una mejora de Pareto siempre que recaiga sobre el componente del gasto electoral socialmente ineficiente.

Los límites legales al gasto publicitario presentan la ventaja adicional de reducir la necesidad que tienen los partidos de fondos y, por tanto, el riesgo de financiación irregular. La publicidad política eficiente es además menos cara que la ineficiente y las ayudas públicas a la primera pueden prestarse en especie (facilitando encuestas sobre el estado de la opinión pública o la celebración de debates en locales o medios de comunicación del Estado).

La segunda de las actividades que realizan los partidos que justifica la financiación pública es la parlamentaria. Las elecciones democráticas sirven tanto para elegir gobierno como la oposición a ese gobierno. El partido que forma gobierno pasa a disponer de los fondos públicos que su ocupación temporal del poder le proporciona para cumplir sus fines. Para que el control del gobierno sea igualmente efectivo, la oposición parlamentaria necesita recursos que le permitan acortar la desventaja informativa que tiene respecto al poder ejecutivo¹⁶.

16

La diferencia en este aspecto entre Europa y los Estados Unidos de América es notable. Un congresista norteamericano recibe al año para gastos de oficina una cantidad doce veces mayor que la de un parlamentario británico. No cabe extrañarse entonces que frente a la información que proporcionan los gobiernos, los parlamentarios europeos de la oposición solo puedan oponer generalidades y desacuerdos sobre principios.

Conclusiones

La financiación de los partidos presenta algunos peligros que parece conveniente evitar. Donde predomina la financiación pública, los partidos tienen la oportunidad de establecer barreras de entrada para consolidar las ventajas adquiridas a expensas de la limitación de la competencia y el pluralismo. Este es un efecto indeseable de las ayudas públicas, que tienen mejor justificación cuando se dirigen a mejorar la información política de los votantes y a dotar a la oposición de recursos suficientes para que pueda desempeñar su papel de control del gobierno.

En una democracia idealizada con partidos fuertes y libres del control estatal y de los grupos de presión, nada cabría oponer a que los partidos se financiasen con las contribuciones de los ciudadanos, como propugna el argumento de la participación. Pero en un mundo que suponemos habitado por agentes maximizadores, la financiación privada presenta el inconveniente que al ser indivisibles los beneficios que proporcionan los partidos, los votantes tienen incentivos para no contribuir a costearlos. Este comportamiento implica el riesgo que los partidos se conviertan en promotores de los intereses de los grupos que los financian.

La opinión de los partidarios del argumento de influencia es que para evitar este último peligro son necesarias las restricciones a la financiación privada. A nuestro juicio los controles que se proponen (limitar la cuantía de las donaciones, hacer obligatoria la transparencia de las que superen una cierta cantidad, prohibir las donaciones de empresas) son remedios cuyo efecto principal probablemente sea un cambio en los cauces por los que se ejerce la presión política. La lógica del argumento de la influencia conduce al endurecimiento de las condiciones necesarias para aprobar legislación que favorezca a intereses especiales. Esta es una conclusión que, sin embargo, no hemos visto proponer (hasta donde llega nuestro conocimiento) a ningún defensor del argumento de la influencia.

Una buena ley de financiación de los partidos debería, en nuestra opinión, promover las aportaciones de los ciudadanos y evitar el control del gobierno por los grupos de presión. Para alcanzar el primer objetivo, se han ensayado dos medidas.

La primera es el *tax check-off*, que faculta al contribuyente para destinar una cantidad

fija y pequeña de su cuota líquida¹⁷ en el impuesto sobre la renta personal a la financiación del partido político que elija. Este procedimiento tiende a eliminar el incentivo de los ciudadanos a comportarse como viajeros sin billete, siempre que no perciban el sistema como un nuevo impuesto o les disguste manifestar sus preferencias políticas. Otra ventaja de esta medida es que amplía las posibilidades de los votantes de enviar señales a los partidos y es más flexible que el voto que se introduce en la urna, porque nada debería impedir que un mismo contribuyente pudiera distribuir su aportación anual entre varios partidos¹⁸.

La segunda es el *tax credit*, que condiciona la cuantía de las ayudas públicas a las contribuciones de los ciudadanos a los partidos. Este sistema se ha adoptado en Alemania, Holanda, Canadá y algunos estados norteamericanos. Su aspecto más interesante reside en que para que los partidos puedan beneficiarse de la subvenciones condicionadas, la financiación privada que reciben tiene que proceder de numerosos donantes y ser inferior a una cierta cantidad (que en el caso de Alemania es por ejemplo de 6.000 DM anuales).

Pero aunque ambas medidas promueven la participación de los ciudadanos o la hacen más ventajosa para los partidos, no evitan que quien dispone de capacidad de pago pueda comprar influencia política. La corrupción asociada a la financiación irregular de los partidos no se puede eliminar con esta clase de medidas. La forma más eficaz de combatirla es desincentivando la búsqueda de rentas a través del sector público. Esto se puede conseguir, por ejemplo, simplificando la legislación fiscal, requiriendo mayorías cualificadas para aprobar leyes que favorezcan intereses especiales o empleando procesos aleatorios para elegir a las comisiones encargadas de la adjudicación de concursos públicos.

