

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSTGRADO  
MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA**

**“EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS  
EN LOS PAÍSES OCCIDENTALES: UN ESTUDIO COMPARADO  
BAJO LA METODOLOGÍA DE LA TEORÍA DE JUEGOS“**

**T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
MAESTRO EN CIENCIA POLÍTICA  
P R E S E N T A:  
FRANCISCO JAVIER JIMÉNEZ RUIZ**

**DIRECTOR DE LA TESIS:  
DR. D. FERNANDO PÉREZ CORREA**

**MARZO DE 2004**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## Índice

Introducción / 7

### **1. La Teoría de Juegos en el Análisis Politológico y la Financiación de los Partidos Políticos / 13**

- 1.1. Los actores / 14
- 1.2. Las principales críticas a las teorías del Rational Choice / 15
- 1.3. El concepto de racionalidad / 16
- 1.4. Los actores en la teoría de juegos / 17
- 1.5. El principio del individualismo metodológico / 17
  - 1.5.1. Cuando las estrategias están en equilibrio / 18
  - 1.5.2. Juegos dinámicos / 20
  - 1.5.3. Los modelos clásicos / 21
- 1.6. El dilema del prisionero y la construcción de una teoría sobre la financiación de los partidos políticos / 22
- 1.7. Posibles Soluciones al Dilema del Prisionero / 29
  - 1.7.1. Posible Solución: Decisión de los jugadores basada en un acuerdo, si les es permitido negociar / 29
  - 1.7.2. Posible Solución: Racionalidad no Miope / 30
  - 1.7.3. Posible solución: Metarracionalidad / 30
  - 1.7.4. El meta-análisis proporciona dos metaequilibrios cooperativos en el Dilema del Prisionero / 31
  - 1.7.5. Posible Solución: Iteración del Juego / 31
- 1.8. La teoría de la opción racional / 34
- 1.9. Los juegos más conocidos / 35
- 1.10. El dilema del Negociador / 37
- 1.11. Los sistemas de partidos / 46
  - 1.11.1. Financiación privada / 47
  - 1.11.2. Cuotas de los afiliados / 48
  - 1.11.3. Donaciones / 48
  - 1.11.4. Préstamos y créditos / 49
  - 1.11.5. Gestión de patrimonio / 49
  - 1.11.6. Ingresos atípicos / 50
  - 1.11.7. Financiación pública / 50

### **2. Los Sistemas de Financiación de los Partidos Políticos / 51**

- 2.1. El estado actual de la cuestión: financiación del Estado a partidos y candidatos / 52
  - 2.1.1. Limitación de Gastos / 52
  - 2.1.2. Limitación de contribuciones / 53
  - 2.1.3. Prohibiciones sobre la recaudación de financiamientos / 54
  - 2.1.4. Aspectos fiscales / 55
- 2.2. El financiamiento a los partidos / 55
- 2.3. El financiamiento a candidatos / 55
- 2.4. El financiamiento conjunto a partidos políticos y candidatos / 56
  - 2.4.1. Control sobre los ingresos y egresos / 56
  - 2.4.2. Financiamiento público en especie / 57
  - 2.4.3. Consideraciones generales / 57
- 2.5. La visión constitucional alemana de los partidos políticos / 57
- 2.6. El sistema de financiación de los partidos políticos en Alemania / 59
  - 2.6.1. Los límites relativo y absoluto de la financiación estatal / 59
  - 2.6.2. Sistema de compensación de oportunidades para los partidos políticos menos favorecidos / 59
  - 2.6.3. La desgravación fiscal por donaciones / 59

- 2.6.4. La financiación básica de los partidos políticos / 59
- 2.6.5. El Libro de Cuentas: transparencia en los ingresos y egresos de los partidos políticos / 60
- 2.6.6. Elementos fundamentales para un acertado sistema de financiación de los partidos políticos / 60
- 2.6.7. Los límites a las desgravaciones fiscales en donaciones a los partidos políticos que superen los tres mil marcos / 60
- 2.6.8. Montos adecuados para establecer topes a las donaciones individuales / 60
- 2.6.9. Las donaciones ilegales / 61
- 2.6.10. Las donaciones directas a los políticos y no a los partidos políticos / 61
- 2.6.11. La necesidad de la autofinanciación / 61
- 2.7. La financiación de los partidos es un aspecto básico para el funcionamiento del Estado democrático / 61
- 2.8. El modelo alemán / 62
  - 2.8.1. El tema de la financiación de los partidos políticos es un proceso de legislación interminable / 62
  - 2.8.2. Ley para limitar y reducir el financiamiento proveniente de las empresas / 62
  - 2.8.3. La evolución de los recursos de los partidos políticos entre 1968 y 1987 / 62
  - 2.8.4. La distribución de los recursos entre los partidos representados en el Bundestag / 63
  - 2.8.5. Alemania: financiación gubernamental / 65
  - 2.8.6. Financiación indirecta / 66
  - 2.8.7. Deducción de impuestos / 66
  - 2.8.8. Pagos de compensación / 66
  - 2.8.9. Tiempo libre de publicidad / 67
  - 2.8.10. Financiación no gubernamental por residentes / 67
  - 2.8.11. Contribuciones foráneas / 67
  - 2.8.12. Control de contribuciones / 67
  - 2.8.13. Sanciones / 67
- 2.9. Austria: Financiación de partidos políticos / 68
- 2.10. Los sistemas de financiación de los partidos políticos en las democracias occidentales / 69
  - 2.10.1. Fiscalización y control / 70
- 2.11. Estados Unidos: sistema de partidos y régimen electoral / 70
  - 2.11.1. Contexto / 71
  - 2.11.2. La financiación de las campañas electorales en los Estados Unidos es un tema viejo / 72
  - 2.11.3. Principales Antecedentes / 72
  - 2.11.4. La Ley Federal sobre Campañas Electorales (FECA) / 73
  - 2.11.5. La financiación pública / 76
  - 2.11.6. Iniciativas / 79
  - 2.11.7. Donaciones de origen extranjero / 81
  - 2.11.8. Los gastos independientes / 81
  - 2.11.9. Fiscalización y control / 82
- 2.12. Financiación de partidos políticos en Finlandia / 83
- 2.13. La financiación de los partidos políticos en Francia / 83
- 2.14. Italia: financiación gubernamental / 83
  - 2.14.1. Fondos indirectos / 84
  - 2.14.2. Financiación privada: fuentes domésticas / 84
  - 2.14.3. Fuentes extranjeras / 84
  - 2.14.4. Sanciones / 84
- 2.15. Suecia / 85

### **Capítulo 3: El Sistema de Financiamiento de los Partidos Políticos en España / 86**

- 3.1. España: estado de la financiación de los partidos políticos / 87
  - 3.1.1. Igualdad de oportunidades / 88
  - 3.1.2. Contexto político / 88
  - 3.1.3. Gastos electorales / 92

- 3.1.4. Fiscalización y control / 92
- 3.2. La fiscalización del Tribunal de Cuentas / 93
  - 3.2.1. Informe de fiscalización de la contabilidad de los partidos políticos realizado por el Tribunal de Cuentas para el Ejercicio 1997 / 94
  - 3.2.2. Informe de fiscalización de la contabilidad de los partidos políticos realizado por el Tribunal de Cuentas para el Ejercicio 1994 / 96
  - 3.2.3. Informe de fiscalización de la contabilidad de los partidos políticos realizado por el Tribunal de Cuentas para el Ejercicio 1993 / 98
  - 3.2.4. Informe de fiscalización de la contabilidad de los partidos políticos realizado por el Tribunal de Cuentas para el Ejercicio 1992 / 102
  - 3.2.5. Informe de fiscalización de la contabilidad de los partidos políticos realizado por el Tribunal de Cuentas para el Ejercicio 1991 / 104
  - 3.2.6. Informe de fiscalización de la contabilidad de los partidos políticos realizado por el Tribunal de Cuentas para el Ejercicio 1990 / 106
  - 3.2.7. Informe de fiscalización de la contabilidad de los partidos políticos realizado por el Tribunal de Cuentas para el Ejercicio 1989 / 108
  - 3.2.8. Ámbito de fiscalización / 109
  - 3.2.9. Circunstancias especiales del ejercicio 1989 / 111
  - 3.2.10. Trámite de Alegaciones / 111
  - 3.2.11. Caso Filesa, Malesa, Time Export y Distribuidora Expres / 115
  - 3.2.12. Informe de fiscalización de la contabilidad de los partidos políticos realizado por el Tribunal de Cuentas para el Ejercicio 1988 / 117
  - 3.2.13. Votos particulares del Tribunal de Cuentas sobre la fiscalización de la contabilidad de los partidos políticos / 122
  - 3.2.14. Informe de fiscalización de la contabilidad de los partidos políticos realizado por el Tribunal de Cuentas para el Ejercicio 1987 / 125
  - 3.2.15. Ámbito de la fiscalización / 126
  - 3.2.16. Limitaciones al alcance del informe / 127
  - 3.2.17. Características específicas del ejercicio 1987 / 128
- 3.3. Subvenciones otorgadas al amparo de lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley Orgánica 3/1987 / 128
- 3.4. Conclusiones del Tribunal de Cuentas / 129
- 3.5. Conclusiones de la Ampliación del Informe sobre la contabilidad de los partidos políticos del año 1987 / 130
- 3.6. Análisis comparado / 132
- 3.7. Las subvenciones anuales concedidas a los partidos políticos en España de 1978 a 1986 / 135
- 3.8. Dotación ordinaria para los partidos políticos españoles prevista en los Presupuestos Públicos de 1987 a 1994 / 135
- 3.9. Propuesta de Ley Orgánica sobre Financiación de los Partidos Políticos presentada por el Grupo Socialista del Congreso de los Diputados el 14 de junio de 1996 / 136
- 3.10. Propuesta de Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados el 4 de julio de 1996 / 137
- 3.11. Proposición de Ley Orgánica sobre Financiación de los Partidos Políticos, presentada por el Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió), en el Congreso de los Diputados el 4 de julio de 1996 / 139
- 3.12. Proposición de Ley Orgánica sobre Financiación de los Partidos Políticos, presentada por el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), en el Congreso de los Diputados el 4 de julio de 1996 / 139
- 3.13. Proposición de Ley Orgánica de Financiación de Partidos Políticos, presentada por el Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, en el Congreso de los Diputados el 16 de septiembre de 1996 / 140
- 3.14. Diez propuestas de reforma de la legislación sobre la financiación de los partidos políticos en España / 144

#### **Capítulo 4: Los Regímenes Políticos y la Financiación de los Partidos / 146**

- 4.1. Los regímenes políticos: consideraciones generales / 147
- 4.2. Alemania / 147

4.2.1. Marco constitucional /	147
4.2.2. Estructura del Estado /	148
4.2.3. Sistema de partidos /	148
4.2.4. Selección de candidatos /	149
4.2.5. Financiación /	150
4.3. Austria /	150
4.3.1. Marco constitucional /	151
4.3.2. Estructura del Estado /	151
4.3.3. Sistema de partidos /	152
4.4. España /	152
4.4.1. Marco constitucional /	153
4.4.2. Estructura del Estado /	153
4.4.3. Sistema de partidos /	154
4.5. Holanda /	156
4.5.1. Los cleavages de la sociedad holandesa /	156
4.5.2. Mayoría y minoría /	158
4.5.3. El modelo Westminster de democracia /	158
4.5.4. Las Instituciones Políticas de Holanda /	159
4.5.5. Democracia y Parlamentarismo /	161
4.5.6. Los partidos políticos en Holanda /	164
4.5.7. Las Religiones en Holanda /	165
4.6. Reino Unido /	166
4.6.1. Marco constitucional /	166
4.6.2. Sistema de partidos /	167
4.6.3. Selección de candidatos /	167
4.6.4. Financiación /	168
4.6.5. La era aristocrática de la financiación política británica /	169
4.7. Estados Unidos /	170
4.8. Las 27 generalidades teóricas que fundamentarán la futura Teoría General sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos en el Mundo Democrático Occidental /	173

**Conclusiones /** 185

**Bibliografía /** 202

## **Introducción**

## 1. Planteamiento del problema

El financiamiento de los partidos políticos es un tema complejo y brumoso, tanto por el carácter impreciso de las cuestiones financieras como por los indudables intereses que entran en juego a la hora de articular la acción política por los inevitables cauces económicos. Sin embargo, todas estas imprecisiones, no pueden ser obstáculos al intento de conseguir una visión clara de la forma en que se financian los partidos, en virtud de que de ello depende en buena medida la salud del sistema político.

En el tema del financiamiento de los partidos políticos habría que diferenciar dos grandes apartados. Por una parte se debe analizar el financiamiento que sirve para solventar el desempeño de sus funciones básicas, incluyendo las actividades de administración. Por otra parte, lo relativo al financiamiento de campañas y candidatos. En esta segunda vertiente, existen diversas investigaciones que han contribuido a esclarecer la problemática.

Las campañas electorales llevan implícitos grandes gastos dirigidos a divulgar programas y proyectos de partidos políticos y candidatos, y así lograr el voto ciudadano. En consecuencia, el triunfo electoral puede quedar supeditado a la cuantía de los recursos económicos. Este hecho suscita el riesgo de que la capacidad financiera de cada competidor político pudiera ser el factor determinante del resultado electoral. En este contexto, a efecto de asegurar ciertas condiciones de igualdad entre los competidores en campañas electorales, se han considerado no sólo convenientes sino necesarias las aportaciones económicas del Estado para partidos y candidatos.

De esta forma, la legislación electoral en diversos países además de establecer la neutralidad del gobierno en los procesos electorales, prevé el otorgamiento de recursos del Estado a los participantes en contiendas electorales bajo ciertos requisitos. Asimismo, para fortalecer la igualdad económica en que deben participar partidos políticos y candidatos, se han adoptado mecanismos adicionales al anterior. En este sentido, se han establecido, por un lado, limitaciones sobre los recursos que se emplean en campañas electorales y, por otro, contribuciones indirectas como el uso sin costo de locales, de correo y de espacios en radio y televisión.

El ejercicio de los recursos financieros por partidos políticos y candidatos, conlleva necesariamente un control contable de todo ingreso y egreso financiero. La naturaleza propia de la democracia obliga a que la ciudadanía tenga un conocimiento más claro y amplio de los orígenes, uso y beneficiarios de las aportaciones económicas y en especie. El trabajo contable correspondiente puede ser ejercido a través de cuerpos electorales especializados, de órganos del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo. En cualquier camino por el que se opte, los resultados deben ser fundamentalmente los siguientes: que el elector tenga conocimiento sobre la fuente y utilización de los recursos utilizados en las campañas, y que se puede detectar la violación a las normas de financiamiento.

El presente estudio analizará las experiencias registradas en esta materia y que han presentado resultados positivos en diversos países. De igual manera, se busca alcanzar una mayor comprensión del fenómeno de la equidad entre los partidos políticos en su quehacer electoral, una mayor transparencia en el origen y manejo de sus recursos, y una comprensión y participación más amplia de los ciudadanos en el ejercicio de su derechos.

## 2. Justificación

La incorporación del sufragio universal –masculino– propició la aparición de los partidos de masas, tradicionalmente vinculados a la izquierda, que estaban representados y formados por actores que necesitaban de una financiación colectiva y propia. Esto llevó a situar la polémica sobre dos pilares. Por un lado, la cuestión estaba en conseguir la necesaria colaboración económica del conjunto de los miembros de los partidos para su autofinanciación. Por otro, se procuraba que los partidos contaran con el mayor número de militantes posible, porque, debido a que sus miembros tenían poca capacidad adquisitiva, necesitaban la solidaridad y la colaboración de muchos para poder darle vida propia y contrarrestar el potencial desplegado por los otros partidos.

Del mismo modo, la superación del voto censitario supuso la incorporación en los parlamentos de personas no vinculadas con la oligarquía burguesa. Así, la inclusión de parlamentarios pertenecientes a las clases populares, permitió que se generalizara la demanda por la cual los cargos públicos electos debían ser remunerados para poder ejercer de manera satisfactoria su labor de representantes. Si bien esta petición encontró bastantes reticencias, por las posibles relaciones con



la corruptela pública y la excesiva profesionalización de la política, e incluso su funcionarización, al final se tomó como una conquista que permitió abrir el camino a esa curiosa forma de expropiación pacífica que culminara con la aparición de la estructura del Estado de Bienestar, y que ya presagia una forma de financiación de los partidos con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

A partir del proceso de constitucionalización de los partidos políticos, que se produce de forma generalizada después de la II Guerra Mundial, se desarrolla un debate sobre la financiación de los partidos políticos que se relaciona con la labor que éstos realizan dentro del sistema político. El que se considerara a los partidos como instrumentos centrales de la democracia, puesto que ellos eran los que articulaban de forma mayoritaria la voluntad popular, y a la vez eran una expresión del pluralismo social, planteó la necesidad de introducir criterios que superaran el carácter exclusivamente privado de los partidos y la necesaria corresponsabilidad del Estado a la hora de su mantenimiento. Esta concepción llevaba a que los partidos pudieran verse como instrumentos que deberían ser financiados por parte del Estado.

Si bien el desarrollo de esta concepción fue desigual, ya que todavía se siguió argumentando a favor de la financiación privada de los partidos, como ocurrió en los Estados Unidos, y la idea de que los partidos debían ser sostenidos, al menos parte, por las arcas del Estado al representar intereses no sólo particulares, sino también públicos, penetra de forma distinta en los diferentes sistemas políticos.

En este sentido, la transformación e inclusión de la financiación pública estaba en relación con el desarrollo e implantación del Estado de partidos. Analizar la funciones que los partidos tienen en este esquema supone conocer e interpretar de manera más certera el porqué de la necesidad de la financiación pública.

Kelsen indicó que la formación de la voluntad general se tenía que analizar dentro de la pugna de intereses que se manifestaba en la sociedad civil, por lo que ésta es la resultante o la transacción de dichos intereses divergentes.

La competencia legítima de esta pluralidad de intereses, lleva no sólo a la búsqueda de reglas comunes, para la configuración de la voluntad general, sino que además supone el ascenso, por la regla de la mayoría, de una de las voluntades unilaterales, concretada en la de un partido político, que actúa en el parlamento, como la representante de la voluntad colectiva. Así, la búsqueda de ese interés colectivo, superior a los intereses de grupo y, por lo tanto, suprapartidista, queda desplazada del mapa político, siendo los partidos en competencia, los que conforman la voluntad democrática.

Un correcto Planteamiento del Problema, exige plantearse que la consideración de los partidos como instrumentos públicos y privados a llevado a distinguir dentro de la ciencia política entre financiación privada y pública.

Denomino financiación privada a la que se gesta, en clara conexión con la desarrollada con el primer periodo de formación de los partidos, por causas particulares no estatales. Entiendo por pública a la financiación que tiene su origen y articulación de forma oficial, es decir, desde las arcas públicas del Estado.

### **3. Objetivos**

Con esta investigación pretendo contribuir al debate que sobre el financiamiento de los partidos políticos se está llevando a cabo en las diferentes escuelas de la ciencia política. El análisis se dará desde la perspectiva metodológica que combine diversos métodos de control operativo.

Uno de los principales objetivos consiste en abordar el objeto de estudio desde la perspectiva del método comparativo. Este método de control permite al investigador explotar al máximo las experiencias empíricas que proporcionan cada una de las realidades a investigar; y facilita la construcción de generalidades. Por esta razón, tengo como objetivo central el lograr construir generalidades teóricas que puedan servir como elementos primarios para la futura construcción de una teoría relativa a la financiación de los partidos políticos.

En el estudio se analizarán las bases jurídicas y políticas que sustentan los diferentes sistemas de financiamiento de los partidos políticos.

Pretendo evaluar la viabilidad de las propuestas políticas de las oposiciones y de los partidos en el poder con respecto a las modalidades que sobre financiación de los partidos políticos se deben adoptar en cada uno de los países que se estudia.

Analizaré las razones que soportan las propuestas de las diferentes fuerzas políticas, las cuales las llevan a adoptar una posición específica con respecto al sistema de financiación.

#### 4. Hipótesis

La elaboración de la hipótesis se realiza desde la perspectiva teórica de la elección racional, de tal manera que su redacción es la siguiente:

Los partidos políticos, al igual que los individuos racionales, realizan sus elecciones a partir del criterio de la mejor conveniencia. Esta última puede estar materializada bajo el principio de la más conveniente y acertada ganancia. En un esquema de cooperación y de información completa e incompleta<sup>1</sup> los partidos políticos buscarán adoptar un sistema de financiación mixta, para partidos y candidatos, por encima de uno estrictamente público u otro estrictamente privado. Buscarán garantizar el principio de la mejor ganancia. Ésta puede ser equiparable tanto al mayor beneficio, como a la menor pérdida. Todo ello, en el contexto de un sistema de legalidad en la financiación a partidos y candidatos.

De igual manera, la conformación de los sistemas de financiación de los partidos políticos está en estrecha relación con la configuración de los partidos dentro de los sistemas políticos, con la historia propia de los países y con el desarrollo cultural de las sociedades y, por lo tanto, con la gestación y desarrollo de sus parlamentos.

#### 5. Marco teórico

La importante obra de James D. Morrow titulada *Game Theory for Political Scientists*<sup>2</sup> constituye una invaluable aportación metodológica a la ciencia política. Las teorías del “rational choice” cuentan con un caudal metodológico que pretende dar una enorme utilidad a los análisis cuantitativos como elementos explicativos de los fenómenos del poder.

Los teóricos de la ciencia política tradicional, durante los últimos años, han manifestado una fuerte resistencia a utilizar la metodología de la teoría de juegos. Game theory es el análisis matemático de la interacción estratégica.<sup>3</sup> Esta área del conocimiento tiene sus orígenes en autores prestigiados de la economía. La famosa obra de John Von Neumann y Oskar Morgenstern *Theory of Games and Economic Behavior*<sup>4</sup> marca el nacimiento de esta área del conocimiento. Sus primeras aplicaciones se dieron en el ámbito de la economía y durante los últimos años la ciencia política se ha visto influenciada por esta teoría.

La teoría de juegos forma parte del área del conocimiento de las teorías de la “Elección Racional”. Estas consideran a los actores sociales como si fuesen individuos que toman decisiones y que actúan deliberadamente según un único conjunto de creencias y preferencias.

Las teorías del rational choice son una aportación de la escuela anglosajona del conocimiento. Una de las teorías, de la elección racional, más conocida es la llamada public choice; sin embargo, game theory es poco conocida en la ciencia política mayoritaria.

---

<sup>1</sup> En Teoría de Juegos decir que un juego es de información completa e incompleta es decir algo acerca de qué se sabe sobre las circunstancias en las que se desarrolla el juego.

<sup>2</sup> MORROW, James D. *Game Theory for Political Scientists*. London, Macmillan, 1998, 737 pp.

<sup>3</sup> Las decisiones individuales son contempladas como decisiones estratégicas, que tienen en cuenta una previsión de las decisiones de los demás.

<sup>4</sup> NEUMANN, John Von & MORGENSTERN, Oskar. *Theory of Games and Economic Behavior*. New York, John Wiley & Sons, 1944, 641 pp.

En el ámbito de la ciencia política cuantitativa la teoría de juegos es una parte esencial de la disciplina. Debido a sus intenciones de prospectiva política, esta teoría ha sido fuertemente criticada. La principal confusión de sus críticos estriba en que la consideran un paradigma independiente que sirve para entender la esfera de la política en su totalidad. Queremos enfatizar que **las teorías de la elección racional no son un paradigma independiente, sino un método de control operativo que contiene una metodología y un conjunto de instrumentos técnicos al servicio de los politólogos.**

Las teorías de la elección racional cuentan con una tradición histórica en la línea del pensamiento político. Su nacimiento se da en el punto de confluencia entre el empirismo y el racionalismo tradicional. En esta fusión las matemáticas se constituyeron en el elemento indispensable de su perfil teórico-metodológico.

## 6. La Metodología

Los métodos de control operativo que se utilizan en esta investigación son:

- a) el comparado;
- b) el descriptivo; y,
- c) el dilema del prisionero de la teoría de juegos.

Con el uso de estos métodos se pretende controlar las variables, precisar el objeto de estudio y lograr la operatividad del objeto de estudio y de los conceptos.

El método comparado ha demostrado su gran efectividad en los estudios recientes de ciencia política y es prácticamente ineludible su utilización. Por su parte, el método descriptivo es esencial para poder lograr una definición y estructuración del objeto de estudio. En lo que respecta a la teoría de juegos es conveniente señalar que se aprovecha los planteamientos proporcionados por el dilema del prisionero y los elementos del individualismo metodológico.

Con el método descriptivo se logra compilar toda la información existente relativa al objeto de estudio. Con base a los datos obtenidos se procede a la redacción que nos permitirá estructurar y caracterizar nuestro objeto de estudio.

Es conveniente señalar que esta investigación es de carácter intesivo ya que solamente analiza cuatro sistemas de financiación de los partidos políticos: Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania y España. Además se limita a utilizar tres variables independientes y dos variables dependientes.

Asimismo, es necesario señalar que la investigación es de tipo diacrónico ya que se limita a los períodos de cambio político.

### Las Variables independientes y dependientes

En esta investigación para poder hacer uso de los planteamientos teóricos del neoinstitucionalismo y de la teoría de juegos ha sido necesario trabajar con tres variables independientes: 1) sistema de partidos políticos; 2) el papel de los parlamentos en los respectivos sistemas políticos; y 3) la interacción estratégica de los partidos políticos en el momento de construir un sistema de financiamiento para los mismos. Por su parte, las variables dependientes han sido los sistemas de financiación de los partidos políticos en los países analizados.

El parlamento ocupa un lugar privilegiado en la investigación como factor central de la consolidación democrática. El parlamento se vincula de manera directa con la variable sistema de partidos políticos. El actuar de los partidos está supeditado al juego político del parlamento.

La variable cultura política determina las preferencias electorales de los electores y con ello la conformación de los parlamentos. Como puede apreciarse las tres variables independientes están íntimamente interrelacionadas para determinar la variable dependiente (sistemas de financiación de los partidos políticos).

El estudio abunda en el papel del parlamento en las sociedades que experimentan cambios políticos.

El parlamento es centro de reunión de la representación popular, que funge como foro de las demandas populares así como para deliberar y dirimir puntos de vista y posiciones partidistas sobre temas de interés nacional. Dentro del ámbito parlamentario, en la medida que avanza la transición hacia la consolidación democrática se va dando una mayor integración con base en intereses mutuos y se da lugar a la solución de conflictos a través de reglas y técnicas adoptadas por los miembros del cuerpo legislativo. En este contexto, a causa de la movilización del electorado a que conlleva el propio proceso de transición - consolidación democrática, sumado a la atención y expresión de las demandas de la población, la sociedad civil hace sentir con mayor fuerza su presencia. El surgimiento de este elemento puede tener un impacto sustancial en el ámbito político, dando lugar al surgimiento de nuevos protagonistas y transformando profundamente la interrelación de fuerzas existentes.

De esta manera, en el avance de la transición-consolidación de la Democracia, el parlamento puede hacer una importante contribución a través de su quehacer en dos áreas:

1. La integración de fuerzas políticas y sociales del país, tanto tradicionales como emergentes, incluyendo también a las fuerzas que representan posiciones anti-sistema.
2. La resolución de conflictos entre los principales representantes de la sociedad ante los órganos legislativos, a través de reglas consensuadas, acuerdos y compromisos, todo ello con apego al derecho.
3. determinar el tipo de sistema de financiación de los partidos políticos, mediante los consensos parlamentarios adquiridos en los trabajos de comisión.

Respecto al primer punto, el Parlamento actúa a través del ofrecimiento de oportunidades de participación, recursos de infraestructura y materiales, que permiten a los partidos políticos llevar a cabo su labor parlamentaria bajo mejores condiciones y cuyos resultados pueden producir un reconocimiento de la sociedad, mismo que conlleva a un prestigio público político.

En relación al segundo punto, el parlamento da lugar a la solución pacífica de conflictos de acuerdo a reglas, acuerdos y compromisos adoptados por los miembros del poder legislativo -fundamentalmente por los líderes de las fracciones partidistas -, lo cual permite la toma de decisiones con base en la convergencia de ideas e intereses y se evita caer en la intransigencia a que daría lugar al tomar como punto de partida a la divergencia.

En el campo de la función integradora de intereses y de la resolución de conflictos de grupos de la sociedad, el parlamento difícilmente puede ser sustituido por otra institución; particularmente si hay un desequilibrio sustancial entre los partidos políticos, o bien si la posición de los partidos guarda características de polarización extrema.

Con respecto a la definición del sistema de financiación de los partidos políticos, el parlamento se vuelve en un ente insustituible y definitorio.

Por otro lado, en el proceso de transición-consolidación de la Democracia, el parlamento también juega un importante papel en la elaboración de las leyes -que contempla incluso la propia creación de una nueva constitución o la reforma jurídica del orden normativo heredado. En este sentido la actividad legislativa y las propias leyes se constituyen como la base del proceso de cambio de un país.

**Capítulo 1**  
**La Teoría de Juegos en el Análisis Politológico**  
**y la Financiación de los Partidos Políticos**

### 1.1. Los actores

Los partidos políticos, al igual que los individuos racionales, realizan sus elecciones a partir del criterio de la mejor conveniencia. Esta última puede estar materializada bajo el principio de la más conveniente y acertada ganancia. En un esquema de cooperación y de información completa e incompleta<sup>1</sup> los partidos políticos buscarán adoptar un sistema de financiación mixta, para partidos y candidatos, por encima de uno estrictamente público u otro estrictamente privado. Buscarán garantizar el principio de la mejor ganancia. Ésta puede ser equiparable tanto al mayor beneficio, como a la menor pérdida. Todo ello, en el contexto de un sistema de legalidad en la financiación a partidos y candidatos.

De igual manera, la conformación de los sistemas de financiación de los partidos políticos está en estrecha relación con la configuración de los partidos dentro de los sistemas políticos, con la historia propia de los países y con el desarrollo cultural de las sociedades y, por lo tanto, con la gestación y desarrollo de sus parlamentos.

Para poder abordar el objeto de estudio recurriré a los elementos metodológicos que proporciona la teoría de juegos, en especial los recursos derivados del dilema del prisionero.

En el contexto de las teorías de la elección racional, la teoría de juegos se destaca por su aplicación a la ciencia política. Los modelos estratégicos que se desarrollan en la teoría de juegos requieren de representaciones matemáticas, de técnicas de negociación y un amplio conocimiento del método deductivo. Las matemáticas en la teoría de juegos requieren de una elevada sofisticación interpretativa.

Jarol Manheim y Richard Rich aseveran que:

“Hasta fechas relativamente recientes, la ciencia política, por lo general, no se consideraba en nada relacionada con las matemáticas, ni, sobre todo, con modelos matemáticos semejantes a los que aparecen en la física y la química. De hecho, hasta hace cosa de un siglo, no se asociaban las técnicas matemáticas con ninguna de las ciencias sociales. Se veía el comportamiento humano como un tema propio de la filosofía, que había que tratarse en relación con las verdades fundamentales, la voluntad divina, la voluntad humana, y así sucesivamente; no a través de los números ni, por supuesto, de las matemáticas. Pero en el siglo pasado, se dio en emplear profusamente los números y las matemáticas en las ciencias sociales, y hoy en día están presentes prácticamente en todos los campos de la ciencia política, desde la concesión de contratos para la recogida urbana de basura, hasta los intentos por evitar la guerra nuclear.

Un modelo matemático es una versión simplificada del mundo que se utiliza para estudiar sus características esenciales.”<sup>2</sup>

Un modelo matemático es, en muchos aspectos, comparable al modelo a escala de un avión hecho por un ingeniero, o al modelo de un edificio hecho en cartulina por un arquitecto. El modelo del avión y el del edificio carecen de muchas de las características del producto a escala natural: son más pequeños, aproximados en muchos detalles, y no contienen muchos de los mecanismos que contiene el objeto real. Pero, aún así, el modelo sirve para representar las características fundamentales del objeto de tamaño natural. Un modelo de avión puede utilizarse en las pruebas de túnel aerodinámico, y un edificio de cartón muestra la estructura en tres dimensiones antes de su construcción. Los modelos de los procesos sociales cumplen una función similar englobando las características esenciales de un proceso para su estudio y experimentación.

A lo largo de esta obra el lector encontrará bastantes referencias y aplicaciones de la metodología de la teoría de juegos. Esta razón exige que puntalicemos las nociones básicas del enfoque de la Elección Racional.

Cabe destacar algunos elementos metodológicos del enfoque de la elección racional en la teoría política formal o positiva. En primer lugar, el supuesto de individualismo, alternativo al colectivismo u holismo sociológico. En segundo lugar, la consideración de los seres humanos como dotados de una racionalidad meramente instrumental o deliberativa. Por último, una amplia aplicación de la idea clásica de las consecuencias no intencionadas de las

<sup>1</sup> En Teoría de Juegos decir que un juego es de información completa e incompleta es decir algo acerca de qué se sabe sobre las circunstancias en las que se desarrolla el juego.

<sup>2</sup> MANHEIM, Jarol B. And RICH, Richard C. *Empirical Political Analysis. Research Methods in Political Science*. New York, Longman, Inc., 1990, pp. 255-256. Existe la edición en castellano: MANHEIM, Jarol B. Y RICH, Richard C. *Análisis Político Empírico. Métodos de Investigación en Ciencia Política*. Madrid, Alianza Editorial, 1990, 472 pp.

acciones humanas, ajena a los esquemas armónicos de otros enfoques (como, por ejemplo, el funcionalismo y la teoría de sistemas).<sup>3</sup>

La importante obra de James D. Morrow titulada *Game Theory for Political Scientists*<sup>4</sup> constituye una invaluable aportación metodológica a la ciencia política. Las teorías del “rational choice” cuentan con un caudal metodológico que pretende dar una enorme utilidad a los análisis cuantitativos como elementos explicativos de los fenómenos del poder.

Los teóricos de la ciencia política tradicional, durante los últimos años, han manifestado una fuerte resistencia a utilizar la metodología de la teoría de juegos. Game theory es el análisis matemático de la interacción estratégica.<sup>5</sup> Esta área del conocimiento tiene sus orígenes en autores prestigiados de la economía. La famosa obra de John Von Neumann y Oskar Morgenstern *Theory of Games and Economic Behavior*<sup>6</sup> marca el nacimiento de esta área del conocimiento. Sus primeras aplicaciones se dieron en el ámbito de la economía y durante los últimos años la ciencia política se ha visto influenciada por esta teoría.

El mérito de James Morrow consiste en hacer accesible a los politólogos el manejo y la aplicación de la teoría de juegos en el análisis de los fenómenos del poder.

La teoría de juegos forma parte del área del conocimiento de las teorías de la “Elección Racional”. Estas consideran a los actores sociales como si fuesen individuos que toman decisiones y que actúan deliberadamente según un único conjunto de creencias y preferencias.

Las teorías del rational choice son una aportación de la escuela anglosajona del conocimiento. Una de las teorías, de la elección racional, más conocida es la llamada public choice; sin embargo, game theory es poco conocida en la ciencia política mayoritaria.

En el ámbito de la ciencia política cuantitativa la teoría de juegos es una parte esencial de la disciplina. Debido a sus intenciones de prospectiva política, esta teoría ha sido fuertemente criticada. La principal confusión de sus críticos estriba en que la consideran un paradigma independiente que sirve para entender la esfera de la política en su totalidad. Queremos enfatizar que **las teorías de la elección racional no son un paradigma independiente, sino un método de control operativo que contiene una metodología y un conjunto de instrumentos técnicos al servicio de los politólogos.**

Las teorías de la elección racional cuentan con una tradición histórica en la línea del pensamiento político. Su nacimiento se da en el punto de confluencia entre el empirismo y el racionalismo tradicional. En esta fusión las matemáticas se constituyeron en el elemento indispensable de su perfil teórico-metodológico.

Las fuertes críticas que experimentan las teorías de la elección racional en muchas ocasiones llegan a ser poco profundas y son más discursivas que de contenido. Este tema merece una atención especial.

## 1.2. Las principales críticas a las teorías del Rational Choice

Las teorías del “Rational Choice” han sido fuertemente criticadas durante décadas. Autores como Barry, Hargreaves-Heap, Hindess, Lewin y Moe han planteado cuatro tipos básicos de críticas:

- a) la interna de los ‘herejes’ de la elección racional, quienes insisten en la racionalidad vinculada;

<sup>3</sup> COLOMER, Josep M. El Enfoque de la Elección Racional en Política. Estudio Introductorio. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1991, p. 11 – 12.

<sup>4</sup> MORROW, James D. Game Theory for Political Scientists. London, Macmillan, 1998, 737 pp.

<sup>5</sup> Las decisiones individuales son contempladas como decisiones estratégicas, que tienen en cuenta una previsión de las decisiones de los demás.

<sup>6</sup> NEUMANN, John Von & MORGENSTERN, Oskar. Theory of Games and Economic Behavior. New York, John Wiley & Sons, 1944, 641 pp.

- b) la crítica sociológica, que se centra en cómo la teoría de la elección racional parece quitar importancia a la estructura social y a las formas de explicación holística;
- c) el argumento psicológico según el cual, con frecuencia, los individuos no actúan racionalmente en el sentido habitual y son complejos en cuanto a sus motivaciones y también psicológicamente; y,
- d) la crítica que procede de la ciencia política mayoritaria, basada en la inverosimilitud de los presupuestos y en los fallos de predicción del modelo.

### 1.3. El concepto de racionalidad

El concepto de racionalidad que utiliza la teoría económica y, con ella, la teoría económica de la política, es configurado en diferentes contextos con diferentes grados de exigencias. El mínimo que siempre está contenido es la suposición de una cierta coherencia de las acciones individuales. Los objetivos, cualquiera que pueda ser su carácter, tienen que estar ordenados de una manera no contradictoria, las decisiones tienen que responder a estos objetivos, es decir, elegir en cada situación la alternativa considerada como la mejor posible. De aquí se sigue la suposición de un anticipable y reconstruible comportamiento de adecuación a los cambios de situaciones, es decir, en términos generales: una “curva descendente de demanda” en cada contexto con respecto a actividades cualesquiera. Estos propósitos pueden ser configurados más exigentemente: el orden de los objetivos puede ser pensado como completo y transitivo, puede suponerse información completa, puede hablarse de maximización global de utilidades en lugar de adaptación parcial.

En cada versión quedan, por lo pronto, abiertos el contenido de los órdenes individuales de preferencias, y el origen y las condiciones de cambio de los órdenes de preferencia. Ellos son externos a la teoría. Esto implica, entre otras cosas, que el ‘egoísmo’ no es un elemento definitorio de este concepto de racionalidad.

Ahora bien, de esta caracterización podría inferirse que el instrumental de la teoría económica vuelve analizables situaciones sólo en forma marginalista. Es decir, que los enunciados de esta teoría sólo pueden contener la dirección de cambios de comportamiento cuando cambian las situaciones, pero no el nivel de actividades, la ‘cantidad de la demanda’: si aumentan los costos de oportunidad de una actividad, entonces, ceteris paribus, se reducirá el nivel de esta actividad; pero, de acuerdo con esta interpretación, queda abierta la cuestión de saber cuán alto es este nivel antes y después de la adecuación ya que ello depende de los contenidos no investigados de los órdenes de preferencias individuales.

Pero el caso no es tan simple, tal como lo muestran las cuestiones acerca de la racionalidad de las votaciones o de la racionalidad de la disposición a la producción de bienes colectivos sobre bases voluntarias, que suelen tratarse en la Nueva Economía Política. Los problemas que aquí surgen no son los de una adecuación marginal en la dirección falsa sino los del nivel de una actividad que parece ‘demasiado alto’. La cuestión es, pues, cuál es la pauta según la cual el nivel de estas actividades es demasiado alto. Si es una pauta que presupone determinados contenidos de preferencia, se habría abandonado el concepto originario de racionalidad. Pero, éste no es necesariamente el caso.

La mejor manera de acercarse a una respuesta es utilizar una distinción de naturaleza puramente formal: la distinción entre comportamiento instrumental y consumente. Una actividad será llamada puramente instrumental cuando ella misma es valorada por el actor sólo como un medio para un fin. Ejemplos son: las inversiones en medios de producción para la adquisición de ingresos, las votaciones como instrumentos para la obtención de bienes políticos, la educación como medio para la obtención de ingresos futuros o el aseguramiento de status. En cambio, una actividad será llamada de consumente en la medida en que ella misma sea objeto de la valoración y no simplemente un medio para un fin.

Del concepto de racionalidad no se siguen consecuencias totalmente iguales para los diferentes tipos de actividades: las actividades instrumentales pueden ser concebidas con mayor precisión teórica que sólo a través de una curva de demanda decreciente. Se puede también estimar su nivel. Son gastos que sólo serán asumidos por individuos racionales en la medida en que el resultado valga la pena. También en contextos en los que no se calcula con cuartos y céntimos puede perfectamente decirse algo acerca de si una determinada actividad es del todo probable o si son más eficientes otras vías para alcanzar el mismo objetivo. Esto no rige para las actividades consumidoras. También



aquí, con nuestro concepto de racionalidad, podemos pronosticar y reconstruir un comportamiento de adecuación marginal.

#### 1.4. Los actores en la teoría de juegos

Por una parte, la teoría de juegos ha sido crecientemente aplicada al análisis de diversos campos del comportamiento humano. Esta teoría surgió originariamente como una rama de las matemáticas, en estrecha relación con la economía, por obra del húngaro John Von Neumann y el austríaco Oskar Morgenstern. Pero sus presupuestos han demostrado ser válidos para el estudio de todas aquellas situaciones en las que actúan diversas personas o grupos con intereses contradictorios y a la vez interdependientes. En la teoría de juegos se supone preferentemente que cada agente o 'jugador' es una persona, pero –como en varios de los casos que aquí analizaremos– también puede ser un grupo de individuos, como un partido político, un gobierno, un lobby o grupo de presión, un grupo parlamentario, una delegación diplomática o un sector de votantes, si el colectivo es disciplinado y actúa con una misma voluntad.<sup>7</sup>

¿Por qué muchos de nosotros seguimos causando daño al medio ambiente si sabemos que lo que hacemos es perjudicial? Una explicación plausible sería que creemos que cambiar nuestras costumbres influirá poco o nada en el problema global, mientras que vivir de otra manera tendría costes monetarios y de otro tipo. El resultado es que fracasa la acción colectiva y el interés personal hace que la situación sea peor para todos. Mancur Olson formalizó este tipo de argumento, mostrando que los individuos que se mueven por su propio interés personal no siempre participarían en acciones colectivas que favorecieran un objetivo común. Su obra constituye una crítica fundamental tanto del pluralismo como del marxismo ortodoxo, que presuponen que un interés común es suficiente para que haya movilización política, y ha generado trabajo empírico en áreas tan diversas como el estudio de las revoluciones sociales y la cooperación entre Estados con el fin de luchar contra la degradación del medio ambiente.

En términos generales, los primeros trabajos de la teoría de la elección racional los llevaron a cabo economistas, utilizando métodos similares a los de la microeconomía clásica. Sin duda, el instrumento más importante es la teoría de juegos, que entra en contacto con la elección racional allí donde hay interdependencia estratégica, esto es, donde la elección de la estratégica óptima por parte de un individuo se hace en función de lo que elijan los demás, y viceversa. La teoría de juegos ha transformado notablemente la de la acción colectiva, permitiéndonos explicar cómo los fracasos de esta acción pueden evitarse a veces si el número de individuos que decide es pequeño. La teoría de juegos ha sido muy utilizada para construir modelos de disuasión nuclear, de la carrera de armamentos, de desarme, y en otros fenómenos de relevancia para los especialistas en relaciones internacionales. También ha sido crucial para intentar explicar la formación de coaliciones parlamentarias, y en un futuro podría ser utilizada para explicar el fenómeno de la financiación de los partidos políticos.

#### 1.5. El principio del individualismo metodológico

A continuación revisaremos una serie de conceptos básicos de la teoría de juegos. Esta revisión conceptual es importante (a pesar de que en la Introducción ya avanzamos de manera importante en esta labor) ya que nos prepara para abordar la aplicación de la metodología de la teoría de juegos al tema de la financiación de los partidos políticos.

Muchos teóricos de la corriente principal de la elección racional aceptan el principio del individualismo metodológico, que propugna que las explicaciones "de fondo" de los fenómenos sociales deberían partir de las creencias y objetivos de los individuos. Como hemos visto la crítica sociológica a la elección racional cuestiona esta afirmación.

Los individuos racionales eligen, dentro de lo que es factible, una de las acciones o uno de los resultados que están en los puestos más altos de la lista de que disponen.

El equilibrio estratégico es la idea más importante (en la teoría de juegos) en aquellos juegos en los cuales es imposible un acuerdo vinculante entre jugadores.

---

<sup>7</sup> COLOMER, Josep M. El Arte de la Manipulación Política. Barcelona, Editorial Anagrama, 1990, p. 15.

La interdependencia estratégica plantea el problema de un posible retroceso infinito según cálculos estratégicos del tipo: "si el otro cree que yo voy a elegir a él elegirá b, pero si elige b yo elegiré c, pero si yo elijo c él elegirá d y así sucesivamente". Esto no ocurre cuando las estrategias están en equilibrio.

### 1.5.1. Cuando las estrategias están en equilibrio

Supongamos que la estrategia s de A y la estrategia t de B están en equilibrio y se sabe que los dos son racionales. Entonces, si A espera que B piensa que elegirá t, lo mejor que puede hacer es elegir s, entonces B elegirá t, cumpliendo las esperanzas de A. El argumento también funciona en el sentido contrario, de B a A. De este modo, en un equilibrio, la elección de estrategias de los seguidores concuerda con sus esperanzas. Además, los equilibrios son auto-impuestos, mientras que las elecciones estratégicas de equilibrio no lo son: incluso si los jugadores afirman que se atendrán a las estrategias que no sean de equilibrio, siempre habrá incentivos para que, al menos, un jugador abandone. El concepto de equilibrio se ha extendido y matizado de diversas maneras, por ejemplo para dar cabida a la posibilidad de que los jugadores utilicen estrategias mixtas, por las que las acciones elegidas dependen del resultado de algún suceso aleatorio como lanzar una moneda al aire; también se ha ampliado para tener en cuenta la posibilidad de que coaliciones de jugadores puedan llegar a acuerdos vinculantes.

La Teoría de juegos analiza los modelos teóricos de las interacciones caracterizadas por los siguientes elementos:

- a) la existencia de un conflicto de intereses entre los diferentes decisores participantes en la interacción; y,
- b) la interdependencia estratégica de sus decisiones.

Dichos modelos son conocidos como juegos.

La primera contribución a la Teoría de los Juegos de estrategia fue hecha por el matemático alemán Zermelo en 1912, quien consiguió demostrar que en un conflicto de intereses antagónicos entre dos jugadores, si ambos poseen en cada momento de decisión información perfecta sobre la historia del conflicto hasta ese instante, existe solución. Sin embargo, dicho resultado se englobaba en un contexto fundamentalmente topológico, de manera que hubo que esperar varios años todavía para que la Teoría de Juegos se estructurara en un marco conceptual propio. Emil Borel, en una serie de artículos correspondientes a los años que van de 1921 a 1927 se planteó las cuestiones fundamentales relativas al análisis de los juegos de estrategia, pero fracasó en la prueba del Teorema Minimax llegando incluso a conjeturar que dicho teorema no se verificaba.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> MANUEL GARCÍA, Conrado M. Juegos Finitos Iterados con Horizonte Estocástico. Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1992, p. i.

El Teorema Minimax, verdadera piedra angular de la Teoría, fue probado por J. Von Neumann en 1928. En 1934, independientemente de Von Neumann, R. Fisher, conocido fundamentalmente por su trabajo seminal en Diseño de Experimentos y en Estadística, probó el Teorema Minimax para el caso especial en que cada jugador dispone únicamente de dos estrategias.

La Teoría de Juegos, sin embargo, no atrajo mucha atención hasta que Von Neumann y Oskar Morgenstern publicaron en Estados Unidos en 1944 su histórico libro "The Theory of Games and Economic Behavior".<sup>9</sup> Dicho texto despertó un interés inusitado entre los matemáticos y los economistas y fue un libro posterior de Luce y Raiffa (1957) titulado *Games and decisions*<sup>10</sup> el que divulgó de forma más accesible la teoría a otros campos científicos fuera del ámbito matemático, especialmente las ciencias sociales.

Superando el optimismo inicial, según el cual la teoría podría convertirse en la panacea para resolver los conflictos que plantean las ciencias sociales, hoy en día nadie duda de las limitaciones de la Teoría de Juegos, pero se coincide en que constituye el mejor intento de aproximación, conocido, a la complejidad inherente a dichos conflictos.

Los juegos se suelen clasificar atendiendo a diferentes propiedades estructurales. Tal vez la más importante sea la que establece la naturaleza cooperativa o no cooperativa del modelo (juegos cooperativos y juegos no cooperativos), según que a los jugadores se les permita o no una negociación previa con acuerdos vinculantes.

A su vez, pueden ser subdivididos en juegos bipersonales y n-personales según el número de decisores que intervengan en el modelo teórico. Tanto los bipersonales como los n-personales pueden ser clasificados atendiendo a la relación existente entre los pagos que reciben los jugadores. Los juegos en los que los intereses de los jugadores coinciden se conocen como juegos de coordinación. En el otro extremo, si los intereses son antagónicos, tenemos los juegos de suma cero. Por último, aparecen los modelos en los que los intereses no son coincidentes ni tampoco contrapuestos. Históricamente son conocidos como juegos de suma no nula y, cada vez más, como juegos de motivación mixta dado que los juegos de pura coordinación son, también, juegos de suma no nula.

Los juegos de suma cero pueden ser resueltos de forma convincente especialmente en el caso finito. Sin embargo, el análisis de los juegos de motivación mixta no conduce a soluciones unívocamente aceptadas. Este hecho, conjuntamente con su versatilidad como modelos de diferentes conflictos sociales y económicos ha dirigido hacia ellos la atención de los investigadores. En realidad, las dificultades que encuentra la Teoría de Juegos para dar soluciones unívocas a los juegos de motivación mixta, no deben entenderse como una limitación, sino como un reflejo de la complejidad estratégica que caracteriza la ambivalencia presente en las interacciones sujetas a conflictos intrapersonales, por un lado, e interpersonales, por otro.

Actualmente se trabaja en determinar soluciones aceptables en los juegos de motivación mixta a partir de la introducción de elementos adicionales en el análisis, en particular, la iteratividad de las interacciones y la aleatorización del número de éstas.

El punto de partida para el análisis que se va a realizar queda reflejado en el siguiente modelo matemático: Consideraremos un juego n-personal no cooperativo,  $G$ , en forma normal y supondremos que se repite en el tiempo siendo  $N$  la variable aleatoria que mide el número de iteraciones. Dicha variable aleatoria tiene una función de cuantía con infinitos valores no nulos lo que garantizará que el número de interacciones es no acotado pero finito casi seguro. Si suponemos que después de cada interacción los partidos políticos (sujetos de financiación) son informados de las elecciones hechas por todos, un partido político racional utilizará dicha información a la hora de tomar sus decisiones. Una estrategia será, por tanto, una sucesión de funciones, cada una de ellas definida sobre el espacio que engloba todas las posibles historias de la interacción hasta ese momento y a valores en el espacio de estrategias puras de  $G$ . Dado que los pagos futuros tienen menos valor que los presentes, los partidos políticos eventualmente tendrán esto en cuenta e introducirán parámetros de actualización que midan la inflación de los pagos futuros respecto del presente. Por último, en este esquema, el pago total que recibirá un partido político, será la esperanza matemática de los pagos correspondientes a un número fijo de interacciones respecto de la función de cuantía de  $N$ . Estos elementos definen al juego iterado con horizonte estocástico que notaremos  $G(N)$ .

<sup>9</sup> Esta es la obra clásica de la Teoría de Juegos. Este libro alcanza un nivel de complejidad matemática que lo vuelve casi inaccesible para los estudiosos de los fenómenos sociales.

<sup>10</sup> LUCE, R.D. & RAIFFA, H. Games and Decisions. New York, John Wiley and Sons, 1957, 475 pp.

El estudio de los juegos finitos iterados con horizonte estocástico es sumamente complejo y requiere de un conocimiento matemático muy avanzado. Estos juegos son poderosas herramientas para el estudio de la realidad social y económica. También permiten representar las etapas y las maneras mediante las cuales los partidos políticos optan a favor de un tipo específico de financiación pública, privada o mixta, para solventar sus gastos ordinarios, de campaña y de grupos parlamentarios.

### 1.5.2. Juegos dinámicos

Durante los últimos años se ha presentado un fuerte interés por los juegos dinámicos. La teoría de juegos aborda aquellos problemas que plantean un proceso de decisión dinámico que evoluciona en el tiempo (discreto o continuo), con la participación de más de un decisor, cada uno de los cuales tiene su propia función de pago y posiblemente acceso a diferente información. Este es el punto de vista que ya subyacía en la formulación de los "juegos en forma extensiva" aparecida en el trabajo seminal de Von Neumann, culminado en su libro con Morgenstern (1944)<sup>11</sup> y que fuera precisada matemáticamente por Kuhn<sup>12</sup> en 1953, siempre bajo el apelativo de juegos "finitos". La idea general de esta formulación es que un juego evoluciona de acuerdo con una estructura de árbol; en cada nodo o rama se toma una decisión.

A pesar de esta formulación original, la Teoría de Juegos, ha seguido, en su evolución, una trayectoria un tanto diferente. La mayor parte de la investigación en este campo se ha centrado en la forma normal o estratégica de un juego. En esta representación, todas las posibles secuencias de decisiones de los jugadores se han suprimido y, por tanto, todos los aspectos dinámicos. Esta es la razón, por la cual, los juegos en forma normal son calificados como estáticos.

Llamaremos a un juego dinámico, si al menos un jugador tiene la posibilidad de utilizar una estrategia que depende de acciones anteriores; es decir, si en el desarrollo del juego hay adquisición de información por parte de los jugadores.

Los juegos dinámicos no han unificado todavía diversas nomenclaturas existentes y los contenidos de éstas en ocasiones se solapan. Así, por ejemplo, juegos multifase en Owen<sup>13</sup>, superjuegos y juegos repetidos (con horizonte finito o infinito) en Friedman<sup>14</sup>, juegos descontados en Kalai, Samet y Stanford<sup>15</sup>, son conceptos que pueden referirse al mismo proceso dinámico de decisión.

La denominación de juego iterado con horizonte estocástico se refiere a un juego dinámico consistente en repetir un juego estático de forma que el número de iteraciones es determinado por una variable aleatoria. Para tal modelo matemático podría parecer suficiente la denominación de juego estocástico. En cualquier caso los juegos aquí presentados no siguen la línea de desarrollo de los juegos estocásticos empezada por Shapley<sup>16</sup> y continuada por Rogers<sup>17</sup> y Sobel.<sup>18</sup> Además los espacios de estrategias que contemplamos en el juego dinámico excluyen la posibilidad de utilizar estrategias mixtas en cada repetición del juego estático. Se pierde así la linealidad de las

<sup>11</sup> NEUMANN, John Von & MORGENSTERN, Oskar. Op. Cit., 641 pp.

<sup>12</sup> KUHN, H.W. "Extensive Game and the Problem of Information". In: KUHN, H.W. & TUCKER, A.W., (Eds.), "Contributions to the Theory of Games". Annals of Mathematics Studies, number 28, 1953, Princeton University Press. Princeton, New Jersey.

<sup>13</sup> OWEN, G. Game Theory, Second Edition. Orlando, Florida, Academic Press, 1982, 467 pp.

<sup>14</sup> FRIEDMAN, J. W. Game Theory with Applications to Economics. New York, Oxford University Press, 1986, 645 pp.

<sup>15</sup> KALAI, E., SAMET, D. & STANFORD, W. "A note on Reactive Equilibria in the Discounted Prisoner's Dilemma and Associated Games". International Journal of Game Theory, number 17, 1986, pp. 177-186.

<sup>16</sup> SHAPLEY, LI. "Stochastic Games". Proceedings of the National Academy of Science, number 39, 1953, pp. 1095-1100.

<sup>17</sup> ROGERS, P.D. Nonzero-Sum Stochastic Games. Berkeley, Operations Research Center, University of California, 1969, 210 pp.

<sup>18</sup> SOBEL, M. J. "Noncooperative Stochastic Games". Annals of Mathematical Statistics, number 42, 1971, pp. 1930-1935.

probabilidades de transición respecto a las acciones de los jugadores, propiedad incluida o subyacente en la definición de juego estocástico.

En sí, el modelo presentado parece atractivo para abordar cualquier proceso decisorio que se repite secuencialmente y donde el futuro es incierto y, por lo tanto, incorporado como un elemento estocástico. Por otro lado, parece más plausible la imposibilidad de aleatorizar en las decisiones de cada interacción estática de los jugadores. Las estrategias mixtas fueron introducidas en la Teoría de Juegos como un elemento matemático que facilitaba notablemente, y de hecho permitía, la demostración de los teoremas de existencia en juegos estáticos. Sin embargo, su fundamentación en la realidad siempre ha sido discutible. En muchos de los problemas abiertos de la Teoría de Juegos no cooperativos no parece tener mucho sentido la aleatorización: es difícil imaginar, por ejemplo, en el dilema (del prisionero) de la Carrera de Armamentos una toma de decisiones que incorpore el azar como elemento determinante.

En la modelización de un juego repetido es claramente posible utilizar la forma estratégica y eliminar la estructura subyacente de juego que se repite; sin embargo, es interesante tener conocimiento explícito del juego estático y de las elecciones que se hacen en cada iteración.

La diferencia entre forma extensiva y semiextensiva estriba en la manera en que se modelizan los movimientos simultáneos. En la forma extensiva nunca mueven a la vez dos jugadores. Los conjuntos de información son utilizados para preservar apropiadamente la información existente. En la forma semiextensiva los movimientos simultáneos de los jugadores se modelizan como un juego en forma estratégica. Por tanto existe una sucesión de instantes  $k= 1,2,3,\dots$ . En cada instante cada jugador efectúa su elección. Estas elecciones simultáneas se presentan mediante un juego en forma estratégica y el juego dinámico es la sucesión de estos juegos.

### 1.5.3. Los modelos clásicos

Los juegos en los cuales las preferencias de los jugadores sobre los pagos no son ni coincidentes (como en los juegos de coordinación) ni diametralmente opuestas (como en los juegos de suma cero) son llamados juegos de motivación mixta. El término presta atención a las complejas propiedades estratégicas que por un lado motivan a los jugadores a cooperar y por otro a competir. Un jugador en un juego de motivación mixta tiene que enfrentarse con el conflicto intrapersonal y psicológico que nace de ambas motivaciones además de enfrentarse con el conflicto interpersonal que existe en el juego.

Los juegos de motivación mixta son llamados también juegos de suma variable o de suma no nula pero en ocasiones ello puede conducir a error pues también los juegos de coordinación son juegos de suma no nula.

Muchos de los conceptos de la Teoría de Juegos son aplicables a los juegos de motivación mixta pero en general no se obtienen soluciones aceptables. Se mantiene, por tanto, abierto el problema de determinar formas óptimas de jugarlos. Esta falta de conclusiones matemáticas se compensa, por otro lado, con la abundancia de fenómenos psicológicos, sociales y políticos para los cuales los juegos de motivación mixta proporcionan modelos conspicuos. La problemática latente entre la cooperación y la competitividad, la racionalidad individual y la colectiva, el riesgo y la precaución, la confianza y la sospecha, el altruísmo y la explotación, encuentra verdaderos paradigmas entre los juegos de motivación mixta.

Rapoport en 1967 describió los cuatro modelos clásicos como los arquetipos de los juegos  $2 \times 2$ :

- a) El Dilema del Prisionero (Prisoner's Dilemma);
- b) La Batalla de los Sexos (Battle of the sexes);
- c) El Juego del Líder (Leader); y,
- d) El Juego del Gallina (Chicken).

Existen varias similitudes estratégicas entre estos cuatro paradigmas. En particular los juegos de La Batalla de los Sexos, El Gallina y El Líder presentan varios elementos comunes. En estos tres juegos existe una solución basada en la utilización de estrategias minimax; es decir, en evitar el peor pago posible. Esta solución no es equilibrio de Nash y por tanto ambos jugadores se sentirán tentados a desviarse si el otro mantiene su estrategia minimax. Cada uno de

los tres juegos posee dos equilibrios en estrategias puras pero ambos jugadores manifiestan preferencias antagónicas sobre dichos equilibrios. Finalmente, en los tres juegos el peor pago posible resulta cuando ambos jugadores utilizan la estrategia que no es minimax. El Dilema del Prisionero no posee ninguna de las anteriores características.

Existen, sin embargo, diferencias significativas entre La Batalla de los Sexos, El Juego del Gallina y el Juego del Líder. En la Batalla de los Sexos, el jugador que se desvía de la estrategia minimax aumenta el pago del otro más que el suyo propio. Según Rapoport<sup>19</sup> actúa como "héroe". En el juego del Gallina el jugador que se desvía aumenta su propio pago y disminuye el del otro. Es un "explotador" según Rapoport. En el juego del Líder, el jugador que no utiliza la estrategia minimax aumenta el pago de los dos, pero el suyo más que el del otro. Por esta razón, Rapoport lo describió como "líder". En los tres modelos el problema aparece cuando los dos se desvían de la estrategia minimax porque entonces cada uno obtiene el peor pago posible. Como Rapoport apuntó no hay sitio para dos héroes, dos explotadores o dos líderes. La razón es, quizá, que un héroe necesita un admirador, un explotador, una víctima y un líder, un seguidor.

El dilema del Prisionero es algo diferente de los otros tres juegos. Las estrategias minimax constituyen el único par de equilibrio. En contra de los otros tres juegos, ambos jugadores poseen estrategias dominantes que refuerzan la racionalidad individual de escoger estrategias minimax. Si un jugador se desvía unilateralmente de la opción minimax se castiga a sí mismo y mejora el pago del otro. Exactamente al contrario que en el Juego del Gallina. Tal jugador es descrito como "mártir" por Rapoport o "incauto" por Axelrod<sup>20</sup>. Pero si ambos jugadores escogen las estrategias que no son minimax, ambos obtienen un pago mayor. Sí, hay sitio para dos mártires.

### 1.6. El dilema del prisionero y la construcción de una teoría sobre la financiación de los partidos políticos

¿Por qué la mayoría de los estudios sobre financiación de los partidos políticos carecen de un marco teórico?

Esta investigación tiene como uno de sus principales objetivos lograr establecer **generalidades teóricas** que puedan constituirse en los fundamentos básicos de una futura teoría sobre la financiación de los partidos políticos.

Construir bases teóricas es una labor sumamente ambiciosa para una persona que actualmente se encuentra en una etapa formativa; sin embargo, el reto es llamativo y seductor.

Los seres humanos tenemos razones para actuar, ya sea de manera individual o de manera colectiva, pero en ambos casos tenemos una razón o varias razones.

El dilema del prisionero plantea una situación muy específica y James D. Morrow la representa de esta manera:

---

<sup>19</sup> RAPOPORT, A. "Exploiter, Leader, Hero, and Martyr: the Four Archetypes of the 2x2 Game". Behavioral Science, number 12, 1967, pp. 81-84.

<sup>20</sup> AXELROD, R. "Effective Choice in the Prisoner's Dilemma". Journal of Conflict Resolution, number 24, 1980, pp. 3-25.

		Player 2	
		s1	s2
Player 1	S1	(5 , 5)	(-10 , 10)
	S2	(10 , -10)	(-5 , -5)

**Prisoner's Dilemma**

Dos individuos son interrogados por separado sobre un crimen cometido en común. Los resultados son los siguientes:<sup>21</sup>

		TU	
		Confieras	Callas
YO	Confieso	Cada uno diez años de cárcel.	Yo salgo libre. Tú 12 años de cárcel.
	Callo	Yo 12 años de cárcel. Tú sales libre.	Cada uno 2 años de cárcel.

A cada uno de ellos le irá mejor si confiesa, haga el otro lo que haga. Pero si ambos confiesan será peor para cada uno que si ambos callan.

Simplifiquemos. Si cada uno hace lo que es mejor para él, esto será peor para cada uno que si ninguno de los dos lo hace. Un caso sucede cuando:

<sup>21</sup> PARFIT, Derek. "Prudence, Morality, and the Prisoner's Dilemma". In The Proceeding of the British Academy, Vol. LXV, 1999, pp. 539 – 564.

**Condición positiva:** cada uno podría o (1) procurarse a sí mismo un beneficio, o (2) procurar al otro un beneficio mayor,

y

**Condición negativa:** la elección de ninguno de ellos no sería ni mejor ni peor para cualquiera de ellos de otra forma.

Cuando se cumple la Condición Positiva, los resultados serían éstos:

		TU	
		Haces (1)	Haces (2)
YO	Hago (1)	Cada uno obtiene el beneficio menor.	Yo consigo ambos beneficios. Tú ninguno.
	Hago (2)	Yo no obtengo ningún beneficio. Tú ambos.	Cada uno obtiene el beneficio mayor.

Si añadimos la Condición negativa, el diagrama resulta:

		TU	
		Haces (1)	Haces (2)
YO	Hago (1)	Lo TERCERO mejor para ambos.	Lo MEJOR para MI. Lo PEOR para TI.
	Hago (2)	Lo PEOR para MI. Lo MEJOR para TI.	Lo SEGUNDO mejor para ambos.



Parte de la Condición negativa no se puede mostrar en este diagrama. **No debe haber reciprocidad:** tiene que ser verdad que la elección de ninguno de los dos induciría al otro a hacer la misma elección. Entonces será mejor para cada uno hacer (1) en vez de (2). Esto es así haga lo que haga el otro. Pero si los dos hacen (1) esto será peor para cada uno que si ambos hacen (2).

¿Cuándo podría no haber reciprocidad? Solamente cuando cada uno tiene que hacer la elección final antes de saber lo que eligió el otro. Esto no es común. Ni garantizaría la Condición Negativa. Podría haber, por ejemplo, reciprocidad diferida. La elección de cada uno podría afectar el ser beneficiado más tarde por el otro. Por tanto rara vez podemos saber que nos enfrentamos a un Dilema del Prisionero bipersonal.

En el Dilema de la Financiación de los Partidos Políticos podemos aseverar que en términos de beneficio económico para la competencia electoral, es mejor para un partido político contar con una fuerte financiación pública; le será peor si todos los partidos políticos restantes se quedasen con la mayor parte de la financiación pública para ellos.

Ahora veamos posibles formas de solucionar el Dilema.

Cada cual podría poseer la disposición a hacer lo que será mejor para él mismo. Hay entonces un problema práctico. A menos que algo cambie, el resultado efectivo será peor para todos.

En términos de elección racional cada partido en un sistema multipartidista tiene dos alternativas: S (beneficiosa para sí mismo), A (altruista). Si todos hacen S eso será para cada cual peor que si todos hacen A. Pero, hagan lo que hagan los otros, para cada cual será mejor hacer S. El problema es que, por esa razón, cada cual está ahora dispuesto a hacer S.

El problema se resolverá parcialmente si la mayoría hace A, y totalmente si todos lo hacen. Se podría alcanzar una solución de una o varias de estas formas:

Cada partido político podría hacer A (altruista)			
Porque S se vuelve imposible (beneficioso para sí mismo) (1)		Porque ha adquirido la disposición a hacer A. Podría haberla adquirido	
Porque A sería ahora mejor para él. A podría ser ahora mejor para él		Sea A mejor o no para él. Ahora podría ser verdad que	
Por un cambio En su situación. (2)	por un cambio En él. (3)	por el cambio en él, A no sería peor para él. (4)	a pesar del cambio, A seguirá siendo peor para él. (5)

Del (1) al (4) el Dilema queda abolido. La elección altruista deja de ser la peor para cada cual. Estas son con frecuencia soluciones buenas. Pero a veces son ineficaces o inalcanzables. Entonces necesitamos (5). Esto resuelve el problema práctico. Pero el Dilema no queda abolido. Subsiste un problema teórico.

En la solución (1), la elección 'autobenefactora' se hace imposible. A veces esto es mejor. En muchos Dilemas debería haber soluciones ineludibles. Pero (1) sería con frecuencia una solución pobre.

(2) es una solución menos directa S sigue siendo posible, pero A se vuelve mejor para cada cual. Podría existir un sistema de recompensas. Pero si funciona todos deben ser recompensados. Sería mejor que la única recompensa fuera evitar una sanción.

(1) y (2) son soluciones políticas. Lo que cambia es nuestra situación. De (3) al (5) son soluciones psicológicas. Somos nosotros los que cambiamos. Este cambio puede ser específico, y resolver sólo un Dilema.

He aquí cuatro cambios de un tipo más general:

Podríamos volvernos fiables. Cada cual podría entonces estar de acuerdo en hacer A a condición de que los otros se asociaran a ese acuerdo.

Podríamos volvernos reacios a ser 'gorrones'. Si cada cual cree que muchos otros harán A, podría entonces preferir cumplir su parte.

Podríamos volvernos kantianos. Cada cual haría sólo aquello que podría racionalmente querer que hiciesen todos. Nadie podría querer racionalmente que todos hiciesen S. Por tanto, cada cual haría A.

Podríamos volvernos más altruistas. Dado el suficiente altruismo, cada cual haría A.

Estas son soluciones morales. Puesto que podrían resolver cualquier Dilema, son las soluciones psicológicas más importantes.

No basta con saber qué solución sería la mejor. Toda solución ha de ser puesta en práctica. A menudo es más fácil lograrlo con las soluciones políticas. Es más fácil cambiar las situaciones que a la gente. Pero a menudo nos enfrentamos con otro Dilema. Pocas soluciones políticas pueden ser puestas en práctica por una persona sola. La mayoría requiere la cooperación de mucha gente. Pero una solución es un bien público, que beneficia a cada uno, ponga o no de su parte para producirlo. En la mayoría de los grupos grandes, para cada uno no será lo mejor poner de su parte. Su propia contribución no aportará gran cosa.

Este problema puede ser pequeño en democracias bien organizadas. En ellas puede que baste con hacer que el problema original sea ampliamente entendido. Esto puede ser difícil. Pero entonces podemos votar a favor de una solución política. Con un gobierno que responda podría no haber siquiera necesidad de convocar elecciones.

Las soluciones morales son, pues, con frecuencia, las mejores; y con frecuencia son las únicas asequibles. Por tanto, necesitamos motivos morales. ¿Cómo se pueden introducir? Afortunadamente, ése no es problema nuestro. Existen. Así es como resolvemos muchos Dilemas del Prisionero. Lo que necesitamos es reforzar esos motivos y difundirlos más ampliamente.

Para esta tarea ayuda la teoría. El Dilema del Prisionero tiene que ser explicado. Sus soluciones morales tienen que serlo también.

Una solución es un acuerdo condicional. Para que sea posible, debe ser cierto primero que todos podamos comunicarnos. Si sólo estamos interesados por nosotros mismos, la mayor parte de las veces esto contaría poco. En la mayor parte de los grupos grandes no tiene mayor sentido acordar que haremos la elección altruista, puesto que sería mejor para cada uno romper el acuerdo. Pero supongamos que somos fiables. Cada cual podría prometer hacer A, a condición de que todos los demás hagan la misma promesa. Si sabemos que todos somos fiables, cada uno tendrá un motivo para asociarse a este acuerdo condicional. Cada uno sabrá que, a menos que se asocie, el acuerdo no tendrá efecto. Una vez que todos hemos hecho esta promesa, todos haremos A (altruistas).

En casos que implican a poca gente, ese acuerdo conjunto condicional puede ser una buena solución. Pero en casos que implican a gran cantidad de personas son poco útiles. Supondrá algún esfuerzo, tanto conseguir que todos se comuniquen, como alcanzar un acuerdo mutuo. Pero el acuerdo es un bien público, que beneficia a cada uno, ayude o no a producirlo. En grupos muy grandes, ayudar no resulta mejor para cada uno en particular. La fiabilidad no aporta ninguna solución a este Dilema.

Si somos reacios a ser gorriones este problema se reduce. No hay ahora necesidad de acuerdo efectivo alguno. Todo lo que se necesita es la seguridad de que habrá muchos que hagan A (altruista). Cada cual preferiría entonces cumplir su parte. Pero la repugnancia a ser gorriones no puede crear por sí misma esa seguridad. Hay, pues, muchos casos en los que no aporta ninguna solución.

La prueba Kantiana siempre podría aportar una solución. Esta prueba tiene sus propios problemas. ¿Podríamos racionalmente querer, bien que ningún partido político obtuviese financiación, bien que todos lo hiciesen? Si refinamos la prueba podríamos resolver dichos problemas. Pero éstos no se plantean en el Dilema del Prisionero. Esos son los casos en los que decimos naturalmente ¿Qué pasaría si todos lo hiciesen?

Para comprender mejor la lógica que guía las acciones de los actores en el Dilema del Prisionero procederemos a construir un ejemplo.

Consideremos la Paradoja del Donante. Muchos hombres yacen heridos en el desierto. Cada uno de nosotros tiene un jarrito<sup>22</sup> con medio litro de agua, que podría llevar a alguno de los heridos. Pero si nuestros jarritos se llevan por separado, se evaporará gran parte del agua. Si en cambio los echamos a un camión cisterna no habrá evaporación. Para los altruistas racionales ésta sería una manera mejor de dar. Cada herido recibiría más agua. Pero el medio litro que cada uno de nosotros aporta sería ahora repartido entre todos esos muchos hombres. Sólo aportaría una simple gota a cada uno de ellos. Incluso para un hombre herido cada gota de agua es un beneficio muy pequeño. Si ignoramos tales beneficios, deberemos concluir que ahora cada una de nuestras contribuciones ha sido malgastada.

Subdividamos a continuación las soluciones morales. Cuando algún motivo moral lleva a alguien a hacer A (altruista), lo que hace puede, o bien ser peor para él, o bien no serlo. Esta distinción plantea profundas cuestiones. Pero nosotros exponemos simplemente lo que nuestro argumento supone. Lo que nos interesa depende parcialmente de cuáles sean nuestros motivos. Si tenemos motivos morales, puede no ser cierto que hacer A sea peor para nosotros. Pero podría serlo. Incluso sabiéndolo podríamos, sin embargo, hacer A.

Estamos descartando aquí cuatro afirmaciones. Algunos dicen que nadie hace lo que cree que es peor para él. Esto se ha refutado con frecuencia. Otros dicen que lo que cada uno hace es, por definición, lo mejor para él. En frase de los economistas, "maximizará su utilidad". Como se trata de una mera definición no puede ser falso. Pero es aquí irrelevante. Simplemente no trata de los intereses a largo plazo de la persona. Otros dicen que la virtud es siempre recompensada. A menos que haya otra vida, esto ha sido refutado también. Otros dicen que la virtud es su propia recompensa. Esto es demasiado oscuro para discutirlo fácilmente aquí.

Muchos Dilemas del Prisionero requieren soluciones morales. Debemos volvernos directamente dispuestos a hacer elecciones altruistas. Esas soluciones son de dos tipos. Algunas eliminan el Dilema. En tales casos, a causa del cambio producido en nosotros, deja de ser cierto que sea peor para cada uno hacer A (altruista). Pero en otros casos sigue siéndolo. Incluso en tales casos podríamos hacer A. Cada cual podría hacer, por razones morales, lo que sabe que es peor para él.

Con frecuencia necesitamos soluciones morales de este segundo tipo. Llamémoslas ab-negadas. Estas soluciones no eliminan el problema práctico. El resultado es mejor para todos. Pero no eliminan el Dilema. Queda en pie un problema teórico.<sup>23</sup>

Como ya hemos señalado anteriormente, el Dilema del Prisionero también puede ser representado con la siguiente bimatriz:

---

<sup>22</sup> Pequeña taza hecha de barro. Común en el sureste de México.

<sup>23</sup> PARFIT, Derek. *Op. Cit.*, p. 19.

	<b>1 (C)</b>	<b>2 (D)</b>
<b>1 (C)</b>	<b>(a , a)</b>	<b>(b , c)</b>
<b>2 (D)</b>	<b>(c , b)</b>	<b>(d , d)</b>

Con  $c > a > d > b$ ,  $b+c < 2a$

Fue Merrill Flood en 1951 el primero en prestar atención a este modelo. La formulación explícita y el nombre de Dilema del Prisionero son posteriores y debidos a Albert W. Tucker. La situación que plantea el Dilema del Prisionero es imaginaria.

En páginas anteriores ya hemos explicado el Dilema del Prisionero; ahora, procederemos a puntualizar su desarrollo de una manera más sencilla.

Cada prisionero hace frente a una elección entre:

- a) No traicionar al otro (1).
- a) Traicionarlo (2).

Se acostumbra a interpretar la estrategia 1 como la estrategia cooperativa (porque supone cooperación con el otro y confianza en él) y la estrategia 2 como estrategia defraudadora o de defección.

El Dilema del Prisionero presenta una genuina paradoja. La estrategia minimax para cada jugador es la segunda, defraudar, y defraudar ambos es también el único par de equilibrios del juego: ningún jugador tiene una razón positiva para abandonar su estrategia minimax supuesto que el otro la utiliza. Las estrategias minimax son también dominantes para cada jugador puesto que cada uno recibe un pago mayor escogiendo 2 que escogiendo 1 con independencia de la estrategia utilizada por el otro jugador. En otras palabras, es más rentable acusar al otro, traicionarlo, independientemente de la acción de éste. Pero, y aquí está la paradoja, si ambos jugadores adoptan el criterio individualista, el pago que obtienen (d , d) es peor para ambos que el que hubiera obtenido utilizando ambos su estrategia dominada 1 y que es (a , a). En la terminología de la Teoría de Juegos, las estrategias dominantes, que son también estrategias minimax, conducen a un equilibrio que no es Óptimo de Pareto. Además la segunda condición sobre los pagos establece que los jugadores no han de poder resolver el Dilema explotándose por turnos uno a otro. Tal hipótesis significa que el tener iguales probabilidades de explotar y de ser explotado no les proporciona tan buenos resultados como la mutua cooperación.<sup>24</sup>

La lógica de este juego establece el paradigma de los conflictos en los que la racionalidad individual se opone a la racionalidad colectiva. La búsqueda del interés personal conduce a resultados negativos para todos. Para asegurar el

<sup>24</sup> Sugerimos al lector que se remita a los planteamientos básicos de la teoría de juegos que desarrollamos en el apartado metodológico de la Introducción de esta obra.

resultado óptimo, colectivamente hablando, es necesario invocar principios de elección basados en intereses globales. Pero ni siquiera algunos de los más profundos coinciden en sus valoraciones.<sup>25</sup>

En el Dilema del Prisionero subyacen problemas de confianza y sospecha. Un jugador que confía en que el otro actúe cooperativamente tiene una justificación razonable para hacer lo mismo, pero uno que sospecha que el otro puede defraudar tiene solamente una acción posible: defraudar. Por esta razón, experimentalmente, hay una tendencia en la pareja de jugadores a adoptar comportamientos cada vez más parecidos cuando el juego pasa a su versión dinámica y se repite en el tiempo. Jones lo justifica así:

"Si el juego se repite muchas veces es posible que la racionalidad colectiva aparezca. Ello, porque aunque los prisioneros no puedan comunicar directamente, pueden hacer ver sus intenciones de cooperar con el otro jugando estrategias cooperativas."<sup>26</sup>

Los experimentos con el Dilema del Prisionero demuestran que jugadores racionales son cooperativos sólo en una atmósfera de mutua confianza. Las estrategias defectivas son relativamente seguras y, en general, están motivadas por una necesidad defensiva más que competitiva.

El Dilema del Prisionero es un modelo estándar de la llamada "antigua" carrera de armamentos entre las superpotencias<sup>27</sup>.

## 1.7. Posibles Soluciones al Dilema del Prisionero

La lógica del Dilema del Prisionero enfrenta la racionalidad individual y la colectiva. Si se asume, como de hecho hace el dilema, que los resultados basados en intereses colectivos, dominan a los individualmente racionales, dar una solución al problema implica determinar condiciones bajo las cuales la racionalidad individual es también colectiva.

Para nuestro estudio es sumamente importante encontrar soluciones al Dilema del Prisionero porque para elaborar el Dilema de la Financiación de los Partidos Políticos necesitamos contar con pautas y metodologías previas.

### 1.7.1. Posible Solución: Decisión de los jugadores basada en un acuerdo, si les es permitido negociar

En el Dilema del Prisionero se supone que a los jugadores se les incomunica lo que les impide llegar a acuerdos. Es claro que si a los presos se les permite comunicación llegarán a un acuerdo. El problema se traslada, entonces, a la necesidad de hacer vinculante dicho acuerdo (no hay honor entre malhechores). Para que el acuerdo sea vinculante, la ruptura de él deberá cambiar el sistema de preferencias de cada jugador sobre el conjunto de resultados. Por ejemplo multas impuestas por la ruptura del acuerdo deberán hacer la defección no preferible, de forma que para cada jugador sea  $a > c > d > b$ . No obstante estas suposiciones adicionales alteran de tal modo la interacción

<sup>25</sup> El principio de elección colectiva más conocido es la *Regla de Oro de Confucio* que encontró su modo de actuar en el Nuevo Testamento: "Cualquier cosa que anheles que los demás te hagan, deséala para ellos" (Mateo VII:12). Pero la ingenuidad de esta regla es evidente. Una de las "Máximas para Revolucionarios" de Georges Bernard Shaw es: "No hagas a los otros lo que tú quisieras que te hagan. Sus gustos pueden no ser los mismos". Como veremos más adelante, este punto de vista está ilustrado por el juego "La batalla de los Sexos". Un principio de racionalidad colectiva más sofisticado está inmerso en el Imperativo Categórico de Immanuel Kant: "Realiza sólo aquellos actos que, a la vez, tú quieras que se conviertan en leyes universales". El imperativo categórico no ofrece solución a aquellos juegos con pares de equilibrio asimétricos en los cuales los jugadores necesitan hacer elecciones diferentes unos de otros. Aplicado al Juego del Dilema del Prisionero, sin embargo, asegura que ambos jugadores elegirán cooperativamente. Pero el hecho que escapa a esta solución cooperativa es que no es un par de equilibrio y es, por tanto, inestable en el sentido de que ambos jugadores se sentirán tentados a defraudar. Desde un punto de vista individual, simplemente no hay una justificación racional para ser el "incauto" o el "mártir" tomando la decisión cooperativa. Defraudar no sólo asegura un pago mejor independientemente de lo que haga el otro jugador, sino que también tiene la propiedad de ser la elección minimax, maximizando el nivel de seguridad del jugador.

<sup>26</sup> JONES, A. J. *Game Theory. Mathematical Models of Conflict*. Chichester, Ellis Horwood Limited, 1980, p. 78.

<sup>27</sup> BRAMS, S.J. *Game Theory and Politics*. New York, Free Press, 1975, 470 pp.

estratégica que cambian fundamentalmente la naturaleza del problema. Además la situación original persiste puesto que muchas interacciones estratégicas sujetas al dilema del prisionero se llevan a cabo sin una autoridad central que pueda legitimar cualquier acuerdo o cualquier multa pactada. En estos casos, aunque los jugadores puedan comunicarse y negociar un acuerdo, cada uno tendrá un incentivo para no cooperar y romper el acuerdo. Esta inestabilidad de la cooperación es una característica tan importante del dilema como el hecho de que las estrategias dominantes produzcan un pago carente de optimalidad de Pareto. Por todo ello debe concluirse que una negociación previa difícilmente disipa el dilema.

### 1.7.2. Posible Solución: Racionalidad no Miope

Se obtiene un resultado interesante si se supone que los jugadores pueden analizar una secuencia ilimitada de decisiones y réplicas. Este poder ver "a distancia" da nombre al tipo de equilibrio resultante. Consideremos el concepto de equilibrio no miope desarrollado por Brams y Wittmann<sup>28</sup>. Suponen que las siguientes reglas de juego se aplican a juegos 2x2:

- i) Ambos jugadores eligen simultáneamente estrategias definiendo una solución inicial del juego.
- ii) Dada la solución inicial, cada jugador puede unilateralmente cambiar de estrategia y por tanto cambiar esta solución a una diferente.
- iii) El otro jugador puede responder cambiando de estrategia unilateralmente y moviendo el juego a un resultado diferente.
- iv) Estos cambios alternativos continúan hasta que el jugador con el siguiente movimiento decide no cambiar de estrategia. Cuando esto ocurre el juego termina y el pago alcanzado es el resultado final.<sup>29</sup>

El concepto de equilibrio no miope también supone que los jugadores son capaces de anticipar las consecuencias de las elecciones estratégicas hechas en juegos gobernados por estas reglas. Dicho de otra manera, este concepto de equilibrio asume que cada jugador evaluará las consecuencias de desviarse de la solución inicial, considerando la respuesta óptima del otro jugador, su propia réplica ulterior, posteriores réplicas y así sucesivamente. Si para ambos jugadores la solución inicial es preferida al resultado que cada jugador calcula que se producirá si él se desvía inicialmente, la solución inicial es un equilibrio no miope.

Con estas suposiciones es fácil demostrar que el pago (a, a) corresponde en el Dilema del Prisionero a un equilibrio no miope.

### 1.7.3. Posible solución: Metarracionalidad

Una de las contribuciones a solucionar del Dilema que mayor polémica ha despertado es la nacida a partir de la Teoría de los Metajuegos de Nigel Howard<sup>30</sup>. Muchos teóricos creen que el meta-análisis proporciona una solución racional al Dilema del Prisionero y a otros juegos de motivación mixta, pero algunas autoridades permanecen sin convencerse.

Una aproximación embrionaria a la Teoría de los Metajuegos se puede encontrar en el libro de Neumann y Morgenstern. Allí fueron llamados juegos mayorantes y minorantes. La idea básica envuelve la construcción de un modelo que trasciende las estrategias de un juego base. En un metajuego cada jugador elige entre un conjunto de

<sup>28</sup> BRAMS, S.J. & WITTMANN, D. "Nonmyopic Equilibria in 2x2 Games". Conflict Management and Peace Science, number 6, 1981, pp. 39-62.

<sup>29</sup> BRAMS, S.J. & HESSEL M. "Absorbing Outcomes in 2x2 Games". Behavioral Science, number 27, pp. 393-401.

<sup>30</sup> HOWARD, N. Paradoxes of Rationality: Theory of Metagames and Political Behavior. Cambridge, Mass., MIT Press, 1971, 385 pp. & HOWARD, N. "General Metagames: An extension of the Metagame Concept". In: RAPOPORT, A. (ed.) Game Theory as a Theory of Conflict Resolution. New York, Dordrecht, 1974, 482 pp.

metaestrategias que son funciones de la elección esperada del otro jugador. Estas metaestrategias pueden ser entregadas a un árbitro que, tras examinarlas, será capaz de elegir en nombre de los jugadores adecuándose a sus deseos.

#### 1.7.4. El meta-análisis proporciona dos metaequilibrios cooperativos en el Dilema del Prisionero.

El meta-análisis proporciona dos metaequilibrios cooperativos en el Dilema del Prisionero. Según Colman, en el primero el jugador uno se dirá:

"Elegiré C si espero que el otro elija, o bien C haga yo lo que haga, o bien la misma estrategia que él espera que yo escoja. En otro caso escogeré D."<sup>31</sup>

El jugador dos dirá:

"Elegiré la misma estrategia que espero que el otro elija".<sup>32</sup>

En el segundo metaequilibrio la metaestrategia del primer jugador es:

"Elegiré C si y solamente si pienso que el otro va a escoger la misma estrategia que yo voy a elegir".<sup>33</sup>

Y la del segundo:

"Escogeré la misma estrategia que pienso que el otro va a elegir".<sup>34</sup>

Este análisis despertó una dialéctica encarnizada entre varios teóricos. Para Howard<sup>35</sup> suponía una salida al Dilema. Rapoport<sup>36</sup> lo calificó como un escape de la paradoja. El primero en contradecir este punto de vista fue Harris<sup>37</sup> abriendo un extenso debate en las páginas de la revista *Psychological Reports*, desde 1969 hasta 1970 con comentarios, réplicas, notas, etcétera, sobre la desaparición o no del Dilema. Posteriormente, Robinson<sup>38</sup> volvió a despertar la controversia y esta vez el debate se desplazó a la revista *Behavioral Science*.

La solución basada en metajuegos depende de la habilidad de cada jugador para predecir la elección del otro y en la práctica es frecuente que un jugador no tenga hipótesis plausibles sobre la acción del otro. Desde ese punto de vista la Teoría de los Metajuegos no es normativa, no ayuda en realidad a elegir una estrategia.

#### 1.7.5. Posible Solución: Iteración del Juego

¿Existen otras condiciones bajo las cuales la cooperación sea plausible? Un elemento que aparece en la realidad con frecuencia es la repetición en el tiempo de la interacción entre dos jugadores sujeta al Dilema. Desde la extensa discusión de Luce y Raiffa<sup>39</sup> es conocido que si el juego se repite un número finito prefijado de partidas, número que es conocido por ambos jugadores, éstos siguen sin tener un incentivo para cooperar. Ello es cierto, qué duda cabe, en la última partida, pues no hay futuro que pueda influir en ellos. En la penúltima jugada, ninguno de los jugadores tendrá incentivo para cooperar, ya que ambos pueden prever la defección del otro jugador en la última partida. Tal

<sup>31</sup> COLMAN, A.M. Game Theory and Experimental Games. Oxford, U.K., Pergamon Press, 1982, p. 108.

<sup>32</sup> COLMAN, A.M. Op. Cit., p. 108.

<sup>33</sup> Idem, p. 108.

<sup>34</sup> Idem, p. 108.

<sup>35</sup> HOWARD, N. Paradoxes of Rationality: Theory of Metagames and Political Behavior. Cambridge, Mass., MIT Press, 1971, p. 14.

<sup>36</sup> RAPOPORT, A. "Escape from Paradox". Scientific American, number 217, 1967, pp. 50-56.

<sup>37</sup> HARRIS, R.J. "Note on Howard's Theory of Metagames". Psychological Reports, number 24, 1968, pp. 849-850.

<sup>38</sup> ROBINSON, M. "Prisoner's Dilemma: Metagames and Others Solutions". Behavioral Science, number 20, 1975, pp. 201-205.

<sup>39</sup> LUCE, R.D. & RAIFFA, H. Op. Cit., pp. 94-102.

línea argumental implica que el desenlace hace propagarse regresivamente la defección mutua hasta la primera jugada de cualquier serie de partidas que tenga longitud fija conocida.

Este argumento, sin embargo, no sirve cuando los jugadores han de interactuar un número indefinido de veces. Bajo estas circunstancias parece razonable suponer que los jugadores descontarán el valor de los pagos futuros dando más importancia al pago recibido en el presente que al que se reciba en un instante futuro no especificado. Matemáticamente ello permite, además, garantizar la convergencia de las series a las que da lugar la función de pago.

Como el número de estrategias de que dispone cada jugador en un juego iterado es potencialmente muy grande puede parecer poco razonable suponer que un jugador intentará tener en cuenta todas. Este es el punto de vista de Taylor<sup>40</sup>, quien considera que las siguientes estrategias son las más tenidas en cuenta por los jugadores:

- $D^\infty$ : D es escogida en todas las repeticiones del juego.
- $C^\infty$ : C es escogida en cada iteración.
- $A_k$ : C es escogida en la primera jugada y en todas las jugadas siguientes mientras el otro jugador escoja C. Si el otro jugador elige D, D es seleccionada en las siguientes k repeticiones independientemente de la acción del otro jugador. Entonces C es escogida hasta que el otro jugador elija D en cuyo caso D es elegida en las siguientes k+1 repeticiones y así sucesivamente.
- B: En la primera partida se elige C y a partir de ahí la elección del otro jugador en la partida anterior.
- B': Igual que B pero empezando por D.

¿Es alguno de los 25 pares resultantes de la combinación de estas estrategias equilibrios? Si se asume que sólo estas estrategias son consideradas por los jugadores, el par ( $D^\infty$ ,  $D^\infty$ ) es un par de equilibrio para cualquier valor del parámetro de descuento en el juego iterado, -superjuego, como también se le conoce-, ya que un jugador no puede mejorar su pago cambiando unilateralmente a alguna de las otras cuatro estrategias. Sin embargo, ( $C^\infty$ ,  $C^\infty$ ) no es equilibrio para ningún valor del parámetro ya que cualquier jugador tiene un incentivo para desviarse a B'. Además, Taylor demuestra que dependiendo del valor del parámetro de descuento y de los valores de los pagos en el juego estático, los siguientes pares son equilibrios en ocasiones:

- i) los cuatro pares en los que cada jugador usa  $A_k$  ó B. En cada uno de ellos el resultado es mutua cooperación en cada iteración.
- ii) los tres pares en los que un jugador escoge B' y el otro B' ó  $D^\infty$ . En cada caso el resultado es defección mutua en cada iteración.
- iii) Los dos pares (B, B') y (B', B). El resultado es la sucesión (C,D), (D,C), (C,D), (D,C)... para (B, B') y (D,C), (C,D), (D,C), (C,D)... para (B',B).

Desde un punto de vista empírico, los equilibrios del apartado iii) no son relevantes en muchas situaciones. Si son eliminados de consideración, como en Taylor<sup>41</sup> se prueba que siendo el parámetro de actualización suficientemente alto pueden coexistir los equilibrios del tipo i) y los del tipo ii). Puesto que los del tipo i) son óptimos de Pareto, se obtienen equilibrios que resultan en jugar (C,C) en todas las iteraciones y que son preferidos por los jugadores.

<sup>40</sup> TAYLOR, M. Anarchy and Cooperation. London, Wiley, 1976, pp. 32-33.

<sup>41</sup> TAYLOR, M. Op. Cit., p. 89.



Es importante recordar que este resultado supone únicamente la existencia de un número limitado de estrategias en el superjuego. Los torneos de Axelrod<sup>42</sup> demostraron que el número de estrategias plausibles en el juego es mayor. La relevancia de los resultados de Taylor debe ser analizada cuidadosamente.

Por el contrario, el análisis evolutivo de Axelrod<sup>43</sup> al Dilema del Prisionero iterado no está limitado por restricciones arbitrarias a los conjuntos de estrategias en sus suposiciones iniciales. Esta aproximación postula la existencia de una población de individuos que utiliza una determinada estrategia **X** y que a ella llega un nuevo individuo que utiliza una estrategia diferente **Y**. El recién llegado estará, entonces, interactuando tan sólo con individuos que utilizan la estrategia nativa. Además, con certeza casi total, los individuos nativos solamente interactuarán con otros nativos, dado que el recién llegado constituye una fracción despreciable de la población total. Así pues, se dirá que la estrategia **Y** invade a la **X** cuando el recién llegado reciba al interactuar con un nativo una remuneración superior a la que recibe un nativo al tratar con otro nativo. Si **X** no puede ser invadida por ninguna otra estrategia diremos que es colectivamente estable.

¿Existen condiciones bajo las cuales una estrategia cooperativa puede invadir a una no cooperativa en el Dilema del Prisionero iterado? ¿Existen condiciones bajo las cuales una estrategia cooperativa es colectivamente estable?

Para responder a estas cuestiones, Axelrod, al igual que Taylor supone que el juego se repite infinitamente y que los jugadores descuentan los pagos futuros de acuerdo con un parámetro **w**.

Axelrod prueba que la estrategia **tit-for-tat** (coopera en la primera jugada y luego devuelve la acción del contrario en la iteración anterior) es colectivamente estable supuesto que **w** sea suficientemente grande. Desafortunadamente la estrategia de seleccionar D en todas las iteraciones es colectivamente estable independientemente del valor de **w**. Ello supone que una población de jugadores incondicionalmente no cooperativos (llamados malvados) no puede ser invadida por jugadores cooperativos si éstos van llegando de uno en uno. Esta conclusión, sin embargo, puede ser mitigada si los recién llegados vienen de forma apiñada, en vez de individualmente, e interactúan entre ellos más que con los nativos; es decir, las interacciones no son aleatorias. Axelrod demuestra que, bajo estas condiciones, un gran número de estrategias puede invadir a un mundo de malvados. De estas estrategias que pueden invadir a una población de jugadores no cooperativos, las estrategias maximalmente discriminantes requieren la mínima cantidad de interacciones entre los miembros del apiñamiento invasor.

Axelrod<sup>44</sup> define estrategia maximalmente discriminante como aquella que coopera aunque el contrario no haya cooperado aún; una vez que coopera contra la estrategia que siempre defrauda no vuelve a hacerlo pero siempre coopera con otro jugador que utilice la misma estrategia.