La introducción de normas como las mencionadas tendría un coste para los partidos, porque reduciría severamente el valor que tienen sus servicios para las clientelas que los apoyan. Pero a cambio los políticos ganarían independencia de los grupos de presión y crédito ante los votantes.

Si estas ventajas no les parecen suficientes habrá que esperar a que la crisis de

17

La cuota líquida del impuesto sobre la renta personal es la cantidad que el contribuyente paga efectivamente por este impuesto, después de descontar las deducciones y antes de restar las retenciones en origen.

18

El *tax check-off* está vigente en doce estados norteamericanos. La participación de los contribuyentes ha sido muy desigual, oscilando entre el 5% de Carolina del Norte y el 54% de Haway (Jones, 1994). Según Noragon (1981) parece existir una relación contrastada entre el grado de participación en el *tax check-off*, la renta por habitante y el nivel de presión fiscal de los estados.

confianza en los partidos continúe avanzando. Lo que se puede anticipar es que cuanto más se agrave mayor será la necesidad de los partidos de utilizar la reforma de la ley de financiación para enviar a los electores una señal creíble de su propósito de terminar con la corrupción.

¿Por qué debe evitarse que quien pueda pagarlo controle la política? En nuestra opinión, porque el ideal democrático aspira a la igual influencia de los votantes a través del sufragio universal. La ley de financiación de los partidos puede contribuir a realizar este ideal dificultando la integración del poder político y el económico.

Otoño, 1995

Referencias

ALEXANDER, H.; SHIRATORI, R. (eds. 1994): *Comparative Political Finance Among the Democracies* Westview Press, Boulder, Co.

AVRIL, P. (1994): "Regulation of Political Finance in France" en Alexander, H. y Shiratori, R. (eds.): *ob. cit.*

BOLETIN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES (1987): *Ley Orgánica de Financiación del los Partidos Políticos*. III Legislatura, Tomo V, 29/87.

CONGLETON, R.D. (1986), "Rent-seeking aspects of political advertising", *Public Choice*, 49.

DEL CASTILLO, P. (1992), *La financiación de los partidos políticos*, Fundación para el análisis y los estudios sociales, Madrid.

DEL CASTILLO, P. (1994), "Objetivos para una reforma de la legislación sobre financiación de los partidos políticos", *Cuadernos y Debates*, 47. Centro de Estudios Constitucionales.

DOWNS, A. (1957), *An economic theory of democracy*, Harper and Row, Nueva York 1971.

DRYSCH, Th. (1993): "The New French System of Political Finance" en GUNLICKS, F. (ed): *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, Westview Press, Boulder, Co.

GIDLUNG, G. (1994): "Regulation of Party Finance in Sweden" en Alexander, H. y Shiratori, R. (eds.): *ob. cit.*

KOOLE, R.A. (1994): "Dutch Political Parties: Money and the Message" en Alexander, H. y Shiratori, R. (eds.): *ob. cit.*

JONES, R.S. (1994): "U.S. State-Level Campaign Finance Reform" en Alexander, H. y Shiratori, R. (eds.): *ob. cit.*

LÓPEZ GARRIDO, D. (1994), "La financiación de los partidos políticos: Diez propuestas de reforma". *Cuadernos y Debates*, 47.

LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P. (1993): "La legislación de los partidos y las elecciones. La legislación interminable" en *Revista Vasca de Administración Pública*, 37, sept-dic.

McCHESNEY, F.S. (1987): "Rent extraction and Rent Creation in the Economic Theory of Regulation", *Journal of Legal Studies*, XVI, Enero.

NASSMACHER, K.H. (1993): "Comparing Party and Campaign Finance in Western Democracies" en GUNLICKS, F. (ed): *ob. cit.*

NASSMACHER, K.H. (1994): "Citizens Cash in Canada and the United States" en Alexander, H. y Shiratori, R. (eds.): *ob. cit.*

NORAGON, J.L. (1981): "Political Finance and Political Reform: the Experience with State Income Checkoffs" *American Political Science Review*, vol. 75:3.

PALDA, K.F. y PALDA, K.S.(1985): "Ceilings on campaign spending: Hypothesis and partial tests with canadian data", *Public Choice*, 45.

PINTO-DUSCHINSKY, M. (1994): "British Party Funding: 1983-1988" en Alexander, H. y Shiratori, R. (eds.): *ob. cit.*

SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, M. (1994), Intervención en el debate sobre financiación de los partidos políticos celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales, *Cuadernos y Debates*, 47.

SHIRATORI, R. (1994): "Political Finance and Scandal in Japan" en Alexander, H. y Shiratori, R. (eds.): *ob. cit.*