Tit-for-tat es una estrategia maximalmente discriminante. A partir de este resultado y otras relaciones, Axelrod concluye:

"La cooperación puede aparecer incluso en un mundo de defección incondicional. Tal desarrollo no puede producirse si los intentos de colaboración sólo son practicados por individuos dispersos, que no tienen ocasión de interactuar unos con otros. Pero la cooperación sí que puede surgir de pequeños núcleos de individuos con capacidad de discriminación, en tanto estos individuos tengan aunque no sea más que una pequeña proporción de sus interacciones unos con otros. Además, si casi todo el mundo llegase a adoptar estrategias decentes (las que nunca son las primeras en no cooperar) estos individuos podrían permitirse, incluso, el ser generosos al tratar con otros. Dado que la relación de unos con otros es tan próspera, una población de estrategias decentes logra protegerse a sí misma no sólo de individuos aislados, sino también de grupos apiñados que se valgan de cualquier otra estrategia... Así pues, la cooperación mutua puede llegar a surgir en un mundo de egoístas no

<sup>42</sup> AXELROD, R. "Effective Choice in the Prisoner's Dilemma". Journal of Conflict Resolution, number 24, 1980, pp. 3-25. & AXELROD, R. "More Effective Choice in the Prisoner's Dilemma". Journal of Conflict Resolution, number 24, 1980, pp. 379-403.

<sup>43</sup> AXELROD, R. "The Emergence of Cooperation Among Egoists". American Political Science Review, number 75, 1981, pp. 306-318.

<sup>44</sup> AXELROD, R. Op. Cit., p. 316.

sometidos a una autoridad superior, a partir de un pequeño núcleo de individuos que basan su cooperación en la reciprocidad."<sup>45</sup>

El trabajo de Axelrod ha marcado la investigación sobre el Dilema del Prisionero en la última década, desarrollando las aplicaciones de la teoría de los juegos evolutivos. Aportaciones en este sentido, fundamentalmente en el contexto de la Biología Teórica y las Ciencias Sociales<sup>46</sup> se pueden encontrar en Axelrod y Dion<sup>47</sup>, Boyd y Lorberbaum<sup>48</sup>, May<sup>49</sup>, Nowak<sup>50</sup> y Mesterton-Gibbons<sup>51</sup>.

### 1.8. La teoría de la opción racional

La teoría de la opción racional suele enunciarse en términos de deseos y oportunidades y no en términos de deseos y creencias. En esa versión 'reducida', la teoría señala que un agente racional elige el elemento que más prefiere de su conjunto de oportunidades.<sup>52</sup> Esta formulación puede aplicarse en algunas situaciones de opciones simples, pero, en términos generales, debemos tomar en cuenta el hecho de que el agente puede desconocer todo el conjunto de oportunidades que tiene a su disposición.

En este caso el agente debe utilizar cualquier información que posea para poder construir cierta creencia o estimación subjetiva de las alternativas. El hecho de que sea subjetiva no le impide, en sí, ser racional. Muy por el contrario, el concepto de racionalidad es completamente subjetivo. Ser racional no significa que invariablemente se tenga éxito en concretar las propias metas: **sólo significa que no se tienen motivos, luego del hecho, para pensar que se podría haber actuado en forma diferente**. Tampoco una creencia racional tiene por qué ser verdadera. Simplemente debe basarse en la información disponible. Las creencias son racionales si están conformadas por procedimientos que, a largo plazo, tienden a producir más creencias verdaderas que cualquier otro procedimiento, pero en cualquier situación concreta la creencia así formada puede no corresponderse con los hechos. Luego, la formación de creencias es vulnerable a influencias distorsionantes de diversos tipos. Algunas están más relacionadas con los errores, como cuando efectuamos mal una suma. Sin embargo, otras pertenecen a la categoría de la irracionalidad motivada; por ejemplo cuando los errores que en forma sistemática (pero no deliberada) comete un vendedor al sumar, lo benefician.

Sin embargo, una creencia no se convierte en racional por el simple hecho de estar bien fundada en la información disponible. La otra condición para la conducta racional es que el agente obtenga una cantidad óptima de información, o para ser más preciso, que invierta una cantidad óptima de tiempo, energía y dinero en recabar esa información. Evidentemente, a menudo es irracional no invertir tiempo en reunir información.<sup>53</sup>

¿Cómo se relacionan la Teoría de la Opción Racional y la Teoría de Juegos? El punto clave está en la elección de las preferencias.

La Teoría de Juegos es el análisis de la formación de creencias en las interacciones estratégicas.

La tarea de la teoría de juegos consiste en determinar las decisiones que tomarán los jugadores racionales en tales circunstancias. Puesto que las jugadas son independientes, los jugadores no pueden celebrar un contrato por el cual

<sup>45</sup> Idem, p. 317.

<sup>46</sup> Incluida la Ciencia Política.

<sup>47</sup> AXELROD, R. & DION, D. "The Further Evolution of Cooperation". Science, number 242, 1988, pp. 1285-1390.

<sup>48</sup> BOYD, R. & LORBERBAUM, J.P. "No Pure Strategy is Evolutionarily Stable in the Repeated Prisoner's Dilemma Game". Nature, number 327, 1987, pp. 58-59.

<sup>49</sup> MAY, R.M. "More Evolution of Cooperation". Nature, number 327, 1987, pp. 15-17.

<sup>50</sup> NOWAK, M. "An Evolutionarily Stable Strategy Maybe Inaccessible". Journal of Theoretical Biology, number 142, 1990, pp. 237-241.

<sup>51</sup> MESTERTON-GIBBONS, M. "An Escape From the Prisoner's Dilemma". Journal of Mathematical Biology, number 29, 1991, pp. 251-269.

<sup>52</sup> ELSTER, Jon. Economics. Análisis de la Interacción entre Racionalidad, Emoción, Preferencias y Normas Sociales en la Economía de la Acción Individual y sus Desviaciones. Barcelona, Editorial Gedisa, 1998, p. 43.

<sup>53</sup> ELSTER, Jon. Op. Cit., p. 45.

se comprometan a concretar un resultado dado. Deben llegar a un acuerdo implícito, por convergencia tácita y no por coordinación explícita. Este problema de la adaptación mutua, que se advirtió por primera vez a fines del siglo XVII, se consideró insoluble durante mucho tiempo. Se pensaba que daba lugar a una regresión infinita que nunca alcanzaría un punto estable de reposo.

La idea de la regresión infinita se colapsó cuando Ernst Zermelo, Emile Borel y Johannes von Neumann introdujeron la noción de **equilibrio** en la teoría de juegos: una serie de estrategias que son óptimas y se contraponen una a la otra.

### 1.9. Los juegos más conocidos

Cuando estemos aplicando los postulados básicos de la teoría de juegos en nuestra investigación conviene que tengamos en mente los juegos más conocidos. Esto nos permitirá hacer aseveraciones que impliquen una buena referencia para el lector. Las siguientes matrices muestran los juegos más conocidos de la teoría de juegos:

		II	
		C	D
I	C	(3, 3)	(1, 4)
	D	(4, 1)	(2, 2)

**El Dilema del Prisionero**

		II	
		C	D
I	C	(4, 4)	(1, 3)
	D	(3, 1)	(2, 2)

**El Juego de la Garantía**

		II	
		C	D
I	C	(3, 3)	(2, 4)
	D	(4, 2)	(1, 1)

**El Juego de la Gallina**

		II	
		CI	CII
I	CI	(4, 3)	(2, 2)
	CII	(2, 2)	(3, 4)

**La batalla de los Sexos**

El juego de la garantía ofrece un dilema menos apremiante que el del prisionero. Es importante destacar que si bien la defección mutua es un punto de equilibrio del juego, también lo es la cooperación mutua. Como esta última es la mejor opción para ambas partes es posible considerarla como el punto focal de la convergencia tácita. Este es el principio básico que determina los juegos cooperativos.

Un análisis de los juegos estratégicos permite obtener tres conclusiones básicas:

- 1) Que la conducta racional individual puede ser colectivamente desastrosa.
- 2) Que la habilidad de un jugador de formarse una creencia precisa con respecto a lo que hará el otro jugador depende de la información que tenga sobre la situación y, en particular, de su información acerca de las preferencias y de la información del otro jugador.
- 3) Aun contando con toda la información, la formación de una creencia racional puede ser imposible: algunos juegos son intrínsecamente indeterminados.

Los parlamentos en múltiples países han tenido que afrontar serias dificultades para construir y perfilar los sistemas de financiación de los partidos políticos. Un adecuado sistema de financiación de los partidos políticos es aquel que logra establecer reglas estables y confiables para la asignación de recursos económicos de manera equitativa y transparente.

La igualdad de condiciones entre los partidos políticos para contender por el poder es uno de los valores democráticos fundamentales. La asignación de recursos económicos está en conexión directa con este principio. Abundantes recursos económicos a favor de un solo partido puede determinar que éste sea quien gane las elecciones en perjuicio de otros, con lo cual, se vulnera el principio de igualdad de oportunidades en la competencia política.

La Teoría de Juegos es sumamente útil para crear un marco teórico que permita abordar el análisis de la financiación de los partidos políticos desde una perspectiva politológica. Volvemos a señalar que la noción del Dilema del Prisionero y los juegos cooperativos son la referencia metodológica que guiarán este estudio sobre la financiación de los partidos políticos.

Para comprender la importancia de la cooperación estratégica en los juegos recurriré al Dilema del Negociador.

Una de las aplicaciones más apasionantes de la Teoría de Juegos Cooperativos se registra en el análisis de los Esquemas de Votación o Funciones de Decisión Social. En este campo destaca el teorema sobre la manipulabilidad de los esquemas de votación establecido independientemente por Gibbard y por Satterthwaite.<sup>54</sup>

### 1.10. El dilema del Negociador

A y B son dos compañías dedicadas al transporte de mercancías, cada una de las cuales dispone de dos camiones. Los beneficios que cada compañía obtiene son proporcionales al número de portes que realizan diariamente. Ahora bien, el número de portes por día que cada compañía puede realizar no depende solamente de ella. El transporte de mercancías debe hacerse por una carretera muy estrecha, de tal manera que a medida que aumenta el número de camiones, disminuye el número de portes diarios que cada camión puede hacer. Por esta carretera sólo circulan los camiones de estas dos compañías; por lo tanto, el mayor o menor número de portes diarios dependerá del número de camiones que cada compañía decida utilizar.

En concreto, los resultados que podemos obtener son los siguientes:

Nº de camiones	Nº de portes por camión	Nº total de portes
2	10	20
3	6	18
4	4	16

Fuente: GOMEZ-POMAR, Julio. Teoría y técnicas de negociación. Barcelona, Editorial Ariel, 1991, pp. 11 y 12.

Del cuadro anterior se desprende que cuando cada compañía utiliza un solo camión, el número de portes por camión es 10. Cuando una compañía, por ejemplo la compañía A, utiliza dos camiones y la compañía B utiliza solo un camión, la compañía A realizará 12 portes diarios (6 por cada camión que utiliza) y la compañía B realizará sólo 6. Finalmente, si ambas compañías utilizan sus dos camiones, cada una de ellas realizará 8 portes diarios. La combinación de los distintos resultados posibles puede representarse en la siguiente matriz de decisión:

<sup>54</sup> GIBBARD, A. "Manipulation of Voting Schemes: a General Result". *Econometrica*, 41, 1983, pp. 587-601. & SATTERTHWAITTE, M. "Strategy-Proofness and Arrow's Conditions: Existence and Correspondence Theorems for Voting Procedures and Social Welfare Functions". *Journal of Economic Theory*, 10, 1985, pp. 187-217.

		Compañía A Número de camiones	
		CI	CII
Compañía B	CI	(10 , 10)	(6 , 12)
	CII	(12 , 6)	(8 , 8)

La Matriz de decisión refleja esquemáticamente los beneficios que obtiene cada compañía según las decisiones relativas al número de camiones que decidan utilizar. Las decisiones se toman simultáneamente por las dos compañías.

Situémonos, en primer término, en la compañía A y veamos cómo analizaría la situación. Si la compañía A piensa que B va a utilizar un solo camión, tendrá el incentivo de utilizar dos camiones; de esta forma maximizaría su beneficio obteniendo una retribución de 12. Si A piensa que B va a utilizar dos camiones, A tendrá también el incentivo de utilizar dos camiones; de esta forma maximizaría el beneficio obteniendo una retribución de 8.

En definitiva, cualquiera que sea la decisión que tome B de utilizar uno o dos camiones, A siempre utilizará dos camiones. Por su parte, la compañía B razonará de la misma forma y utilizará siempre dos camiones.

Como puede apreciarse en la matriz de decisión, si ambas compañías utilizan dos camiones cada una, obtendrán un beneficio de 8 respectivamente. Este resultado es claramente inferior al que obtendrían si las dos compañías decidieran utilizar un solo camión, en cuyo caso el beneficio sería de 10 respectivamente.

La estructura que representa esta situación es la que se conoce en la teoría de juegos como el "dilema del prisionero".

El dilema se plantea porque ambas compañías, si se comportan 'racionalmente' y tratan cada una de ellas de maximizar su beneficio, obtendrán un resultado inferior al que podrían obtener si las dos cooperasen. Supongamos que ambas compañías deciden cooperar enviando un solo camión cada una. Cualquiera de las dos tiene un fuerte incentivo para romper la cooperación, ya que si una coopera (utilizando un solo camión) y la otra no, esta última incrementará su beneficio. La cooperación es altamente inestable, existiendo un fuerte incentivo para dejar de cooperar. La única solución de equilibrio está en el cuadro inferior derecho, cuando ambas compañías utilizan sus dos camiones respectivamente.

La estructura que presenta el 'dilema del prisionero' ayuda a entender el dilema con el que se enfrenta todo negociador. El 'dilema del negociador' puede representarse de la siguiente forma:

Si los dos negociadores deciden cooperar (en el ejemplo anterior, cuando las dos compañías deciden utilizar tan sólo uno de sus camiones), estarán produciendo el máximo valor que conjuntamente son capaces de crear (20) y ambas obtendrán un resultado BUENO. Si uno de los negociadores decide cooperar mientras que el otro trata de maximizar su propio beneficio, el que coopera obtendrá un resultado TERRIBLE; el que no coopera obtendrá, sin embargo, un

resultado FANTÁSTICO. Si ninguno de los negociadores decide cooperar y tratan de maximizar su propio beneficio (estrategia de reclamar valor), el resultado será MEDIOCRE para ambos.

Utilizando los postulados del Dilema anterior (del Prisionero) podríamos construir el Dilema de la Financiación de los Partidos Políticos. Establezcamos algunos presupuestos básicos: La cooperación es un elemento fundamental en los juegos cooperativos. Algunos sistemas de partidos han optado, preferentemente, por la financiación pública, otros lo han hecho a favor de la financiación privada y otros más por una financiación mixta. De aquí se desprende que existen tres Dilemas básicos sobre la financiación de los partidos políticos:

1. El Dilema de la Financiación Pública.
2. El Dilema de la Financiación Privada.
3. El Dilema de la Financiación Mixta.

El dilema de la financiación pública se representaría de la siguiente manera:

		<b>Partido político B</b>	
		<b>Menor Financiación Pública</b>	<b>Mayor Financiación Pública</b>
<b>Partido Político A</b>	<b>Menor Financiación Pública</b>	<b>(-1 , -1)</b> ambos están en condiciones desfavorables	<b>(-1 , 1)</b> A está en inferioridad en relación a B
	<b>Mayor Financiación Pública</b>	<b>(1 , -1)</b> A está en superioridad en relación a B	<b>(1 , 1)</b> Ambos están en igualdad de condiciones para competir

Como puede observarse, el equilibrio del juego está dado por (1,1); en tanto que la peor condición, para ambos, lo determina la opción (-1,-1). Si los jugadores toman decisiones racionales optarán por (1,1). Sin embargo, debe recordarse que en la realidad los partidos políticos no reciben cantidades iguales de financiación, sino que reciben los apoyos económicos públicos (también los privados) de manera diferenciada<sup>55</sup>. La asignación de los recursos se da en función de los escaños (asientos) que cada partido político obtenga en el parlamento. También el número de votos obtenidos es un factor importante para determinar el monto de los apoyos económicos. Esta situación determina que en la realidad siempre se registre una condición de desequilibrio: (-1,1) ó (1,-1).

El juego (-1,-1) representa aquellas situaciones cuando los dos partidos políticos (jugadores) están en condiciones desventajosas para aspirar a la financiación. Este puede ser el caso cuando la legislación, en materia de financiación de los partidos políticos, determina que si no se obtiene una votación mínima, a nivel nacional, los partidos pierden su registro, ya sea condicional o permanente.<sup>56</sup>

Los partidos políticos que cuentan con escasos recursos económicos parten de una situación de desventaja frente a los grandes partidos o frente a las coaliciones partidistas. Esta situación establece que en la realidad los juegos sean: (1,-1) y (-1,1).

<sup>55</sup> Este es el caso que se presenta en Francia, España, Italia, Alemania, Estados Unidos (a candidatos) y México, fundamentalmente.

<sup>56</sup> Este es el caso que establece la ley electoral mexicana.

Como ya se ha establecido, la situación de equilibrio está dada por (1, 1).

El Dilema de la Financiación Privada se representaría de la siguiente manera:

		<b>Partido político B</b>	
		<b>Aceptar Financiación Privada</b>	<b>No aceptar Financiación Privada</b>
<b>Partido Político A</b>	<b>Aceptar Financiación Privada</b>	(1,1)	(1,-1)
	<b>No aceptar Financiación Privada</b>	(-1,1)	(-1,-1)

Esta matriz debe ser interpretada de manera similar a la anterior. Es importante aclarar que este juego puede representar la existencia de un sufragio censitario; sin embargo, nos limitaremos a representar juegos en las democracias contemporáneas. Si se aceptara un juego en el contexto del sufragio censitario ello implicaría que el juego no se podría ejecutar, porque solamente existiría un jugador: (1,0) ó (0,1).

Recordemos que para poder aplicar la metodología de la teoría de juegos será necesario asumir los postulados básicos y ello nos llevará a una modelización de la realidad "un tanto alterada"; sin embargo, su uso se vuelve conveniente por su cualidad esquemática representativa.

El equilibrio de este juego está dado por (1,1); en tanto que la peor condición para ambos partidos políticos es (-1,-1). Si los jugadores adoptan decisiones racionales optarán por (1,1). En este Dilema, a diferencia del anterior (financiación pública), los partidos políticos pueden recibir apoyos muy diferentes. Ello dependerá de dos factores básicos:

- a) De la disposición de los donantes.
- b) De las limitaciones o estímulos para los donantes que establezca la ley de financiación en cada país específico.

Las situaciones de desventaja para cada partido político las establecen las jugadas (-1,1) y (1,-1).

El Dilema de la Financiación Mixta se representaría así:



		Partido político B	
		Aceptar Financiación Mixta	No aceptar Financiación Mixta
Partido Político A	Aceptar Financiación Mixta	(3,3)	(3,1)
	No aceptar Financiación Mixta	(1,3)	(1,1)

Una financiación mixta regularmente proporciona una situación ventajosa para los partidos políticos, ya que los mismos se ven beneficiados tanto por apoyos públicos como por apoyos privados. Esta situación determina que la representación de los juegos reconozca, casi siempre, ventajas mínimas o máximas para los partidos políticos, pero en pocas ocasiones "pérdidas".

La búsqueda de mayores beneficios económicos para la financiación de los partidos políticos les exige a éstos estar dispuestos a cooperar. Esto implica que los partidos políticos se trasladen a un esquema de juegos cooperativos. Desde la perspectiva metodológica de la teoría de juegos, el juego cooperativo de los partidos políticos sería representado de esta manera:

Numeraremos a los partidos políticos que se hallen involucrados en una competencia, de forma que  $N = \{1, 2, \dots, i, \dots, n\}$  representa el conjunto de los partidos políticos. El jugador no será necesariamente un individuo, sino que puede consistir en un colectivo caracterizado porque todos sus miembros persiguen unos objetivos comunes. Este sería el caso de un partido político. Los diferentes elementos de un tal colectivo coordinarán sus acciones individuales en pos del objetivo común que les identifica e individualiza como jugador único.

Los modelos que se van a describir, en esta y subsiguientes secciones, se basan en dos hipótesis. La primera de ellas es que si algunos partidos políticos  $i_1, i_2, \dots, i_s$  juzgan conveniente para sus intereses individuales coaligarse formando una coalición (o frente partidista)  $S = \{i_1, i_2, \dots, i_s\}$  enriqueciendo así sus posibilidades estratégicas originales, podrán hacerlo sin que ninguna limitación o restricción pueda oponerse a la constitución de tal coalición. A priori, el conjunto de coaliciones que podrán formarse será  $P(N) \sim \mathcal{A}$  lo que equivale, en un particular contexto, a afirmar que no existen leyes anti-coaliciones. Existe pues una libertad negociadora total, siendo una cuestión distinta la verosimilitud de tales coaliciones, y la estabilidad de una coalición ya formada. Llegados a este punto, el lector debe reparar en la elevada dosis de audiencia que la Teoría de Juegos manifiesta, desde sus orígenes, al intentar establecer modelos normativos para la negociación, la cooperación y demás aspectos complejos del comportamiento humano.

La segunda hipótesis sobre la que se basarán nuestros modelos es que existirá una utilidad transferible, tal como el dinero o cualquier otro bien, que pueda ser transferida de unos jugadores a otros, para atraerlos a una coalición cuando su colaboración sea estimada beneficiosa por los demás socios de dicha coalición. La redistribución de la cantidad de este bien a la que accedió la coalición en su conjunto, mediante una acción coordinada de sus miembros, permitirá en teoría satisfacer las aspiraciones de los mismos, garantizando la estabilidad o equilibrio de dicha entidad de cooperación. El cómo se procederá, en el seno de la coalición, a regular esta redistribución, fijando las asignaciones individuales y arbitrando pagos compensatorios o incentivos, ha sido y es el caballo de batalla de esta teoría. En cualquier caso, una teoría normativa como la que se pretende elaborar tiene que descansar en hechos

objetivos y verificables, como la situación estratégica real en la que se encuentran los partidos políticos, teniendo que hacer abstracción de aspectos tales como la habilidad negociadora de los mismos. Toda la Teoría de Juegos acepta como supuesto básico la hipótesis llamada de racionalidad individual, por lo que se admite que cada individuo ajustará su comportamiento al objetivo de maximizar la cantidad de esta utilidad que él pueda conseguir para sí.

Después de introducir el conjunto de partidos políticos y delimitar el contexto en el que puede producirse la cooperación entre ellos, precisando las hipótesis en que se basará nuestra modelización del proceso cooperativo, resulta necesario introducir una medida de la utilidad que una coalición  $S$  pueden conseguir mediante la adecuada coordinación de estrategias individuales. Una tal medida, que constituye en sí misma un índice del poder de la coalición  $S$ , se conoce con el nombre de función característica, dado que se trata de una función

$$V: P(S) \rightarrow \mathbb{R}^+ \quad [1]$$

El establecer los valores de la función característica  $v$  para un juego determinado puede revestir considerable dificultad. En ocasiones se recurre a un planteamiento pesimista consistente en medir  $v(S)$  como la cantidad de utilidad que podría garantizarse a  $S$  si los jugadores que no están en  $S$  se integraran a una coalición única  $N \sim S$ , enfrentada a  $S$ .

Resultaría un juego bipersonal en el que  $v(S)$  sería el valor de maximin para  $S$  (recordar este concepto de la Teoría de Juegos de suma-nula). Afortunadamente, en algunas situaciones que describiremos  $v(S)$  no se inspirará en previsiones tan acentuadamente pesimistas.

Una vez introducida esta noción de función característica, procede imponerle alguna condición que se corresponda con las propiedades que debe poseer esta cantidad  $v(S)$  de utilidad a obtener por  $S$  y distribuir entre sus miembros. A parte del convenio obvio  $v(\emptyset) = 0$ , la única condición que en general suele imponerse a  $v$  es que sea una función superaditiva, es decir, si  $S \cup T = A$  se tendrá que cumplir.

$$v(S \cup T) \geq v(S) + v(T) \quad [2]$$

Esta propiedad constituye una expresión formal del principio, comúnmente aceptado, de que “la unión hace la fuerza”. Por otra parte, de [1] y [2], el lector podrá deducir fácilmente la monotonía de  $v$ :

$$S \supseteq T \text{ implica } v(S) \geq v(T) \quad [3]$$

Una consecuencia de [3] es que la máxima utilidad accesible irá asociada con la colaboración máxima, es decir cuando todos los jugadores se integran en una coalición única, a saber, la coalición total  $N$ , si bien es cierto que en una coalición grande se multiplican las tensiones internas, fruto de las demandas excesivas de sus miembros, que pueden hacer difícil la supervivencia de tal coalición. En lo que sigue, y mientras no se advierta explícitamente lo contrario, supondremos que los jugadores, conscientes de que  $v(N)$  representa el máximo beneficio colectivo, no están dispuestos a renunciar a él, por lo que su interés es arbitrar un mecanismo justo de reparto de  $v(N)$ .

Aplicando la superaditividad de forma reiterada deducimos:

$$v(N) \geq \sum_{i \in N} v(\{i\})$$

De acuerdo con la definición dada para  $v(S)$ ,  $v(\{i\})$  representa la utilidad a la que puede aspirar  $i$  si se enfrenta en solitario al resto de los jugadores. Si para un determinado juego  $(N, v)$  se verifica la igualdad

$$v(N) = \sum_{i \in N} v(\{i\})$$

Se dice que  $v$  es inesencial.

Los diferentes sistemas de distribución de  $v(N)$  es lo que diferenciará a los diferentes modelos propuestos. En lo sucesivo nos referiremos a un juego cooperativo, representándolo mediante el par  $(N, v)$  y asumiendo que  $v$  es superaditiva. Algunas teorías recientes prescinden no obstante de la superaditividad, pero en nuestra opinión la plausibilidad de esta hipótesis es asumible en grado sumo.<sup>57</sup>

### Las asignaciones más estables: núcleo de un juego

Sea  $x=(x_1, x_2, \dots, x_i, \dots, x_n)$  un vector de asignaciones, en el que  $x_i$  es la cantidad de utilidad asignada al jugador  $i$ . Un tal vector  $x$  recibe el nombre de imputación si cumple las dos propiedades siguientes:

$$(i) \quad x_i \geq v(\{i\}) \quad [4]$$

$$(ii) \quad \sum_{i=1}^n x_i = v(N) \quad [5]$$

La condición (i) establece que  $i$  no recibirá menos de lo que podría conseguir enfrentado al resto de los jugadores asociados en  $N - \{i\}$ . Por su parte (ii) indica que las asignaciones  $x$  determinan un reparto de la máxima utilidad  $v(N)$ . Por  $E(v)$  se denota el conjunto de imputaciones del juego  $(N, v)$ . El lector compartirá nuestra opinión de que las condiciones (i) e (ii) representan lo mínimo que se le debe exigir a un vector de asignaciones.

Para un juego inesencial sólo existe una imputación, a saber  $(v(\{1\}), v(\{2\}), \dots, v(\{n\}))$ . En estos juegos, de la cooperación entre jugadores no se deriva incremento alguno de la utilidad colectiva. Para los juegos esenciales, que son aquellos en los que

$$v(N) > \sum_{i \in N} v(\{i\}) ,$$

el conjunto  $E(v)$  es infinito, y se plantea la necesidad de distinguir entre las imputaciones, en base a algún criterio de prioridad. A pesar de su mayor complejidad, son los juegos esenciales los únicos de interés en la teoría que estamos describiendo.

Dadas las imputaciones  $x$  e  $y$ , se dice que  $y$  domina a  $x$  en relación a  $S$ , si lo que representa  $y >_S x$ , cuando se cumple:

$$y_i > x_i \quad , \quad \forall i \in S \quad [6]$$

$$\sum_{i \in S} y_i \leq v(S) \quad [7]$$

[6] indica que los jugadores de  $S$  coincidirán en preferir  $y$  a  $x$ , mientras que [7] expresa que la reivindicación de  $y$  por parte de  $S$  no es abusiva.

Diremos que  $y$  domina a  $x$ ,  $y > x$ , si existe una coalición  $S$  tal que  $y >_S x$ .

Las imputaciones que inducirán una mayor estabilidad serán aquellas que no son dominadas por ninguna otra imputación. De acuerdo con esta idea, se propone como soluciones del problema de distribuir  $v(N)$  al conjunto de imputaciones no dominadas, al que se llama núcleo y representa por  $C(v)$ . Se tiene:

$$C(v) = \{x \in E(v) : \text{no existe } y \in E(v) \text{ tal que } y > x\}$$

<sup>57</sup> GOBERNA, M.A., LÓPEZ, M.A. y PASTOR, J.T. La Cara Oculta de la Matemática. La Teoría de Juegos y Otras Aplicaciones. Valencia, Universidad de Alicante, 1991, pp. 20-22.

A través de la siguiente proposición se suministra una curiosa caracterización de las imputaciones del núcleo.

Teorema 1

El núcleo  $C(v)$  coincide con el conjunto de las imputaciones  $x$  que satisfacen la condición adicional

$$(iii) \quad x(S) := \sum_{i \in S} x_i \geq v(S) \quad \text{para toda coalición } S \subseteq N \quad [8]$$

### Demostración

Razonando por reducción al absurdo, supongamos que  $x \in E(v)$  verifica (iii) y no pertenece al núcleo  $C(v)$ . Existirá entonces otra imputación  $y$  tal que  $y \succ_S x$  para una cierta coalición  $S$ . Entonces

$$v(S) \leq \sum_{i \in S} y_i < \sum_{i \in S} x_i \leq v(S) \quad [7] \quad [6] \quad [8]$$

con lo que incurrimos en una evidente contradicción.

Recíprocamente, si  $x \in C(v)$  y no satisface la condición (iii), existirá  $S \subset N$  y  $\epsilon > 0$  tal que

$$\sum_{i \in S} x_i = v(S) - \epsilon$$

Dada la superaditividad de  $v$ , si definimos

$$\mu := v(N) - v(S) - \sum_{i \in N \setminus S} v(\{i\})$$

se cumplirá  $\mu \geq 0$ .

Siendo  $s = \text{card}(S)$ , resulta evidente que el vector  $y$  de asignaciones

$$y_i = \begin{cases} x_i + \epsilon/s & , \quad i \in S \\ v(\{i\}) + \mu/n-s & , \quad i \in N \setminus S \end{cases}$$

es una imputación que verifica  $y \succ_S x$

La condición (iii) indica que ningún subconjunto  $S$  de partidos políticos, constituido en coalición separada, puede garantizarse una cantidad de utilidad estrictamente superior a la que se le ofrece mediante  $x$ , a saber  $x(S)$ . La aventura de una tal escisión puede derivar pues en un perjuicio colectivo para los disidentes, constituyendo (iii) una garantía de estabilidad para  $x$ .

**Desafortunadamente, el núcleo  $C(v)$  puede ser vacío, con lo que el intento de arbitrar como solución del juego  $(N, v)$  una imputación de  $C(v)$  se vería frustrado. Este es el caso de los juegos de suma constante.**

Un juego  $(N, v)$  es de suma constante cuando para toda coalición  $S$  se verifica:

$$v(S) + v(N \setminus S) = v(N) \quad [9]$$

Para estos juegos la escisión de  $N$  en los bloques  $S$  y  $N \setminus S$  no destruye utilidad, repartiéndose  $v(N)$  entre ambas coaliciones.

Comprobemos que para un juego esencial de suma constante  $C(v) = \mathbb{E}$ . Si, por el contrario, existiese  $x \in C(v)$ , se cumpliría:

$$\sum_{j \in N \sim \{i\}} x_j \stackrel{[8]}{=} v(N \sim \{i\}) = v(N) - v(\{i\}) \stackrel{[9]}{=} v(N) - x_i \stackrel{[4] \text{ ó } [8]}{=} v(N) - x_i$$

Pasando  $x_i$  al primer miembro resulta

$$\sum_{j \in N} x_j \stackrel{[8]}{=} v(N)$$

y como de hecho se da la igualdad, se tendrá  $x_i = v(\{i\})$ , lo que implica

$$\sum_{i \in N} x_i = v(N) = \sum_{i \in N} v(\{i\})$$

y  $v$  sería inessential.

En otros juegos, el núcleo tiene un significado específico que puede ser, en ocasiones, cuestionable desde una perspectiva ética. Veamos un curioso ejemplo, que precisa de algunas definiciones previas.

$(N, v)$  es un juego simple si las coaliciones se dividen en vencedoras, aquellas para las que  $v(S) = 1$ , y perdedoras, para las que  $v(S) = 0$ .

Si un juego simple es esencial, la coalición total  $N$  será vencedora.

Los juegos simples esenciales permiten modelizar las estructuras de poder en el contexto de un sistema de partidos. Se presentarán interesantes ejemplos de juegos simples, poniendo en evidencia la potencialidad del análisis de los conflictos políticos basado en los instrumentos suministrados por la Teoría de Juegos Cooperativos.

En un juego simple se dice que  $i$  es un partido político veto si se requiere su concurso para "vencer", es decir si  $v(N \sim \{i\}) = 0$ .

Supongamos, en primer término, que el juego no tiene partido político veto, encontrándonos en una situación éticamente confortable, puesto que la posibilidad de ejercer el veto entraña un privilegio excesivo. Si ningún jugador es, pues, veto se cumple  $v(N \sim \{i\}) = 1$ , para todo  $i \in N$ . Para que  $x \in C(v)$ , se ha de verificar

$$\sum_{j \in N} x_j = v(N) = 1 \quad \text{y} \quad \sum_{j \in N \sim \{i\}} x_j \stackrel{[8]}{=} v(N \sim \{i\}) = 1, \quad \forall i \in N$$

Deducimos  $x_i = 0, \quad \forall i \in N$ , con lo que  $x$  no podrá ser una imputación. En este caso, pues,  $C(v) = \mathbb{E}$ .

Si, por el contrario, existe un conjunto  $V$  no vacío de partidos políticos veto, podemos constatar los siguientes hechos:

- Si  $i \notin V$  se cumple  $v(\{i\}) = 0$  (¿por qué).
- Si  $\text{card}(V) \geq 2$  se verifica asimismo  $v(\{i\}) = 0$  con  $i \in V$ .

Esta afirmación resulta inmediata pues si  $j \in V \sim \{i\}$ , tendremos  $v(\{i\}) \leq v(N \sim \{j\}) = 0$ .

- Sea  $x$  un vector de asignaciones definido en los siguientes términos:

$$x_i = 0, \quad \forall i \in V$$

$$x_i \in \{0, 1\} \quad [10]$$

$$\sum_{i \in V} x_i = 1$$

### 1.11. Los sistemas de partidos

Durante la construcción de nuestro Marco Teórico y durante la elaboración-estructuración de la metodología de la teoría de juegos hemos hablado de los partidos políticos como jugadores. Es decir, que hemos identificado a los partidos políticos como jugadores en los diferentes Dilemas que hemos construido.

Los partidos políticos no se presentan de manera aislada en la sociedad, sino formando parte de un sistema de partidos.

El objeto de esta investigación no es estudiar el origen de estos actores políticos; sin embargo, ellos son los actores centrales en un "Análisis Comparado de los Sistemas de Financiación de los Partidos Políticos en los Países Occidentales con Especial Referencia a España y México". De manera natural tenemos que plantearnos la siguiente pregunta clave:

¿Qué es un sistema de partidos?

El Profesor Manuel Mella Márquez asevera que los sistemas democráticos consolidados, el número de partidos, su organización interna, sus vínculos con la sociedad y las instituciones políticas, sus alianzas y estrategias, conforman un modelo de estructuras e interacciones más o menos estables entre las distintas unidades partidistas al que convencionalmente se denomina 'sistema de partidos'. Desde este punto de vista los sistemas de partidos poseen propiedades específicas que son distintas de las de los partidos -individualmente considerados- que los componen y constituyen estructuras diferenciadas que no pueden ser entendidas como la mera suma de éstos.

"Como ha destacado Von Beyme, en los sistemas democráticos es impensable la existencia de partidos aislados. En estos sistemas si queremos conocer la organización interna de los partidos y las relaciones de ésta con su comportamiento externo es preciso estudiar previamente las pautas de competición interpartidista. Es ésta una cuestión decisiva que está ya presente en el origen mismo de los partidos políticos e incluso se pone de manifiesto en el hecho de que la competición entre grupos - y el concepto de oposición política - aparece ya con gran fuerza en algunos sistemas predemocráticos, a veces bajo la forma dualista; recordemos los patricios y plebeyos en Roma, los güelfos y gibelinos en la Italia medieval o más recientemente la escisión entre izquierda y derecha que se inicia en Francia con la Revolución de 1789... Con frecuencia los sistemas de partidos son considerados como un subsistema del sistema político, con el que están en permanente interdependencia, constituyendo uno de sus elementos fundamentales al reflejar el grado de diversidad y pluralismo, ordenar los temas de debate político y proponer las soluciones a los conflictos, articular las demandas políticas y las respuestas a algunas de éstas y contribuir de forma decisiva a la labor de gobierno. La interrelación entre un sistema político y su sistema de partidos es tan estrecha que no es raro encontrar autores que caracterizan al primero por el segundo. Pero, como veremos a continuación, el estudio de los sistemas de partidos no es una tarea fácil; son éstos de naturaleza cambiante y generalmente los diferentes enfoques de que disponemos sobre los mismos pronto quedan obsoletos y apenas proporcionan algo más que una línea de partida para estudiarlos."<sup>58</sup>

En los estudios de los sistemas de partidos son muchos los enfoques que se han utilizado. Si seguimos el cronológico, cabe hacer una primera aproximación a los sistemas de partidos tomando en cuenta los procesos genéticos que dan lugar a su desarrollo y cristalización. En el caso de los países occidentales estos procesos -en los que la democratización y extensión del sufragio son decisivas- tienen lugar en la mayoría de los supuestos en el período comprendido entre los años cincuenta del siglo pasado y los primeros de éste, debido a una serie de fracturas sociopolíticas. Desde este punto de vista cabe distinguir dos ámbitos principales de conflicto en el seno del Estado: uno de carácter territorial, como los que se generan en el centro y la periferia o dentro del propio centro, que suelen reflejar conflictos entre grupos de interés concretos; y otro de carácter funcional, como los relacionados con los recursos económicos y su distribución o los que atañen a principios morales o a las grandes concepciones del mundo y de la historia.

<sup>58</sup> MELLA MÁRQUEZ, Manuel. "Los Sistemas de Partidos". En: MELLA MÁRQUEZ, Manuel (Ed.). Curso de Partidos Políticos. Madrid, Ediciones Akal, 1997, pp. 197-199.

Otro planteamiento posible -que no es incompatible con el anterior- para caracterizar a los sistemas de partidos es atender a los diferentes modelos de interacciones competitivas entre sus unidades, poniendo de manifiesto cuestiones como su mayor o menor complejidad o la concentración-dispersión del poder. De aquí surge la división tradicional entre sistemas monopartidistas (si bien éstos en muchos casos, como veremos, no pueden ser considerados como un auténtico sistema), bipartidistas y multipartidistas. Desde una perspectiva más amplia, para algunos autores, hay al menos cuatro rasgos básicos que permiten diferenciar y clasificar los distintos sistemas de partidos: la capacidad de penetración de los partidos en la sociedad; su ideología; su posición respecto a la legitimidad del sistema político; y su número.

La desigual capacidad de penetración en la sociedad puede establecer grandes diferencias entre los partidos. Desde este punto de vista, los partidos pueden situarse entre dos extremos: el caracterizado por unos vínculos muy débiles de los partidos con sus electores y una incidencia muy escasa en la vida de la gente y el definido por unos vínculos muy profundos entre electores y partidos, por una influencia grande de éstos en la sociedad y por la fuerte identificación entre ciudadanos y partidos. Cuando la penetración social de los partidos es baja es fácil la aparición de nuevos partidos que compiten con éxito con los existentes. A comienzos de los años noventa se dieron frecuentes fenómenos de este tipo en la Europa Central y del Este. Cuando la penetración es fuerte, el sistema de partidos es muy estable, aunque sobre esta cuestión conviene hacer algunas observaciones.

Hay casos en los que los partidos de un sistema tienen poca penetración social, pero algunos tienen un fuerte impacto en ciertos sectores sociales, contribuyendo a la inestabilidad del sistema (como el Partido comunista francés durante la IV República). En otros casos, la especial configuración de los partidos puede impedir una inestabilidad excesiva a pesar de su baja penetración social (el sistema de partidos de la Tercera República francesa debido al papel del Partido Radical). También se puede dar el supuesto de sistemas de partidos con poca penetración social, pero en los que es difícil la aparición de nuevos partidos debido a factores institucionales; por ejemplo, el régimen presidencialista, junto a otros factores, de algunos países de América Latina, como Argentina y Brasil, ha impedido la aparición de nuevos partidos.

Como hemos dicho, la ideología contribuye de forma importante a caracterizar los sistemas de partidos y a explicar su funcionamiento. Desde este punto de vista ..., Von Beyme llega a identificar hasta nueve familias de partidos.

Importante también en la configuración de un sistema de partidos es la postura de éstos respecto a los criterios de legitimidad del sistema político. En este sentido, la presencia de sólidos partidos anti-sistema puede plantear graves problemas de gobernabilidad, reduciendo las alternativas de gobierno.

El criterio que más se ha utilizado para caracterizar un sistema de partidos -y que constituye un referente más patente- es el numérico.

### 1.11.1. Financiación privada

La formación y articulación de la financiación de los partidos políticos está en estrecha relación con la configuración de los partidos dentro del Estado democrático y, por tanto, con la gestación y desarrollo de la política parlamentaria en nuestras sociedades occidentales.<sup>59</sup>

Los partidos al inicio de su historia, eran agrupaciones laxas que estaban conformadas, de forma casi total, por personalidades de considerable fortuna, lo que les permitía no tener que contar con un patrimonio propio para mantener su estructura organizativa.<sup>60</sup>

La relevancia de esta forma de financiación reside en que para el pensamiento político liberal los partidos tienen una justificación primordialmente privada, lo que hace que sus apoyos económicos deban provenir de ese ámbito. Aun

---

<sup>59</sup> FERNÁNDEZ-LLEBREZ, Fernando. "La Financiación de los Partidos Políticos: Evolución y Rasgos Principales". En: MELLA MÁRQUEZ, Manuel (Ed.). Curso de Partidos Políticos. Madrid, Ediciones Akal, 1997, p. 171.

<sup>60</sup> FERNÁNDEZ-LLEBREZ, Fernando. Op. Cit., p. 172.

así, esta modalidad de financiación es compleja y variada, teniendo distintas formas de llevarse a cabo y ocasionando diferentes consecuencias políticas.

De las distintas formas de financiación privada que se conocen cinco son las más representativas: las cuotas de afiliados, los donativos, los préstamos y créditos, la gestión del patrimonio propio y los ingresos atípicos.<sup>61</sup>

### 1.11.2. Cuotas de los afiliados

Por cuota de miembros o afiliados se entiende el conjunto de aportaciones económicas individuales que periódicamente los afiliados de un partido aportan a la organización, con carácter obligatorio. Esta forma de financiación era la manera habitual por la que los 'partidos políticos de masas' se fueron financiando desde sus inicios, expresando la vinculación económica que los afiliados tenían con su partido. Debido a que no contaban con donativos y subvenciones privadas de forma constante, estos partidos buscaban una financiación sustentada en aportaciones particulares de sus miembros:

“Si bien su origen se dio en los 'partidos de masas', con el paso del tiempo el pago de las cuotas se fue extendiendo a los demás partidos, aunque este proceso fue paralelo a la poca importancia que en términos monetarios siempre significó para la vida de los partidos”.<sup>62</sup>

Esta vinculación económica es una forma muy importante de expresar el nexo existente entre un partido y sus miembros, no sólo en su dimensión más material, sino también en la psicológica.

En esta modalidad de financiación el principal problema se da en el frecuente impago de las cuotas, aunque es un fenómeno con frecuencia consentido por los propios partidos, ya que la obligación es formal, no existe forma alguna de exigir el pago y la única medida de coacción es la exclusión del miembro correspondiente. Ante esta situación, a los propios partidos no les interesa que esta medida sea muy rígida, por lo que normalmente suelen reaccionar con bastante flexibilidad. Esta flexibilidad lleva parejo que el número de militantes aparentemente no se vea reducido por este hecho, lo que permite a los partidos jugar con números de afiliación más abultados a la hora de resaltar su implantación social. Además, el hecho de que las cuotas de los afiliados sean la principal forma de financiación supone una mayor dependencia de la coalición dominante en el partido con respecto a los afiliados, con la correspondiente pérdida de una parte de la autonomía de aquélla en la dirección de la vida partidaria.

Estos hechos y otros cambios producidos dentro de los propios partidos han llevado a que esta forma de financiación sea, desde el punto de vista económico, cada vez menos importante."

### 1.11.3. Donaciones

Las donaciones son contribuciones económicas voluntarias no periódicas de carácter privado. Esta forma de financiación tiene su origen en los partidos conservadores, ya que históricamente se establecía una relación entre determinados intereses privados y los candidatos, de tal modo que éstos actuaban a favor de los que les pagaban las campañas.

Esta forma de financiación tiene el problema de que puede limitar la independencia de la actuación de los partidos y que el interés general se vea mermado por otro de carácter particular.

Es este problema el que ha llevado a que algunos países limiten, o incluso prohíban, las contribuciones de organismos, empresas o entidades privadas o aquellas que estén ligadas de alguna forma a la administración pública.

El límite que suele darse es doble. Por un lado, se limitan las donaciones a las que tienen un carácter individual; por otro, la cuantía de éstas no ha de superar un tope establecido. No obstante, y pese a las muchas críticas, esta forma de financiación tiene la ventaja de que permite conocer la vinculación real entre los partidos y los organismos o particulares que les donan dinero. Y aunque esto no evita la posible dependencia de los partidos sí ayuda al menos a conocer el origen de sus fondos.

<sup>61</sup> FERNÁNDEZ-LLEBREZ, Fernando. *Op. Cit.*, p. 176.

<sup>62</sup> *Idem*, pp. 176 y 177.



En el caso español, las donaciones están notablemente limitadas. En lo que se refiere a los gastos electorales, la Administración pública no puede realizar ningún tipo de donación, mientras que las de carácter privado, ya sean de personas físicas o jurídicas, están limitadas a un máximo de 1.000.000 de pesetas al año. A su vez, las que provienen del extranjero están prohibidas, debido a la consideración de que las donaciones del 'exterior' pueden dar lugar a un mayor control sobre los partidos que las nacionales. Esta tesis es poco sostenible, a no ser que, como ha afirmado Cotarelo, tengamos en cuenta las peculiares condiciones de la transición política española.<sup>63</sup>

#### 1.11.4. Préstamos y créditos

En esta modalidad de financiación los partidos actúan como empresas que operan en el mercado económico, solicitando préstamos y créditos a bancos que imponen condiciones uniformes, al menos formalmente, para el conjunto de los partidos.

Lo más habitual es que los partidos recurran a esta forma de financiación en los procesos electorales. En principio se deben dar condiciones de igualdad entre todos los partidos, puesto que no es la rentabilidad monetaria la que debe guiar estos préstamos. Sin embargo, y debido a que no todos los partidos pueden pagar los créditos por igual y de forma eficiente, los bancos hacen los préstamos sólo a los que les ofrecen garantías de que tales operaciones económicas son rentables, por lo que los partidos grandes son los que salen beneficiados de forma constante, ya que su índice de riesgo es menor. Estos hechos no imposibilitan que se den préstamos a partidos minoritarios, ya que pueden estar en alza en un determinado proceso electoral, y tampoco impiden que los grandes partidos se vean fuertemente endeudados y con poca capacidad para controlar el riesgo económico.

En este caso, la cuestión del control del gasto cobra relevancia como forma de control de esta financiación. Por eso, en cada país, estos créditos han de presentarse a los organismos públicos correspondientes para su fiscalización. En el caso español es el Tribunal de Cuentas el que ha de recibir de manera precisa y detallada esta información para poder fiscalizar el gasto.<sup>64</sup>

#### 1.11.5. Gestión de patrimonio

Esta forma de financiación se caracteriza porque los partidos actúan como si fueran empresas privadas o sirven como intermediarios para su administración. El tipo de empresas que los partidos suelen tener son las dedicadas a editoriales y prensa, aunque aparte de su labor de propaganda ideológica, su trascendencia económica es pequeña porque normalmente son deficitarias.

Otro procedimiento de financiación está constituido por las actividades festivas de los partidos, en las que la recogida de fondos puede ser muy satisfactoria y aportar cantidades importantes a los partidos que las realicen.

El ejemplo quizá más notable de estas formas de financiación es el antiguo P.C.I. (Partido Comunista Italiano, hoy Partido Democrático de la Izquierda), el cual a través de sus cadenas de tiendas de confección y de supermercados obtenían pingües beneficios. En lo que respecta a las editoriales y prensa 'política' de los partidos, como hemos dicho, en términos globales es deficitaria, si bien hay excepciones como L'Humanité, perteneciente al P.C.F. (Partido Comunista Francés), que era rentable. En cuanto a las fiestas, destaca en nuestro país la tradicional fiesta anual del P.C.E. (Partido Comunista de España), que es una fuente de financiación importante para este partido.<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> *Idem*, p. 177.

<sup>64</sup> *Idem*, pp. 178 y 179.

<sup>65</sup> *Idem*, p. 179.

### 1.11.6. Ingresos atípicos

¿Qué son los ingresos atípicos?

Como ha señalado Cotarelo, esta fórmula se refiere a aquellas vías de financiación que no se encuentran dentro de la estricta legalidad y que están en la línea fronteriza de la corrupción y del delito. Las dos formas más comunes de subvención atípica es la referida a las aportaciones extranjeras y a la práctica denominada como sottogoverno. En la primera determinadas organizaciones ajenas al país, ya sean nacionales o internacionales, hacen llegar fondos a su partido a través de personas o entidades interpuestas.

La práctica del sottogoverno se refiere que ante la necesidad de los partidos de obtener más dinero para su financiación, y al estar vinculados a instancias de la Administración, éstas conceden contratos a empresas que se prestan a entregar dinero a un partido. Esta práctica, además de la posible ilegalidad, ya que no tiene en cuenta los principios de imparcialidad y neutralidad de la Administración, expresa otro rasgo muy significativo de algunos sistemas políticos que atañe a su legitimidad y el nivel moral de sus prácticas políticas.<sup>66</sup>

### 1.11.7. Financiación pública

Los sistemas de financiación de los partidos políticos en la mayoría de los países occidentales registran dos tipos básicos:

1. Financiación pública directa.
2. Financiación pública indirecta.

La financiación pública directa es aquella mediante la cual los partidos políticos reciben subvenciones, de manera directa, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. En este rubro existen las formas de financiación relativas a gastos electorales y la financiación de gastos permanentes.

La financiación pública indirecta es aquella que los poderes públicos otorgan a los partidos políticos de manera no directa a través de los presupuestos generales, o bien, simplemente otorgan un tratamiento especial para el cumplimiento de ciertos deberes y ello permite que los partidos pueden realizar sus funciones de competencia por el poder. En este tipo de financiación se encuentran las modalidades de financiación en especie, medidas fiscales especiales, subvenciones a organizaciones relacionadas con los partidos y el impuesto partidario.

En los próximos capítulos abundaremos en todos estos temas de manera pormenorizada.

---

<sup>66</sup> Idem, 179 y 180.

## **Capítulo 2**

### **Los sistemas de financiación de los partidos políticos**

## 2.1. El estado actual de la cuestión: financiación del Estado a partidos y candidatos

Hasta finales de la década de los años cincuenta las medidas más relevantes, respecto al tema de la financiación, habían sido la limitación de los gastos de partidos y candidatos, y las restricciones sobre las contribuciones políticas de diversas fuentes. A partir de los años sesenta, en diversos países identificados como democráticos, comienza a difundirse la idea y práctica de que el Estado debe contribuir en el pago de los gastos en que incurren partidos políticos y candidatos.

En la actualidad diversos países se caracterizan por contar con legislaciones electorales que abordan de manera precisa las cuestiones relativas a la financiación de los partidos políticos y de sus candidatos; tal es el caso, entre otros países, de España, Alemania, Austria, Gran Bretaña, Estados Unidos, Italia\*, Suecia, Japón, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda\*, Luxemburgo\*, Portugal\*, Canadá, México y América Latina. A través de esta fórmula se intenta lograr un mejor equilibrio entre las fuerzas partidistas, reducir la dependencia económica de partidos y candidatos respecto a grupos de poder económico, y asegurar el cumplimiento constitucional de las responsabilidades conferidas a los partidos.

El financiamiento a los partidos políticos y a los candidatos se estructura con diversos elementos. En algunas legislaciones se ha previsto el apoyo económico sólo a los partidos políticos, en otras únicamente al candidato y, en algunas más a ambos. Los ordenamientos jurídicos también se caracterizan por diversas limitaciones sobre las fuentes de los recursos. Los preceptos legales se dividen respecto al criterio con que se deben otorgar los apoyos financieros a partidos y candidatos, destacando entre ellos los siguientes:

- a) según el número de representantes ante el Parlamento obtenido en el proceso electoral;
- b) según el porcentaje específico de votos alcanzados; y,
- c) el que incluye a los dos anteriores.

Otro elemento que caracteriza a las regulaciones financieras es el referente a la vía por la que se reciben las aportaciones del Estado. Ella puede ser generalmente a través de un órgano central partidista, o bien, por uno regional, estatal o municipal. Por último, las leyes correspondientes se dividen respecto a prohibiciones sobre el tipo de aportación y los límites respecto a los gastos electorales. A continuación se mencionan algunos de los más importantes elementos con que se han configurado las legislaciones en materia de financiación política, así como algunos ejemplos relevantes.

### 2.1.1. Limitación de Gastos

#### A) Gastos de los Partidos

En Canadá, por ejemplo, la Ley de Gastos Electorales (Election Expenses Act)<sup>1</sup> de 1974 estableció que cada partido registrado podría gastar un máximo (30 centavos de dólar canadiense) por cada uno de los electores cuyo nombre apareciera en las listas electorales preliminares de los distritos en los que el partido presentara candidatos oficiales. Por otro lado, los gastos de los partidos quedarían indirectamente limitados al restringirse a seis horas y media el total de tiempo que las emisiones de televisión podían vender a todos ellos. Este tiempo se distribuye en proporción al número de votos que hubiesen obtenido en las anteriores elecciones.

#### B) Gastos de Candidatos

La limitación de los gastos de los candidatos es la principal característica de la legislación de la Gran Bretaña. A finales del siglo pasado la forma habitual de obtener un cargo de elección popular fue la compra directa del voto. Las elecciones celebradas en 1880 fueron una de las más caras y corruptas, lo que provocó una revisión de la legislación electoral. De esta forma, surgió la **Corrupt and Illegal Practices Act**<sup>2</sup> de 1883, que forma la base de la legislación británica vigente

<sup>1</sup> Election Expenses Act, Canada, 1974.

<sup>2</sup> Corrupt and Illegal Practices Act, Great Britain, 1883.

en esta materia. Esta legislación estableció en forma detallada los gastos en que podían incurrir los candidatos. Asimismo, se prohibió cierto tipo de gastos en diversos rubros, tales como en bebidas, espectáculos y transportación de electores a centros de votación. El procedimiento de pagos y requisitos de publicidad estuvieron sujetos a una regulación más rígida. De igual manera, se introdujeron límites a las cantidades que podrían utilizar los candidatos durante una campaña, mismos que se determinaban de acuerdo al número de electores en cada distrito correspondiente. Por otra parte, esa ley requería que los gastos de un candidato estuviesen autorizados por escrito por el mismo o por su representante electoral. Los efectos de esta legislación, aprobada en 1883, han sido determinantes. A través de la aplicación de esa ley, actualmente los costos totales no son desorbitados. Sin duda alguna, además de esta legislación, este hecho se debe a que los candidatos no han tenido que enfrentar los gastos de propaganda por televisión, dado que este recurso es gratuito desde 1951.

Por su parte, en Canadá desde 1870 se registran diversos intentos de introducir límites en los gastos de candidatos federales, sin que ellos tuvieran éxito hasta 1974 con la promulgación de la Ley de Gastos Electorales (Election Expenses Act). Respecto a los gastos, se impusieron límites y paralelamente se estableció un sistema de financiación público de candidatos y el reconocimiento legal de los partidos. Esta legislación fue aplicada por primera vez en las elecciones de 1979. El resultado en que parecen coincidir la mayoría de las opiniones es que a través del mecanismo previsto en esa legislación se ha alcanzado un nivel de organización superior y se han eliminado gastos impropicios e innecesarios.

### 2.1.2. Limitación de contribuciones

#### A) Límites sobre contribuciones individuales

La legislación de Estados Unidos se destaca por establecer límites sobre las contribuciones individuales. Esta medida cuenta con una larga historia y sobre ella se centran algunos de los más importantes debates sobre el financiamiento electoral en ese país.

En la Ley Federal de Campañas Electorales (Federal Election Campaign Act<sup>3</sup>) de 1971 se establecieron límites sobre las contribuciones que pudiera hacer el propio candidato o su familia inmediata. A través de la Reforma a la Ley Federal de Campañas Electorales (Federal Election Campaign Act Amendment) de 1974, se impusieron mayores limitaciones. Además de las previstas en la legislación de 1971, se dispuso que ningún individuo podría hacer contribuciones a un candidato federal o a su comité por un monto superior a 1000 dólares; a los comités políticos establecidos y mantenidos por un partido nacional, por un monto superior a 20,000 dólares; a cualquier otro comité político, por 5,000 dólares. En todo caso, la suma total de contribuciones en un año no podría ser superior a 25,000 dólares.

Posteriormente la Ley Federal de Campañas (Federal Campaign Act<sup>4</sup>) de 1976 conservó los límites establecidos en el ordenamiento de 1974, pero derogó los referidos en el de 1971. A través de esta legislación se han obtenido los siguientes resultados: a) reducir las cantidades que donaban los grandes contribuyentes; b) obliga a numerosos candidatos a depender de organizaciones profesionales encargadas de recabar donaciones por correo. Estas organizaciones, dado lo necesario de sus servicios, se han comenzado a configurar como influyentes grupos de presión.

#### B) Límites sobre contribuciones de empresas y sindicatos

Respecto a las legislaciones que regulan los límites a las contribuciones de empresas y sindicatos, la norteamericana destaca por su amplitud. En ese país, en 1907 se declararon ilegales las donaciones de empresas y bancos. Esta disposición fue evadida de diversas formas, mismas que en muy pocas ocasiones fueron jurídicamente cuestionadas. Un medio que se ha detectado para hacer llegar recursos económicos a un candidato ha sido el "lavado de dinero", consistente en ocultar las donaciones a través de operaciones comerciales falsas en el extranjero o bonificaciones ficticias a empleados.

Desde 1943, las contribuciones de los sindicatos son también ilegales en Estados Unidos. Los sindicatos han buscado distintas vías indirectas, algunas de las cuales se han utilizado con gran éxito. Por ejemplo, se han creado comités de

<sup>3</sup> Federal Election Campaign Act. United States of America, 1971.

<sup>4</sup> Federal Campaign Act. United States of America, 1976.

educación política, a través de los cuales se obtienen aportaciones voluntarias de sus miembros para fines políticos. En la práctica, la contribución en dinero ha estado presente a pesar de las prohibiciones.

En la Ley Federal de Campañas (Federal Election Campaign) de 1971 y sus posteriores reformas, se establece que empresas y sindicatos tienen que ajustarse a diversas reglas, entre otras: a) en las empresas solo pueden ser solicitadas donaciones a los accionistas, al personal administrativo y sus familias, pero no a los empleados; por otro lado, los sindicatos sólo podrán solicitar contribuciones a sus miembros, b) a efecto de evitar la multiplicidad de comités sindicales en una empresa o sindicato con diversas sedes, todos los comités creados por una misma entidad son considerados como uno solo a efecto de limitar las contribuciones, y c) la contribución de un comité puede ser hasta de 5,000 dólares anuales para un candidato federal; y hasta de 15,000 dólares a los comités políticos de un partido nacional.

Por otro lado, existen diversas formas de realizar aportaciones indirectas a las elecciones presidenciales. De esta manera, conforme a la reforma de 1976 a la Ley de Campañas Electorales Federales, esos candidatos pueden recibir contribuciones destinadas a cubrir sus gastos jurídicos y de contabilidad. Cabe destacar que los comités de acción política han tenido una gran proliferación, fundamentalmente por la creación y uso de ellos por empresas. Con la operación de estos comités, se han disminuido las aportaciones individuales.

### 2.1.3. Prohibiciones sobre la recaudación de financiamientos

La experiencia y legislación norteamericana ejemplifican algunas de las prohibiciones sobre contribuciones financieras. A lo largo del siglo XIX una importante fuente de apoyo de los partidos políticos de Estados Unidos fueron los empleados gubernamentales. Este apoyo no solo se traducía en términos económicos, se podía traducir en participación y organización de actos de campaña acompañados del uso de la infraestructura humana y administrativa de la dependencia pública a que pertenecieran.

La Ley de Reforma Civil (Civil Reform Act<sup>5</sup>) de 1883, estableció una serie de prohibiciones respecto a la intervención de empleados públicos en campañas electorales. De esta forma, se prohibió que los individuos que ostentasen cargos de libre designación política y los funcionarios solicitaran o recibieran contribuciones para las campañas electorales, así como que recabaran recursos económicos para el apoyo de partidos políticos en inmuebles gubernamentales.

Más adelante, a través de la Ley Hatch (Hatch Act<sup>6</sup>) de 1939, reformada en 1940, se autorizó realizar ciertas formas de contribuciones voluntarias; sin embargo, se establecieron prohibiciones para recabar o participar en el otorgamiento de donaciones a favor de partidos políticos. En 1979, las Reformas a la Ley de Campañas de Elección Federal (Federal Election Campaign Act), reafirmó la prohibición sobre los miembros del gobierno para solicitar apoyos de otros funcionarios y empleados federales.

En otros países también se encuentran prohibiciones sobre cargos de libre designación política, funcionarios y empleados federales para realizar donaciones a partidos políticos. Por ejemplo, la Ley del Servicio Civil de Canadá (Civil Servant Act<sup>7</sup>), promulgada en 1961, impidió a los cargos de libre designación política participar directa o indirectamente en la recaudación de fondos para partidos políticos, o participar en cualquier actividad dirigida a la elección de candidatos a nivel federal o estatal.

Por otra parte, la Ley Federal de Campañas Electorales (Federal Election Campaign Act), reformada en 1974, establece que ningún extranjero o individuo que no tenga un permiso de residencia permanente, le está prohibido efectuar donaciones a campañas electorales. Por lo que toca a la regulación de esta materia en otros países, por regla general no se encuentra mención o prohibición alguna. De hecho, en la práctica, en los países europeos es posible encontrar que los partidos políticos reciben apoyos provenientes de institutos políticos de otros países. En este ámbito destacan las financiaciones realizadas por algunas fundaciones alemanas.

<sup>5</sup> Civil Reform Act. United States of America, 1883.

<sup>6</sup> Hatch Act. United States of America, 1939.

<sup>7</sup> Civil Servant Act. Canada, 1961.

#### 2.1.4. Aspectos fiscales

Las aportaciones a partidos políticos pueden ser sujetas a diversos tratamientos fiscales. En algunos ordenamientos se establecen impuestos a efecto de limitar las sumas aportadas; en otros, se establecen estímulos fiscales para fomentarlas. De esta manera, la legislación austriaca prevé que las contribuciones de asociaciones profesionales, para partidos políticos, tienen un gravamen del 35% sobre el total de la aportación. El efecto concreto ha sido una reducción paulatina de las aportaciones.

En contraste, la legislación alemana estableció desde 1954 una deducción fiscal hasta de un 5% sobre las donaciones. Esta deducción favoreció concretamente a los causantes con ingresos medios altos y altos. Más adelante, la ley en materia de partidos políticos promulgada en 1967, estableció un tope sobre las cantidades deducibles. El modelo alemán fue seguido en los Estados Unidos, donde al contribuyente se le reembolsa una cantidad de su pago fiscal, con base en el monto de la donación que hizo a un partido político. Con algunas variaciones no fundamentales, ese esquema fue adoptado por Canadá, a través de la Ley de Gastos Electorales (Election Expenses Act) de 1974.

#### 2.2. El financiamiento a los partidos

El financiamiento de los Partidos es favorecido principalmente por las legislaciones europeas. Por ejemplo, en Austria la legislación sobre partidos estableció esta fórmula desde 1975. De acuerdo con su Ley de Partidos, esos institutos políticos participan en la distribución de una cantidad establecida en el presupuesto anual. Ella se ejerce de la siguiente forma: se establece una cantidad a ser otorgada en partes iguales a los partidos con menos de cinco miembros representantes en el Congreso Nacional. El resto es dividido entre los partidos que tienen cuando menos un representante ante ese mismo órgano, en forma proporcional con la cantidad de votos obtenidos en las últimas elecciones. Los partidos que no tienen representación en el parlamento nacional, pero que han obtenido al menos el 1% de la votación nacional también son sujetos de apoyo económico gubernamental.

En Suecia, la ley en materia de aportaciones financieras públicas a los partidos políticos, aprobada en 1972 prevé: a) las aportaciones dirigidas al trabajo político continuo de los partidos y b) las aportaciones al partido en campañas electorales, de acuerdo con la obtención de representaciones parlamentarias y sujeto a haber alcanzado más del 4% de la votación nacional.

Por lo que toca a Italia, hasta 1974 la legislación en materia de recaudación de fondos de los partidos políticos fue inexistente. A causa de una serie de escándalos y especulaciones sobre la forma en que los partidos respondían y protegían fuertes intereses privados, se hizo presente la demanda de una regulación al respecto. De esta manera el Congreso italiano aprobó la Ley de Contribuciones del Estado al Financiamiento de los Partidos Políticos<sup>8</sup> en 1974.

#### 2.3. El financiamiento a candidatos

La legislación de los Estados Unidos se caracteriza por establecer fundamentalmente un financiamiento a favor de los candidatos. La Reforma a la Ley de Campañas Electorales Federales (Federal Election Campaign Act), establece el derecho de cada causante fiscal a aportar un dólar de sus impuestos para la operación de campañas presidenciales. Los recursos recabados de esta forma son utilizados para formar un fondo especial en apoyo de los gastos de candidatos en las elecciones primarias y generales, así como los gastos de partidos para elegir a su candidato presidencial a las convenciones nacionales.

La distribución de apoyos financieros sigue los siguientes requisitos: a) El candidato debe haber recaudado 100,000 dólares en por lo menos veinte Estados, a través de aportaciones no menores a 5,000 dólares. El apoyo gubernamental es el equivalente a la suma recabada y no podrá ser superior a 5,000,000 de dólares. b) Los candidatos miembros de los principales partidos, es decir, de los que hubieran obtenido en las últimas elecciones un 25% de votos, tienen derecho a recibir una cantidad por cada elector. c) Los candidatos de los partidos que obtuvieron menos del 25% y más del 5% de los votos en las últimas elecciones, reciben una suma equivalente al número de votos. Por otra parte, los candidatos de

---

<sup>8</sup> Ley de Contribuciones del Estado al Financiamiento de los Partidos Políticos. Italia, 1974.

partidos creados con anterioridad a la última elección reciben los apoyos económicos que les corresponden después de las elecciones y la suma alcanzará un monto proporcional a los votos recibidos.

#### **2.4. El financiamiento conjunto a partidos políticos y candidatos**

Canadá es el prototipo de este esquema. A través de la Ley de Gastos Electorales aprobada en 1974, se estableció un sistema de financiamiento público a favor de los candidatos que reuniesen el 15% de los votos en sus respectivos distritos. Los beneficios a que ese candidato tiene derecho son: a) Una cantidad establecida por cada uno de los primeros 25,000 votantes señalados en las listas electorales preliminares correspondientes al distrito en cuestión. b) Otra suma por cada uno de los siguientes 25,000 votantes de esa misma lista. c) El pago de los gastos incurridos por el envío de correspondencia de campaña dirigida a los votantes registrados en las listas preliminares.

Por lo que toca a los partidos, esa misma ley establece que tales institutos políticos deberán poner en conocimiento del titular de la oficina electoral la cantidad total utilizada en el pago de espacios televisivos, respecto de la cual se le otorga un pago del 50%, dentro de los seis meses siguientes al día de la elección.

##### **2.4.1. Control sobre los ingresos y egresos**

La condición fundamental para poder ejercer un control legal sobre las fuentes y utilización de los recursos financieros de partidos políticos y sus candidatos, es el conocimiento público de ellos. En países como Canadá, Estados Unidos y Alemania opera este mecanismo, en particular por lo que toca a la fuente de aportaciones.

El conocimiento público del origen y recursos financieros de partidos y candidatos ha sido un importante factor que promueve que esos actores políticos diversifiquen las fuentes de apoyo y eviten ser dependientes de un grupo económico de poder. Asimismo, al estar obligados esos actores políticos a diversificar sus fuentes financieras, se les obliga a tener una relación más directa con un número mayor de miembros de la sociedad. Por otro lado, con la publicidad de aportaciones se limitan aquéllas, que de otra manera podrían ser superiores a las establecidas, y sobre las cuales no habría muchos medios eficaces para demostrar su ilegalidad. Más aún, la difusión pública de los orígenes de recursos económicos, ofrece a los votantes la posibilidad de identificar con mayor veracidad las fuerzas que pueden estar detrás de los distintos actores políticos.

Por otra parte, la publicitación de los gastos puede reportar distintas ventajas. A través de ella, los ciudadanos pueden tener un conocimiento más preciso de los costos de una campaña electoral para alcanzar diversos cargos populares. De esta manera, el electorado logrará tener una mayor conciencia de los costos económicos requeridos para hacer operar a una institución que constituye un apoyo para el funcionamiento del sistema democrático. A su vez, esta característica impide el uso desmedido de recursos que no se justifican en el funcionamiento de ese sistema.

Respecto al tipo de informes sobre origen y uso de los recursos financieros, los órdenes normativos de diversos países que han adoptado esta medida se dividen en dos amplios grupos. Por un lado están los reportes electorales, que cubren estrictamente lo relativo a una campaña política de partidos políticos o candidatos para alcanzar cargos populares. Por otro lado, están los reportes anuales, en el que se informa respecto al origen y gastos a lo largo de un año y donde se incluyen los correspondientes a las campañas electorales.

Para cumplir con su cometido de llegar a la opinión pública, todo informe debe ser claro y abierto al acceso de los ciudadanos. Con tal propósito, diversos países han adoptado un mecanismo de difusión de los reportes sobre el origen y uso de los recursos financieros, tal como puede ser la respectiva publicación en periódicos. La presentación de los informes sobre el origen y uso de recursos financieros por parte de los partidos políticos y candidatos, se realiza generalmente ante una institución o miembro del Poder Legislativo, una autoridad electoral, o una dependencia del Poder Ejecutivo. En el primer caso se encuentran Alemania e Italia, donde esa función está a cargo de los presidentes de las Cámaras del Congreso. En el segundo caso está Gran Bretaña, donde tal responsabilidad es fundamentalmente competencia del Director de la Oficina Electoral (Chief Electoral Officer). En el tercer caso están los Estados Unidos, donde esa actividad es llevada a cabo por la Comisión Federal Electoral (Federal Election Commission).



### 2.4.2. Financiamiento público en especie

Adicionalmente al financiamiento público, están otras aportaciones del Estado que se traducen en concesiones para envío de propaganda político-electoral, el uso de espacios televisivos y radiofónicos. De esta manera, por ejemplo, en Gran Bretaña los candidatos a cargos legislativos tienen derecho a enviar propaganda a cada elector sin costo alguno para ellos. En Italia los partidos políticos disfrutaban gratuitamente de espacios propagandísticos en televisión, a través del tiempo que les otorga una comisión legislativa, con base en su respectiva representación parlamentaria.

### 2.4.3. Consideraciones generales

Los rubros anteriormente referidos no son los únicos que merecen atención; ellos abundan y como ejemplo pueden citarse la administración contable de los partidos y candidatos, la elaboración anual de estados financieros, y las facultades en materia de supervisión de financiación a los partidos políticos por las autoridades electorales competentes.

Las campañas electorales llevan implícitos grandes gastos dirigidos a divulgar programas y proyectos de partidos políticos y candidatos, y así lograr el voto ciudadano. En consecuencia, el triunfo electoral puede quedar supeditado a la cuantía de los recursos económicos. Este hecho suscita el riesgo de que la capacidad financiera de cada competidor político pudiera ser el factor determinante del resultado electoral. En este contexto, a efecto de asegurar ciertas condiciones de igualdad entre los competidores en campañas electorales, se han considerado no sólo convenientes sino necesarias las aportaciones económicas del Estado para partidos y candidatos.

De esta manera, la legislación electoral en diversos países además de establecer la neutralidad del gobierno en los procesos electorales, prevé el otorgamiento de recursos del Estado a los participantes en contiendas electorales bajo ciertos requisitos. Asimismo, para fortalecer la igualdad económica en que deben participar partidos políticos y candidatos, se han adoptado mecanismos adicionales al anterior. En este sentido se han establecido, por un lado, limitaciones sobre los recursos que se emplean en campañas electorales y, por otro, contribuciones indirectas tal como el uso sin costo de locales, de correo y de espacios en radio y televisión.

El ejercicio de los recursos financieros por partidos políticos y candidatos, conlleva necesariamente un control contable de todo ingreso y egreso financiero. La naturaleza propia de la democracia obliga a que la ciudadanía tenga un conocimiento más claro y amplio de los orígenes, uso y beneficiarios de las aportaciones económicas y en especie. El trabajo contable correspondiente puede ser ejercido a través de cuerpos electorales especializados, de órganos del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo. En cualquier camino por el que se opte, los resultados deben ser fundamentalmente los siguientes: **a) que el elector tenga conocimiento sobre la fuente y utilización de los recursos utilizados en las campañas; y, b) que se pueda detectar la violación a las normas de financiación, a través de mecanismos institucionalizados.**

Las sugerencias hechas en el presente estudio son producto del examen de experiencias con positivos resultados en otros países, y guiadas por el interés de alcanzar una mayor equidad entre los partidos políticos en su actividad electoral, una mayor transparencia en el origen y manejo de sus recursos, y una comprensión y participación más amplia de los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos. Todo lo anterior necesariamente conlleva al enriquecimiento y al fortalecimiento de la democracia.

En los próximos apartados de este capítulo procederemos a analizar los sistemas de financiación de los partidos políticos en diversos países occidentales. A continuación presentamos el sistema alemán.

## 2.5. La visión constitucional alemana de los partidos políticos

Uno de los elementos originales de la Ley Fundamental de la República Federal Alemana, del 23 de mayo de 1949, es el lugar que le proporciona a los partidos políticos en el contexto de las instituciones y la vida política. El artículo 21 establece que los partidos políticos tienen la vocación de participar en la formación de la voluntad política del

pueblo. La constitución de los mismos es un acto libre y su organización interna debe satisfacer los principios democráticos.<sup>9</sup>

Es la primera ocasión en la historia constitucional de Alemania que los partidos políticos son objeto de disposición constitucional.

Lejos de ser considerados como un mal necesario, los partidos políticos alemanes son percibidos por la población como los instrumentos políticos y sociológicos indispensables para el buen funcionamiento de la democracia.<sup>10</sup>

Los partidos políticos no tienen el monopolio de la formación de la voluntad política; sin embargo, son los únicos que participan en la formación de la voluntad política a través de las elecciones regulares y tienen la facultad de presentar programas políticos que son sancionados mediante el voto, pueden formar gobierno y participar en los parlamentos.<sup>11</sup>

La expresión "formación de la voluntad política" ha sido incorporada, recientemente, en el artículo 1 de la Ley del 24 de julio de 1967 sobre los partidos políticos.

Los partidos son llamados a participar en la formación de la voluntad política. Para tener una noción clara de la definición jurídica que prevalece en Alemania, señalemos que el primer párrafo del artículo 2 de la Ley de 24 de julio de 1967 establece:

"Les partis politiques sont des associations de citoyens qui, sans limitation de temps ou pour une longue durée, exercent une influence sur la formation de la volonté politique et qui, à l'échelon fédéral ou d'un Land, entendent participer à la représentation du peuple au Bundestag ou dans un Landtag. Ils doivent offrir une garantie suffisante pour atteindre ces buts en présentant une image d'ensemble de leur situation réelle et en faisant ressortir notamment l'ampleur et la solidité de leur organisation, leur effectif et leur activité sur la scène publique."<sup>12</sup>

A partir de 1949 en Alemania se ha trabajado fuertemente en la reglamentación de la financiación de los partidos políticos. La legislación siempre ha buscado la independencia de estas formaciones políticas de los grupos de presión privados y de las influencias extranjeras. Se ha buscado una reglamentación eficaz de la financiación privada y se ha introducido una financiación pública estrictamente delimitada.

Los promotores de la financiación pública han invocado los términos del artículo 21 de la Ley Fundamental de la República Federal Alemana para justificar la idea de la financiación estatal.

Los escándalos de corrupción de los años 80's y los últimos registrados en el año 2000 han generado serias dudas sobre el rigor de la reglamentación en materia de financiación de los partidos políticos. El objetivo de transparencia se ha visto seriamente mermado.

La reglamentación de la financiación de los partidos políticos alemanes es el resultado de una larga evolución en la que se pueden distinguir 3 períodos:

**Primero.-** De 1949 a 1966. Se caracteriza por la ausencia de una real voluntad política para imponer una reglamentación.

**Segundo.-** De 1966 a 1982. Se caracteriza por una apuesta por lograr instaurar un sistema de financiación. Se crea un sistema de financiación con la Ley de Partidos Políticos.

**Tercero.-** De 1982 a nuestros días. Finalmente se logra consolidar el otorgamiento de recursos económicos para los partidos políticos.

<sup>9</sup> Artículo 21 de la Ley Fundamental de la República Federal Alemana.

<sup>10</sup> DOUBLET, Yves-Marie. Le Financement des Partis Politiques en République Fédérale D'Allemagne. Paris, ECONOMICA, 1991, p.1.

<sup>11</sup> DOUBLET, Yves-Marie. Op. Cit., p.2.

<sup>12</sup> Artículo 2 de la Ley del 24 de julio de 1967.

## 2.6. El sistema de financiación de los partidos políticos en Alemania

El Tribunal Constitucional argumenta que, en fin, cuando admitió la constitucionalidad de la financiación por gastos de campaña electoral, se estaban simplemente sentando las bases para el reconocimiento de la financiación estatal. Añade la sentencia que, sin embargo, el principio de libertad de los partidos frente al Estado (Staatsfreiheit) 'permite sólo una financiación estatal parcial de los partidos políticos. Este principio constitucional exige, no sólo la independencia de los partidos respecto del Estado, sino también que los partidos lleguen a tener realmente el carácter de "fuerzas vivas socialmente" –o grupos enraizados en el entramado político social, al margen del aparato estatal. Este carácter no puede ser perturbado mediante la financiación pública.<sup>13</sup>

### 2.6.1. Los límites relativo y absoluto de la financiación estatal

El límite de financiación estatal relativo hace referencia a que la financiación no puede trascender la cifra de financiación privada (cuotas y donaciones). El Tribunal Constitucional considera que la financiación estatal realizada entre los años 1989 y 1992 es conforme a estos principios y criterios. Avanza en esta dirección y afirma, así, que la cifra resultante de hallar la media aritmética anual durante tal período es adecuada como límite absoluto de financiación estatal a los partidos políticos.<sup>14</sup>

### 2.6.2. Sistema de compensación de oportunidades para los partidos políticos menos favorecidos

Desde la Ley de partidos políticos de 22 de diciembre de 1983 se establecía en la Ley de Partidos Políticos el llamado 'sistema de compensación de oportunidades' (Chancenausgleich). Consistía éste en la asignación por el Estado de cantidades de dinero a los partidos menos favorecidos por las donaciones privadas y las cuotas de afiliación, en relación con la importancia del partido político (es decir sus resultados electorales). Este 'sistema de compensación de oportunidades entre los partidos políticos' pretende, concretamente, compensar las disfuncionalidades entre los ingresos de los distintos partidos políticos en relación con sus fuentes de financiación privada, resultantes del tratamiento impositivo de las cuotas de afiliación y las donaciones. Se busca que los partidos políticos puedan concurrir en sus relaciones de competencia en igualdad de condiciones.<sup>15</sup>

### 2.6.3. La desgravación fiscal por donaciones

Otro pilar del Derecho alemán de financiación de los partidos políticos es la regla de desgravación por donaciones a los partidos, en el I.R.P.F.; en Alemania, tradicionalmente, las donaciones a los partidos son causa de desgravación fiscal. El reto de la regulación ha estado en lograr (para no incurrir en inconstitucionalidad) el principio de igualdad entre todos los ciudadanos en la obtención de la desgravación fiscal por las donaciones.<sup>16</sup>

### 2.6.4. La financiación básica de los partidos políticos

Otro de los puntos en los que se centra el Tribunal Constitucional es el examen de la constitucionalidad de la nueva regla introducida por la Ley de partidos políticos de 1989, con el nombre de "financiación básica de los partidos" (Sockelbetrag). En virtud de tal concepto, 'los partidos políticos con al menos un 2% de los votos en la segunda lista reciben una cantidad adicional de un 6% de la cantidad resultante del sistema de compensación'. La inconstitucionalidad la basa el tribunal en que la cantidad concedida como 'financiación básica' se concede independientemente del éxito electoral del partido; una concesión así de esta financiación es contraria al fin

<sup>13</sup> GONZALEZ-VARAS IBAÑEZ, Santiago. La Financiación de los Partidos Políticos. Madrid, Editorial Dykinson, 1995, pp. 29 y 30.

<sup>14</sup> GONZALEZ-VARAS IBAÑEZ, Santiago. Op. Cit., pp. 31 y 32.

<sup>15</sup> Idem, pp. 32 y 33.

<sup>16</sup> Idem, pp. 35 y 36.

perseguido por el principio constitucional de libertad de los partidos políticos frente al Estado, por el cual aquéllos han de estar arraigados en la sociedad.<sup>17</sup>

#### **2.6.5. El Libro de Cuentas: transparencia en los ingresos y egresos de los partidos políticos**

Este sistema no podría funcionar sin la necesaria transparencia respecto a los ingresos y gastos de los partidos. Efectivamente, la pieza que consigue dar funcionamiento y concreción a los principios anteriores es el llamado libro de cuentas, base para la realización de todo tipo de operaciones de financiación y de criterio o medida para la financiación pública y para la tramitación de los derechos de los partidos a tal financiación.

#### **2.6.6. Elementos fundamentales para un acertado sistema de financiación de los partidos políticos**

No existen motivos de peso para la exclusión de la regla del fomento de las donaciones privadas. La vía de 'alimentación pública' lleva a que los partidos parasiten del Estado y desconoce que puede encontrarse una fórmula legal adecuada, por la cual se limite la financiación pública y se evite al mismo tiempo una excesiva influencia por parte de terceros que asignan cantidades a los partidos políticos.

Tradicionalmente, el modelo alemán considera que las donaciones son una fuente legítima de financiación, que debe incluso fomentarse por el Estado. Esto último se consigue mediante la fijación de una desgravación (en el impuesto de la renta) por la donación efectuada. La búsqueda de una solución es un proceso complejo, especialmente por lo que respecta a la fijación de la cuantía de la donación, que puede ser susceptible de desgravación.<sup>18</sup>

#### **2.6.7. Los límites a las desgravaciones fiscales en donaciones a los partidos políticos que superen los tres mil marcos**

El efecto más inmediato y principal de la doctrina jurisprudencial ha sido el de la reducción (mediante la Ley de 28 de enero de 1994) de la cifra de desgravación fiscal de la Ley del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas, pues la cantidad de sesenta mil marcos (o incluso ciento veinte mil marcos en caso de matrimonio) se reduce ahora a la mínima cantidad de tres mil (o seis mil, respectivamente).

Más allá de estas cifras, la donación no será desgravable. El que quiera realizar una donación de cuantía elevada podrá hacerlo, perfectamente, pero el Estado no le beneficiará fiscalmente. Rige un estricto deber de publicar estas donaciones en el libro de cuentas (con el nombre, dirección y cuantía exacta de la donación). La reforma legal de 1994, atendiendo a las pautas del Tribunal Constitucional, ha rebajado, incluso, la cifra de las donaciones que están sometidas a publicidad.<sup>19</sup>

#### **2.6.8. Montos adecuados para establecer topes a las donaciones individuales**

Quizá la cifra adecuada con la jurisprudencia constitucional es la de cinco mil, si bien no se considera inconstitucional otra cantidad 'próxima', como la de seis mil (y doce mil en caso de matrimonio).

El criterio que se mantuvo mayoritariamente en los debates parlamentarios fue el de 6.000 / 12.000. Baumeister (del CDU) lo argumentaba en que la regulación debe ser también adecuada en los próximos años. Este criterio era compartido por el representante del partido de izquierdas (SPD), Eschweiler.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> *Idem*, pp. 37 y 38.

<sup>18</sup> *Idem*, pp. 62 y 63.

<sup>19</sup> *Idem*, p. 65.

<sup>20</sup> Stenographisches Protokoll, Bund, pp. 55 y 63.

La Comisión de Expertos consideró esta cifra (propuesta por el Proyecto de Ley) excesivamente alta, y por tanto inconstitucional. Así, la posición de Sendler, para quien la cifra debiera ser (basándose en los datos de los ingresos medios de un nacional alemán): 1.200 / 2.000; por tanto más baja que la de la actual Ley, de 1.500 / 3.000.

El Tribunal Constitucional, simplemente, había considerado admisible la cifra de 1.200 / 2.400, sin perjuicio de que también otras lo fueran constitucionalmente.<sup>21</sup>

### **2.6.9. Las donaciones ilegales**

Otra cuestión fundamental para que este sistema pueda llegar a funcionar es un control estricto de las donaciones; en este sentido, deben preverse medios punitivos respecto de la recepción de donaciones ilegales. En Alemania, la sanción por el hecho de recibir una donación ilegal es el de la devolución de una cantidad doble a la recibida. Por otra parte, las donaciones que superen la cifra de veinte mil marcos deben constar en el libro de cuentas. Para que las donaciones puedan servir de cómputo para el abono (por parte del Estado) de los cincuenta pfennige, deben aquéllas constar, asimismo, en el libro de cuentas; esta medida logra la transparencia y publicidad respecto de las donaciones (así como el fomento de la autofinanciación).

En Alemania se han establecido como ilegales las donaciones de organizaciones vinculadas o ligadas al propio partido, así como las que se realicen a corporaciones profesionales con la indicación de que se transmitan a un partido, las anónimas por más de mil marcos y, en fin, las que se realicen con un fin patente de sacar una ventaja económica o política. Según el artículo 25.3 de la Ley, si los partidos reciben una donación ilegal debe comunicarse de inmediato a la Presidencia del Congreso.<sup>22</sup>

### **2.6.10. Las donaciones directas a los políticos y no a los partidos políticos**

Un punto importante es también el de las donaciones que se realicen directamente a los políticos (diputados). Ha de objetarse, contra el modelo alemán, que aquéllas deberían hacerse constar en el libro de cuentas; en este sentido, el Tribunal Constitucional alemán recalcó que a partir de una determinada cantidad (de veinte mil marcos) constara en tal libro de cuentas el nombre del donante y, al respecto, no distingue entre las donaciones que se realizan a un partido y las que se hacen a un político. Es criticable que se haya omitido este punto en la regulación actual, máxime cuando la Comisión de Expertos había insistido en ello.<sup>23</sup>

### **2.6.11. La necesidad de la autofinanciación**

La necesidad y exigencia (de los partidos), de que éstos se esfuercen por su autofinanciación está en el desideratum de obtener un modelo más democrático de partidos políticos. La democracia pierde su sentido si los partidos no son agentes, nacidos y sustentados socialmente; pierde su sentido si son instituciones mantenidas por el Estado necesariamente, de modo que sin tal apoyo, ficticio entonces, desaparecerán tales partidos porque la sociedad no quiere hacerse cargo de mantenerlos. 'La democracia no puede vivir por subvención', pues este sistema político se basa en la participación y el apoyo voluntario de los ciudadanos. Es exigible, por una parte, un esfuerzo de autofinanciación de los partidos políticos, y, por otra parte, el logro de una fórmula jurídica adecuada.<sup>24</sup>

## **2.7. La financiación de los partidos es un aspecto básico para el funcionamiento del Estado democrático**

El esfuerzo -exigible al Legislador- de regular adecuadamente este tema se comprende si se considera que la financiación de los partidos es un aspecto básico para el funcionamiento del estado democrático. Una financiación adecuada es necesaria, para que los partidos puedan cumplir sus funciones.

---

<sup>21</sup> *Idem*, pp. 66-67.

<sup>22</sup> *Idem*, pp. 67-68.

<sup>23</sup> *Idem*, p. 68.

<sup>24</sup> *Idem*, pp. 70-71.

Todo ello debe preverse con los debidos controles, siendo éstos una respuesta del Estado de derecho al problema de la financiación de los partidos políticos. La lealtad histórica de los políticos (Verschwörungstheorie) queda sustituida hoy por libros de cuentas (Rechenschaftsberichten).<sup>25</sup>

## **2.8. El modelo alemán**

El interesante modelo alemán consiste, esencialmente, en exigir un libro de cuentas a los partidos, con una indicación de sus actividades globalmente consideradas y su entrega a auditorias de cuentas para su revisión.<sup>26</sup>

### **2.8.1. El tema de la financiación de los partidos políticos es un proceso de legislación interminable**

En otro sentido, existe un interés especial en establecer un sistema básico de financiación, mediante algunas pautas o criterios esenciales, si se considera la mutabilidad y contingencia a que está sometido este tema de la financiación de los partidos políticos, cuyo carácter coyuntural ha llevado a decir que está sometido a un proceso de "legislación interminable", ya que el Legislador debe adoptar en cada momento las medidas concretas más adecuadas para lograr que los partidos dispongan de los suficientes recursos y que sean independientes del Estado y de los agentes sociales.<sup>27</sup>

### **2.8.2. Ley para limitar y reducir el financiamiento proveniente de las empresas**

Una reciente Ley de 29 de enero de 1993, con el expresivo título de "Ley para la Prevención de la Corrupción y de la Transparencia de la Vida Económica y de los Procedimientos públicos", ha venido a profundizar en la Ley de 1988 - en el sentido de ampliar la financiación estatal- con el fin de eliminar la influencia de las empresas privadas en la vida política y de compensar el recorte (que esta misma Ley de 1993 establece) sobre los gastos que pueden realizarse durante las campañas electorales. Concretamente, ha elevado las cantidades que los candidatos reciben del Estado, desde un 10% a un 20% en relación con la cifra de gastos máximos electorales. Bien es cierto que esta misma Ley ha reducido la cantidad global de tales gastos máximos (que sirve de referencia para el cómputo de la financiación pública), pero, así con todo, han aumentado las cantidades que pueden recibir -del Estado- los candidatos y han disminuido las cantidades que globalmente pueden percibir (por cualquier otra fuente).<sup>28</sup>

### **2.8.3. La evolución de los recursos de los partidos políticos entre 1968 y 1987**

A continuación presentamos unas tablas que nos ilustran sobre la evolución de los recursos de los partidos políticos de 1968 a 1987.

El lector podrá advertir la tendencia creciente que muestra la asignación de recursos económicos para los partidos políticos.

---

<sup>25</sup> Idem, p. 72.

<sup>26</sup> Idem, p. 72.

<sup>27</sup> Idem, p. 77.

<sup>28</sup> Idem, pp.80-81.

	Recursos (sin los créditos)		Recursos (con los créditos)	
	en miles de DM	1968 = 100	en miles de DM	1968 = 100
1968	105.703	100	107.286	100
1969	146.338	138	159.759	149
1970	131.574	124	142.735	133
1971	134.675	127	138.860	129
1972	286.856	271	289.913	270
1973	186.996	177	189.964	177
1974	242.848	230	247.905	231
1975	289.179	274	302.813	282
1976	344.770	326	375.268	350
1977	245.485	232	266.039	248
1978	290.541	275	332.965	310
1979	489.311	463	493.101	460
1980	415.203	393	493.016	460
1981	301.804	286	326.022	304
1982	374.264	355	390.882	366
1983	637.282	604	348.175	606
1984	571.840	543	571.840	536
1985	520.782	495	520.782	488
1986	579.752	551	579.752	543
1987	615.910	585	615.910	577

Los años de 1984 a 1987 incluyen las subvenciones de los peldaños inferiores del partido ZuschüÙe von Gliederungen.

#### 2.8.4. La distribución de los recursos entre los partidos representados en el Bundestag

Las siguientes tablas muestran la distribución de los recursos entre los partidos políticos representados en el Bundestag. Observará el lector el comportamiento a la alza en el suministro de recursos económicos a los partidos políticos.

Evolución de los recursos de los partidos representados en el  
Bundestag entre 1968 y 1987  
(en miles de DM)

	CDU	CSU	CDU/CSU	SPD	FDP	VERTS	TOTAL
1968	33.975	9.998	43.973	47.980	9.600		101.552
1969	44.555	13.337	57.892	64.980	9.101		131.972
1970	43.733	11.636	55.368	52.243	10.404		119.016
1971	43.340	13.926	57.267	56.412	9.390		123.069
1972	113.618	22.809	136.428	113.056	23.112		272.595
1973	72.101	10.704	82.806	76.714	13.545		173.066
1974	87.259	24.360	111.619	95.654	17.632		224.907
1975	111.585	19.755	131.339	118.826	22.706		272.872
1976	144.510	29.930	173.439	123.440	28.274		325.155
1977	97.714	19.326	117.041	93.127	16.985		227.153
1978	109.245	32.248	141.493	110.481	19.472		271.446
1979	190.511	42.092	232.602	197.357	34.160		464.121
1980	159.295	37.591	196.887	156.119	35.001		388.007
1981	111.567	23.984	135.551	119.945	23.502		279.009
1982	145.685	36.478	182.163	143.211	20.641		346.016
1983	251.862	68.258	320.120	233.340	40.747	19.427	613.634
1984	217.676	43.418	261.094	209.651	29.922	43.322	543.990
1985	182.151	40.114	222.265	206.263	30.750	34.503	493.781
1986	199.317	61.195	250.512	219.065	34.073	37.961	551.611
1987	198.523	49.525	248.048	225.087	45.570	64.621	583.326

	CDU	CSU	CDU/ CSU	SPD	FDP	VERTS	TOTAL
1968/71	165.603	48.897	214.500	222.615	38.495		475.609
1969/72	245.246	61.708	306.955	287.691	52.007		646.652
1970/73	272.792	59.075	331.869	299.425	56.451		687.746
1971/74	316.318	71.799	388.120	341.836	63.679		793.637
1972/75	384.563	77.628	462.192	404.250	76.995		943.440
1973/76	415.455	84.749	499.203	414.634	82.157		996.000
1974/77	441.068	93.371	533.438	431.047	85.597		1.050.087
1975/78	463.054	101.259	563.312	445.874	87.437		1.096.626
1976/79	541.980	123.596	664.575	524.405	98.891		1.287.875
1977/80	556.765	131.257	688.023	557.084	105.618		1.350.727
1978/81	571.158	135.915	706.533	583.902	112.135		1.402.583
1979/82	607.058	140.145	747.203	616.632	113.304		1.477.139
1980/83	668.409	166.311	834.720	652.615	119.891		1.607.226
1981/84	726.790	172.138	898.928	706.147	114.812	62.749	1.782.636
1982/85	797.375	188.269	985.644	792.466	122.060	97.252	1.997.442
1983/86	851.006	212.985	1.063.991	868.319	135.492	135.213	2.203.015
1984/87	797.667	194.252	991.919	860.066	140.315	180.407	2.172.708

Las cifras de los años 1984 a 1987 comprenden las subvenciones de los peldaños inferiores del partido ZuschüÙe von Gliederungen.



### **2.8.5. Alemania: financiación gubernamental**

El sistema actual de financiación pública se creó en 1967 con el articulado de la ley de partidos políticos, creada por una decisión de la corte federal constitucional de 1966, que derogó la entonces prevaleciente práctica de la dieta federal para subsidiar a los partidos representados a través de partidas presupuestarias, situación en vigor desde 1959, después de una determinación de la corte federal constitucional en la que se reducía el ingreso de los partidos a través de retener el entonces vigente impuesto deducible sobre las contribuciones privadas a los partidos, violando los derechos de los ciudadanos sobre igualdad de oportunidades para ejercer influencia política. En la decisión de 1966 la corte sostuvo que la financiación general de los partidos políticos establecida, a través de medios presupuestarios, era inapropiado y que era permisible obtener fondos para las campañas electorales siempre y cuando todos los partidos tuvieran igual oportunidad. Hubo una reforma importante llevada a cabo en 1984, después de que los expertos de la comisión electoral detectaran varios abusos como la evasión fiscal, el exceso de influencia e irregularidades en los hábitos de gastos de los partidos, dirigida principalmente a lo relativo al papel que jugaban los contribuyentes privados y la financiación gubernamental, dando una mayor igualdad de oportunidades, más exactitud en los registros contables, así como un incremento en el monto del subsidio, mientras se insistió en que debería igualarse, sobre todo el ingreso particular de los partidos.

La ley garantiza el financiamiento para las elecciones de la dieta federal; sin embargo, desde 1979 el nivel de financiamiento ha sido provisto para las elecciones del parlamento europeo. Adicionalmente se compensa a los partidos a través de las elecciones del distrito de acuerdo con los principios federales.

Se otorga un reembolso a los partidos que obtengan cuando menos el 0,5% del voto secundario o que reúnan un mínimo del 10% de los primeros votos en el padrón electoral en una lista regional que el partido haya aceptado en un distrito en particular.

La asignación de los fondos se basa principalmente en los resultados de la elección. Para compensar los costos de la campaña se entregan 5 marcos por cada votante, esta cantidad es otorgada a cada partido proporcionalmente a los resultados de la segunda votación. Para los partidos que hacen campaña regional, sin una lista de los candidatos, la compensación es de 5 marcos por cada voto obtenido en el distrito donde se alcanza un 10% de la votación; adicionalmente a esta asignación, se otorga una cuantía a cada partido que consigue, cuando menos, un 2% de la segunda votación. El monto base para cada partido que logra representación en el Parlamento es el 6% del total de la votación. Sin embargo, esta cuantía asignada por partido no deberá exceder del 80% del resultado base alcanzado. Esta medida se introdujo en 1989 y su propósito es el de compensar a los partidos por los costos continuos en la dirección de sus votantes sin tener en cuenta los resultados finales; el líder de la dieta federal determina la compensación dentro de los dos meses, a partir del comienzo del nuevo período legislativo; sin embargo, el total del pago nunca es hecho después de la elección.

Los partidos que reunieron los requisitos de compensación en la elección previa pueden solicitar un anticipo del pago en el segundo, el tercero y el último año del período legislativo, que es de cuatro años. Este anticipo no debe exceder del 20% de la compensación otorgada en la última elección. Si el período legislativo es determinado antes del final del calendario del período de cuatro años, el líder de la dieta federal podrá incrementar los anticipos pero no más allá del 60% del pago anteriormente otorgado.

Hay pocas limitaciones para recibir estos fondos: la más importante es la que está basada en la filosofía de que los partidos no deberán estar financiados preponderantemente por el gobierno; otra, es la retención de los pagos si los partidos no han cumplido con el requerimiento del gobierno, que consiste en enviar sus estados de cuenta anuales.

Se otorga una compensación únicamente para las erogaciones necesarias para una campaña electoral adecuada. No se han impuesto límites a los gastos de campaña, ni a su compensación sobre gastos reales.

Los partidos no requieren compensaciones sobre gastos menores pero si demandan los descritos anteriormente.

### **2.8.6. Financiación indirecta**

Las campañas electorales son subsidiadas, indirectamente, por fundaciones políticas de los partidos, a través de deducciones de impuestos, de cuotas de membresía y de pagos compensatorios otorgados a los partidos para ajustar los diferentes niveles de beneficios, de impuestos, de diferencias en contribuciones y de cuotas relativas a la estructura del partido. El único beneficio en especie otorgado a los partidos, en tiempo de elecciones, es una cantidad limitada de tiempo de publicidad libre de cargo, otorgada por las cadenas de medios públicos. Las publicaciones y programas para promover la votación están indirectamente subvencionadas a través de donaciones de fundaciones públicas.

La donación de fondos públicos a las cuatro principales fundaciones íntimamente asociadas con los cuatro partidos políticos más importantes, es una práctica antigua. Estas 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 político dentro de la dieta federal. Estas donaciones en bloque son importantes: en 1987 totalizaron 112 millones de marcos. Adicionalmente otorgan subsidios para actividades específicas. La constitucionalidad de esta práctica cuestionada por el partido verde, fue afirmada por la corte constitucional federal en 1986 en vista de que los fondos son otorgados para subsidiar educación cívica, y de que las fundaciones existen bajo un criterio de responsabilidad, contabilidad exacta e independencia.

### **2.8.7. Deducción de impuestos**

La deducción de impuestos a las contribuciones políticas ha sido uno de los temas más controvertidos en el financiamiento de los partidos alemanes. La tasación alemana siempre ha sido alta y las restricciones en la deducibilidad siempre han tenido serios efectos en los partidos. En las sentencias, cuando la desgravación de las contribuciones a los partidos, tanto de individuos como de corporaciones, fue limitada a 1.800 marcos por año, la evasión fiscal fue de proporciones escandalosas, y ésto forzó a una reforma de las leyes fiscales de 1984 que permitió una deducción de hasta el 5% del ingreso anual ó el 0,2% de la utilidad anual para así permitir e incrementar el financiamiento privado a los partidos. Esta preferencia fiscal relacionada con el impuesto sobre la renta, llevó a una decisión de la suprema corte en 1986 que la consideraba inconstitucional, ya que esto violaba la igualdad de derecho de los ciudadanos para influenciar el proceso político. La corte sin embargo permitió establecer un máximo que no excediera de 100.000 marcos por contribuyente al año.

Actualmente, la deducibilidad de contribuciones y cuotas de membresía a partidos políticos por parte de individuos o corporaciones está limitada a 60.000 marcos anuales (para las esposas, si declaran conjuntamente, el límite es del doble). Cuando un partido no cumple con el requisito de reportar anualmente la donación y el donador, las donaciones con exceso de 40.000 marcos no son deducibles.

### **2.8.8. Pagos de compensación**

El pago de compensación por oportunidad fue introducido en 1984 y ligeramente reformado en 1988. El pago se dirige a igualar la ventaja de los partidos que tienen un ingreso relativamente más alto o cuotas de membresía y contribuciones recibidas indirectamente por deducción de impuesto. El pago anual es otorgado a todos menos uno de los partidos que haya reunido cuando menos el 0,5% del voto secundario en la última elección. El partido con más ventaja en ingresos no recibirá pago, en lugar de eso se convierte éste en el partido contra el cual se compararán los otros partidos para medir la compensación. La fórmula para el pago se basa en la relación entre los ingresos por cuotas y el número de miembros, así como en la relación entre ingresos por contribuciones y el número de votos secundarios. El pago no deberá exceder el 10% de la compensación ganada por el partido en la última elección. Este pago no es tomado en cuenta como un financiamiento público con el propósito de limitar el financiamiento gubernamental de campaña al 50% de todos los ingresos.

### **2.8.9. Tiempo libre de publicidad**

El tiempo de publicidad gratis durante la campaña de elecciones es proporcionado por las cadenas públicas de televisión y radio, el número de servicios y la duración del tiempo de transmisión son determinados por las mismas, de acuerdo con los principios acordados entre ellas y los representantes de los partidos más importantes, en proporción de los resultados previos de las elecciones. En la práctica la publicidad gratuita no es beneficio considerable, los anuncios son de 150 segundos y únicamente se permiten algunos y éstos se hacen pocos días antes de la elección.

### **2.8.10. Financiación no gubernamental por residentes**

Los individuos residentes y las entidades legales pueden hacer contribuciones a los partidos políticos en cualquier momento y por montos ilimitados. Las contribuciones a candidatos individuales no se acostumbra ni son permitidas. No se permiten contribuciones de fundaciones políticas, organizaciones de caridad o beneficencia, tampoco de donadores anónimos ( por contribuciones individuales de más de 1.000 marcos); la canalización de contribuciones a través de asociaciones comerciales y contribuciones hechas bajo la expectativa de una ventaja política o económica.

### **2.8.11. Contribuciones foráneas**

No se permiten contribuciones foráneas, a excepción de las que fluyen de activos de ciudadanos alemanes o empresas propiedad de alemanes por más de un 50%, también se permiten las contribuciones de partidos extranjeros representados en el parlamento europeo o hechas por un grupo parlamentario o miembro individual del parlamento europeo, estas contribuciones no excederán de 1.000 marcos.

Las contribuciones que no se apeguen a la ley deberán ser referidas inmediatamente al líder de la dieta federal.

### **2.8.12. Control de contribuciones**

La Ley Fundamental de 1949 en su artículo 21, primer párrafo, exige a los partidos revelar las fuentes de sus fondos. El requerimiento de contabilizar los egresos y activos fue incorporado en 1984. Los partidos deberán emitir y entregar estados de cuenta anuales al líder de la dieta federal quien los publica como un documento legislativo. Estos estados financieros deben estar certificados por contadores públicos. Los reportes anuales contienen información sobre ingresos, egresos, activos, pasivos y el capital contable del partido a niveles federales, regionales y distritales. En el año siguiente a la elección (federal, regional y europea) los gastos de campaña totales deberán ser mostrados en forma separada. La información es analizada únicamente en categorías globales.

Se requiere de un análisis exhaustivo solamente para grandes contribuciones (de más de 40.000 marcos). Este análisis deberá ser listado por nombre, dirección del donador y cantidad. No se publica una explicación más detallada de las finanzas del partido. La exactitud del reporte es garantizada a través de la certificación del contador que tiene acceso a la información y documentación relevante.

### **2.8.13. Sanciones**

Las sanciones no son un asunto de mucha importancia en el aprovisionamiento de campaña y financiamiento de partidos en Alemania. Las compensaciones públicas para campañas de elección son retenidas hasta que los estados de cuenta anuales han sido emitidos. Adicionalmente, una pena de dos veces el monto recibido fuera de la ley y las contribuciones no entregadas son deducidas de las compensaciones públicas de campaña. Esta penalización es también aplicada a los fondos no reportados o usados en forma impropia, por la falta de reporte de donaciones mayores (más de 40.000 marcos) el causante es penalizado denegándose la deducibilidad de sus impuestos. Los

causantes, desde luego, están sujetos a un proceso criminal por evasión fiscal si ellos, fraudulentamente, reclaman la deducibilidad de sus contribuciones.

## 2.9. Austria: Financiación de partidos políticos

Austria posee desde 1975 un modelo muy generoso de subvención pública a los partidos políticos, que actualmente dependen mayoritariamente del Estado, y mucho menos de los afiliados.

La Ley de partidos y de financiación de Austria ha tenido una interesante evolución hasta llegar al establecimiento del modelo vigente:

"The party law which was enacted in 1975, the first such, is a very liberal law, which introduced a rather generous scheme of state party finance while not restricting the activities of parties and demanding only minimal formal requirements for party registration. Indeed, the only real attempt to regulate the parties involved some SPÖ-backed amendments requiring the publication of information regarding large financial donations. In effect, the new law therefore confirmed the status quo for those parties which had founded the Second Republic in 1945 (the SPÖ, ÖVP), while making life somewhat easier for other parties and for new parties. State subsidies had begun to be given to the parliamentary Fraktionen in the early 1960s, when these were the only party institutions positively recognized by law. The amounts involved were small, however, and were not even enough to provide what could be seen as the minimum requirements for a parliamentary Fraktion, although they were later increased by unanimous decisions of the parliament. State financing of the party organizations had been demanded by senior ÖVP politicians as early as 1959, and in 1967 the ÖVP single-party government had already prepared a party finance bill which, due to SPÖ resistance, was not actually enacted. Being able to rely on a solid income from membership fees, and being critical of the ÖVP government's budgetary policy, the SPÖ was unwilling to share responsibility for what was seen to be a somewhat unpopular initiative. In 1972, however, two years after it had returned to government, the SPÖ finally accepted the principle of state party finance. The new system began by transferring the training of party activists and functionaries from the party organizations to newly created and state-funded political education institutes. This decision was agreed unanimously and."<sup>29</sup>

La cuantía de la ayuda pública depende de la importancia numérica de cada partido. También existe ayuda estatal indirecta o en especie en forma de papeletas electorales, sobres oficiales, correo, entre otros. Todo partido que en el año electoral haya obtenido como mínimo un escaño tiene derecho a subvención y a unos minutos de audiencia en la radio y la televisión públicas y a la inserción publicitaria gratuita -a cargo del Estado- en periódicos y revistas. Los partidos que obtienen representación parlamentaria (un mínimo de cinco diputados) reciben, además, una subvención anual fija, lo que, durante décadas, ha significado la presencia de tan sólo tres partidos en las campañas electorales, en los medios de comunicación y en el parlamento. También existe contribución estatal a los gastos del grupo parlamentario: cuatro millones de shillings en total, más de 100.000 shillings por cada diputado. Además, el Estado financia parte de los gastos de las "academias" o centros de educación política que organizan los partidos para formar a sus militantes y cuadros, pero sólo si han obtenido el 1% de los sufragios.

Las fuentes de financiación de los partidos políticos son de lo más variado, al respecto Margareta Mommsen-Reindl afirma que:

"The financing of the Austrian mass parties is through three channels: membership dues and party taxes (Parteisteuern), individual and collective donations, and state financing. The first source is usually not sufficient to cover a party's budget, especially in the case of the ÖVP as its leagues claim the lion's share of the membership dues. Party taxes are levied on party functionaries as a type of 'remuneration' for the positions they hold. Similarly, party business undertakings such as newspapers and publishing houses contribute to the general party treasury.

For the ÖVP, donations from private industry are of particular importance. Collective donations are usually funneled into the parties' coffers through their affiliated organizations; whereas the Union of Austrian Industrialists supports the ÖVP, the SPÖ's budget profits from payments made by the Austrian Trade Union Federation.

Due to the ever precarious state of party finances, the call for state financing has become increasingly louder. Although there is still no general regulation providing for this type of support, there are already such agreements at the Land level."<sup>30</sup>

También los Länder y los municipios otorgan subvenciones a los partidos, muchas veces más cuantiosas que las ayudas federales. Esta generosa financiación pública obliga a todos a publicar sus cuentas y a limitar los gastos electorales y la duración de las campañas a ocho semanas. Todo ello evidencia la preferencia manifiesta a favor de los partidos ya consolidados y, por consiguiente, una política poco tendente a garantizar la igualdad de

<sup>29</sup> KATZ, Richard S. and MAIR, Peter. How Parties Organize. London, Sage Publications, 1998, p. 54.

<sup>30</sup> MOMMSEN-REINDL, Margareta. "Austria". In: MERKEL, Peter H. (Editor). Western European Party Systems. Trends and Prospects. New York & London, Macmillan Publishing, 1990, p. 292.

oportunidades. Con todo, las cuotas de los afiliados siguen siendo financiera y políticamente importantes, mucho más que en la mayoría de los países de la Unión Europea. En el caso del partido socialista constituyeron más de un 36% de las finanzas del partido y un 23% en el ÖVP.

El tema de los salarios y los privilegios en el seno de los dos grandes partidos tradicionales ha sido la clave del terremoto electoral de 1994, que ha provocado una clamorosa pérdida de votos por parte de ambas fuerzas, y el auge sin precedentes del principal acusador, el tercer partido (el nacional-liberal), en la actualidad claramente situado en la extrema derecha del espectro ideológico austriaco.

## **2.10. Los sistemas de financiación de los partidos políticos en las democracias occidentales**

En los diferentes países la regulación de la financiación de los partidos políticos queda o puede quedar asentada tanto en la constitución política general como en un código electoral particular. Hay casos en los cuales la constitución reconoce la figura jurídica de los partidos políticos, así como la “deuda política” o el compromiso del estado de proporcionarles los medios de financiación a fin de coadyuvar al desarrollo de sus actividades. Definidas éstas por Giovanni Sartori como “canalización política”; es decir, que cumplen con sus funciones clásicas de articulación y agregación de intereses.

La relevancia renovada que el tema del financiamiento de los partidos ha cobrado en varios países tiene razones político-legales. De manera general estas razones pueden asociarse a dos tipos de situaciones:

1) El tema se vuelve importante cuando empieza a crecer desmesuradamente el costo de las campañas electorales y, en consecuencia, la influencia indebida en la toma de decisiones públicas de ciertas organizaciones o grupos de interés.

2) Cuando la nación atraviesa por un momento político que transforma sus grandes instituciones jurídico-políticas. Este tipo de cambios pueden darse desde una transformación del sistema de partidos políticos hasta la conformación de un nuevo régimen.

El primer caso suele manifestarse en las democracias consolidadas con vieja trayectoria histórica. La financiación de las campañas electorales aparece como un problema desde el siglo XIX y continúa siéndolo hasta la actualidad. Este hecho demuestra la necesidad de perfeccionar las instituciones que dan vida a los sistemas políticos, y en particular al sistema de partidos. Ello supone que la democracia es, por definición, siempre perfectible, lo que da lugar a un proceso dinámico de interacción entre la evolución de los valores sociales, de los procesos políticos y de las normas que rigen su institucionalidad.

En algunos momentos la relación entre esos elementos genera desequilibrios, inclusive crisis, que requieren de un reajuste de las normas institucionales.

El segundo caso a que se hace referencia se encuentra en sociedades que están ante el reto de construir un nuevo orden democrático. Es de llamar la atención que en este último conjunto de países, en mayor o menor medida, el estado asume la responsabilidad de financiar el funcionamiento ordinario general de los partidos políticos, las campañas electorales y los candidatos en particular. El financiamiento privado, en cambio, está prácticamente ausente de la normativa.

No es fortuito que en la mayoría de los casos que entran en esta categoría, el tema de la financiación se formalizara y reglamentara en la década de los ochenta. El trasfondo general de tal inclusión es el inicio de una fase de liberalización y de una apertura política que conlleva a la convocatoria de elecciones generales y plurales; también de la ampliación de los derechos de los ciudadanos, de la libertad de expresión (por ejemplo la no censura a los medios de comunicación); y de la libertad de asociación, entre otros elementos.

En este marco el tema de la financiación de los partidos políticos y de las campañas electorales cobra especial relevancia. El estado aparece como el garante de las negociaciones entre diversas fuerzas políticas para fijar nuevas reglas de competencia, después de un período de autoritarismo político.

En las principales democracias occidentales los sistemas de financiación de los partidos políticos han sufrido grandes transformaciones durante los últimos años. Para la aplicación de la financiación se diferencia entre la naturaleza de las actividades generales de los partidos políticos y las campañas electorales. En ciertos casos, la legislación establece una distinción expresa entre ambos tipos de actividades, mientras que en otros, los mecanismos de distribución de recursos toman en consideración el calendario electoral.

Es importante precisar que la financiación de los partidos políticos se divide en dos grandes apartados: pública y privada.

Se pueden distinguir dos modalidades de apoyo por parte del estado: una primera, de carácter restrictivo, tiene por finalidad la limitación de los recursos otorgados a los partidos; una segunda, de carácter positivo, contempla la cesión de recursos materiales y propagandísticos a los partidos para darles una base común de financiación.

Para consolidar un sistema de partidos activo y relativamente autónomo no basta con limitar sus actividades, también es necesario estimular la apertura de nuevos campos de acción en lo referente a la financiación. La subvención pública es una vía privilegiada en las modalidades de apoyo del estado en situaciones de consolidación del sistema de partidos; pero también lo son las iniciativas referidas al acceso a los medios de comunicación masiva, a la participación de pequeños donantes en la financiación de las actividades políticas y a las exenciones fiscales a los partidos y a los contribuyentes.

Para el caso de América latina, la contribución positiva del Estado puede manifestarse de la siguiente manera : a) a través de la prestación de servicios y medios concretos de propaganda, sea cediendo locales para las reuniones electorales, sea estableciendo franquicias postales, o bien disponiendo del acceso gratuito de las candidaturas a los medios de comunicación de propiedad pública y privada. La distribución de espacios electorales en radio y televisión de titularidad pública no responde a términos de estricta igualdad, sino que depende del apoyo electoral previo acreditado por las opciones a presentar; b) mediante la contribución directa del estado a la subvención de las campañas, es decir, mediante la entrega de fondos a partidos y candidaturas. La contribución será más eficaz si se realiza con anterioridad a la fecha de los comicios, sin perjuicio del criterio de que se afecte al criterio de la financiación Ex ante.

### **2.10.1. Fiscalización y control**

Para asegurar la eficiencia de estos sistemas normativos en materia de financiación, los países han recurrido a distintos métodos de fiscalización y de control. La diversidad de los mecanismos establecidos esta directamente asociada a la especificidad de la vida política de los distintos países. El problema fundamental reside en construir una institucionalización adecuada a las culturas políticas nacionales, que logre, a la vez, generar confianza y obediencia sin entorpecer el funcionamiento de la vida política.

En este apartado tomamos en consideración varios casos internacionales. Canadá y Estados Unidos son de particular interés porque las circunstancias actuales de la coyuntura internacional los hace referentes obligados de comparación. Además, con sus diferencias respectivas, ambos pueden ser incluidos en la categoría de las democracias consolidadas donde los partidos requieren de menos apoyo estatal directo. España presenta un caso en que la intervención estatal apareció como fundamental en la construcción y consolidación de un sistema de partidos democrático. En este sentido, es un modelo que se asemeja más a la situación mexicana.

Las grandes dimensiones dignas de privilegio en cada uno son las siguientes: sistema de partidos y régimen electoral, contexto de discusión de las iniciativas, contenido de las iniciativas, mecanismos de fiscalización y efectos sobre el sistema de partidos.

### **2.11. Estados Unidos: sistema de partidos y régimen electoral**

De acuerdo con la caracterización clásica, sobre la base de las relaciones entre el gobierno y el parlamento, Estados Unidos es el arquetipo del régimen presidencial; sobre la base de los partidos políticos, lo es del bipartidismo; y sobre la base de los sistemas electorales, lo es del sufragio mayoritario a una sola vuelta.

Los dos grandes partidos el demócrata y el republicano, se caracterizan por una larga historia. No son los tradicionales “partidos de masas”, sino más bien ejemplos de “partidos de cuadros” basados en pequeños comités de notables. Ambos se organizan de modo descentralizado; no hay una autoridad federal sobre todo el partido y el comité nacional no tiene los poderes que en otros sistemas se conocen. De aquí que se haya dicho que más que hablar de dos partidos es necesario referirse a 100 partidos, esto es, 50 demócratas y 50 republicanos.<sup>31</sup> Lo que busca esta expresión es básicamente resaltar la autonomía de la que gozan las estructuras de cada partido y, por otro lado, la situación unipartidista que se da en los hechos en ciertos estados.

Históricamente han existido partidos terceros, algunos de los cuales son resultado de escisiones de los dos principales, pero cuya votación alcanzada no cuestiona nunca la hegemonía de las dos organizaciones partidarias centrales y, además, suelen desaparecer una vez concluidas las elecciones en las que participan.

### 2.11.1. Contexto

Tras el creciente costo del financiamiento de las campañas político-electorales, en Estados Unidos se elaboró en 1971 la Federal Election Campaign y la Revenue Act, con enmiendas posteriores efectuadas a la primera en 1974 y 1976.

De hecho, desde principios de siglo constituye un tema de la agenda política debido a las protestas demócratas por el papel de las empresas en la campaña del presidente T. Roosevelt. La fijación de límites en los gastos sufragados en las campañas es, desde ese momento, el eje sobre el que giran las demandas de reformas al considerar la importancia del dinero en los resultados electorales. Si bien, se reconoce que mediante las contribuciones se permite y alienta la participación de ciudadanos en la política, los límites fijarían un nivel de igualdad para los partidos políticos participantes. Así, las demandas demócratas llevaron al establecimiento de una ley en 1911 que fijó topes, mismos que tuvieron modificaciones posteriores en 1921 y 1925.

De 1925 a 1971, la legislación reguló las campañas electorales, pero en este último año el tema salió a debate una vez más. Aquí pueden considerarse problemas de dos tipos por los cuales resurgió: aquellos referidos al propio funcionamiento de la legislación a lo largo de 50 años, y aquellos propios de la coyuntura de las elecciones presidenciales de 1968. Los primeros se refieren a las transgresiones de la ley debido a dos causas: “las facilidades que el propio texto brindaba para superar legalmente los topes impuestos, toda vez que en la definición de gastos electorales no se incluían los derivados de los envíos de propaganda por correo, gastos de viaje, ni de la impresión de cualquier tipo de propaganda electoral”. Y, por otro lado, la “falta de realismo” en las cantidades máximas a gastar.<sup>32</sup>

El segundo tipo de cuestiones tienen que ver con el hecho de que la elección entre Richard Nixon y Hubert Humphrey en 1968 parece haber sido decisiva en mostrar a la opinión pública la importancia de revisar, una vez más, la regulación del financiamiento de las campañas electorales. Esto por dos razones: 1) porque el financiamiento se vio como factor decisivo en el resultado electoral, que entonces favoreció a Nixon, y 2) porque se consideró que las contribuciones masivas a la campaña de Nixon proporcionaron las bases financieras para la ilegalidad del Watergate.

Un papel importante en la reforma de 1971 y las posteriores enmiendas lo jugó causa común (common cause), grupo de presión norteamericano fundado por John W. Gardner en 1970. Desde su fundación, causa común buscó combatir el exceso de poder creado por los intereses especiales y actuar en favor del bien público. Su influencia, no obstante, no se redujo al nivel federal sino también abarcó al estatal. A partir de 1974 presionó por reformas de dos tipos, tanto para fijar límites a las campañas electorales como para que se revelasen las finanzas personales de los funcionarios públicos.

<sup>31</sup> DUVERGER, MAURICE. Los Partidos Políticos. México, Fondo de Cultura Económica, 1994, decimocuarta reimposición, p. 323.

<sup>32</sup> DEL CASTILLO, Pilar. La Financiación de Partidos y Candidatos en las Democracias Occidentales. Madrid, Centro de Investigaciones sociológicas, 1985, P. 23.

Las razones que Gardner dió para estas medidas fueron, por un lado, el acceso desigual que generan las grandes donaciones a quienes toman decisiones políticas. Y, por otro lado, los diversos tipos de favores que los políticos hacen a sus sustentadores financieros, tales como contratos de compras gubernamentales, patrocinio de nombramientos como jueces, cobradores, guardias, jefes de policía, etcétera. El planteamiento era: si deseamos disminuir el poder del dinero para corromper al sistema público, debemos hacer que se aprueben leyes que controlen a los grupos de presión y que exijan la total difusión de los conflictos de intereses por parte de todos los funcionarios públicos.

### 2.11.2. La financiación de las campañas electorales en los Estados Unidos es un tema viejo

Los candidatos siempre han necesitado dinero en su búsqueda por posiciones dentro del gobierno, pero no fue sino hasta recientemente que su gasto alcanzó enormes dimensiones. En 1860, la campaña electoral que llevó a Abraham Lincoln a la Presidencia de los Estados Unidos costó unos 100.000 (cien mil) dólares y la de su opositor, Stephen Douglas, alrededor de 50.000 dólares. Hace más de treinta años, el grupo encabezado por John Kennedy gastó alrededor de 9,7 millones de dólares para derrotar a Richard Nixon, cuya campaña costó 10,1 millones de dólares. Más recientemente, en 1984, la elección presidencial implicó un costo total de casi 325 millones de dólares<sup>33</sup>, mientras que en 1988 se utilizaron alrededor de 458 millones de dólares en las elecciones al congreso.<sup>34</sup>

El sistema de financiamiento de las campañas inevitablemente cruza la discusión sobre la política electoral estadounidense y plantea las más diversas posiciones. Cuestiones tales como quien debe pagar por las elecciones, en qué forma debe hacerlo y con qué expectativas, constituyen el centro de la controversia y hacen surgir distintas consideraciones en torno al comportamiento, dentro de la legislación electoral vigente, de los contribuyentes individuales; de los Comités de Acción Política (Political Action Committees: PAC's); de los partidos políticos, y de los candidatos.<sup>35</sup>

El marco jurídico de todo el sistema de financiación de las campañas en Estados Unidos está comprendido en la Ley Federal sobre Campañas Electorales (Federal Electoral Campaign Act, FECA).

### 2.11.3. Principales Antecedentes

Al final de la Guerra Civil, en 1865, empezó a incrementarse el flujo de recursos financieros de particulares hacia los candidatos que contendían por la Presidencia. Empresas e individuos que habían amasado fortuna en la industria estadounidense comenzaron a destinar cantidades considerables de recursos hacia fines políticos.

Desde entonces surgió la inquietud respecto a la influencia que esos contribuyentes tendrían más adelante sobre los gobernantes en turno. En esa tesitura, el Congreso aprobó la Ley de Reforma del Servicio Civil en 1833.<sup>36</sup>

Consecuente con la intención de regular las aportaciones privadas, en 1925 la legislación federal sobre el financiamiento de campañas fue sistematizada y reformada, aunque sin cambios sustanciales, en la Ley Federal sobre Prácticas Corruptas de 1925 (Corrupt Practices Act) que promovía la transparencia en la recaudación de fondos, así como en los gastos de los candidatos y de los comités. Esta reglamentación, sin embargo, estaba redactada de manera tal que dejaba amplias posibilidades de múltiples omisiones.<sup>37</sup>

<sup>33</sup> ALEXANDER, Herbert E. Financing Politics Money, Elections and Political Reform. Washington, D.C., Congressional Quarterly Press, 1988, pp. 27-31.

<sup>34</sup> Mc SWEENEY, Dean John & ZVESPER, John. "Organizing Political Parties in United States". In: American Political Parties. New York, Routledge, 1991, p. 17.

<sup>35</sup> MIRÓN LINCE, Rosa María. "Financiamiento y Campañas en Estados Unidos". Ideas Políticas, Número 3, Año I, septiembre - noviembre de 1992, pp. 30-31.

<sup>36</sup> ALEXANDER, Herbert E. Op. Cit., p. 32.

<sup>37</sup> MUTCH, Robert E. Campaigns, Congress and Courts: The Making of Federal Campaign Finance Law. New York, Praeger, 1988, pp. 24-26.



Ambas leyes permanecieron como las principales legislaciones sobre financiación hasta la década de los setenta. El objetivo central que se perseguía desde entonces era precisamente impedir que las grandes corporaciones financiaran la mayor parte de las campañas electorales y pudieran comprometer así a los candidatos. Resaltaba la dificultad de mantener un proceso de selección democrático si se dependía casi totalmente de los fondos privados.

A través de la historia electoral de Estados Unidos, los partidos y candidatos han dependido de las grandes contribuciones. Las corporaciones, los bancos y las compañías aseguradoras pronto se convirtieron en los objetivos principales de los recolectores de fondos.

A pesar de que durante los sesenta se promovió fuertemente el mecanismo de envíos por correo masivo para ampliar la base de los contribuyentes políticos, las aportaciones de los llamados "gastos gordos" siguieron creciendo. Hay que recordar que en 1964 se recabaron más de dos millones de dólares en contribuciones de 10.000 dólares y más, y que algunos candidatos recibieron regalos que superaron el millón de dólares.<sup>38</sup>

A pesar de múltiples modificaciones jurídicas, las aportaciones privadas siguieron siendo la principal fuente de apoyo para candidatos y partidos hasta hace veinte años.

Motivada en buena parte por el creciente costo de las elecciones y por la corrupción que se había venido presentando en relación con las recaudaciones de fondos, en los años setenta una nueva oleada de reformas políticas surgió en los niveles federal y estatal.

En enero de 1971, en un contexto en el cual se emitían informes en donde se señalaba que la campaña para la reelección del Presidente Nixon había recolectado millones de dólares de contribuyentes ricos y había recibido millones más en contribuciones ilegales de corporaciones, el Congreso aprobó la Ley Federal sobre Campañas Electorales (FECA), que entró en vigor en abril de 1972.

Ésta, junto con la Ley de Ingresos de 1971, y las enmiendas que durante los años siguientes se le hicieron a la FECA constituyen la infraestructura legal sobre la cual se han desarrollado los procesos electorales estadounidenses durante las últimas dos décadas.<sup>39</sup>

#### **2.11.4. La Ley Federal sobre Campañas Electorales (FECA)**

Con la aprobación de la Ley Federal sobre Campañas Electorales se promulgó una legislación diseñada para reducir la dependencia de los candidatos y de los partidos con respecto a los grandes contribuyentes, desestimular las contribuciones ilegales, fomentar la competencia, ampliar la base del apoyo político y controlar los crecientes costos de las campañas en el nivel presidencial.

La campaña para las elecciones presidenciales de 1972 fue la primera que se instrumentó con las nuevas reglas. Se establecieron procedimientos ad hoc para revelar la procedencia de todas las contribuciones a partir de cierto monto; para tal efecto se pidió la constitución de comités a fin de que dieran a conocer los nombres de los individuos y grupos que contribuyeran a la campaña con más de 100 dólares, y se solicitó a todos los comités que recibieran más de 1.000 dólares, en el curso de cualquier proceso de elección nacional, que reportaran sus percepciones, transferencias y gastos a la recién creada Oficina Federal de Elecciones.<sup>40</sup>

También se restringió el uso de dinero propio de los candidatos en sus campañas. Para ello, se fijaron topes en el monto que los candidatos a la Presidencia y a la Vicepresidencia, así como sus familiares, estaban autorizados a aportar a sus campañas.

Como medida complementaria a la FECA, se presentó la Ley de Ingresos de 1971 (Revenue Act). Dicha Ley estableció un fondo público para campañas presidenciales (la primera vez que se aplicó fue en 1976), que podría ser

<sup>38</sup> WAYNE, Stephen J. The Road to the White House. The Politics of Presidential Elections. New York, St. Martin's Press, 1992, p.43.

<sup>39</sup> ALEXANDER, Herbert E. Op. Cit., p. 41.

<sup>40</sup> MIRÓN LINCE, Rosa María. Op. Cit., p. 33.

cubierto a través del reembolso de un dólar de los impuestos federales. Asimismo, autorizaba los créditos sobre impuestos y deducciones para fomentar las contribuciones privadas.

A pesar de las expectativas creadas, durante la elección federal de 1972 se dejaron ver las limitaciones tanto de la FECA como de la Ley de Ingresos. Entre ellas, resalta que la legislación original no imponía límite alguno a las contribuciones de particulares para las campañas de contendientes a cargos federales.

La Ley original requería de la declaración total y oportuna de las contribuciones a las campañas, así como de los gastos de las mismas; no obstante, no imponía límite alguno en cuanto a su magnitud.<sup>41</sup> En consecuencia, un número considerable de personas acaudaladas aportaron grandes suma de dinero a esas campañas. De hecho, un reducido grupo de magnates proporcionaron más de un millón de dólares para las campañas presidenciales de 1972.<sup>42</sup>

Con el propósito de avanzar en su mejoramiento y viabilidad, el Congreso enmendó cuatro veces la Ley Federal sobre Campañas Electorales entre 1973 y 1983.<sup>43</sup>

En su parte medular, esas enmiendas promovían la transparencia en las aportaciones públicas, los topes a las contribuciones, los límites a los gastos en campaña, el uso de subsidios federales por parte de los candidatos y de los principales partidos en el proceso de nominación, así como la existencia de fondos suficientes para ellos en la elección general.

La Ley Federal sobre Campañas Electorales, ya modificada, marcaba un límite de 1.000 dólares por persona en cuanto a contribuciones a campañas de elecciones primarias y de elecciones generales. No obstante, los individuos podían contribuir con hasta 5.000 dólares, a través de cualquier Comité de Acción Política u organización nacional de partido. Estas regulaciones permitieron a los estadounidenses contribuir en lo personal con un total de hasta 25.000 dólares para todas las elecciones de cualquier proceso electoral.

Se limitaban, asimismo, los gastos independientes, poniendo topes sobre cuánto dinero propio podían gastar los candidatos en sus campañas, y se abordaba la cuestión de los fondos parcialmente públicos para las primarias presidenciales.

Al poner límites a las contribuciones, controlando los gastos y subsidiando la elección, el Congreso esperaba hacer el proceso de selección menos costoso y más equitativo. Se estableció la Comisión Federal Electoral para observar el cumplimiento de la FECA y perseguir a sus infractores. Esta Comisión estaba formada por seis personas, dos de ellas designadas por el Presidente y cuatro por el Congreso.

Las enmiendas mencionadas resultaron, de nuevo, muy controvertidas. Algunos de los razonamientos esgrimidos, en ese entonces en su contra, fueron los siguientes: Sus detractores consideraron que los subsidios federales constituían un robo al tesoro; también argumentaron que los límites a las aportaciones y al gasto violaban el derecho constitucionalmente garantizado de libertad de expresión; decían que los suministros federales injustamente discriminaban a un tercer partido y a los candidatos independientes; y, por último, afirmaban que el nombramiento de cuatro miembros de la Comisión Electoral por parte del Congreso violaba el principio de separación de poderes.

Una vez que fueron procesadas estas inconformidades, la Suprema Corte emitió su fallo en 1976. Esto implicó que la Ley Electoral fuera corregida una vez más, introduciendo ahora cambios sustanciales para la evolución del sistema de financiación de campañas.

La Corte opinó que, efectivamente, algunas partes de la legislación resultaban alejadas de la Constitución. Optó, entonces, por mantener el derecho del Congreso a regular los gastos de campaña, pero negó dos consideraciones de la ley original.

---

<sup>41</sup> ALEXANDER, Herbert E. *Op. Cit.*, p.43.

<sup>42</sup> ALEXANDER, Herbert E. *Financing the 1972 Election*. Massachusetts, Lexington, 1986, p. 41.

<sup>43</sup> ALEXANDER, Herbert E & BRIAN A, Haggerty. *Financing the 1984 Election*. Massachusetts, Lexington, 1987, p. 67.

La primera se refería a la integración de la Comisión Federal Electoral. Hasta entonces, el nombramiento de cuatro de sus seis miembros corría a cargo de los congresistas. A raíz de la enmienda de 1976, todos los integrantes de la Comisión son nombrados por el Presidente y confirmados por el Senado.

La segunda tenía relación con el establecimiento de límites generales a los gastos de campaña. De esta manera, durante las primarias presidenciales de 1976, la Corte aceptó que el establecimiento de topes a las aportaciones era ilegal, salvo cuando se tratara de financiación pública. No obstante, la Suprema Corte sí autorizó el límite sobre las contribuciones a las campañas de los candidatos y sobre los gastos de aquéllos que aceptaran fondos públicos.

Los candidatos no tenían que aceptar fondos públicos, pero si voluntariamente los aceptaban, también tendrían que aceptar los topes. Vale la pena apuntar que la FECA sólo proveía fondos para campañas presidenciales, por lo que únicamente esos candidatos sufrían restricciones en sus finanzas; en las campañas para el Congreso los candidatos podrían gastar sin límite alguno. Como puede apreciarse operaba un criterio desigual.

En 1979 hubo nuevas modificaciones. Aunque a primera vista aparecen como cambios técnicos, en realidad tiene importantes consecuencias para el financiamiento de las campañas.

En lo fundamental, la enmienda de 1979 buscaba estimular las actividades voluntarias y propiciar una mayor participación. Con tal fin se elevó el monto mínimo por contribución y gasto, que tendría que ser manifestado, y se autorizó el gasto ilimitado de fondos en el registro de votantes y otras actividades del partido. También se incrementó el apoyo financiero federal para las convenciones de los principales partidos. Y, lo más relevante por las consecuencias que trajo consigo, se permitió a los partidos estatales y locales gastar montos ilimitados en registro y promoción de votantes.

Al flexibilizar los controles sobre los recursos financieros estatales y locales, esta enmienda creó una forma de darle la vuelta a la legislación federal, porque hace posible que un partido recabe y gaste enormes sumas de dinero en todos sus candidatos, incluyendo los presidenciales, sin estar sujeto a las limitaciones de las contribuciones o los requerimientos de reportes de la Ley, siempre y cuando lo haga desde sus cuentas locales. Si bien es cierto que estas transformaciones debían de beneficiar exclusivamente a los partidos estatales y locales, es evidente que afectaron también a las elecciones federales.

En 1988 los candidatos presidenciales de ambos partidos dependieron de los partidos estatales para pagar a la mayoría del personal que trabajaba para la campaña nacional en esas entidades. Sólo el Director estatal de la campaña y uno o dos directivos más de cada estado permanecieron en la nómina nacional, reduciendo sustancialmente su administración a nivel nacional.

El mecanismo mediante el cual se evitan las restricciones legales es conocido como "dinero blando" (soft money). Su incremento, tanto en las campañas por la Presidencia como en las del Congreso, ha sido otra consecuencia no intencionada, que sin duda está afectando los topes a las contribuciones establecidos por la FECA.

Los ingresos adicionales que este tipo de dinero genera, justo con el gasto independiente que la Suprema Corte autorizó, ha incrementado sustancialmente el monto total de dinero gastado en las campañas presidenciales en los Estados Unidos.

En 1988, por lo menos 375 personas contribuyeron con 100.000 dólares en "dinero blando" para los partidos Republicano y Demócrata. Estas contribuciones fueron muy buscadas por los partidos y trajeron a los grandes contribuyentes de vuelta al juego del financiamiento de las campañas presidenciales. Asimismo, esta situación permite que se escatime información al gobierno pues, por ejemplo en ese mismo año, éste calculó sólo aproximadamente el 30% del dinero recabado y gastado para la fase de la nominación y el 50% para la de la elección general.<sup>44</sup>

La Ley no ha logrado satisfacer el objetivo de reducir la influencia de los grandes donadores; ambos partidos los siguen buscando para que hagan aportaciones a sus cuentas de "dinero blando".

---

<sup>44</sup> MAGLEBY, David B. & CANDICE, J. Nelson. The Money Chase. Congressional Campaign Finance Reform Washington, The Brookings Institution, 1990, p. 73.

### 2.11.5. La financiación Pública

Junto a las aportaciones individuales y las de los grupos no partidistas, una tercera fuente de dinero involucrada en el proceso electoral es el gobierno mismo.<sup>45</sup>

El Gobierno Federal provee fondos para las elecciones y las postulaciones presidenciales. Las leyes establecen la opción de acceder a fondos equivalentes a los que recauden por su cuenta los candidatos calificados en el período de prenomiación.

Los candidatos para postulaciones presidenciales de algunos partidos mayores pueden aspirar a ser los receptores de los fondos del Gobierno Federal, siempre y cuando reúnan 5.000 dólares a través de donaciones individuales de cuando menos 250 dólares, y en por lo menos veinte estados. Cubiertos estos requisitos, todas las donaciones individuales subsecuentes de menos de 250 dólares son duplicadas por el gobierno federal si el candidato lo solicita, hasta llegar a un tope.<sup>46</sup> Los subsidios federales no pueden exceder de la mitad del límite de gastos en la campaña de prenomiación. En 1984, éste fue de 20,2 millones de dólares;<sup>47</sup> en 1988 el gobierno aportó 67,2 millones de dólares de fondos complementarios por esta vía.<sup>48</sup>

El gobierno federal también proporciona fondos públicos para sufragar los gastos de las convenciones de nominación de los dos principales partidos políticos. En 1984, cada uno de éstos recibió un subsidio de casi 8,1 millones de dólares.

La legislación privilegia a los grandes partidos; no obstante, los partidos políticos menores también pueden aspirar a un subsidio parcial para convenciones si sus candidatos recibieron más del 5% de los votos en la elección presidencial anterior. El propósito es dar oportunidad a aspirantes poco conocidos que buscan la nominación de su partido, pero sin eliminar completamente la ventaja financiera de los candidatos reconocidos a nivel nacional.

La factibilidad del financiamiento en las últimas tres campañas presidenciales ha dependido de la disposición de los contribuyentes para asignar una pequeña parte de sus obligaciones tributarias -un dólar por individuo y dos para casados que se presentaran juntos- al Fondo para Campañas Electorales Presidenciales, usando la deducción del impuesto federal sobre la renta en sus formas fiscales. Pudiera ocurrir que los fondos complementarios no estuvieran disponibles al inicio del proceso de nominación, debido a la falta de recursos de la cuenta para elecciones del gobierno federal, complicando el desarrollo de los procesos electorales.

Los recursos federales orientados a las campañas políticas por esta vía son cuantiosos. En la campaña de elecciones generales de 1984, la tercera en que se suministraron fondos públicos, Ronald Reagan, candidato del Partido Republicano, gastó en su causa unos 77 millones de dólares, incluyendo una subvención pública de 40,4 millones. El candidato del Partido Demócrata, Walter Mondale, gastó 71 millones incluyendo también una subvención pública de 40,4 millones de dólares.<sup>49</sup> En 1988, cada uno de los candidatos de los dos principales partidos políticos recibió aproximadamente 47 millones de dólares y los candidatos de los partidos menores recibieron una cuota proporcional al número de votos obtenidos con anterioridad.<sup>50</sup>

Los candidatos que aceptan fondos federales se ven obligados a limitar sus gastos de campaña, nacionales y estatales. No obstante, prácticamente todos los candidatos han utilizado los recursos públicos. Dos excepciones relevantes las constituyen los candidatos John Conally y Ross Perot, quien amenazó con invertir más de cien millones de dólares en su campaña.

<sup>45</sup> MIRÓN LINCE, Rosa María. *Op. Cit.*, p. 38.

<sup>46</sup> PLANO, Jack C. & MILTON, Greenberg. *The American Political Dictionary*. New York, Horcourt Brace Jovanovich, 1990.

<sup>47</sup> ALEXANDER, Herbert E. *Op. Cit.*, p. 41.

<sup>48</sup> WAYNE, Stephen J. *Op. Cit.*, p.56.

<sup>49</sup> ALEXANDER, Herbert E. *Op. Cit.*, p. 42.

<sup>50</sup> Mc SWEENEY, Dean John & ZVESPER, John. *Op. Cit.*

Con la creación de esta fuente de recursos, la FECA aceleró la decadencia de la financiación partidista, ya que son los candidatos, y no los partidos, los principales receptores del dinero.

Las acciones del Congreso y de la Suprema Corte durante la década de los setenta fueron determinantes en la conformación del marco legal vigente en lo que se refiere a la transparencia financiera de las campañas y a las contribuciones y gastos respectivos.

Los límites son precisos. En lo individual, los contribuyentes pueden aportar hasta 2.000 dólares por candidato en cada ciclo electoral (1.000 en la primaria, y 1.000 en la general); hasta 5.000 dólares cada año a un Comité de Acción Política; y 20.000 a un Comité Nacional de Partido anualmente. Las contribuciones individuales por año no pueden exceder, en conjunto, de 25.000 dólares. Los PAC's pueden contribuir con un máximo de 10.000 dólares por candidato cada ciclo electoral (5.000 en la primaria y 5.000 en la general), no más de 15.000 anuales a Comités Nacionales de Partido y no más de 5.000 para cualquier otro comité, pero no hay tope en el total de las contribuciones que pueden hacer.

Para los partidos políticos existen topes en ambos casos: el monto de las contribuciones directas que pueden hacer a los candidatos, y el monto que pueden destinar a gastos coordinados (aquéllos realizados a favor de los candidatos para promover la votación, envíos por correo y publicidad en medios, televisión y radio).

Los Comités Nacionales de los Partidos, los Comités de las Campañas para el Congreso y los Comités Partidistas Estatales y Locales pueden contribuir cada uno con 10.000 por ciclo electoral.

La posibilidad de pedir dinero prestado a instituciones financieras también está contemplada. La ley permite que los candidatos, si pueden, consigan préstamos; el límite en este caso es de 50.000 dólares.

A pesar de que el apoyo individual tiene un límite de 1.000 dólares, no están restringidos los bienes ni los servicios voluntarios. Esto es, los artistas y músicos a través de conciertos y venta de arte se transforman en excelentes vías para hacerse de recursos.

Los límites impuestos a los gastos de las campañas empiezan sobre una base de 70.000 dólares para cada elección primaria y para cada elección general de candidatos a representantes, complementado por un sistema de variaciones que permiten elevar el tope hasta 100.000 dólares para el caso de representantes. Para los candidatos a senadores su límite en las primarias es de 100.000 dólares u 8 centavos por votante, pudiendo subir hasta 150.000 ó 12 centavos por votante para la elección general. El límite de gasto para cada partido nacional es de 10.000 por candidato en las elecciones generales de representantes; \$ 20.000 ó 2 centavos por votante para las elecciones generales de senadores; y de 2 centavos por votante para las presidenciales.<sup>51</sup>

Los candidatos que acepten la financiación pública no pueden gastar más de 10 millones de dólares en su búsqueda por la nominación, ni más de 20 millones en la elección general, más un incremento correspondiente al alza en el costo de la vida con base en el año 1974. En 1988 esos límites fueron de 23,1 millones en las primarias, más un 20% adicional para recabar fondos (4,6 millones), lo que dio un total de 27,7 millones; para la elección general ascendió a 46,1 millones. En 1992 los límites serán de alrededor de 28,2 millones en el período posterior a la convención, más del 20% adicional para recabar fondos (5,6 millones), y de 56,5 millones en la elección general.<sup>52</sup>

También existen límites específicos a los gastos en los estados para las nominaciones. Esos límites se basan en el tamaño de la población en edad de votar de cada estado. En 1988, variaron de 444.600 dólares en los estados más pequeños hasta 7,1 millones en el más grande (California). Los partidos nacionales pueden gastar dos centavos por cada ciudadano en edad de votar en apoyo de sus candidatos presidenciales y vicepresidenciales. Los partidos estatales y locales pueden gastar cantidades ilimitadas en su promoción del voto. Es preciso recordar que los candidatos que no aceptan financiación pública no tienen límites sobre sus gastos.

No existe restricción alguna en el monto de fondos personales que pueden gastar los candidatos en los años previos a la elección, hasta que su candidatura sea formalmente establecida; a partir de entonces, el límite es de 50.000 dólares.

<sup>51</sup> PLANO, Jack C. & MILTON, Greenberg. Op. Cit.

<sup>52</sup> WAYNE, Stephen J. Op. Cit., p. 57.

Aquí es importante mencionar que, como se ve más arriba, los llamados topes son bastante altos y su control es suficientemente laxo como para que nunca candidato alguno se haya visto limitado en sus ingresos por ellos.

La discusión general gira en torno a principios rectores que tienen que ver con la mayor o menor rectoría, y con la intervención y la presencia del gobierno en los embrollos electorales.

La FECA ha magnificado la importancia de la riqueza personal como medio de calificación para luchar por un puesto en el gobierno. Debido a los crecientes costos de las campañas y a la preferencia que tienen los PAC's por apoyar a quienes se van a reelegir, el dinero inicial para las campañas de quienes compiten por el poder frecuentemente viene de sus propios bolsillos.

Aquellos que tienen dinero, o que pueden conseguirlo en grandes cantidades, son cada vez con más frecuencia quienes arman una campaña. Los comités de los partidos también consideran la potencial habilidad de los candidatos para proveer de fondos personales para las campañas, como signo de compromiso serio.

El tema de la financiación de las campañas se encuentra en el centro del debate político. En julio de 1989, el presidente George Bush presentó un Programa de Reformas sobre Financiación de Campañas. Propuso amonestar a los PAC's afiliados a las corporaciones, sindicatos y asociaciones comerciales, y reducir de 5.000 a 2.500 por elección el monto que podrían aportar para los candidatos los PAC's no vinculados a esas instancias. También sugirió elevar los topes a las contribuciones de los partidos, reducir el número permitido de los envíos por correo, forzar la transparencia del origen del "dinero blando", y eliminar la posibilidad de utilizar el dinero sobrante de una elección en la siguiente.<sup>53</sup>

Los demócratas tacharon estas propuestas de política partidaria. Y revivió la vieja discusión que involucra a los PAC's, los partidos políticos y la Comisión Federal Electoral, con la añeja pretensión de lograr una mayor y más pareja competencia entre candidatos y partidos; una menor dependencia del dinero de los grupos especiales de interés; una reducción de la desesperada búsqueda de dinero que llevan a cabo los contendientes; el fortalecimiento del papel de los partidos políticos, por encima del de los candidatos; el logro de una completa transparencia en lo que se refiere a contribuciones y gastos; y, por último, una mayor flexibilidad en la administración de las leyes de financiación de campañas.

La nueva legislación ha tenido un impacto significativo en múltiples y diversos ámbitos relacionados con la financiación de las campañas. Dicha ley afecta los ingresos y los gastos de campaña, la base de contribuyentes, las formas de solicitud y los objetivos de los gastos. Ha cambiado el papel del gobierno; ha modificado la relación entre el partido y los candidatos; ha influenciado las estrategias y tácticas de campaña, y ha fomentado sustancialmente la competencia entre los partidos y sus candidatos.

La legislación ha alcanzado solamente algunas de sus metas. Ha incrementado la importancia de tener una base amplia de contribuyentes durante el período previo a la convención, pero no ha eliminado el impacto de los grandes contribuyentes en los esfuerzos de los partidos en la elección general; ha limitado los gastos de los candidatos en ambas campañas, la de nominación y la de la elección general, pero no ha reducido el monto del dinero gastado en las campañas presidenciales.<sup>54</sup>

Las modificaciones de 1979 estimularon a los partidos a montar grandes organizaciones para recolectar fondos mediante solicitudes de "dinero blando".<sup>55</sup>

La FECA ha producido mayor equidad a través de los límites a los contribuyentes y a los gastos, así como mediante los subsidios federales. De hecho la ley ha reducido la magnitud de las contribuciones a las campañas presidenciales

---

<sup>53</sup> MIRÓN LINCE, Rosa María. *Op. Cit.*, p. 45.

<sup>54</sup> *Idem*, p. 46.

<sup>55</sup> *Idem*, p. 46.

por parte de los magnates norteamericanos,<sup>56</sup> pero no ha alcanzado la equidad entre los candidatos ni entre los partidos en las distintas fases del proceso electoral.

Ha beneficiado a los contendientes de los principales partidos en la elección general, pero ha fracturado a esos partidos durante el proceso de nominación.

Ha debilitado el control del líder del partido sobre el proceso de nominación y sobre la conducta del candidato en la elección general, pero ha estimulado el valor estratégico de sus habilidades para recabar fondos.

Ha fomentado la formación y participación de grupos no partidistas, pero también, más recientemente, ha incrementado la importancia de las organizaciones partidistas locales y estatales.

La Ley Electoral ha contribuido al conocimiento y difusión de lo que sucede en las campañas. Los regalos y los gastos de los candidatos son ahora parte de los registros públicos y esta información está disponible para quien desee utilizarla. Así sirve a los candidatos para desarrollar estrategias, a los medios de comunicación para dar una mejor cobertura a la elección, y a los académicos y otros analistas para explicar el desarrollo y resultado de los procesos electorales. Por último, también posibilita la publicidad de acciones que violan la ley, desestimulando tales prácticas.

#### **2.11.6. Iniciativas**

Estados Unidos regula dos tipos de financiamiento: el de las elecciones presidenciales, que recibe fondos públicos y está limitado en los gastos posibles; y, por otra parte, las elecciones para las dos cámaras.

Estados Unidos es, entre los países contemplados, uno de los que mayormente legislan sobre el financiamiento privado, del cual hay cuatro fuentes: el de los ciudadanos, el de los partidos políticos, el de los political action committees (pacs), y el de los propios candidatos.

Legalmente, cada una de las fuentes en Estados Unidos tiene límites detallados de contribuciones.

Respecto del financiamiento público, hay que destacar que está referido centralmente al tipo de subsidio que buscan apoyar las campañas electorales, más que al funcionamiento permanente de los partidos políticos. Además de responder al modelo de las democracias occidentales, el tipo de partidos aquí existente justifica lo anterior.

El financiamiento público destaca por estar diseñado de modo tal que garantiza un trato preferencial a los partidos mayores, status que se consigue con el 25% del voto popular, mientras que los menores, dados los requisitos legales, difícilmente pueden acceder al mismo. Las excepciones que hubo en la década de los ochenta confirman lo anterior.

En efecto, en cuanto a las elecciones primarias, sólo dos candidatos de partidos menores han accedido a los fondos: Sonia Johnson del citizen party, en 1984; y Leonora b. Fulani del National Alliance Party, en 1988. En la fase de nominación de candidatos presidenciales ningún partido menor ha podido acceder a tal subsidio; y, finalmente, en cuanto al subsidio post-electoral, el requisito es recibir al menos 5% del voto popular. Pero sólo en una ocasión, en 1980, John Anderson del National Unity Party calificó para tal subsidio. Los partidos nuevos, a su vez, no son elegibles para el subsidio correspondiente a la fase de nominación de candidato presidencial.

El resultado de todas las enmiendas a las reformas de la década de los setenta se refiere sobre todo al establecimiento de un tipo de financiamiento público para las elecciones presidenciales y la fijación de topes a las contribuciones privadas a campañas para la cámara de representantes y el senado. A continuación se presenta el resumen de lo que hoy por hoy constituye la regulación del financiamiento de las campañas electorales en los Estados Unidos.

Para las campañas presidenciales hay un tipo especial de financiamiento, consistente en un fondo de campaña manejado por el tesoro y formado a través del denominado dollar checkoff. Cada contribuyente designa un dólar a

---

<sup>56</sup> ALLEN, Michael P. & PHILLIP, Broyles. "Reformas al Financiamiento de Campañas y Contribuciones de Familias Ricas Capitalistas a la Campaña Presidencial". *Social Science Quarterly*, Vol. 72, número 4, diciembre de 1991, pp. 738-750.

aquel fondo, de manera individual y opcional, y los rendimientos producidos por la cantidad reunida son transferidos a dicho fondo de campaña. La condicionante del subsidio público es que si el candidato elige este, no puede optar ya por el financiamiento privado.

En Estados Unidos hay distintas etapas dentro de la elección presidencial, cada una de las cuales tiene su propia reglas y límites en las contribuciones públicas. Se trata de las primarias, aquellas donde se nombra al candidato presidencial; y, las elecciones generales. El fondo especial para el financiamiento de las campañas presidenciales se destina a subvencionar los gastos de los candidatos en estas fases electorales.

En la primera fase, los candidatos pueden ser elegibles al fondo si cumplen con los siguientes requisitos: a) conseguir en cada uno de al menos veinte estados, contribuciones de 5.000 dólares con el objeto de sumar un total de 100.000. Las contribuciones deben ser individuales y de 250 dólares o menos. Cada individuo puede contribuir hasta con 1.000 dólares, aunque en realidad, sólo los primeros 250 se consideran para establecer la cuenta de la elegibilidad al fondo público. B) obtener al menos el 10% del voto popular y en caso de no obtenerlo en dos elecciones consecutivas, tienen derecho al fondo si obtienen el 20% en las últimas elecciones primarias. El límite de la contribución es de 10 millones de dólares a nivel nacional y de 200.000 dólares a nivel estatal. Asimismo, por lo que hace a gastos de fondos personales o de familiares cercanos, el límite es de 50.000 dólares.

En las elecciones para nominar al candidato, el requisito para recibir fondos públicos es haber obtenido entre el 5% y el 25% del voto popular en elecciones anteriores (los partidos nuevos, en consecuencia, están privados de dicho financiamiento).

En las elecciones generales, el límite de gasto es el monto del subsidio público, esto es, en las elecciones de 1988 fue de 46,1 millones de dólares para cada uno de los partidos mayores.

Por otro lado, para las campañas electorales de las dos cámaras pueden distinguirse cuatro tipos de fondos: los individuales, los provenientes de los PACs, de partidos políticos y de los mismos candidatos.

Contribuciones individuales:

- \$ 1.000 a un candidato por elección.
- \$ 20.000 anuales a un comité nacional de un partido político.
- \$ 5.000 anuales a otro comité.
- \$ 25.000 a todos los comités y candidatos, por año.

Respecto a los PACs, debemos recordar ante todo, que se crearon por iniciativa del congreso en 1971 en un esfuerzo por limpiar el financiamiento de las campañas. La suprema corte dijo de los PACs: “son mecanismos por los cuales un gran número de individuos pueden converger en organizaciones que sirven para amplificar la voz de su preferencia”.

En efecto, los PACs constituyen diferentes tipos de organizaciones: de trabajo, de comercio, cooperativas, corporaciones y el denominado nonconnected, el cual es un tipo de PAC personal, creado por un individuo que regularmente busca posiciones de liderazgo en el congreso. Los PACs son la segunda fuente más importante de financiamiento y los fondos de campaña son proporcionados bajo la forma de dinero, o también contribuyen con trabajadores de campaña. Estos han crecido mucho entre 1974 y los años ochenta, especialmente los creados por la empresa, y se han convertido en uno de los puntos más polémicos de la legislación en los últimos años.

Hay dos diferentes tipos de límites:

A) para el PAC común:

- \$ 1.000 a candidato por elección
- \$ 20.000 a comité nacional de partido político.
- \$ 5.000 a otro comité político.



La observación que cabe hacer aquí es que no están sujetos a límites de contribuciones en términos anuales, como en el caso de los ciudadanos individuales.

B) la ley permite a los PACs calificarse para un límite de contribución más alto por candidato. Se trata de los llamados Multicandidate committe, los cuales tienen que registrarse ante la federal electoral commission (fec) al menos con seis meses de anticipación, además de haber recibido contribuciones de más de 50 personas y contribuir con al menos cinco candidatos. Los límites son los siguientes:

- \$ 5.000 a cualquier candidato, por elección.
- \$ 15.000 a un comité nacional de partido político.
- \$ 5.000 a otro comité político.

La siguiente fuente la constituyen los partidos políticos, los que de hecho han tendido a decrecer en el financiamiento de las campañas del congreso, a partir de la década de los setenta. De ello hay dos interpretaciones: para algunos, la declinación es una evidencia del rol desproporcionadamente creciente jugado por los PACs, mientras que para otros, es un resultado de las modificaciones a las leyes, que restringieron a los partidos de la asistencia total a sus diferentes candidatos. Los límites son los siguientes:

Candidatos a la cámara de representantes:

- \$ 10.000 del comité nacional.
- \$ 10.000 del comité de campaña.
- \$ 10.000 del comité de partido estatal.

Candidatos al senado:

- \$ 17.500 del comité senatorial y nacional.
- \$ 10.000 del comité estatal.

### **2.11.7. Donaciones de origen extranjero**

Sobre las donaciones de origen extranjero, la legislación norteamericana hizo algunas precisiones después de Watergate.

Si bien, la ley de 1971 ya las prohibía, la revelación de contribuciones filipinas y griegas a la campaña de Nixon llevó a precisar más la definición de “extranjero”. Así pues, toda persona que no sea ciudadano de Estados Unidos y no cuente con un permiso permanente, no puede hacer contribuciones.

### **2.11.8. Los gastos independientes**

Sobre los “llamados gastos independientes” encontramos un amplio debate antes de que se legisle de algún modo. Estos se definen como aquellos producidos con la finalidad de defender o atacar a un candidato claramente identificado y que no está hecho con ninguna cooperación directa, indirecta, consentimiento, requerimiento, sugerencia o consulta que directa o indirectamente, implique al candidato, su comité autorizado o su agente.

El problema tiene varias aristas. Por un lado, se puntualiza que, dada la “debilidad” de los partidos norteamericanos – en comparación a los existentes en Europa- este tipo de fuentes es muy importante para respaldar la campaña de los candidatos, sin que intervengan estos directamente. Es, además, una manera de alentar la participación ciudadana en la política. Pero por otro lado, la corrupción a que puede dar lugar es el lado negativo de dicha fuente.

Un argumento sobre la legalidad de las limitaciones a esta fuente lo dio la corte suprema al decir que el acto de contribuir tiene un valor simbólico, y la comunicación del contribuyente con el candidato no aumenta con las cantidades aportadas. El resultado final fue que no se pusieron tope a las contribuciones, defendiendo la idea de la

participación ciudadana en el proceso político-electoral. Tal medio se ha constituido en la principal vía para superar y evadir legalmente los diferentes límites antes mencionados.

Los propios candidatos, desde 1976, no tiene límites de gasto. Junto con Gran Bretaña, Estados Unidos limitó tradicionalmente los gastos que pudieran efectuar los candidatos. Pero el tribunal supremo declaró inconstitucional dicho límite en aquel año, bajo el argumento de que limitaba la libertad de expresión.

Considerando que las legislaciones electorales son básicamente producto de la correlación de fuerzas existente en el momento de su promulgación, cabe preguntarse qué razones tendrían demócratas y republicanos para convergir, sin que ello significara unanimidad en las posiciones, en la necesidad de las reformas de los setenta.

En realidad, cuando common cause presionó para la reforma, los demócratas liberales de la cámara estaban también por presionar para la reforma del financiamiento. Algunos republicanos, a su vez, vieron que se deterioraba su margen financiero, no obstante que, históricamente, tienden a recaudar más dinero que los demócratas en las campañas del congreso. La razón parecía estar en que los demócratas tendían a retener el control de las dos cámaras y, en consecuencia, a recibir cada vez más las contribuciones privadas. De tal manera, los republicanos también estaban interesados en legislar el financiamiento.

Con el objeto de que se aprobasen las reformas, la función de common cause en ambas cámaras era trabajar sobre todo con los “indecisos” con el tiempo anticipado necesario que, en el caso del senado, podía ser de entre 6 meses y un año antes de que se produjese la votación definitiva.

### **2.11.9. Fiscalización y control**

Los órganos encargados de la fiscalización y control de los gastos electorales dependen del ejecutivo, lo cual no ha dejado de ser objeto de disputa entre republicanos y demócratas. En Estados Unidos, dicha función está encomendada a la federal election commission (fec), creada expresamente para ello en el año de 1974, organizada formalmente en abril de 1975.

La fec es el principal centro de datos sobre informes y declaraciones de los gastos y está obligada a hacerlos disponibles al público. Así mismo, dicta las normas que considere necesarias para la aplicación efectiva de la ley; puede emprender una acción civil por cualquier acto o práctica violatoria de la ley, sin requerir de la participación necesaria del fiscal general. Este interviene en caso de que la fec encuentre indicios de violación y de aviso al fiscal, mismo que deberá informar a la comisión durante todo el tiempo que dure el proceso de investigación.

Una de las principales disputas sobre dicho órgano, hasta el momento, se refiere a los criterios de designación de los miembros que la componen. Inicialmente se constituía de 6 miembros, 2 designados por el presidente, 2 por el vocero del congreso y 2 por el presidente del senado. Tras los reclamos de que, con base en el principio de separación de poderes, el congreso debía estar excluido de atribuirse para sí mismo la autoridad de designar a los miembros de una comisión con esos poderes, en 1976 las enmiendas de la ley incluyeron que los miembros serían designados por el presidente de la nación y confirmados por el senado. Adicionalmente, hay 2 miembros sin derecho a voto; y no más de 3 de los miembros con ese derecho pueden estar afiliados al mismo partido político.

Los instrumentos usados por la fec para garantizar que la ley se cumpla son: los advisory opinion, voluntary compliance y las auditorías. Los primeros son informes por escrito que sirven como guía a candidatos y partidos sobre como cumplir con lo que la ley establece; y los segundos, son acuerdos que busca la comisión antes de iniciar alguna acción judicial, una vez que descubre alguna violación de la ley. Sus reuniones son abiertas al público, y edita semanalmente un boletín informativo gratuito para los ciudadanos.

Finalmente, respecto de las sanciones para los candidatos que no cumplan con las obligaciones de informar sobre sus gastos e ingresos, está la prohibición de presentarse de nuevo a la elección por el siguiente período. Se puede también imponer hasta un año de prisión o bien una multa de hasta 25 mil dólares si alguien comete una violación que suponga más de mil dólares.

### **2.12. Financiación de partidos políticos en Finlandia**

Hasta 1966 el sistema de financiación de los partidos políticos se basó fundamentalmente, como en Suecia, en las cuotas de los afiliados. La Ley de 1967 abrió las puertas a las subvenciones públicas para los partidos. Los recursos económicos se otorgan según los escaños obtenidos en el parlamento, lo que convierte a las elecciones en una competencia por el poder, pero también para la obtención de recursos económicos necesarios para la supervivencia de las fuerzas políticas.

Los cinco principales partidos políticos se ven altamente beneficiados desde el momento en que cuentan con un buen porcentaje de escaños en el parlamento. La subvención pública es la principal fuente de recursos económicos para los partidos políticos de Finlandia. Este tipo de recursos es mucho más importante que las cuotas provenientes de los afiliados y las donaciones.

### **2.13. La financiación de los partidos políticos en Francia**

A partir de la existencia de las leyes de 1988 y 1990, nacidas al calor de ciertas irregularidades financieras, los partidos están obligados a declarar públicamente el patrimonio de cada candidato y a limitar los gastos electorales a un máximo de 500.000 francos por candidatura. Si el candidato obtiene por lo menos un 5% de los votos en la primera vuelta, sus gastos de campaña le serán parcialmente reembolsados.

El Estado proporciona ayuda financiera a los partidos según el número de diputados, esto es, da más a quien más tiene, pero también garantiza la igualdad de oportunidades mediante el acceso gratuito e igual a todos los medios de comunicación, independientemente del peso político de cada fuerza. El recurso a donaciones de las empresas ha sido abolido en diciembre de 1994 debido a la proliferación de casos de corrupción.

A partir de 1993 aquellos partidos que logren presentar al menos 50 candidatos en todo el país, tienen derecho a recibir ayudas del Estado. Esta cláusula, aunque limita las posibilidades de las candidaturas independientes, no impide la supervivencia política de partidos extraparlamentarios.

Las actividades irregulares y las acusaciones de corrupción; sin embargo, no han cesado e incluso muchos piensan que, con la descentralización (es decir, con la politización de cargos antes exclusivamente administrativos), se han multiplicado.

Los casos detectados tienen que ver habitualmente más con el tráfico de influencias que con el enriquecimiento personal, una peculiaridad también muy francesa e indisoluble del sistema electoral mayoritario: el vínculo directo entre electores y elegidos obliga a los diputados a ser mucho más prudentes si es que desean verse reelegidos. Actualmente se contempla el endurecimiento de los mecanismos de vigilancia sobre el patrimonio de los partidos y la concesión de contratos públicos.

### **2.14. Italia: financiación gubernamental**

La primera ley de financiamiento de partidos políticos se introdujo en 1974, pero falló para calmar la acalorada controversia y desacuerdos que caracterizaron el debate que precedió a su aprobación. Con posterioridad, fue enmendada subsecuentemente en los años de 1978, 1980, 1981, 1982 y 1985. La segunda y la tercera ley, extendieron la financiación pública de campaña a los partidos políticos para elecciones regionales y elecciones en el parlamento europeo.

Bajo la actual legislación, se proveen directamente a los partidos políticos fondos gubernamentales por la cantidad de 30 billones de liras como reembolso por gastos de campaña. El 20% del total de la cantidad es dividido equitativamente entre los partidos calificados. El remanente de esta suma se distribuye proporcionalmente entre ellos de acuerdo con el número de votos recibidos por cada partido.

Además, se agrega una contribución anual que en 1981 ascendía a 886 millones de liras, mismas que estaban a la disposición de los grupos parlamentarios para el manejo ordinario de sus gastos. Esta suma es distribuida en forma proporcional al número de votos recibidos. La ley no impone condiciones especiales para el uso de las contribuciones y deja la distribución interna de los fondos al criterio de cada partido. Sin embargo, cualquier otra contribución está prohibida cuando es desembolsada, bajo cualquier forma, directa o indirectamente por órganos de la administración pública, agencias gubernamentales, o por compañías privadas (de las cuales el 20% de su capital es controlado por el Estado, y es hecha en favor de partidos políticos, sus organizaciones internas, grupos parlamentarios, candidatos o miembros del parlamento nacional y europeo, y candidatos oficiales electos a nivel regional, provincial y local). La misma prohibición se aplica a las contribuciones o financiamientos entregados a secretarías políticas y otros funcionarios con responsabilidades políticas o administrativas en cualquier nivel: nacional o local.

#### **2.14.1. Fondos indirectos**

Se efectúan transmisiones gratuitas en los medios de comunicación masiva dirigidas a los grupos representados en el parlamento y otros grupos sociales de relevancia. Este tiempo de transmisiones debe ser registrado y monitoreado en forma minuciosa por un comité especial del parlamento. No hay exención de impuestos o créditos a los contribuyentes, pero se ha sugerido que esta medida sería razonable.

#### **2.14.2. Financiación privada: fuentes domésticas**

El financiamiento privado se permite a las entidades de negocios ya sean domésticas o foráneas y a grupos organizados o individuos. La ley establece que cuando tales contribuciones son hechas por entidades privadas de negocios deben tener mayoría de votos de sus integrantes y deben ser registradas dentro de sus hojas de balance. Todas las contribuciones, en cualquier forma, hechas por estas entidades, por individuos privados y grupos, a cualquier receptor mencionado en la sección precedente deben ser reportadas al presidente de la cámara de diputados en un documento firmado conjuntamente por el contribuyente y el receptor, cuando la contribución exceda de 5 millones de liras durante un año. Sin embargo, en la ley no se encuentran límites para el monto de las contribuciones o los gastos del partido.

#### **2.14.3. Fuentes extranjeras**

En relación con estas contribuciones, la ley simplemente especifica que deben ser reportadas sólo por el receptor. Con esta medida, la ley abre la puerta a cualquier contribución, de cualquier monto, que pueda ser entregada por un estado extranjero, un ciudadano extranjero o una compañía sin ninguna obligación de reportar por su parte.

#### **2.14.4. Sanciones**

Las violaciones a la prohibición establecida para el financiamiento y contribuciones por órganos de la administración pública, otras agencias y compañías controladas por el estado, o compañías privadas cuando los procedimientos adecuados no puedan ser seguidos, conllevan penalidades de seis meses a tres años de prisión, y multas por el triple del monto de la contribución para el contribuyente y el receptor. La ley de 1981 establece una pena adicional. Cuando la corte toma una decisión en el sentido de que han sido hechas contribuciones ilegales en favor de partidos políticos, sus organizaciones internas o grupos parlamentarios, el monto del financiamiento gubernamental se reduce en una cantidad igual a dos veces la suma recibida ilegalmente.

En relación con las contribuciones privadas, el no sujetarse al requerimiento de reportes y procedimientos, o reportar en falso, conlleva una multa de dos a seis veces el monto no reportado. Adicionalmente, se impone la descalificación temporal, como lo señala el artículo 28 del código criminal. Por irregularidades en la compilación de los comprobantes y por fallas en la aplicación del procedimiento establecido; la ley simplemente señala que la financiación pública se suspenda hasta que se hayan subsanado éstas. Cualquier controversia será de la competencia de las oficinas de los presidentes de las dos cámaras.

## 2.15. Suecia

Desde los años veinte hasta 1965 los partidos se financiaban fundamentalmente en base a las cuotas de sus afiliados. Desde 1966 el Estado concede subvenciones a los partidos en forma de ayudas a los gastos de funcionamiento y de subvenciones a los grupos con representación parlamentaria: todos los partidos con al menos un escaño, o el 2,6% de los votos nacionales, reciben 239.000 coronas suecas anuales por escaño obtenido en el parlamento.<sup>57</sup>

Dado que el resultado electoral es fundamental para asegurar el futuro financiero y político de los partidos. También existen ayudas públicas para gastos de secretaría de los diputados, y para acceder a ellas se requiere un mínimo de un escaño o el 4% de los votos nacionales. Desde 1969 también se otorgan subvenciones a los partidos desde las corporaciones regionales y locales, y desde 1975 a los medios de comunicación vinculados (indirectamente) a los partidos. Además el Estado también financia las escuelas organizadas por los partidos para la educación de sus cuadros y el reclutamiento de las élites políticas. Actualmente más del 50% de las arcas de los partidos proceden de fondos públicos, configurando uno de índices de subvención pública más altos de Europa. En virtud de este generoso sistema de financiación y pese a la pérdida continua de militantes desde principios de los ochenta, para los partidos resulta más interesante ganar o asegurar votos que conseguir nuevos afiliados.

Suecia es uno de los ejemplos más claros de los cambios que conlleva la financiación pública de los partidos, cambios que afectan el papel de éstos, al de los afiliados y al propio sistema de representación política. Este proceso de "acercamiento - dependencia - identificación" de los partidos con el Estado, que se acelera desde principios de los ochenta, es paralelo en Suecia a un declive espectacular de la confianza y de la identificación del electorado con ellos y a un aumento de la centralización y de la estratificación de las propias fuerzas políticas tradicionales. El pueblo sueco cuenta ahora con partidos políticos más eficaces, pero más alejados de él. Son unos partidos menos atentos a la opinión de sus afiliados y de sus electores y por lo tanto son menos aptos para cumplir su papel tradicional de intermediarios entre el Estado y la sociedad; o bien, como canales viables de representación política.

Este fenómeno explica en parte que en los países nórdicos estén surgiendo fuerzas "anti-partido" o sumamente críticas con el orden establecido.

En el año fiscal 1990 - 1991 el valor de la financiación a los partidos políticos fue de 132,2 millones de coronas suecas. Los fondos son pagados a los partidos y no a los candidatos individualmente. El subsidio consiste en apoyo al partido y apoyo secretarial. Sólo los partidos que participan en las elecciones parlamentarias tienen derecho a recibir fondos.

El monto del apoyo al partido depende de su actuación electoral en las dos últimas elecciones. Un partido que no ha recibido el 4% del voto nacional necesario para que se le asignen escaños en el parlamento, todavía tiene derecho al fondo estatal, si recibe el 2,5% del total del voto popular.

Todo tipo de subsidio va en relación con el número de escaños con que el partido cuente en el parlamento. No hay condiciones en relación con el uso de los subsidios, ni ningún mandato que obligue a la justificación de la forma en que se hayan erogado.

No hay límite para el monto de contribuciones privadas ni tampoco en lo que se refiere a fuentes extranjeras. Tampoco se exigen procedimientos de auditoría ni se contemplan en las leyes sanciones penales; y, en caso de que existiera alguna irregularidad, se calificará conforme a lo dispuesto en el código penal sueco.

---

<sup>57</sup> AUBET, María José. Democracias Desiguales. Cultura Política y Paridad en la Unión Europea. Barcelona, Ediciones del Serbal, 1995, p. 521.

**Capítulo 3**  
**El sistema de financiamiento de los**  
**partidos políticos en España**

### 3.1. España: estado de la financiación de los partidos políticos

La transición a la democracia en España iniciada a mediados de la década de los setenta dió lugar a que muchas fuerzas políticas se expresaran en las contiendas electorales y, a medida que transcurrían diferentes períodos de elecciones, varias desaparecieron de la escena política al no contar con suficiente apoyo electoral.

El triunfo del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), en 1982, y el naufragio de la UCD, así como las mayorías absolutas que los socialistas alcanzaron en dos elecciones consecutivas en el congreso de los diputados<sup>1</sup>, apuntaban a un sistema de partido predominante, pero en realidad los últimos resultados de las elecciones generales de 1996 y del 12 de marzo de 2000 nos muestran un sistema multipartidista altamente competitivo. Esta situación muestra un incremento en la competitividad partidista, misma que ha favorecido el tratamiento renovado del tema de la financiación de los partidos políticos.

El actual sistema de financiación de los partidos políticos español requiere subsanar aspectos fundamentales en su normativa. Existe un grave problema de trato desigual otorgado a las diferentes formaciones políticas y se padece un deficiente control en la contabilidad financiera que llevan a cabo los propios partidos políticos receptores de subvenciones públicas.

Miguel Ángel Presno Linera señala que:

"Las cuestiones que suscita el sistema de financiación de los partidos deben situarse en el ámbito más amplio de la propia legislación sobre esas entidades, también necesitada de una regulación más pormenorizada y en la que se podría incluir, como un aspecto más, su régimen financiero, con el objeto de otorgar un tratamiento jurídico unitario y coherente a todo el fenómeno que representan las formaciones políticas".<sup>2</sup>

El principio fundamental que ha de regir el sistema de financiación de los partidos es el de igualdad de oportunidades entre los mismos.<sup>3</sup> Este principio guarda estrecha relación con los postulados de universalidad e igualdad de las elecciones, los cuales llevan a su vez la impronta del principio de la democracia. De ahí que la igualdad sea estricta y formal en ese ámbito, de igual manera que en la igualdad de trato reservada a los electores, y garantizada por los postulados de universalidad e igualdad. Esto implica que también el principio de igualdad de oportunidades de los partidos políticos debe aplicarse en un sentido estricto.

A este principio han de añadirse, como complementos necesarios para garantizar su eficacia, el de transparencia y el de control efectivo, tanto de la financiación pública como de la privada.

En este mismo tenor, en su sesión del día 18 de mayo de 1994, el Pleno del Congreso de los Diputados procedió a constituir la *Comisión no Permanente para el Estudio de la Financiación de los Partidos Políticos*. A esta comisión se le encargó el estudio de la financiación de los partidos políticos y que analizara las transformaciones precisas para lograr la transparencia en el manejo que los recursos económicos de los partidos políticos y sobre sus fuentes de financiación. Esta resolución del Congreso de los Diputados fue producto del caso "Filesa", relativo a las fuentes de financiación del Partido Socialista Obrero Español.

<sup>1</sup> El PSOE en 1982 y 1986 obtuvo la mayoría absoluta en las elecciones generales al Congreso de los Diputados.

<sup>2</sup> PRESNO LINERA, Miguel Ángel. "La Reforma del Sistema de Financiación de los Partidos Políticos". Revista Española de Derecho Constitucional. Año 19, Número 57, Septiembre - Diciembre 1999, p. 205.

<sup>3</sup> PRESNO LINERA, Miguel Ángel. Op. Cit., p. 205.

### 3.1.1. Igualdad de oportunidades

Cualquier reforma o modificación que se contemple sobre la Ley Orgánica 3/1987 sobre la Financiación de Partidos Políticos debe incorporar, necesariamente, la realización del principio de igualdad de oportunidades entre las diferentes formaciones políticas, eliminando el trato desigual en las subvenciones estatales anuales, que se determinan en función del número de escaños y votos obtenidos por cada partido político en las últimas elecciones al Congreso de los Diputados.<sup>4</sup>

El artículo 3.1 de la Ley Orgánica 3/1987 sobre financiación de los partidos políticos establece que "el Estado otorgará a los partidos políticos con representación en el Congreso de los Diputados conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/1985, de Régimen Electoral, subvenciones anuales no condicionadas, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, para atender sus gastos de funcionamiento ordinario".<sup>5</sup>

Estos criterios ya se tienen en cuenta para otorgar las subvenciones públicas por gastos electorales, y no parece justificada su utilización de nuevo para el reparto de las cantidades destinadas a los costes de funcionamiento ordinario, salvo que se supriman las subvenciones específicas por gastos electorales y se establezcan los resultados electorales como el único baremo a tener en cuenta para la financiación estatal, como sucede en Alemania.<sup>6</sup>

### 3.1.2. Contexto político

La constitución de 27 de diciembre de 1978<sup>7</sup> reconoce en su artículo sexto la existencia de los partidos políticos; a su vez, la ley para la reforma política establece una serie de disposiciones institucionales para normar la vida política democrática, tales como el derecho al sufragio universal, el sistema bicameral y el sistema electoral.

El artículo 6º de la Constitución española señala:

"Art. 6.º Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos."<sup>8</sup>

Ha tenido importantes repercusiones la imbricación de los partidos políticos con la representación política:

"Los partidos políticos, tal y como lo establece el artículo 6º constitucional, ejercen funciones de fundamental importancia en el Estado Actual, en cuanto expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Pero, sin perjuicio de lo anterior, lo cierto es que el derecho a participar corresponde a los ciudadanos, y no a los partidos, que los representantes elegidos lo son de los ciudadanos y no de los partidos, y que la permanencia en el cargo no puede depender de la voluntad de los partidos sino de la expresada por los electores a través del sufragio expresado en elecciones periódicas."<sup>9</sup>

El tribunal constitucional sentencia:

<sup>4</sup> Artículo 3.2 de la Ley Orgánica 3/1987 sobre Financiación de Partidos Políticos.

<sup>5</sup> Artículo 3.1 de la Ley Orgánica sobre Financiación de los Partidos Políticos.

<sup>6</sup> PRESNO LINERA, Miguel Ángel. *Op. Cit.*, p. 209.

<sup>7</sup> BOE número 311, de 29 de diciembre [RCL 1978, 2836].

<sup>8</sup> Artículo 6.º de la Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978 (BOE núm. 311, de 29 diciembre [RCL 1978, 2836]).

<sup>9</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 5/1983 [RTC 1983, 5], F 4



"Una vez elegidos, los representantes no lo son de quienes los votaron sino de todo el cuerpo electoral, y titulares, por tanto, de una función pública a la que no pueden poner término decisiones de entidades que no son órganos del Estado, en el sentido más amplio del término."<sup>10</sup>

En España se regula la financiación de los partidos políticos desde la instauración de la democracia, a través de la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos.<sup>11</sup> Dicho ordenamiento jurídico en su artículo 6º establece:

"Artículo 6º. La Administración del Estado financiará las actividades de los partidos con arreglo a las siguientes normas:

a) Cada partido percibirá anualmente una cantidad fija por cada escaño obtenido en cada una de las dos Cámaras y, asimismo, una cantidad fija por cada uno de los votos obtenidos por cada candidatura a cada una de las dos Cámaras.

b) En los Presupuestos Generales del Estado se consignará la cantidad global destinada a estos fines, así como los criterios para distribuirla con sujeción a lo dispuesto en el artículo anterior.

c) Reglamentariamente se determinará el régimen de distribución de las cantidades mencionadas en el apartado a) cuando los partidos hubieran concurrido a las elecciones formando parte de federaciones o coaliciones."<sup>12</sup>

España es un ejemplo del tránsito de un régimen a otro (por la vía pacífica), donde el tema del financiamiento de los partidos cobra importancia para la competencia partidaria, la gobernabilidad y la democracia. Pero es igualmente ejemplo de un país que al volver a la vida democrática no estaba habituado al apoyo de las actividades partidarias, especialmente en lo relativo a la financiación de los partidos políticos y, asimismo, éstos se enfrentaban a una competencia novedosa y efectiva que requería de tal apoyo. Esta situación se resolvió de dos maneras: se estableció un sistema de subsidios públicos para compensar los gastos electorales de las primeras elecciones de junio de 1977; y por decisión parlamentaria, posterior a las primeras elecciones, el subsidio público se hizo extensivo a las actividades permanentes de los partidos.

La legislación prevé un subsidio público para todo tipo de elecciones, incluidas las del parlamento europeo. Se contempla el financiamiento proveniente de personas físicas y jurídicas, así como el financiamiento extranjero, pero sólo para las elecciones del parlamento europeo.

La legislación española hace constar la existencia de una subvención estatal anual para atender los gastos de "funcionamiento ordinario" de los partidos políticos, destaca, asimismo, que las subvenciones públicas en las campañas electorales se harán no sólo a los partidos políticos, sino también a federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores.

A partir de 1987, la cantidad destinada a las subvenciones permanentes de los partidos se encuentra consignada en los presupuestos generales del estado.

La legislación contempla que el estado subvencionará gastos que originen las actividades electorales, en función de los resultados arrojados por las mismas. Los grupos parlamentarios reciben una cantidad fija e igual para todos, y a la vez una variable, dependiendo del número de escaños obtenidos por cada uno.

La Ley Orgánica sobre Financiación de Partidos Políticos en su artículo 2º establece:

"Art. 2.º Los recursos económicos de los partidos políticos estarán constituidos por:

1. Recursos procedentes de la financiación pública:

a) Las subvenciones públicas por gastos electorales, en los términos previstos en la Ley Orgánica 5/1985, de Régimen Electoral General.

b) Las subvenciones estatales a los Grupos Parlamentarios de las Cámaras de las Cortes Generales, en los términos previstos en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado y las subvenciones a los Grupos Parlamentarios de las Asambleas Autonómicas, según establezca su propia normativa.

<sup>10</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 10/1983 [RTC 1983,10], F 4.

<sup>11</sup> Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos.

<sup>12</sup> Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos (BOE núm. 293, de 8 de Diciembre [RCL 1978, 2656]).

- c) Las subvenciones estatales anuales reguladas en la presente Ley.
- 2 Recursos procedentes de la financiación privada:
  - a) Las cuotas y aportaciones de sus afiliados.
  - b) Los productos de las actividades propias del partido político y los rendimientos procedentes de su propio patrimonio.
  - c) Los ingresos procedentes de otras aportaciones en los términos y condiciones previstos en la presente Ley.
  - d) Los créditos que concierten.
  - e) Las herencias o legados que reciban, y, en general, cualquier prestación en dinero o especie que obtengan."<sup>13</sup>

Con respecto a las fuentes de financiación, tanto públicas como privadas, los artículos 3º y 4 disponen:

"Art. 3.º 1. El Estado otorgará a los partidos políticos con representación en el Congreso de los Diputados conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/1985 de Régimen Electoral General, subvenciones anuales no condicionadas, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, para atender sus gastos de funcionamiento ordinario.

2. Dichas subvenciones se distribuirán en función del número de escaños y de votos obtenidos por cada partido político en las últimas elecciones a la indicada Cámara.

Para la asignación de las indicadas subvenciones, se dividirá la correspondiente consignación presupuestaria en tres cantidades iguales. Una de ellas se distribuirá en proporción al número de escaños obtenidos por cada partido político en las últimas elecciones al Congreso de los Diputados, y las dos restantes proporcionalmente a todos los votos obtenidos por cada partido en dichas elecciones. No se computarán los votos obtenidos en aquellas circunscripciones en que no se hubiere alcanzado el 3 por 100 de los votos válidos exigidos en el artículo 163.1, a), de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

3. Las subvenciones a que hacen referencia los números anteriores, serán incompatibles con cualquier otra ayuda económica o financiera incluida en los Presupuestos Generales del Estado, salvo las señaladas en los apartados a) y b) del número 1 del artículo 2 de la presente Ley."<sup>14</sup>

"Art. 4.º 1. Los partidos políticos podrán recibir aportaciones no finalistas, dentro de los límites y con arreglo a los requisitos y condiciones establecidos en la presente Ley.

2. Las aportaciones procedentes de personas jurídicas requerirán acuerdo adoptado en debida forma por el órgano social competente al efecto.

3. No obstante lo anterior, los partidos no podrán aceptar o recibir, directa o indirectamente.:

a) Aportaciones anónimas, cuando la cuantía total de las recibidas en un ejercicio económico anual sobrepase el 5 por 100 de la cantidad asignada en los Presupuestos Generales del Estado en ese ejercicio para atender la subvención pública a los partidos políticos prevista en el artículo anterior.

b) Aportaciones procedentes de una misma persona física o jurídica, superiores a la cantidad de 10.000.000 de pesetas al año.

c) Aportaciones procedentes de empresas públicas ni de empresas que, mediante contrato vigente, presten servicios o realicen obras o suministros para alguna Administración Pública."<sup>15</sup>

Por su parte, el artículo 5º regula lo relativo a la aportaciones del extranjero y estipula:

"Art. 5.º 1. Los partidos políticos podrán recibir aportaciones no finalistas, procedentes de personas extranjeras con los límites, requisitos y condiciones establecidas en la presente Ley, y siempre que se cumplan, además, los requisitos de la normativa vigente sobre el control de cambios y movimiento de capitales.

3. No obstante lo anterior, los partidos no podrán aceptar cualquier forma de financiación por parte de Gobiernos y organismos públicos extranjeros, sin perjuicio de las subvenciones de funcionamiento establecidas por el Parlamento Europeo."<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Artículo 2 de la Ley Orgánica sobre Financiación de Partidos Políticos.

<sup>14</sup> Artículo 3 de la Ley Orgánica sobre Financiación de Partidos Políticos.

<sup>15</sup> Artículo 4 de la Ley Orgánica sobre Financiación de Partidos Políticos.

<sup>16</sup> Artículo 5 de la Ley Orgánica sobre Financiación de Partidos Políticos.

"Art. 6.º El importe de las aportaciones a que se refieren los artículos cuatro y cinco, se abonará exclusivamente en cuentas de Entidades de crédito, cuyos únicos ingresos serán los procedentes de las mismas."<sup>17</sup>

"Art. 7.º El incumplimiento por los partidos políticos de las prohibiciones establecidas en los artículos cuatro y cinco, dos, será sancionado con multa equivalente al doble de la aportación ilegalmente aceptada."<sup>18</sup>

"Art. 8.º Sólo podrán resultar comprometidos por los partidos políticos hasta el 25 por 100 de los ingresos procedentes de la financiación pública contemplada en los apartados b) y c) del artículo dos, 1, para el pago de anualidades de amortización de operaciones de crédito."<sup>19</sup>

Se contempla otorgar dos millones de pesetas por cada escaño obtenido en el Congreso de los Diputados y en el Senado; 75 pesetas por cada uno de los votos conseguidos por cada candidatura al Congreso, uno de cuyos miembros al menos, hubiera ganado escaño de Diputado; 30 pesetas por cada uno de los votos logrados por cada candidato que hubiera conquistado escaño de Senador. Para las elecciones a las Cortes Generales, o a cualquiera de sus cámaras, el límite de los gastos electorales proveniente de fondos públicos será el que resulte de multiplicar por 40 pesetas el número de habitantes con derecho a votar en cada circunscripción donde presente sus candidatos cada partido, federación, coalición o agrupación.<sup>20</sup>

Los partidos pueden, asimismo, solicitar adelantos con cargo a las siguientes elecciones, con una antelación de tres años.

Un señalamiento crítico sobre los criterios de distribución, discutido en el inicio de la transición democrática española, lo constituyó el que se premiaba por tercera vez a los partidos parlamentarios, bajo el criterio de los votos (esto es, el porcentaje de votos obtenidos en la elección, la cantidad fija e igual para los grupos parlamentarios y aquella de acuerdo al número de miembros de cada uno). Al mismo tiempo, se defendía la utilización única del criterio de los votos para proceder a la distribución de las subvenciones, y suprimir la referencia de los escaños. De lo contrario, se decía, se marginaba sistemáticamente a los grupos extraparlamentarios.

Con respecto a las prohibiciones en la regulación del funcionamiento hay que señalar que son básicamente de dos tipos: las donaciones provenientes de la administración y las de origen extranjero (salvo, como arriba se apuntó, para el parlamento europeo y aquellas consignadas en la ley como aportaciones "no finalistas" procedentes de personas extranjeras). Las primeras parecen haberse hecho para las elecciones generales de 1977, tratando con ello de evitar que el partido apoyado desde el gobierno fuera acusado de obtener determinadas ventajas económicas de la administración. Mientras que las segundas, para salvaguardar la independencia de los partidos nacionales frente a intereses extranjeros.

La ley también señala límites a la financiación privada en los siguientes términos: los partidos no podrán aceptar o recibir, directa o indirectamente, aportaciones anónimas cuando la cuantía total de las recibidas en un ejercicio económico anual sobrepase el 5% de la cantidad asignada en los presupuestos generales del estado. Adicionalmente, se prohíben aportaciones de una misma persona física o jurídica superiores a la cantidad de 10 millones de pesetas al año.

Otros tipos de fuentes de financiación privada contempladas por la legislación son: las cuotas y aportaciones de los afiliados, créditos concertados, herencias o legados, y el que sea producto de las actividades propias del partido político, así como los rendimientos procedentes de su propio patrimonio.

El objetivo de la financiación indirecta, es dar eficacia práctica al principio de igualdad de oportunidades en que se inspira la regulación de las campañas electorales, así como dar cumplimiento al principio del pluralismo político que está en la base del ordenamiento constitucional.

<sup>17</sup> Artículo 6 de la Ley Orgánica sobre Financiación de Partidos Políticos.

<sup>18</sup> Artículo 7 de la Ley Orgánica sobre Financiación de Partidos Políticos.

<sup>19</sup> Artículo 8 de la Ley Orgánica sobre Financiación de Partidos Políticos.

<sup>20</sup> Artículo 175 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral.

Por otra parte, se establece el derecho a espacios gratuitos para los partidos políticos, las federaciones, las coaliciones y las asociaciones de electores en períodos de campañas electorales. Señala que se pueden colocar los carteles de propaganda electoral, de modo gratuito, en lugares reservados por los ayuntamientos respectivos, y precisa que la distribución de lugares se hará de modo equitativo a todas las candidaturas.

La ley señala que bajo la dirección de la junta electoral central está una comisión de radio y televisión que propone la distribución de espacios gratuitos de propaganda electoral. Esta comisión está integrada por un representante de cada partido, federación o coalición que cuente con representación en el congreso de diputados. Es posible la formación de este tipo de comisiones para propaganda regional o local, bajo las direcciones de las juntas electorales provinciales respectivas.

La cesión de locales oficiales y lugares públicos para actos de campaña también está contemplada, con base en dos criterios: uno, el fundamental, que es el principio de igualdad de oportunidades; otro, el “subsidiario”, con base en los resultados de las últimas elecciones, esto es, un partido que haya ganado en una circunscripción determinada tendrá prioridades sobre los otros.

También contempla la subvención estatal por gastos originados por el envío directo y personal de sobres y papeletas electorales o propaganda.

Los espacios gratuitos a que tienen derecho los partidos políticos en televisión y radio públicos se distribuyen de la siguiente manera: 10 minutos para quienes no concurren o no tuvieron representación en la elección anterior; 15 minutos para quienes no alcanzaron el 5% del total de votos válidos; 30 minutos para quienes tuvieron entre el 5% y el 20%; 45 minutos para aquellos con al menos un 20% del total de votos.

Otro requisito para acceder a este tipo de financiación directa es que los partidos presenten candidatos en más del 75% del ámbito de difusión o programación del medio de que se trate. Los que no cumplan este requisito tienen derecho a 15 minutos de emisión en la programación general de los medios nacionales si hubieren obtenido el 20% de los votos.

### **3.1.3. Gastos electorales**

Los gastos electorales son aquellos que realizan los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones participantes en las elecciones desde el día de la convocatoria hasta el de la elección. Los conceptos comprendidos son la confección de sobres y papeletas electorales; propaganda y publicidad indirecta o indirectamente dirigida a promover el voto a sus candidaturas, sea cual fuere la forma y el medio que se utilice; alquiler de locales para la celebración de actos de campaña electoral; remuneraciones o gratificaciones al personal no permanente que presta sus servicios a las candidaturas; medios de transporte y gastos de desplazamiento de los candidatos, de los dirigentes de los partidos, asociaciones, federaciones o coaliciones, y del personal al servicio de la candidatura; correspondencia y franqueo; intereses de los créditos recibidos para la campaña electoral, devengados hasta la fecha de percepción de la subvención correspondiente; y cuantos sean necesarios para la organización y funcionamiento de las oficinas y servicios precisos para las elecciones.

### **3.1.4. Fiscalización y control**

Por lo que respecta a la organización electoral, se establecieron tres juntas en niveles diferenciados: la junta electoral central (JEC), las juntas provinciales y las de zona. Además de éstas, el Tribunal de Cuentas también se encarga de la fiscalización y control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos.

Cada partido debe contar con un sistema de control interno que garantice la adecuada intervención y contabilidad de todos los actos y documentos. Los partidos políticos, dice la ley, deben llevar registros contables, los cuales deberán contener: un inventario anual de todos los bienes; la cuenta de ingresos, esto es, la cuantía de cuotas y aportaciones, las subvenciones estatales y los rendimientos provenientes de sus actividades como partido; contendrá también la cuenta de gastos de personal, de bienes y servicios corrientes, gastos financieros de préstamos, y gastos de las

actividades propias del partido. Finalmente, las operaciones de capital referentes a créditos, inversiones, deudores y acreedores.

Debe haber un administrador electoral general, responsable de los ingresos y gastos, para las candidaturas presentadas en más de una provincia; dentro de una misma provincia, las varias candidaturas, en caso de que las haya, tienen un administrador común, pero en cualquier caso, los administradores de las candidaturas actúan bajo la responsabilidad de un administrador general.

Estos administradores solicitan a la JEC los adelantos económicos para las campañas electorales. Les notifican sobre la apertura de cuentas de los partidos, en las cuales ingresan todos los fondos para gastos electorales que se pagan con cargo a esas cuentas. En suma, la JEC se ocupa de la fiscalización de los gastos electorales de los partidos, además de otras funciones como las de administrar el censo, organizar las secciones y mesas electorales, realizar el escrutinio general y proclamar a los elegidos.

Estas juntas informan al Tribunal de Cuentas sobre su actividad fiscalizadora. Este último es el órgano máximo para la fiscalización externa de la actividad económico-financiera de los partidos políticos. Todo partido político que recibe subvención estatal debe presentar su contabilidad ante este tribunal con la documentación probatoria respectiva.

En todo momento, las juntas están habilitadas para recabar información sobre el estado de las cuentas de los partidos, y finalizada la campaña electoral se pronuncian sobre su regularidad.

Este sistema de fiscalización ha merecido observaciones sobre sus ventajas y deficiencias. Las primeras se refieren a la centralización de los aspectos económicos de las campañas, la cual facilita el control de gastos e ingresos de partidos. Dicha centralización se refiere a las cuentas de los partidos cuyos fondos se destinan sólo a los gastos electorales que pueden cubrirse sólo por medio de aquéllos; también se refiere a la centralización de la responsabilidad sobre el informe de los gastos, mediante la creación del representante de la candidatura.

Las deficiencias se refieren, a su vez, a que en la práctica el representante de la candidatura tiene tal amplitud de funciones que impide dedicarse exclusivamente a la contabilidad de los gastos y, en realidad, ésta es llevada a cabo por comisiones o personas especializadas de cada partido.

Otra deficiencia es la referente a la publicidad de los gastos e ingresos de los partidos. La ley no exige ninguna forma de publicación de los mismos, de modo que las donaciones sólo pueden ser legalmente conocidas por las juntas. Pero los mecanismos para hacer efectiva la publicidad aparecen tan imprecisamente formulados que, en la práctica, gastos e ingresos son desconocidos.

La imprecisión deriva de que si bien se requiere llevar contabilidad detallada y documentada de los gastos, no se exige mencionar los ingresos y origen de los mismos; por otro lado, tampoco se refiere a las contribuciones cuando el decreto establece que la junta hará públicos el monto, el destino y “cuantos datos estimen oportunos” sobre los fondos. Adicionalmente, no se determina a través de qué medios de difusión las juntas publicaran los informes.

### **3.2. La fiscalización del Tribunal de Cuentas**

Hasta la actualidad el Tribunal de Cuentas ha emitido un total de 11 informes sobre la fiscalización de los partidos políticos. Para la mejor comprensión del lector, a continuación se presenta esquemáticamente una relación de los informes, en donde se detalla la fecha de aprobación del Pleno del Tribunal de Cuentas, la fecha de la resolución de la comisión mixta del Congreso de los Diputados y el Senado, y, la fecha de publicación en el BOE.

<b>RELACIÓN DE INFORMES DE FISCALIZACIÓN DE LA CONTABILIDAD ANUAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS</b>			
<b>Informes de Fiscalización</b>	<b>Aprobado por el Pleno del T. Cu.</b>	<b>Resolución Comisión Mixta</b>	<b>Nº y fecha public. BOE</b>
Informe sobre Contabilidad de los Partidos Políticos. Año 1987 (Nº 102).	27-2-90	26-9-90	Nº 242 9-10-90
Ampliación del Informe sobre la Financiación de los Partidos Políticos del año 1987 (Nº 106).	25-6-90	26-9-90	
Informe sobre la Contabilidad de los Partidos Políticos del año 1988 (Nº 148).	3-2-93	2-12-93	Nº 35 10-2-94
Informe sobre la Contabilidad de los Partidos Políticos. Año 1989 (Nº 197).	10-2-94	23-5-94	Nº 156 1-7-94
Informe sobre la Contabilidad de los Partidos Políticos. Año 1990 (Nº 269).	28-3-96	27-12-96	Nº 91 16-4-97
Informe de Fiscalización sobre la Contabilidad de los Partidos Políticos. Ejercicio 1991 (Nº 275).	30-5-96	27-12-96	Nº 91 16-4-97
Informe de Fiscalización sobre la Contabilidad de los Partidos Políticos. Ejercicio 1992 (Nº 282).	24-7-96	27-12-96	Nº 91 16-4-97
Informe de Fiscalización de la Contabilidad de los Partidos Políticos. Ejercicio 1993 (Nº 361).	30-6-98	9-2-99	Nº 88 13-4-99
Informe de Fiscalización de la Contabilidad de los Partidos Políticos. Ejercicio 1994 (Nº 392).	17-12-98		14-1-2000
Informe de Fiscalización de la Contabilidad de los Partidos Políticos. Ejercicio 1995.	27-5-99		
Informe de Fiscalización de la Contabilidad de los Partidos Políticos. Ejercicio 1996.	24-11-1999		
Informe de Fiscalización de la Contabilidad de los Partidos Políticos. Ejercicio 1997.	24-11-1999	Pendiente	

### **3.2.1. Informe de fiscalización de la contabilidad de los partidos políticos realizado por el Tribunal de Cuentas para el Ejercicio 1997**

La Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos tiene como objetivo fundamental establecer un marco normativo básico que garantice la regularidad y la transparencia de la actividad económica de los partidos políticos. La fiscalización externa de los partidos debe responder a los principios de suficiencia y publicidad a cargo del Tribunal de Cuentas.

Como ya hemos señalado con anterioridad, el artículo 2 de la Ley Orgánica 3/1987 enumera de forma taxativa, los distintos recursos de financiación pública que pueden percibir las Formaciones políticas. Este artículo explicita que los recursos de la financiación pública están constituidos por:

- a) "Las subvenciones públicas por gastos electorales, en los términos previstos en la Ley Orgánica 5/1985 de Régimen Electoral General.
- b) Las subvenciones estatales a los Grupos Parlamentarios de las Cámaras de las Cortes Generales, en los términos previstos en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y el Senado, y las subvenciones a los Grupos Parlamentarios de las Asambleas Autonómicas, según establezca su propia normativa.
- c) Las subvenciones estatales anuales reguladas en la presente Ley."

Durante el ejercicio 1997 se ha convocado elecciones al Parlamento de Galicia, celebradas el 19 de octubre, percibiendo los partidos políticos concurrentes, de acuerdo con los resultados electorales, las subvenciones públicas

previstas en la normativa electoral autonómica correspondiente, como se detalla más adelante para cada formación política.

En el siguiente cuadro se detalla la financiación pública para funcionamiento ordinario entregado a las distintas formaciones políticas, según las comunicaciones remitidas por el Ministerio del Interior, Gobiernos Autonómicos, Cortes Generales, Asambleas Legislativas Autonómicas y las 333 Corporaciones Locales de más de 20.000 habitantes que han contestado a la solicitud de información efectuada por el Tribunal de Cuentas.

<b>SUBVENCIONES DE FUNCIONAMIENTO ORDINARIO</b>						
<b>(En pesetas)</b>						
<b>Formación Política</b>	<b>Gobierno estatal</b>	<b>Gobiernos Autonómicos</b>	<b>Cortes Generales</b>	<b>Asambleas Legislativas Autonómicas</b>	<b>Corporaciones Locales</b>	<b>Total</b>
Bloque Nacionalista Galego	70.127.543	...	19.143.254	27.779.999	18.768.345	135.819.141
Coalición Canaria	86.964.652	...	54.138.493	55.726.500	46.131.477	242.961.122
Convergència Democràtica de Catalunya	...	...	...	...	11.607.485	11.607.485
Convergència i Unió	413.287.937	...	129.273.367	263.035.298	191.034.468	996.631.070
Ezquerria Republicana de Catalunya	47.781.071	...	...	66.797.298	28.772.564	143.350.933
Eusko Alkartasuna	36.466.464	46.179.639	9.571.632	51.210.228	58.593.402	202.021.365
Herri Batasuna	...	67.110.009	...	63.747.955	98.677.812	229.535.776
Iniciativa per Catalunya	88.750.450	...	2.035.716	74.618.592	125.619.731	291.024.489
Izquierda Unida	724.492.766	37.748.730	91.281.595	537.174.852	429.478.805	1.820.176.748
Partido Aragonés	156.997.385	...	...	48.650.996	13.426.272	219.074.653
Partido Nacionalista Vasco	118.466.009	132.006.317	91.327.697	66.531.295	173.473.519	581.804.837
Partido Popular	3.460.065.549	63.759.467	772.862.021	1.704.160.456	1.144.553.595	7.145.401.088
Partit dels Socialistes de Catalunya	530.425.342	...	...	164.447.298	257.579.321	952.451.961
Partido Socialista Obrero Español	2.936.422.808	74.152.024	645.048.554	1.471.129.342	878.973.149	6.005.725.877
Unión del Pueblo Navarro	45.936.523	...	...	61.404.548	5.133.332	112.474.403
Unió Democràtica de Catalunya	...	...	...	...	933.348	933.348
Unió Valenciana	28.102.176	...	9.571.632	23.809.197	9.460.513	70.943.518
Grupo Mixto	...	...	65.151.949	184.484.328	57.370.902	307.007.179
Otras formaciones	...	16.546.803	...	219.963.187	366.914.960	603.424.950
Total	8.744.286.675	437.502.989	1.889.405.910	5.084.671.369	3.916.503.000	20.072.369.943

**Fuente:** Tribunal de Cuentas. Informe de Fiscalización de la Contabilidad de los Partidos Políticos. Ejercicio 1997. Madrid, Tribunal de Cuentas, 2000, p. 14.

A estas cantidades hay que sumar las subvenciones de carácter electoral entregadas por el Ministerio del Interior o por los órganos autonómicos competentes, correspondientes a las elecciones celebradas en 1997 y ejercicios anteriores, por importe de 825.674.474 y 508.977.983 pesetas, respectivamente, con la siguiente distribución entre las distintas formaciones políticas:

<b>SUBVENCIONES ELECTORALES</b>			
<b>(En pesetas)</b>			
<b>Formación Política</b>	<b>Gobierno Estatal</b>	<b>Gobierno Autonómico Diputaciones Forales</b>	<b>Total</b>
Bloque Nacionalista Galego	11.562.308	27.616.756	39.179.064
Coalición Canaria	44.533.141	12.608.193	57.141.334
Convergència i Unió	63.120.405	...	63.120.405
Esquerra Republicana de Catalunya	11.519.383	...	11.519.383
Eusko Alkartasuna	7.792.655	...	7.792.655
Iniciativa per Catalunya	12.449.547	...	12.449.547
Izquierda Unida	217.236.409	63.445.418	280.681.827
Partido Aragonés	33.240.996	5.153.963	38.394.959
Partido Nacionalista Vasco	21.739.298	...	21.739.298
Partido Popular	89.508.453	150.246.980	239.755.433
Partit dels Socialistes de Catalunya	62.244.269	...	62.244.269
Partido Socialista Obrero Español	162.076.826	200.837.548	362.914.374
Unión del Pueblo Navarro	13.430.825	...	13.430.825
Unió Valenciana	1.037.360	...	1.037.360
Grupo Mixto	...	16.860.013	16.860.013
Otras formaciones	74.182.599	32.209.112	106.391.711
<b>Total</b>	<b>825.674.474</b>	<b>508.977.983</b>	<b>1.334.652.457</b>

**Fuente:** Tribunal de Cuentas. Informe de Fiscalización de la Contabilidad de los Partidos Políticos. Ejercicio 1997. Madrid, Tribunal de Cuentas, 2000, p. 15.

### **3.2.2. Informe de fiscalización de la contabilidad de los partidos políticos realizado por el Tribunal de Cuentas para el Ejercicio 1994**

Durante el ejercicio 1994 se han convocado elecciones al Parlamento Europeo y al Parlamento de Andalucía, celebradas el 12 de junio, y al Parlamento Vasco, celebradas el 25 de octubre, percibiendo los partidos políticos concurrentes, de acuerdo con los resultados electorales, las subvenciones públicas previstas en la Ley Orgánica 5/1985 de Régimen Electoral General, la Ley 1/1986 Electoral de Andalucía y la Ley 5/1990 de Elecciones al Parlamento Vasco, como se detalla más adelante para cada formación política.

En el siguiente cuadro se detalla la financiación pública para funcionamiento ordinario entregada a las distintas formaciones políticas, según las comunicaciones remitidas por el Ministerio del Interior, Cortes Generales, Asambleas Legislativas Autonómicas y las 291 Corporaciones Locales de más de 20.000 habitantes que han contestado a la solicitud de información efectuada por el Tribunal de Cuentas.



<b>SUBVENCIONES DE FUNCIONAMIENTO ORDINARIO</b>					
<b>(En pesetas)</b>					
<b>Formación Política</b>	<b>Subvención Estatal</b>	<b>Cortes Generales</b>	<b>Asambleas Legislativas Autonómicas</b>	<b>Corporaciones Locales</b>	<b>Total</b>
Coalición Canaria	91.635.348	63.077.501	...	...	154.712.849
Convergencia Democrática de Catalunya	...	...	...	1.860.000	1.860.000
Convergencia i Unió	468.172.764	101.951.820	233.015.000	187.549.583	990.689.167
Ezquerria Republicana de Catalunya	60.110.412	7.014.432	55.180.000	6.841.596	129.146.440
Euskal Ezkerra	9.730.287	...	22.333.497	10.591.404	32.924.901
Eusko Alkartasuna	34.539.225	7.014.432	48.065.323	66.711.335	166.060.602
Herri Batasuna	...	14.028.852	28.559.714	87.123.222	129.711.788
Iniciativa per Catalunya	101.277.432	...	43.621.000	82.426.953	227.325.385
Izquierda Unida	554.561.696	63.694.500	390.755.102	153.021.824	1.262.033.122
Partido Aragonés	48.471.732	7.014.432	48.590.584	15.070.472	119.147.220
Partido Nacionalista Vasco	122.551.775	65.351.868	52.445.483	121.044.738	361.393.864
Partido Popular	3.421.823.580	498.141.763	1.136.391.947	566.204.135	5.622.561.425
PSC-PSOE	507.692.567	...	143.139.000	233.502.854	884.334.421
Partido Socialista Obrero Español	3.387.968.225	549.194.271	1.525.726.538	760.378.529	6.223.267.563
Unión del Pueblo Navarro	56.856.432	...	63.877.740	6.673.334	127.407.506
Unión Valenciana	37.024.536	7.014.432	24.087.500	26.981.274	95.107.742
Grupo Mixto	...	25.811.688	144.292.716	44.628.899	214.733.303
Otras formaciones	...	...	225.963.414	228.174.118	496.568.476
Total	9.002.416.011	1.409.309.991	4.186.044.558	2.598.784.270	17.196.554.830

**Fuente:** Tribunal de Cuentas. Fiscalización Elevada a las Cortes Generales. Informe de Fiscalización de la Contabilidad de los Partidos Políticos. Ejercicio 1994. Madrid, Tribunal de Cuentas, p. 11.

A los saldos del cuadro anterior hay que agregar el importe de 288.564.000 pesetas que, como financiación pública para funcionamiento ordinario, según información disponible, y pese a no estar prevista en el citado artículo 2 de la Ley Orgánica 3/1987, ha otorgado el Gobierno Vasco a las formaciones políticas siguientes:

<b>PARTIDO POLÍTICO</b>	<b>TOTAL SUBVENCIÓN</b>
Eusko Alkartasuna (EA)	34.456.187
Unidad Alavesa (UA)	6.626.790
Partido Socialista de Euskadi-Euskadiko Ezkerra (PSE-EE)	84.030.463
Partido Popular (PP)	24.274.609
Partido Nacionalista Vasco (EAJ-PNV)	85.587.043
Herri Batasuna (HB)	53.588.908
<b>TOTAL</b>	<b>288.564.000</b>

**Fuente:** Tribunal de Cuentas. Fiscalización Elevada a las Cortes Generales. Informe de Fiscalización de la Contabilidad de los Partidos Políticos. Ejercicio 1994. Madrid, Tribunal de Cuentas, p. 12.

A las subvenciones a la actividad ordinaria mencionadas hay que sumar las subvenciones de carácter electoral entregadas por el Ministerio del Interior o por los órganos autonómicos competentes, correspondientes a las elecciones celebradas en 1994 y ejercicios anteriores, por importe de 5.549.726.690 y 1.190.501.702 pesetas, respectivamente, con la siguiente distribución entre las distintas formaciones políticas:

<b>SUBVENCIÓNES ELECTORALES</b> (En pesetas)			
Formación Política	Subvención Estatal Electoral	Gobierno Autonómico Diputaciones Forales Electoral	Total
Coalición Canaria	15.456.880	...	15.456.880
Convergencia i Unió	308.296.238	...	308.296.238
Esquerra Republicana de Catalunya	6.803.494	...	6.803.494
Eusko Alkartasuna	3.996.791	15.106.635	19.103.426
Iniciativa per Catalunya	8.241.762	...	8.241.762
Izquierda Unida	1.021.452.036	193.161.424	1.214.613.460
Partido Aragonés	4.474.874	...	4.474.874
Partido Nacionalista Vasco	13.915.165	26.836.545	40.751.710
Partido Popular	2.096.929.885	394.188.116	2.491.118.001
PSC-PSOE	28.947.457	...	28.947.457
Partido Socialista Obrero Español	1.895.293.083	464.434.132	2.359.727.215
Unión del Pueblo Navarro	8.180.154	...	8.180.154
Unión Valenciana	1.581.503	...	1.581.503
Otras Formaciones	136.157.368	96.774.850	232.932.218
<b>Total</b>	<b>5.549.726.690</b>	<b>1.190.501.702</b>	<b>6.740.228.392</b>

**Fuente:** Tribunal de Cuentas. Fiscalización Elevada a las Cortes Generales. Informe de Fiscalización de la Contabilidad de los Partidos Políticos. Ejercicio 1994. Madrid, Tribunal de Cuentas, p. 13.

### 3.2.3. Informe de fiscalización de la contabilidad de los partidos políticos realizado por el Tribunal de Cuentas para el Ejercicio 1993

El artículo 2 de la Ley Orgánica 3/1987 enumera de forma taxativa, los distintos recursos de financiación pública que pueden percibir las Formaciones políticas. Este artículo explicita que los recursos de la financiación pública están constituidos por:

- d) "Las subvenciones públicas por gastos electorales, en los términos previstos en la Ley Orgánica 5/1985 de Régimen Electoral General.

- e) Las subvenciones estatales a los Grupos Parlamentarios de las Cámaras de las Cortes Generales, en los términos previstos en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y el Senado, y las subvenciones a los Grupos Parlamentarios de las Asambleas Autonómicas, según establezca su propia normativa.
- f) Las subvenciones estatales anuales reguladas en la presente Ley."

Durante el ejercicio 1993 se convocaron elecciones a Cortes Generales y al Parlamento de Galicia, celebradas el 6 de junio y el 17 de octubre, respectivamente, percibiendo los partidos políticos concurrentes, de acuerdo con los resultados electorales, las subvenciones públicas previstas en la Ley Orgánica 5/1985 de Régimen Electoral General y Ley 8/1985 de elecciones al Parlamento de Galicia para cada Formación política. Además, también se percibieron liquidaciones de subvenciones electorales relativas a campañas celebradas en ejercicios anteriores.

No obstante lo previsto en el artículo transcrito, de la contabilidad remitida y, principalmente, de la información de los gobiernos autonómicos, y Órganos de Gobierno de las Diputaciones, Juntas Generales, Cabildos y Ayuntamientos que han atendido a la solicitud formulada por el Tribunal de Cuentas, se deduce que ha sido frecuente el otorgamiento, por alguna de las instituciones públicas citadas, de subvenciones no incluidas entre las citadas en el mencionado artículo.

"En contra de los argumentos expuestos por distintas Formaciones políticas para justificar la no incorporación de estos recursos en sus respectivas contabilidades, el Tribunal de Cuentas señala que, aunque su concesión no está prevista en la relación taxativa de fuentes de financiación pública descrita en el artículo 2 de la citada Ley Orgánica 3/1987 ni en la normativa de Haciendas Locales, los Grupos de cargos electos en las Corporaciones locales perciben dichos fondos en cuanto integrantes de una determinada Formación política, que, a estos efectos, el Tribunal considera como una entidad económico-financiera, cuya contabilidad, consecuentemente, ha de recoger dichos ingresos por el mero hecho de su percepción y con independencia de la falta de amparo legal para su concesión. En este sentido, conviene aclarar que estos recursos nada tienen que ver con la puesta a disposición de los Grupos por las Entidades Locales de una infraestructura mínima de medios materiales y personales, prevista en el artículo 27 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre."<sup>21</sup>

El Informe de Fiscalización de la Contabilidad de los Partidos Políticos realizado por el Tribunal de Cuentas para el ejercicio 1993 señala que "En el siguiente cuadro se detalla la financiación pública para funcionamiento ordinario entregada a las distintas Formaciones políticas, según las comunicaciones remitidas por el Ministerio del Interior, Cortes Generales, Asambleas Legislativas Autonómicas y las 291 Corporaciones Locales de más de 20.000 habitantes que han contestado a la solicitud de información efectuada por el Tribunal de Cuentas".<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Tribunal de Cuentas. Fiscalización Elevada a las Cortes Generales. Informe de Fiscalización de la Contabilidad de los Partidos Políticos. Ejercicio 1993, Número 361, p 10.

<sup>22</sup> Tribunal de Cuentas. Fiscalización Elevada a las Cortes Generales. Informe de Fiscalización de la Contabilidad de los Partidos Políticos. Ejercicio 1993, Número 361, p. 11.

SUBVENCIONES DE FUNCIONAMIENTO ORDINARIO (en pesetas)						
FORMACIÓN POLÍTICA	SUBVENCIÓN ESTATAL	CORTES GENERALES	ASAMBLEAS LEGISLATIVAS AUTÓNOMICAS	CORPORACIONES LOCALES	TOTAL	
Agrup. Independientes de Canarias	11.801.712	...	36.716.000	...	48.517.712	
Agrupación Tinerfeña de Independientes	...	...	...	14.309.000	14.309.000	
Centro Democrático y Social	270.720.335	25.389.705	45.047.564	29.584.133	370.741.737	
Coalición Canaria	51.926.697	30.979.947	...	...	82.906.644	
Convergència Democràtica de Catalunya	...	...	...	1.860.000	1.860.000	
Convergència i Unió	475.030.934	98.683.497	230.574.000	184.298.553	988.586.984	
Ezquierda Republicana de Catalunya	34.062.567	3.329.466	56.310.162	6.891.596	100.593.791	
Euskadiko Ezquerria	20.904.244	...	900.250	13.155.236	34.959.730	
Euskal Ezquerria	5.518.932	...	26.215.968	10.591.404	42.326.304	
Eusko Alkartasuna	45.939.767	3.329.466	50.797.657	67.066.872	167.133.762	
Herri Batasuna	...	6.658.932	24.552.000	88.653.732	119.864.664	
Iniciativa per Catalunya	100.536.577	...	43.164.000	81.252.615	224.953.192	
Izquierda Unida	645.663.893	59.944.161	330.253.394	156.841.260	1.192.702.708	
Partido Andalucista	33.373.496	...	94.684.045	55.948.876	184.006.417	
Partido Aragonés	41.102.442	3.319.306	48.590.584	14.992.620	108.004.952	
Partido Nacionalista Vasco	122.933.102	62.979.501	60.508.776	124.528.499	370.949.878	
Partido Popular	3.052.611.474	435.286.784	1.005.769.222	563.654.043	5.057.321.523	
PSC-PSOE	517.563.639	...	141.639.000	229.081.483	888.284.122	
Partido Socialista Obrero Español	3.464.337.864	552.325.460	1.553.867.414	743.884.478	6.314.415.216	
Unión del Pueblo Navarro	48.185.858	...	62.008.807	6.673.334	116.867.999	
Unión Valenciana	47.457.295	3.329.466	23.760.000	28.003.444	102.550.205	
Grupo Mixto	...	56.513.068	211.731.678	32.574.514	300.819.260	
Otras Formaciones	...	...	80.019.439	115.236.140	195.255.579	
<b>TOTAL</b>	<b>8.989.670.828</b>	<b>1.342.068.759</b>	<b>4.127.109.960</b>	<b>2.569.081.832</b>	<b>17.027.931.379</b>	

**Fuente:** Tribunal de Cuentas. Fiscalización Elevada a las Cortes Generales. Informe de Fiscalización de la Contabilidad de los Partidos Políticos. Ejercicio 1993. Número 361, p. 12.

A los saldos anteriores hay que agregar el importe de 288.564.000 pesetas que, como financiación pública para funcionamiento ordinario, según información disponible, y *pese a no estar prevista en el citado artículo 2 de la Ley Orgánica 3/1987, ha otorgado el Gobierno Vasco a las formaciones políticas siguientes:*

<b>PARTIDO POLÍTICO</b>	<b>TOTAL SUBVENCIÓN</b>
Euskadiko Ezkerra (EE)	23.360.861
Eusko Alkartasuna (EA)	34.456.187
Herri Batasuna (HB)	53.588.908
Partido Nacionalista Vasco (EAJ-PNV)	85.587.043
Partido Popular (PP)	24.274.609
Partido Socialista Obrero Español (PSE-PSOE)	60.669.602
Unión Alavesa (UA)	6.626.790
<b>TOTAL</b>	<b>288.564.000</b>

**Fuente:** Tribunal de Cuentas. Fiscalización Elevada a las Cortes Generales. Informe de Fiscalización de la Contabilidad de los Partidos Políticos. Ejercicio 1993. Número 361, p. 13.

A las subvenciones a la actividad ordinaria mencionadas hay que sumar las subvenciones de carácter electoral entregadas por el Ministerio del Interior o por los órganos autonómicos competentes, correspondientes a las elecciones celebradas en 1993 y ejercicios anteriores, por importe de 4.918.674.077 y 771.698.487 pesetas, respectivamente, con la siguiente distribución entre las distintas formaciones políticas:

<b>SUBVENCIONES ELECTORALES</b> (en pesetas)			
<b>FORMACIÓN POLÍTICA</b>	<b>SUBVENCIÓN ESTATAL ELECTORAL</b>	<b>GOBIERNO AUTONÓMICO DIPUTACIONES FORALES ELECTORAL</b>	<b>TOTAL</b>
Agrup. Independientes de Canarias	10.579.290	...	10.579.290
Centro Democrático y Social	97.533.559	4.129.091	101.662.650
Coalición Canaria	23.826.308	...	23.826.308
Convergència i Unió	196.927.916	...	196.927.916
Esquerra Republicana de Catalunya	11.779.994	...	11.779.994
Euskadiko Ezkerra	30.620.090	...	30.620.090
Eusko Alkartasuna	28.937.874	...	28.937.874
Iniciativa per Catalunya	59.989.600	...	59.989.600
Izquierda Unida	523.431.995	28.270.535	551.702.530
Partido Andalucista	42.577.410	...	42.577.410
Partido Aragonés	37.957.064	9.462.479	47.419.543
Partido Nacionalista Vasco	79.915.567	...	79.915.567
Partido Popular	1.330.107.285	329.583.491	1.659.690.776
PSC-PSOE	313.712.945	...	313.712.945
Partido Socialista Obrero Español	2.054.607.648	285.664.170	2.340.271.818
Unión del Pueblo Navarro	31.364.789	...	31.364.789
Unión Valenciana	30.170.972	...	30.170.972
Otras Formaciones	14.633.771	114.588.721	129.222.492
<b>TOTAL</b>	<b>4.918.674.077</b>	<b>771.698.487</b>	<b>5.690.372.564</b>

**Fuente:** Tribunal de Cuentas. Fiscalización Elevada a las Cortes Generales. Informe de Fiscalización de la Contabilidad de los Partidos Políticos. Ejercicio 1993. Número 361, p. 14

Dada la heterogeneidad en el registro de la actividad electoral dentro de los estados contables anuales, así como en la aplicación de los principios generales de contabilidad y en la integración de la actividad desarrollada por la correspondiente organización territorial o institucional en la contabilidad anual rendida al Tribunal de Cuentas, como se deduce de los resultados que a continuación se exponen para cada Formación política, se ha optado por recoger en la anterior información los importes procedentes de las distintas comunicaciones recibidas, indicándose, no obstante, en los resultados relativos a cada Formación política fiscalizada con las cuantías registradas.<sup>23</sup>

#### **3.2.4. Informe de fiscalización de la contabilidad de los partidos políticos realizado por el Tribunal de Cuentas para el Ejercicio 1992**

En el siguiente cuadro se expone, de forma sucinta, la financiación pública para actividad ordinaria, entregada a las distintas Formaciones políticas, según comunicaciones remitidas por el Ministerio de Justicia e Interior, Cortes Generales, Asambleas Legislativas Autonómicas y las 263 Corporaciones Locales de más de 20.000 habitantes, que han contestado comunicando la información solicitada por el Tribunal de Cuentas.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Tribunal de Cuentas. Op. Cit., p. 14.

<sup>24</sup> Tribunal de Cuentas. Fiscalización Elevada a las Cortes Generales. Informe de Fiscalización de la Contabilidad de los Partidos Políticos. Ejercicio 1992, Número 282, p. 8.

<b>SUBVENCIONES DE FUNCIONAMIENTO ORDINARIO</b> (en pesetas)					
<b>FORMACIÓN POLÍTICA</b>	<b>SUBVENCIÓN ESTATAL</b>	<b>CORTES GENERALES</b>	<b>ASAMBLEAS LEGISLATIVAS AUTÓNOMICAS</b>	<b>CORPORACIONES LOCALES</b>	<b>TOTAL (pesetas)</b>
Agrup. Independientes de Canarias	27.787.704	...	36.240.000	...	64.027.704
Agrupación Tinerfeña Independiente	...	...	...	20.100.000	20.100.000
Centristas de Galicia	31.386.124	...	...	800.000	32.186.124
Centro Democrático y Social	637.423.908	50.708.487	45.934.962	16.057.599	750.124.956
Convergència i Unió	493.826.412	96.115.170	185.541.810	179.905.137	955.388.529
Euskadiko Ezkerra	49.220.028	...	5.707.253	19.288.710	74.215.991
P.N.V.	125.937.912	61.585.956	57.067.949	52.699.252	297.291.069
Eusko Alkartasuna	62.095.632	...	48.868.236	31.161.156	142.125.024
Iniciativa per Catalunya	101.589.384	...	34.230.352	73.060.700	208.880.436
Izquierda Unida	646.901.592	57.229.596	317.941.824	152.807.399	1.174.880.411
Partido Andalucista	78.579.492	...	125.529.000	67.315.032	271.423.524
Partido Aragonés	32.104.560	...	45.669.918	4.862.620	82.637.098
Partido Popular	2.587.733.220	387.667.891	1.096.460.888	464.224.959	4.536.086.958
PSOE	3.636.573.312	566.114.871	1.515.731.660	547.133.252	6.265.553.095
PSC-PSOE	541.242.636	...	116.001.150	218.459.985	875.703.771
Unión Pueblo Navarro	37.595.568	...	62.016.000	5.133.335	104.744.903
Unión Valenciana	62.340.708	...	23.760.000	2.779.055	88.879.763
Grupo Mixto	...	84.848.102	75.197.829	23.150.078	183.196.009
Otras Formaciones	...	...	125.619.788	204.705.342	330.325.130
<b>TOTAL</b>	<b>9.152.338.192</b>	<b>1.304.270.073</b>	<b>3.917.518.619</b>	<b>2.083.643.611</b>	<b>16.457.770.495</b>

**Fuente:** Tribunal de Cuentas. Fiscalización Elevada a las Cortes Generales. Informe de Fiscalización de la Contabilidad de los Partidos Políticos. Ejercicio 1992. Número 282, p. 9.

A los saldos del cuadro anterior hay que agregarel importe de 278 millones de pesetas que, como financiación pública para funcionamiento ordinario, según información disponible, y **pese a no estar prevista en el citado artículo 2 de la Ley 3/1987, ha otorgado el Gobierno Vasco a las Formaciones políticas siguientes:**

<b>PARTIDO POLÍTICO</b>	<b>TOTAL SUBVENCIÓN</b>
Partido Nacionalista Vasco (EAJ-PNV)	82.453.799
Partido Socialista Obrero Español (PSE-PSOE)	58.448.557
Herri Batasuna (HB)	51.627.079
Eusko Alkartasuna (EA)	33.194.785
Partido Popular (PP)	23.385.945
Euskadiko Ezkerra (EE)	22.505.646
Unión Alavesa (UA)	6.384.191
<b>TOTAL</b>	<b>278.000.000</b>

**Fuente:** Tribunal de Cuentas. Fiscalización Elevada a las Cortes Generales. Informe de Fiscalización de la Contabilidad de los Partidos Políticos. Ejercicio 1992. Número 282, p. 10.

A las subvenciones a la actividad ordinaria ya mencionadas hay que agregar las subvenciones de carácter electoral entregadas por el entonces Ministerio del Interior o por los Gobiernos Autonómicos, correspondientes a las elecciones celebradas en 1992 y ejercicios anteriores, por importe de 87.361.319 y 910.314.411 pesetas, respectivamente, con la siguiente distribución entre las distintas formaciones políticas:

<b>SUBVENCIONES ELECTORALES</b>			
<b>FORMACIÓN POLÍTICA</b>	<b>SUBVENCIÓN ESTATAL ELECTORAL</b>	<b>GOBIERNO AUTONÓMICO ELECTORAL</b>	<b>TOTAL (Pesetas)</b>
Agrup. Independiente de Canarias	...	...	...
Agrup. Tinerfeña Independiente	...	...	...
Centristas de Galicia	...	...	...
Centro Democrático y Social	5.704.542	2.320.686	8.025.228
Convergència i Unió	982.421	328.373.895	329.356.316
Euskadiko Ezkerra	20.128	...	20.128
P.N.V.	...	...	...
Eusko Alkartasuna	133.378	...	133.378
Iniciativa per Catalunya	28.687.770	106.790.327	135.478.097
Izquierda Unida	406.193	...	406.193
Partido Andalucista	16.571.638	...	16.571.638
Partido Aragonés	391.055	...	391.055
Partido Popular	13.966.642	106.864.888	120.831.530
PSOE	19.174.832	...	19.174.832
PSC-PSOE	308.991	231.404.745	231.713.736
Unión Pueblo Navarro	208.995	...	208.995
Unión Valenciana	...	...	...
Grupo Mixto	...	...	...
Otras Formaciones	804.734	134.558.870	135.363.604
<b>TOTAL</b>	<b>87.361.319</b>	<b>910.313.411</b>	<b>997.674.730</b>

**Fuente:** Tribunal de Cuentas. Fiscalización Elevada a las Cortes Generales. Informe de Fiscalización de la Contabilidad de los Partidos Políticos. Ejercicio 1992. Número 282, p. 11.

Se ha optado por recoger en la anterior información los importes procedentes de las distintas comunicaciones recibidas, en lugar de utilizar la información contable presentada por cada Formación política, dada la heterogeneidad de criterio apreciada en el registro de la actividad electoral dentro de los estados contables anuales, así como en la aplicación de los principios generales de contabilidad y en la integración de la actividad desarrollada por la correspondiente organización territorial o institucional en la contabilidad del ejercicio rendida al Tribunal de Cuentas, como se deduce en el análisis que a cada Formación política se realizó.

### **3.2.5. Informe de fiscalización de la contabilidad de los partidos políticos realizado por el Tribunal de Cuentas para el Ejercicio 1991**

En el siguiente cuadro se expone, de forma sucinta, la financiación pública para actividad ordinaria, entregada a las distintas Formaciones políticas, según comunicaciones remitidas por el Ministerio de Justicia e Interior, Cortes Generales, Asambleas Legislativas Autonómicas y las 263 Corporaciones Locales de más de 20.000 habitantes, que han contestado comunicando la información solicitada por el Tribunal de Cuentas.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Tribunal de Cuentas. Fiscalización Elevada a las Cortes Generales. Informe de Fiscalización de la Contabilidad de los Partidos Políticos. Ejercicio 1991, Número 275, p. 7.



<b>SUBVENCIONES DE FUNCIONAMIENTO ORDINARIO</b> (en pesetas)					
<b>FORMACIÓN POLÍTICA</b>	<b>SUBVENCIÓN ESTATAL</b>	<b>CORTES GENERALES</b>	<b>ASAMBLEAS LEGISLATIVAS AUTÓNOMICAS</b>	<b>CORPORACIONES LOCALES</b>	<b>TOTAL (pesetas)</b>
Agrup. Independientes de Canarias	26.464.476	...	28.041.406	...	54.505.882
Agrupación Tinerfeña Independiente	...	...	...	15.370.327	15.370.327
Centristas de Galicia	48.913.440	...	...	2.550.000	51.463.440
Centro Democrático y Social	607.070.388	61.109.484	156.007.284	49.642.548	873.829.704
Convergència i Unió	470.310.864	86.757.424	183.611.904	119.045.884	859.726.076
Euskadiko Ezkerra	46.876.224	...	24.331.097	14.460.374	85.667.695
P.N.V.	119.940.864	57.859.913	53.792.712	34.551.233	266.144.722
Eusko Alkartasuna	59.138.700	...	47.069.416	26.945.667	133.153.783
Iniciativa per Catalunya	96.751.800	...	34.735.666	50.435.539	181.923.005
Izquierda Unida	616.096.752	52.836.060	232.559.337	110.480.042	1.011.972.191
Partido Andalucista	74.837.616	...	99.120.000	54.203.145	228.160.761
Partido Aragonés	30.575.772	...	40.921.840	3.721.620	75.219.232
Partido Popular	2.430.300.708	350.793.230	880.018.049	372.370.474	4.033.482.461
PSOE	3.463.403.160	513.392.666	1.228.444.625	458.577.831	5.663.818.282
PSC-PSOE	515.469.180	...	116.007.570	151.160.952	782.637.702
Unión Pueblo Navarro	53.707.944	...	50.756.491	5.262.653	109.727.088
Unión Valenciana	59.372.100	...	22.149.000	3.596.313	85.117.413
Grupo Mixto	...	80.279.550	149.878.751	26.903.659	257.061.960
Otras Formaciones	...	...	99.017.678	145.377.184	244.394.862
<b>TOTAL</b>	<b>8.719.229.988</b>	<b>1.203.028.327</b>	<b>3.446.462.826</b>	<b>1.644.655.445</b>	<b>15.013.376.586</b>

**Fuente:** Tribunal de Cuentas. Fiscalización Elevada a las Cortes Generales. Informe de Fiscalización de la Contabilidad de los Partidos Políticos. Ejercicio 1991. Número 275, p. 8.

A las subvenciones a la actividad ordinaria incorporadas en el cuadro anterior hay que agregar las subvenciones de carácter electoral entregadas por el entonces Ministerio del Interior o por los Gobiernos Autonómicos, correspondientes a las elecciones celebradas en 1991, así como los importes percibidos en este ejercicio por los resultados de las elecciones al Parlamento de Andalucía del ejercicio anterior, que alcanzaron los importes conjuntos de 4.425.088.316 pesetas y 2.077.102.961 pesetas, respectivamente, con la siguiente distribución entre las distintas Formaciones políticas:

<b>SUBVENCIONES ELECTORALES</b>			
<b>FORMACIÓN POLÍTICA</b>	<b>SUBVENCIÓN ESTATAL ELECTORAL</b>	<b>GOBIERNO AUTONÓMICO ELECTORAL</b>	<b>TOTAL (Pesetas)</b>
Agrup. Independientes de Canarias	9.693.780	36.181.927	45.875.707
Agrup. Tinerfeña Independiente	...	...	...
Centristas de Galicia	12.061.223	...	12.061.223
Centro Democrático y Social	146.671.999	46.823.114	193.495.113
Convergència i Unió	272.093.124	...	272.093.124
Euskadiko Ezkerra	7.707.656	21.453.224	29.160.880
P.N.V.	70.407.346	78.598.046	149.005.392
Eusko Alkartasuna	37.166.998	35.685.355	72.852.353
Iniciativa per Catalunya	33.037.345	...	33.037.345
Izquierda Unida	304.040.919	123.831.174	427.872.093
Partido Andalucista	29.492.056	35.636.358	65.128.414
Partido Aragonés	25.367.242	33.456.500	58.823.742
Partido Popular	1.364.185.168	594.827.022	1.959.012.190
PSOE	1.780.157.812	873.194.448	2.653.352.260
PSC-PSOE	244.600.654	...	244.600.654
Unión Pueblo Navarro	32.245.096	26.558.652	58.803.748
Unión Valenciana	22.482.795	21.775.281	44.258.076
Grupo Mixto	...	...	...
Otras Formaciones	33.677.103	149.081.860	182.758.963
<b>TOTAL</b>	<b>4.425.088.316</b>	<b>2.077.102.961</b>	<b>6.502.191.277</b>

**Fuente:** Tribunal de Cuentas. Fiscalización Elevada a las Cortes Generales. Informe de Fiscalización de la Contabilidad de los Partidos Políticos. Ejercicio 1991. Número 275, p. 9.

Se ha optado por recoger en la anterior información los importes procedentes de las distintas comunicaciones recibidas, en lugar de utilizar la información contable presentada por cada Formación política, dada la heterogeneidad de criterio apreciada en el registro de la actividad electoral dentro de los estados contables anuales, así como en la aplicación de los principios generales de contabilidad y en la integración de la actividad desarrollada por la correspondiente organización territorial o institucional en la contabilidad del ejercicio rendida al Tribunal de Cuentas, como se deduce del análisis que a cada Formación política se realizó.

### **3.2.6. Informe de fiscalización de la contabilidad de los partidos políticos realizado por el Tribunal de Cuentas para el Ejercicio 1990**

En el siguiente cuadro se expone, de forma sucinta, la financiación pública para actividad ordinaria, entregada a las distintas Formaciones políticas, según comunicaciones remitidas por el Ministerio de Justicia e Interior, Cortes Generales, Asambleas Legislativas Autonómicas y las 263 Corporaciones Locales de más de 20.000 habitantes, que han contestado comunicando la información solicitada por el Tribunal de Cuentas.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Tribunal de Cuentas. Fiscalización Elevada a las Cortes Generales. Informe Sobre la Contabilidad de los Partidos Políticos. Año 1990, Número 269, p. 7.

<b>SUBVENCIONES DE FUNCIONAMIENTO ORDINARIO</b> (en pesetas)						
<b>FORMACIÓN POLÍTICA</b>	<b>SUBVENCIÓN ESTATAL</b>	<b>CORTES GENERALES</b>	<b>ASAMBLEAS LEGISLATIVAS AUTÓNOMICAS</b>	<b>CORPORACIONES LOCALES</b>	<b>TOTAL (pesetas)</b>	
Agrup. Independientes de Canarias	25.204.259	...	23.041.404	...	48.245.663	
Agrupación Tinerfeña Independiente	...	...	...	13.630.000	13.630.000	
Centristas de Galicia	26.222.083	...	...	...	26.222.083	
Centro Democrático y Social	578.162.271	69.230.340	254.063.968	88.489.974	989.946.553	
Convergència i Unió	447.915.108	80.430.486	169.227.726	101.951.920	799.525.240	
Euskadiko Ezkerra	44.775.263	...	25.257.450	12.398.436	82.431.149	
P.N.V.	114.229.393	55.798.901	36.167.616	14.238.432	220.434.342	
Eusko Alkartasuna	56.322.574	...	47.208.303	25.227.135	128.758.012	
Iniciativa per Catalunya	92.456.786	...	32.014.458	33.405.488	157.876.732	
Izquierda Unida	586.758.805	49.723.560	171.370.504	91.903.342	899.756.211	
Partido Andalucista	71.273.914	...	45.062.314	35.074.236	151.410.464	
Partido Aragonés	29.119.777	...	38.469.974	2.538.000	70.127.751	
Partido Popular	2.342.082.916	323.997.031	691.714.701	285.991.920	3.643.786.568	
PSOE	3.298.479.203	481.265.468	1.000.985.208	396.390.301	5.177.120.180	
PSC-PSOE	490.923.035	...	106.919.498	115.704.879	713.547.412	
Unión Pueblo Navarro	28.799.557	...	40.441.944	3.266.664	72.508.165	
Unión Valenciana	56.544.863	...	16.608.000	1.491.648	74.644.511	
Grupo Mixto	...	67.461.638	232.496.375	32.626.258	332.584.271	
Otras Formaciones	...	...	74.250.390	49.250.482	123.500.872	
<b>TOTAL</b>	<b>8.289.269.807</b>	<b>1.127.907.424</b>	<b>3.005.299.833</b>	<b>1.303.579.115</b>	<b>13.726.056.179</b>	

**Fuente:** Tribunal de Cuentas. Fiscalización Elevada a las Cortes Generales. Informe Sobre la Contabilidad de los Partidos Políticos. Año 1990. Número 269, p. 8.

A las subvenciones a la actividad ordinaria incorporadas en el cuadro anterior hay que agregar las subvenciones de carácter electoral entregadas por el entonces Ministerio del Interior o por los Gobiernos Autonómicos, que alcanzaron los importes de 808.786.244 pesetas y 713.831.899 pesetas<sup>27</sup>, respectivamente, con la siguiente distribución entre las distintas Formaciones políticas:

<sup>27</sup> Tribunal de Cuentas. Fiscalización Elevada a las Cortes Generales. Informe Sobre la Contabilidad de los Partidos Políticos. Año 1990. Número 269, p. 8.

<b>SUBVENCIONES ELECTORALES</b>			
<b>FORMACIÓN POLÍTICA</b>	<b>SUBVENCIÓN ESTATAL ELECTORAL</b>	<b>GOBIERNO AUTONÓMICO ELECTORAL</b>	<b>TOTAL (Pesetas)</b>
C.D.S.	50.005.871		50.005.871
Ci.U.	34.584.626		34.584.626
EE-Izquierda para el Socialismo		41.865.750	41.865.750
PNV		89.455.150	89.455.150
E.A. Solidaridad Vasca		50.355.450	50.355.450
I.U.	57.683.728	19.330.002	77.013.730
P. Andalucista	24.286.525	3.036.942	27.323.467
P.P.	176.964.894	186.300.533	363.265.427
PSOE	353.876.991	212.872.346	566.749.337
Otras Formaciones	111.383.609	110.615.726	221.999.335
<b>TOTAL</b>	<b>808.786.244</b>	<b>713.831.899</b>	<b>1.522.618.143</b>

**Fuente:** Tribunal de Cuentas. Fiscalización Elevada a las Cortes Generales. Informe Sobre la Contabilidad de los Partidos Políticos. Año 1990. Número 269, p. 9.

Se ha optado por recoger en la anterior información los importes procedentes de las distintas comunicaciones recibidas, en lugar de utilizar la información contable presentada por cada Formación política, dada la heterogeneidad de criterio apreciada en el registro de la actividad electoral dentro de los estados contables anuales, así como en la aplicación de los principios generales de contabilidad y en la integración de la actividad desarrollada por la correspondiente organización territorial o institucional en la contabilidad del ejercicio rendida al Tribunal de Cuentas, como se deduce del análisis que a cada Formación política se realizó.

### **3.2.7. Informe de fiscalización de la contabilidad de los partidos políticos realizado por el Tribunal de Cuentas para el Ejercicio 1989**

#### **Marco Legal**

La Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, reguladora de su actividad económica-financiera, de sus obligaciones contables y de su fiscalización en exclusiva por el Tribunal de Cuentas, exige de éste (artículo 11) un pronunciamiento sobre la regularidad de las cuentas anuales, su adecuación a la Ley y si dichas cuentas reflejan la situación económica y financiera de los partidos políticos.

Por otra parte la fiscalización de las cuentas del ejercicio 1989 se encuentra informada por las prescripciones de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, modificada por la Ley Orgánica 1/1987; así como la Ley 8/1985, de 13 de agosto, de elecciones al Parlamento de Galicia, y ello en virtud de haberse celebrado en 1989 las elecciones al Parlamento Europeo (15 de junio), al Congreso de los Diputados y Senado (29 de octubre) y al Parlamento de Galicia (17 de diciembre).

Asimismo. Diversas resoluciones de la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas han delimitado las obligaciones contables de los partidos políticos y fijado algunas directrices, siendo las más relevantes de entre estas Resoluciones las de 25 de abril de 1990 y 15 de octubre de 1992.

La síntesis de disposiciones legales y del contenido de las Resoluciones de la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas origina los siguientes principios, informadores de la actuación de los partidos políticos en el ámbito económico-financiero y su ulterior control externo por el Tribunal de Cuentas.:

1. La enumeración, con criterios de exclusividad, de los recursos económicos de los partidos políticos, tanto los procedentes de la financiación pública como privada.

2. El régimen jurídico de las aportaciones no finalistas de personas físicas o jurídicas, señalando los artículos 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica 3/1987 que los partidos políticos podrán percibir aquellas con las siguientes excepciones:
  - a) Aportaciones anónimas por importe superior al 5 por 100 de la cantidad asignada en los Presupuestos Generales del Estado para atender las subvenciones públicas.
  - b) Aportaciones superiores a 10.000.000 de pesetas por persona y año.
  - c) Aportaciones procedentes de empresas públicas o den empresas que prestan servicios o realizan obras o suministros con las Administraciones Públicas.
  - d) Aportaciones procedentes de Go biernos u Organismos Públicos extranjeros.

Respecto a las aportaciones de personas físicas o jurídicas, el artículo 6 de la Ley 3/1987 exige que su abono se realice en una cuenta corriente en entidad financiera cuyos únicos ingresos sean los de esta procedencia.

3. El límite del compromiso legal para la aplicación de ingresos procedentes de la financiación pública a la amortización anual de operaciones de crédito.
4. La exigencia de que los partidos políticos lleven registros contables ajustados al Plan General de Contabilidad, que permitan conocer su situación financiera y el cumplimiento de las obligaciones legales.
5. La necesidad de que los partidos políticos fijen un sistema de control interno que garantice la adecuada intervención y contabilización de todas las operaciones de contenido económico.
6. La presentación ante este Tribunal de las cuentas anuales consolidadas, requisito al que están sometidas las formaciones políticas receptoras de las subvenciones estatales anuales no condicionadas que, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, se otorgan para los gastos de funcionamiento ordinario.

El ejercicio de la función fiscalizadora del Tribunal se ha realizado sobre los documentos, registros y cuentas rendidos por los partidos políticos, complementados con cuenta información, datos, antecedentes y justificantes se ha entendido necesario reclamar de aquéllos. Además, se han practicado diversas comprobaciones en las sedes de los partidos políticos.

Los resultados y conclusiones del análisis directo sobre la documentación de los partidos se han contrastado con la información que se ha obtenido de las siguientes actuaciones:

- Circularización a las Cámaras de las Cortes Generales y Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas solicitando información sobre las subvenciones públicas a los Grupos Parlamentarios.
- Circularización a todas las Diputaciones Provinciales y Forales, Cabildos y Consejos Insulares y Municipios de 10.000 o más habitantes, en demanda de información sobre las aportaciones financieras que, con cargo a los presupuestos de la respectiva Corporación, se han transferido a los grupos de cargos electos de los partidos políticos representados en dichas Corporaciones.
- Requerimiento a los partidos políticos para que circularizasen a entidades financieras y empresas con objeto de que éstas informen al Tribunal de Cuentas sobre sus relaciones con aquéllos.

### 3.2.8. Ámbito de Fiscalización

El artículo 11.2 de la Ley Orgánica 3/1987 fija que los Partidos Políticos que deberán presentar sus cuentas ante el Tribunal son aquéllos **"que reciban la subvención estatal regulada en el artículo 3..."**. A su vez, el artículo 3 de dicha Ley establece que esta subvención se otorgará **"a los partidos políticos con representación en el Congreso de los Diputados conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General..."**.

Por otra parte, aunque el texto de la Ley 3/1987 se refiere en todos los casos a partidos políticos, en concordancia con las recomendaciones de anteriores Informes de este Tribunal, se entiende que las coaliciones electorales que hayan obtenido escaño en el Congreso de los Diputados y que perciban directamente subvenciones públicas, deben presentar sus cuentas ante el Tribunal y someter su actividad económico-financiera al control externo de este Órgano.

En la delimitación de partidos y coaliciones que deben rendir las cuentas del ejercicio 1989 debe tenerse en cuenta que el 29 de octubre de 1989 se han celebrado elecciones al Congreso de los Diputados y Senado, hecho que modificó la composición de la Cámara Baja y la lista de formaciones sometida al régimen de presentación de cuentas.

Estas premisas determinan la siguiente relación de partidos y coaliciones:

<b>Partidos y coaliciones con representación en el Congreso de los Diputados hasta la disolución de las Cortes y convocatoria de las elecciones de 29-10-1989</b>
Partido Socialista Obrero Español
Centro Democrático y Social
Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC-PSOE)
Partido Nacionalista Vasco
Euskadiko Ezkerra
Coalición Galega
Partido Aragonés Regionalista
Unión Valenciana
Coalición Popular
Federación de Partidos de Alianza Popular-Partido Popular
Partido Demócrata Popular
Partido Liberal
Centristas de Galicia
Unión del Pueblo Navarro
Convergencia i Unió
Convergencia Democrática de Catalunya
Unió Democrática de Catalunya
Coalición Izquierda Unida
Partido Comunista de España
Partido de Acción Socialista
Partido Comunista de los Pueblos de España
Federación Progresista
Unió de l'Esquerra Catalana-Iniciativa per Catalunya
Partit Socialista Unificat de Catalunya
Coalición Agrupaciones Independientes de Canarias
Agrupación Tinerfeña de Independientes

Fuente: Tribunal de Cuentas. Fiscalización Elevada a las Cortes Generales. Informe Sobre la Contabilidad de los Partidos Políticos. Año 1989. Número 197, Volumen I, pp. 4 y 5.

<b>Partidos que acceden, ex novo, al Congreso de los Diputados el 29-10-1989</b>
Partido Andalucista
Eusko Alkartasuna

Fuente: Tribunal de Cuentas. Fiscalización Elevada a las Cortes Generales. Informe Sobre la Contabilidad de los Partidos Políticos. Año 1989. Número 197, Volumen I, p. 5.

<b>Partidos y Coaliciones que no han obtenido representación en las elecciones de 29-10-1989</b>
Partido Demócrata Popular
Partido Liberal
Partido Comunista de los Pueblos de España
Federación Progresista

Fuente: Tribunal de Cuentas. Fiscalización Elevada a las Cortes Generales. Informe Sobre la Contabilidad de los Partidos Políticos. Año 1989. Número 197, Volumen I, p. 5

### **3.2.9. Circunstancias especiales del ejercicio 1989**

Las verificaciones del Tribunal respecto a las cuentas de 1989 se han visto condicionadas por los siguientes hechos:

1. La celebración de tres procesos electorales (Parlamento Europeo de 15 de junio, Congreso de los Diputados y Senado de 29 de octubre y Parlamento de Galicia de 17 de diciembre), con la consiguiente realización de verificaciones suplementarias conducentes a analizar si se vulnera la legislación electoral incluyendo entre las operaciones corrientes gastos propios de campaña electoral, definidos como tales en el artículo 130 de la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General.
2. La presentación de cuentas por algunas formaciones que, sin representación parlamentaria anterior, han accedido al Congreso de los Diputados en las elecciones de 29-10-1989, hecho que determina -al margen de que estas cuentas abarquen un período inferior al ejercicio completo- que los estados contables, los registros de operaciones y la justificación documental presenten significativas caencias, no disponiéndose, por otra parte, de antecedentes de partida que permitan los oportunos contrastes.
3. La extensión de la función fiscalizadora del Tribunal a las coaliciones electorales, sobre cuyas contabilidades el Tribunal no se había pronunciado en informes de ejercicios anteriores.
4. El elevado número de partidos y coaliciones, propio de la transición de una legislatura a otra, por cuanto, según se ha expuesto anteriormente, en el presente supuesto se han producido diversas modificaciones en la composición del Congreso de los Diputados.
5. La genérica exigencia del Tribunal a todos los partidos y coaliciones para que se dirigiesen a entidades financieras y proveedores en solicitud de información, puesta en práctica por vez primera con esta naturaleza, amplitud y contenido, con ocasión de la fiscalización de las cuentas del Partido Socialista Obrero Español de los ejercicios 1988 y 1989 y de las restantes formaciones en el ejercicio 1989.

### **3.2.10. Trámite de Alegaciones**

En cumplimiento de lo señalado en el artículo 44 de la Ley 7/1988, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas, se ha otorgado a todas las formaciones políticas un plazo uniforme de quince días para que alegasen y presentasen cuantos justificantes y documentos entendieran pertinentes. La síntesis de esta actuación se resume en lo siguiente:

<b>Formaciones políticas que han presentado las alegaciones dentro del plazo concedido por el Tribunal de Cuentas</b>
Partit dels Socialistes de Catalunya
Partido Nacionalista Vasco
Unión Valenciana
EuskoAlkartasuna
Federación de Partidos de Alianza Popular-Partido Popular
Convergencia i Unió
Convergencia Democrática de Catalunya
Coalición Izquierda Unida
Partido Comunista de España
Partido de Acción Socialista

Fuente: Tribunal de Cuentas. Fiscalización Elevada a las Cortes Generales. Informe Sobre la Contabilidad de los Partidos Políticos. Año 1989. Número 197, Volumen I, pp. 6 y 7.

<b>Formaciones políticas que solicitaron ampliación de plazo ante el Tribunal de Cuentas</b>
Partido Nacionalista Vasco
Coalición Izquierda Unida
Partido Comunista de España

Fuente: Tribunal de Cuentas. Fiscalización Elevada a las Cortes Generales. Informe Sobre la Contabilidad de los Partidos Políticos. Año 1989. Número 197, Volumen I, p. 7.

<b>Formaciones políticas que no presentaron alegaciones ante el Tribunal de Cuentas</b>
Centro Democrático y Social
Euskadiko Ezkerra
Coalición Galega
Partido Aragonés Regionalista
Partido Andalucista
Centristas de Galicia
Unión del Pueblo Navarro
Unió Democrática de Catalunya
Unió de L'Esquerra Catalana-Iniciativa per Catalunya
Partit Socialista Unificat de Catalunya
Agrupaciones Independientes de Canarias
Agrupación Tinerfeña de Independientes

Fuente: Tribunal de Cuentas. Fiscalización Elevada a las Cortes Generales. Informe Sobre la Contabilidad de los Partidos Políticos. Año 1989. Número 197, Volumen I, p. 7.



<b>SUBVENCIONES PÚBLICAS PARA GASTOS ELECTORALES</b>				
	<b>PARLAMENTO EUROPEO (15-6-1989)</b>	<b>CONGRESO DIPUTADOS Y SENADO (29-10-1989)</b>	<b>PARLAMENTO DE GALICIA (17-12-1989)</b>	<b>TOTAL</b>
	<b>(1)</b>	<b>(2)</b>	<b>(3)</b>	<b>(4)=(1)+(2)+(3)</b>
Partido Socialista Obrero Español	528.932.550	1.420.226.848	86.994.712	2.036.154.110
Centro Democrático y Social	95.834.675	100.352.944	-	196.187.619
Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC-PSOE)	-	206.502.171	-	206.502.171
Partido Nacionalista Vasco	-	50.258.931	-	50.258.931
Euskadiko Ezkerra	-	10.408.032	-	10.408.032
Coalición Galega	-	-	5.740.226	5.740.226
Partido Aragonés Regionalista	-	5.656.083	-	5.656.083
Unión Valenciana	-	14.434.670	-	14.434.670
Eusko Alkartasuna	-	12.449.148	-	12.449.148
Partido Andalucista	24.286.525	13.548.708	-	37.835.233
Partido Popular	286.996.125	929.565.447	117.724.583	1.334.286.155
Partido Popular-Centristas de Galicia	-	12.061.223	-	12.061.223
Unión del Pueblo Navarro-Partido Popular	-	25.502.274	-	25.502.274
Convergencia i Unió	54.311.150	173.530.149	-	227.841.299
Coalición Izquierda Unida	80.762.650	113.208.401	-	193.971.051
Iniciativa per Catalunya	-	21.150.350	-	21.150.350
Agrupaciones Independientes de Canarias	-	9.693.780	-	9.693.780
Otros	141.189.150	36.467.391	24.049.592	201.706.133
	1.212.312.825	3.155.016.550	234.509.113	4.601.838.488

Fuente: Tribunal de Cuentas. Fiscalización Elevada a las Cortes Generales. Informe Sobre la Contabilidad de los Partidos Políticos. Año 1989. Número 197, Volumen I, Anexo 1.1.a, p. 2.

<b>SUBVENCIONES PÚBLICAS PARA GASTOS ELECTORALES PENDIENTES DE RECIBIR A 31-12-1989</b>				
	<b>PARLAMENTO EUROPEO (15-6-1989)</b>	<b>CONGRESO DIPUTADOS Y SENADO (29-10-1989)</b>	<b>PARLAMENTO DE GALICIA (17-12-1989)</b>	<b>TOTAL</b>
	<b>(1)</b>	<b>(2)</b>	<b>(3)</b>	<b>(4)=(1)+(2)+(3)</b>
Partido Socialista Obrero Español	353.876.991	1.006.658.809	70.579.684	1.431.115.484
Centro Democrático y Social	50.005.871	67.071.684	-	117.077.555
Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC-PSOE)	-	144.646.605	-	144.646.605
Partido Nacionalista Vasco	-	32.222.168	-	32.222.168
Euskadiko Ezkerra	-	7.707.656	-	7.707.656
Coalición Galega	-	-	-	-
Partido Aragonés Regionalista	-	4.137.230	-	4.137.230
Unión Valenciana	-	12.750.983	-	12.750.983
Eusko Alkartasuna	-	12.449.148	-	12.449.148

Partido Andalucista	24.286.525	13.548.708	-	37.835.233
Partido Popular	176.964.897	709.359.034	93.132.659	979.456.590
Partido Popular-Centristas de Galicia	-	12.061.223	-	12.061.223
Unión del Pueblo Navarro-Partido Popular	-	25.502.274	-	25.502.274
Convergencia i Unió	34.584.626	132.056.858	-	166.641.484
Coalición Izquierda Unida	57.683.728	104.694.855	-	162.378.583
Iniciativa per Catalunya	-	21.150.350	-	21.150.350
Agrupaciones Independientes de Canarias	-	9.693.780	-	9.693.780
Otros	133.723.284	35.941.405	20.005.414	189.670.103
	831.125.922	2.351.652.770	183.717.757	3.366.496.449

Fuente: Tribunal de Cuentas. Fiscalización Elevada a las Cortes Generales. Informe Sobre la Contabilidad de los Partidos Políticos. Año 1989. Número 197, Volumen I, Anexo 1.1.b, p. 3.

<b>SUBVENCIONES PÚBLICAS PARA GASTOS DE FUNCIONAMIENTO ORDINARIO</b>			
<b>PARTIDO O COALICIÓN</b>	<b>PERCIBIDO EN 1989</b>	<b>1990</b>	<b>TOTAL</b>
Partido Socialista Obrero Español	3.307.950.522	38.931.007	3.346.881.529
Centro Democrático y Social	636.745.268	7.544.928	644.290.196
Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC-PSOE)	515.804.778	1.516.150	517.320.928
Partido Nacionalista Vasco	127.596.142	340.090	127.936.232
Euskadiko Ezkerra	43.042.800	131.234	43.174.034
Coalición Galega	25.216.890	-	25.216.890
Partido Aragonés Regionalista	28.070.540	96.763	28.167.303
Unión Valenciana	29.536.994	185.758	29.722.752
Eusko Alkartasuna	8.707.296	184.742	8.892.038
Partido Andalucista	10.999.268	253.243	11.252.511
Coalición Popular	1.903.399.740	-	1.903.399.740
Partido Popular	333.027.818	32.465.799	365.493.617
Partido Popular-Centristas de Galicia	7.251.106	-	7.251.106
Centristas de Galicia	-	68.981	68.981
Unión del Pueblo Navarro-Partido Popular	7.951.084	-	7.951.084
Unión del Pueblo Navarro	-	82.927	82.927
Convergencia i Unió	422.719.786	1.392.411	424.112.197
Coalición Izquierda Unida	287.490.324	5.183.887	292.674.211
Iniciativa per Catalunya	14.235.298	312.209	14.547.507
Unió de L'Esquerra Catalana	32.891.350	-	32.891.350
Agrupaciones Independientes de Canarias	24.098.228	78.824	24.177.052
	7.766.735.232	88.768.953	7.855.504.185

Fuente: Tribunal de Cuentas. Fiscalización Elevada a las Cortes Generales. Informe Sobre la Contabilidad de los Partidos Políticos. Año 1989. Número 197, Volumen I, Anexo 1.3, p. 26.

SUBVENCIONES PÚBLICAS A LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS	
Centro Democrático y Social	338.478.698
Partit dels Socialistes de Catalunya-PSOE	97.683.112
Partido Nacionalista Vasco	89.167.916
Euskadiko Ezkerra	32.749.671
Coalición Galega	15.845.334
Partido Aragonés Regionalista	38.982.843
Unión Valenciana	20.019.394
Eusko Alkartasuna	54.019.083
Partido Andalucista	13.063.474
Federación de Partidos de Alianza Popular	
Partido Popular	838.538.120
Partido Demócrata Popular-Democracia Cristiana	5.041.252
Partido Liberal	2.298.991
Unión del Pueblo Navarro	37.262.547
Convergencia i Unió	229.230.954
Coalición Izquierda Unida	215.189.817
Iniciativa per Catalunya	30.184.981
Agrupaciones Independientes de Canarias	26.044.768
Agrupación Tinerfeña Independientes	246.992
Grupo Mixto	254.344.234
Otros Partidos	82.737.000
<b>TOTAL</b>	

Fuente: Tribunal de Cuentas. Fiscalización Elevada a las Cortes Generales. Informe Sobre la Contabilidad de los Partidos Políticos. Año 1989. Número 197, Volumen I, Anexos 1.2.1.- 1.2.20., pp. 5-24.

### 3.2.11. Caso Filesa, Malesa, Time Export y Distribuidora Expres

Por la importancia de la cuestión que ahora procedemos a estudiar, se recomienda al lector que consulte los artículos 1.1º, 9.1º y 3º de la Constitución Española; así mismo, los artículos 1 y 14 de la Constitución española sobre trato desigual a los Partidos Políticos, o el principio de igualdad; finalmente, el artículo 5 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas.

Por la importancia del contenido del VOTO PARTICULAR que emitió el Consejero D. Ubaldo Nieto de Alba, del Tribunal de Cuentas, relativo al Informe sobre la Contabilidad de los Partidos Políticos, Año 1989, a continuación procedemos a reproducirlo íntegramente.<sup>28</sup>

"De conformidad con lo dispuesto en el artº 5.2 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Consejero que suscribe, **UBALDO NIETO DE ALBA**, tras haber hecho constar en Acta su voto contrario al acuerdo aprobatorio del **INFORME SOBRE LA CONTABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLITICOS AÑO 1989**, formula **VOTO PARTICULAR**, por las razones que a continuación se exponen:

El procedimiento seguido en la elaboración del Informe del año 1989, como en el Informe sobre la Contabilidad de los Partidos Políticos del ejercicio anterior, viene afectado por la exclusión unilateral y discrecional de los resultados de la fiscalización del Partido Socialista Obrero Español, incurriéndose en un trato discriminatorio con respecto a las restantes Formaciones Políticas y originando un retraso innecesario e injustificado en su tramitación y aprobación, a pesar de la solicitud formulada por el Parlamento de que se abordara por parte del Tribunal de Cuentas, con carácter urgente y prioritario, la

<sup>28</sup> El VOTO PARTICULAR que emitió el Consejero de Cuentas D. Antonio de la Rosa Alemany expresa un total **DISENTIMIENTO** al Acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas sobre el Informe Sobre la Contabilidad de los Partidos Políticos, del año 1989, aprobado en reunión de 10 de febrero de 1994.

correspondiente fiscalización. Este retraso injustificado, que desvirtúa el control, puede, además, como algún Partido ha expresado en sus alegaciones, coadyuvar a reflejar una organización administrativa y contable de las Formaciones Políticas remota y deficiente sin atender a las modificaciones y mejoras que éstas afirman haber introducido.

El Informe ahora aprobado es una descripción de hechos y situaciones poco sistematizada, sin diferenciar claramente, de acuerdo con la norma básica de la importancia relativa, las conclusiones relevantes de las carentes de significado y confundiéndose, en el mismo, las limitaciones a la actividad fiscalizadora con las irregularidades, deficiencias, anomalías o meras observaciones incorporadas como resultados, a pesar de su distinto alcance y significado para una correcta evaluación de los mismos.

A lo largo del Informe se constata el distinto tratamiento dado a situaciones semejantes y la mera descripción de discrepancias numéricas, no acompañadas del necesario seguimiento de todos los registros contables derivados de cada operación que permita conocer su auténtica realidad, así como modificaciones conceptuales y numéricas introducidas sin justificación en el texto del Informe en la última fase de tramitación, como consecuencia de una distinta valoración de las alegaciones, sin que se haya dispuesto de nueva documentación. En numerosas ocasiones, el informe se limita a efectuar una simple contraposición entre los datos contables de las Formaciones Políticas y los reflejados en documentos externos a las mismas, sin que, complementariamente, se hayan llevado a cabo las comprobaciones fiscalizadoras mínimas que acrediten la validez de unos y otros, ni se haya solicitado a los Partidos afectados la explicación oportuna durante el proceso de verificación.

Respecto a estas discrepancias incorporadas al Proyecto de Informe remitido a alegaciones, en ocasiones, no ha sido posible su identificación por las respectivas Formaciones Políticas, pudiendo dar lugar, de este modo, a que el procedimiento se viera afectado por situaciones de indefensión y, en otros casos, ha resultado, en principio, suficientemente explicadas o justificadas en el contenido de las alegaciones formuladas, a pesar de lo cual éstas no han sido atendidas por no adjuntar la oportuna documentación. La adecuada valoración de dichas alegaciones, en el estricto ejercicio de la función fiscalizadora, habría exigido reclamar la documentación específica referenciada en las mismas, o efectuar comprobaciones adicionales, como contempla el artículo 44.2 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, a fin de evitar la merma de garantías y la inseguridad técnica generada por el procedimiento seguido, que no han sido solventadas en ningún momento del proceso de fiscalización y que afectan a la evaluación y pronunciamiento sobre la actividad económico-financiera desarrollada y la representatividad de los estados financieros rendidos.

*La no incorporación de los resultados de la fiscalización del Partido Socialista Obrero Español constituye, no obstante, la principal deficiencia del Informe ahora aprobado, como ha venido poniendo de manifiesto este Consejero en sus votos particulares al "Informe Filesa" y al "Informe sobre la Contabilidad de los Partidos Políticos del ejercicio 1988", formulados con fecha veintisiete de junio de mil novecientos noventa y dos y tres de febrero de mil novecientos noventa y tres, respectivamente.*<sup>29</sup>

Por las razones anteriormente señaladas, el Consejero que suscribe, que ha emitido su voto en contra de la aprobación del Informe, deja presentado en tiempo y forma el presente VOTO PARTICULAR, que firma por duplicado para unir dos ejemplares originales, uno al Acta del Pleno del 10 de febrero de 1994 y otro al Informe aprobado que, junto con el citado voto particular, debe ser remitido a las Cortes Generales, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 2/1982, de 12 de mayo, Orgánica del Tribunal de Cuentas y en la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

Madrid, diez de febrero de mil novecientos noventa y cuatro

Fdo.: Ubaldo Nieto de Alba<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Las cursivas son nuestras.

<sup>30</sup> Texto íntegro del **VOTO PARTICULAR** (en contra) del Consejero D. Ubaldo Nieto de Alba, al Acuerdo Aprobatorio del Informe Sobre La Contabilidad De Los Partidos Políticos Año 1989.

### 3.2.12. Informe de fiscalización de la contabilidad de los partidos políticos realizado por el Tribunal de Cuentas para el Ejercicio 1988

#### Subvenciones Públicas

Para la determinación del importe a recibir para cada formación, el artículo 3 de la mencionada Ley señala que las subvenciones estatales anuales no condicionadas, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, para antonder gastos de funcionamiento ordinario, se otorgarán a los Partidosn Políticos con representación en el Congreso de los Diputados, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General. En el mismo precepto se dispone que dichas subvenciones se distribuirán en función del número de escaños y de votos obtenidos por cada partido en las últimas elecciones al Congreso de los Diputados, indicando que la consignación presupuestaria se dividirá en tres partes iguales, una de ellas se distribuirá en proporción al número de escaños y las dos restantes proporcionalmente a todos los votos obtenidos por cada partido en dichas elecciones, no computándose los votos obtenidos en aquellas circunscripciones en que no se hubiera alcanzado el 3 por 100 de los votos válidos exigidos en el artículo 163.1. a) de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

La aplicación de este criterio a los resultados obtenidos en las elecciones al Congreso de los Diputados celebradas el día 22 de junio de 1.986, permite fijar la siguiente distribución de escaños y votos computables:

<b>DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS Y VOTOS COMPUTABLES DE LAS ELECCIONES AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, CELEBRADAS EL 22 DE JUNIO DE 1986</b>		
<b>Partido, Federación, Coalición o Agrupación</b>	<b>Escaños</b>	<b>Votos Computables</b>
Partido Socialista Obrero Español	163	7.601.985
Coalición Popular	105	5.247.677
Partit dels Socialistes de Catalunya	21	1.299.733
Centro Democrático y Social	19	1.838.799
Convergencia i Unió	18	1.014.258
Coalición Izquierda Unida	6	686.035
Partido Nacionalista Vasco	6	304.675
Euskadiko Ezkerra	2	99.408
Unió de l'Esquerra Catalana	1	112.442
Coalición Galega	1	79.972
Partido Aragonés Regionalista	1	73.004
Unión Valenciana	1	61.266
Agrupaciones Independientes de Canarias	1	58.737
Herri Batasuna-Vizcaya	2	97.252
Herri Batasuna-Guipúzcoa	2	80.032
Herri Batasuna-Navarra	1	37.998
<b>TOTALES</b>	<b>350</b>	<b>18.693.273</b>

Fuente: Tribunal de Cuentas. Fiscalización Elevada a las Cortes Generales. Informe Sobre la Contabilidad de los Partidos Políticos del Año 1988. Número 148, pp. 10 y 11.

Considerando que algunos partidos han obtenido escaño en solitario, en tanto que otros han conseguido se representación integrados en las listas de una coalición, la relación de Partidos Políticos que conforman el Congreso de los Diputados es:

<b>PARTIDOS QUE HAN CONCURRIDO EN SOLITARIO A LAS ELECCIONES AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS DEL DIA 22 DE JUNIO DE 1986</b>
Partido Socialista Obrero Español
Centro Democrático y Social
Partit dels Socialistes de Catalunya
Partido Nacionalista Vasco
Euskadiko Ezkerra
Coalición Galega
Partido Aragonés Regionalista
Unión Valenciana

Fuente: Tribunal de Cuentas. Fiscalización Elevada a las Cortes Generales. Informe Sobre la Contabilidad de los Partidos Políticos del Año 1988. Número 148, p. 11.

<b>PARTIDOS QUE HAN CONCURRIDO FORMANDO PARTE DE UNA COALICIÓN A LAS ELECCIONES AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS DEL DIA 22 DE JUNIO DE 1986</b>
<b><i>a) Integrados en Coalición Popular:</i></b>
➤ Federación de Partidos de Alianza Popular - Partido Popular
➤ Partido Demócrata Popular
➤ Partido Liberal
➤ Centristas de Galicia
➤ Unión del Pueblo Navarro
<b><i>b) Integrados en la Coalición Convergencia i Unió:</i></b>
➤ Convergencia Democrática de Catalunya
➤ Unió Democrática de Catalunya
<b><i>c) Integrados en la Coalición Izquierda Unida:</i></b>
➤ Partido Comunista de España
➤ Partido Comunista de los Pueblos de España
➤ Partido de Acción Socialista
➤ Federación Progresista
<b><i>d) Integrados en la Coalición Unió de l'Esquerra Catalana:</i></b>
➤ Partit Socialista Unificat de Catalunya
<b><i>e) Integrados en las Agrupaciones Independientes de Canarias:</i></b>
➤ Agrupación Tinerfeña de Independientes

Fuente: Tribunal de Cuentas. Fiscalización Elevada a las Cortes Generales. Informe Sobre la Contabilidad de los Partidos Políticos del Año 1988. Número 148, p. 12.

La distribución entre las Formaciones políticas con representación en el Congreso de los Diputados de la subvención prevista en el artículo 3 de la Ley 3/1987, ha sido la siguiente:

<b>SUBVENCIONES RECIBIDAS POR LAS FORMACIONES POLÍTICAS CON REPRESENTACIÓN EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (En pesetas)</b>	
Partido Socialista Obrero Español	3.292.472.376
Coalición Popular	2.217.483.420
Centro Democrático y Social	644.265.216
Partit dels Socialistes de Catalunya	512.390.292
Convergencia i Unió	411.711.384
Coalición Izquierda Unida	233.047.248
Partido Nacionalista Vasco	128.037.180
Euskadiko Ezkerra	42.086.952
Unió de l'Esquerra Catalana	38.318.808
Coalición Galega	29.377.980
Partido Aragonés Regionalista	27.459.288
Agrupaciones Independientes de Canarias	23.530.776
Unión Valenciana	24.227.148
<b>TOTAL</b>	<b>7.624.408.068 Pesetas</b>

Fuente: Tribunal de Cuentas. Fiscalización Elevada a las Cortes Generales. Informe Sobre la Contabilidad de los Partidos Políticos del Año 1988. Número 148, pp. 13.

Con independencia de estos recursos públicos, se han otorgado las siguientes subvenciones, asimismo contempladas en el artículo 2.1 de la Ley Orgánica 3/1987:

**a) Subvenciones para gastos electorales**

El único proceso del ejercicio ha sido el de elecciones al Parlamento de Cataluña, celebradas el día 29 de mayo.

De la aplicación de los principios contenidos en la Disposición Adicional Segunda de la Ley 9/1988, de 12 de abril, de la Generalidad de Cataluña, a los resultados electorales de las Formaciones políticas concurrentes, se deducen las siguientes subvenciones reconocidas en el Informe de la Sindicatura de Cuentas de 7 de febrero de 1989:

<b>SUBVENCIONES PARA GASTOS ELECTORALES (En Pesetas)</b>	
Convergencia i Unió	142.950.840
Partit dels Socialistes de Catalunya	90.169.680
Iniciativa per Catalunya	20.626.080
Partido Popular	14.058.000
Esquerra Republicana de Catalunya	12.698.820
Centro Democrático y Social	7.735.620
<b>TOTAL</b>	<b>288.239.040 Pesetas</b>

Fuente: Tribunal de Cuentas. Fiscalización Elevada a las Cortes Generales. Informe Sobre la Contabilidad de los Partidos Políticos del Año 1988. Número 148, pp. 14.

**b) Subvenciones a los Grupos Parlamentarios**

La distribución de las mismas por Cámaras Legislativas es la siguiente:

<b>SUBVENCIONES A LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS</b>	
Congreso de los Diputados	579.212.208
Senado	426.145.453
Parlamento de Andalucía	460.248.000
Cortes de Aragón	126.133.164
Junta General del Principado de Asturias	45.454.500
Parlamento de las Islas Baleares	66.307.258
Parlamento de Canarias	99.964.590
Asamblea Regional de Cantabria	78.627.840
Cortes de Castilla - La Mancha	127.800.000
Cortes de Castilla y León	159.264.000
Parlamento de Cataluña	288.676.411
Asamblea de Extremadura	68.323.200
Parlamento de Galicia	53.400.000
Asamblea de Madrid	258.904.968
Asamblea de Murcia	52.414.000
Parlamento de Navarra	142.190.996
Parlamento Vasco	152.404.797
Diputación General de La Rioja	36.193.333
Cortes Valencianas	170.853.000
<b>TOTAL</b>	<b>3.392.517.718 Pesetas</b>

Fuente: Tribunal de Cuentas. Fiscalización Elevada a las Cortes Generales. Informe Sobre la Contabilidad de los Partidos Políticos del Año 1988. Número 148, pp. 15.

El reparto de las subvenciones cuantificadas en los epígrafes anteriores y reguladas en el artículo 2 de la Ley Orgánica 3/1987 es, conforme a la clasificación de dicho artículo y según el Partido o Coalición que las ha percibido, el siguiente:



<b>SUBVENCIONES POR GASTOS ELECTORALES, FUNCIONAMIENTO ORDINARIO Y GRUPOS PARLAMENTARIOS</b>				
<b>Partido o Coalición</b>	<b>Por Gastos Electorales</b>	<b>Funcionamiento Ordinario</b>	<b>Grupos Parlamentarios</b>	<b>Total</b>
Partido Socialista Obrero Español		3.292.472.376	1.287.193.605	4.579.665.981
Centro Democrático y Social	7.735.620	644.265.216	314.603.294	966.604.130
Partit dels Socialistes de Catalunya	90.169.680	512.390.292	81.917.136	684.477.108
Partido Nacionalista Vasco		128.037.180	85.673.915	213.711.095
Euskadiko Ezkerra		42.086.952	32.891.324	74.978.276
Coalición Galega		29.377.980	10.862.728	40.240.708
Partido Aragonés Regionalista		27.459.288	34.375.156	61.834.444
Unión Valenciana		24.227.148	20.642.728	44.869.876
Partido Popular	14.058.000	1.482.609.415	717.372.925	2.214.040.340
Partido Demócrata Popular		419.991.360	55.874.555	475.865.915
Partido Liberal		262.550.037	16.127.280	278.677.317
Centristas de Galicia		26.166.304		26.166.304
Unión del Pueblo Navarro		26.166.304	34.901.328	61.067.632
Convergencia i Unió	142.950.840		205.617.982	348.568.822
Convergencia Democrática de Cataluña		308.783.538		308.783.538
Unió Democrática de Catalunya		102.927.846		102.927.846
Izquierda Unida		233.047.248	172.438.384	405.485.632
Unió de L'Esquerra Catalana		38.318.808		38.318.808
Partit Socialista Unificat de Catalunya			7.894.440	7.894.440
Agrupaciones Independientes de Canarias		23.530.776	20.062.740	43.593.516
Iniciativa per Catalunya	20.626.080			20.626.080
Esquerra Republicana de Catalunya	12.698.820			12.698.820
Otros			294.068.198	294.068.198
<b>TOTALES</b>	<b>288.239.040</b>	<b>7.624.408.068</b>	<b>3.392.517.718</b>	<b>11.305.164.826</b>

Fuente: Tribunal de Cuentas. Fiscalización Elevada a las Cortes Generales. Informe Sobre la Contabilidad de los Partidos Políticos del Año 1988. Número 148, pp. 17.

La Segregación de las subvenciones entre partidos que han concurrido a las elecciones en alguna coalición sólo se ha realizado en aquellos casos en los que se dispone de suficiente información que permita el reparto del cuadro anterior.

Además de estas subvenciones, de la información obtenida en respuesta a la circularización efectuada a Diputaciones Forales, Provinciales y municipios de más de 10.000 habitantes, se ha confirmado la adjudicación de fondos públicos con cargo a los presupuestos de la respectiva Corporación, no contemplados en el artículo 2.1 de la Ley 3/1987, por las siguientes cuantías globales a cada Formación:

<b>ADJUDICACIÓN DE FONDOS PÚBLICOS CON CARGO A LOS PRESUPUESTOS DE LA RESPECTIVA CORPORACIÓN, NO CONTEMPLADOS EN EL ARTÍCULO 2.1 DE LA LEY 3/1987</b>			
<b>PARTIDOS</b>	<b>SUBVENCIÓN DIPUTACIONES</b>	<b>SUBVENCIÓN AYUNTAMIENTOS</b>	<b>TOTAL</b>
Partido Socialista Obrero Español	138.870.361	167.934.622	306.804.983
Centro Democrático y Social	22.644.410	45.156.706	67.801.116
Partit dels Socialistes de Catalunya	10.246.500	55.300.946	65.547.446
Partido Nacionalista Vasco		6.249.505	6.249.505
Euskadiko Ezkerra	4.208.638		4.208.638
Coalición Galega	5.691.833		5.691.833
Partido Aragonés Regionalista	4.740.000	2.292.864	7.032.864
Unión Valenciana	2.961.166		2.961.166
Partido Popular (PP)	100.804.038	97.964.141	198.768.179
Partido Demócrata Popular	1.360.000	1.016.000	2.376.000
Unión del Pueblo Navarro		3.922.284	3.922.284
Convergencia i Unió	11.977.667	39.839.626	51.817.293
Izquierda Unida	18.372.160	54.749.773	73.121.933
Partido Comunista de España	900.000		900.000
Agrupación Tinerfeña de Independientes	2.760.000	10.134.000	12.894.000
Otros	30.344.533	99.254.559	129.599.092
<b>TOTALES</b>	<b>355.881.306</b>	<b>583.815.026</b>	<b>939.696.332</b>

Fuente: Tribunal de Cuentas. Fiscalización Elevada a las Cortes Generales. Informe Sobre la Contabilidad de los Partidos Políticos del Año 1988. Número 148, pp. 17 y 18.

### **3.2.13. Votos particulares del Tribunal de Cuentas sobre la fiscalización de la contabilidad de los partidos políticos**

En el Informe sobre la Contabilidad de los Partidos Políticos del Año 1988 cobran especial relevancia los Votos Particulares de los Consejeros de Cuentas, del Tribunal de Cuentas:

- a) Antonio de la Rosa Alemany
- b) Juan Velarde Fuertes
- c) Ramón Muñoz Álvarez
- d) Antonio del Cacho Frago
- e) Ubaldo Nieto de Alba

Estos cinco Consejeros de Cuentas emitieron sus votos contrarios al Acuerdo Aprobatorio del *Informe Sobre la Contabilidad de los Partidos Políticos del Año 1988*. Las razones que los llevaron a emitir sus votos en contra del Informe están sustentados, fundamentalmente, en los siguientes razonamientos:

- Exclusión unilateral y discrecional de la fiscalización del PSOE
- Retraso injustificado en el cumplimiento del Acuerdo del Congreso de los Diputados
- Trato Discriminatorio de las restantes formaciones políticas con respecto al PSOE
- Falta de garantías para las Formaciones Políticas en el procedimiento seguido
- Fiscalización de mayor alcance que la efectuada al PSOE
- La discriminación se mantiene para 1989
- Diferente tratamiento y valoración de efectos contables similares
- Desviación de los procedimientos de fiscalización establecidos en las normas aplicables
- Indevida exclusión de los resultados de la revisión de las cuentas del PSOE
- Infracción del Ordenamiento Jurídico
- Desviación de poder

➤ Anulabilidad de las actuaciones practicadas

Por la importancia de la fiscalización y por su alcance jurídico, a continuación reproducimos el Voto Particular del Consejero de Cuentas D. Antonio de la Rosa Alemany:

"VOTO PARTICULAR que formula el Consejero de Cuentas, ANTONIO DE LA ROSA ALEMANY, al acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas sobre **"el Informe sobre la Contabilidad de los partidos políticos, del año 1988"**, aprobado en su reunión de 3 de febrero de 1993.

Tras haber hecho constar en Acta mi voto contrario al anterior acuerdo, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.2 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, **DISIENTO** de la decisión adoptada por el Pleno de este Tribunal, por las siguientes razones:

I. El acuerdo adoptado por el pleno de este Tribunal en su sesión del 3 de febrero de 1993, no sólo incumple la petición que, a tenor del artículo 45 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, formuló el Pleno del Congreso de los Diputados de manera urgente y prioritaria, en su sesión del 24 de abril de 1990, sino que además vulnera grave y arbitrariamente lo acordado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión del día 28 de mayo de 1990, en la cual se acordó por unanimidad la elaboración del Proyecto de Informe de los ejercicios 1988 y 1989, relativos a la fiscalización de **TODOS LOS PARTIDOS POLÍTICOS** con representación parlamentaria, solicitada por el Pleno del Congreso de los Diputados, en la fecha antedicha.

Del Informe ahora aprobado se excluyen sin razón ni fundamento legal alguno, los resultados de la fiscalización de la contabilidad del Partido Socialista Obrero Español correspondientes al ejercicio de 1988, los cuales se han incluido en otro procedimiento fiscalizador, totalmente distinto y especial, que obedecía a un muy concreto mandato de la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, de fecha 18 de junio de 1991; mandato que no era otro que el de "realizar un Informe de Fiscalización de la contabilidad anual del Partido Socialista Obrero Español, **A PARTIR O EN RELACIÓN** con noticias aparecidas en diversos medios de comunicación, sobre las relaciones económicas y de financiación existentes entre dicho Partido Político y las empresas FILESA, MALESA, TIME EXPORT y DISTRIBUIDORA EXPRES, entre otras".

Por otra parte, según se expone en el Apartado II.9.1 del Informe aprobado y según se comprueba al revisar éste, la Federación de Partidos de Alianza Popular-Partido Popular ha sido objeto de una doble actividad comprobatoria, sin aducir otra justificación que el ser "fundamentalmente consecuencia de las observaciones de algunos Miembros del Pleno", sin determinar en absoluto ni cuales sean éstos, ni tampoco aquéllas. Lo cual, evidencia un trato diferenciado y discriminatorio en el análisis de la contabilidad de los demás Partidos Políticos; poniendo además de manifiesto la inexistencia de un régimen de tratamiento paritario e igual, de fiscalización de la contabilidad de todos los Partidos Políticos; poniendo además de manifiesto la inexistencia de un régimen de tratamiento paritario e igual, de fiscalización de la contabilidad de todos los Partidos Políticos con representación parlamentaria.

Tal proceder no es en absoluto admisible en un Estado de Derecho, en el que debe primar un profundo respeto y sumisión al Ordenamiento Jurídico. El Informe aprobado vulnera lo dispuesto en los artículos 1.1º y 9.1º y 3º de la Constitución Española y, además, lo establecido en el artículo 5 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, incurriendo en graves e insubsanables defectos de procedimiento que lo hacen nulo de pleno derecho, creando una clara y manifiesta inseguridad jurídica a todas luces inconstitucional.

**II.** En nuestro ordenamiento constitucional, los derechos fundamentales rigen también para las personas jurídicas -en nuestro caso los Partidos Políticos- en la medida en que por su naturaleza sean aplicables a ellos. Así ocurre con el derecho a la igualdad ante la Ley, que se reconoce en el artículo 14 de la Constitución a los españoles; sin distinguir entre personas físicas y jurídicas. Sin que obste a ello, que el propio precepto prohíba expresamente toda discriminación por razón de circunstancias que son practicables exclusiva y normalmente de las personas físicas; ya que, de un lado, la prohibición de tales discriminaciones concretas, no agota el contenido del derecho a la igualdad jurídica en su sentido positivo y, de otro, el propio precepto constitucional prohíbe también la discriminación fundada en otras condiciones personales o sociales que puedan ser

atributos de las personas jurídicas. Habiéndolo reconocido el Tribunal Constitucional, que viene aplicando implícitamente y sin oponer reparo alguno el artículo 14 de la Constitución Española a las personas jurídicas de nacionalidad española, como titulares del derecho que en él se reconoce. Sentencias del Tribunal Constitucional de 22 de febrero de 1985 (La Ley 1985-2,103), de 16 de noviembre de 1983 (La Ley 1984-1,107) y en la de 2 de febrero de 1989 (La Ley núm. 2275 de 19 de julio 1989). De ahí que estas consideraciones generales aplicables a las personas jurídicas puedan extenderse a los Partidos Políticos, como entidades con personalidad jurídica propia, tal como les reconoce la Ley 57/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos.

Es evidente que de lo que se vierte en el Informe de fecha 3 de febrero de 1993, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas, nos encontramos con diferente trato en el análisis de la contabilidad de los Partidos Políticos, referente al ejercicio de 1988. Así por lo que afecta al Partido Socialista Obrero Español, se le excluye sin fundamento ni motivación legal alguna del procedimiento fiscalizador, general y unitario aplicado a todas las demás formaciones políticas, por haber sido sometido aquél de forma totalmente arbitraria a uno teóricamente especial y complejo en relación con empresas privadas; mientras que a las demás formaciones políticas se les somete a un trato diferenciado más profundo y más riguroso. Lo cual, a nuestro juicio, implica una vulneración del artículo 14 de la Constitución, por los motivos que a continuación exponemos.

La aplicabilidad del principio de igualdad recogido con carácter general en los artículos 1 y 14 de la Constitución exige, no la absoluta prohibición de diferenciación de trato a diversas categorías de ciudadanos, sino la prohibición de la discriminación entre personas, categorías o grupos. Por eso, quiebra el principio de igualdad, cuando la diferenciación no está basada en motivos objetivos, es decir en una justificación racional y suficiente.

El principio de Igualdad, como viene sancionado reiteradamente la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, no puede jugar al margen de la legalidad, sino por el contrario, dentro de ella; la igualdad viene a configurar un derecho subjetivo de los administrados a obtener el mismo trato. Lo que obliga a que los supuestos de hecho iguales, sean tratados idénticamente en sus situaciones jurídicas; abarcando también la igualdad en la aplicación de las normas. De manera que los Poderes Públicos, no pueden en CASOS SUSTANCIALMENTE IGUALES modificar ARBITRARIAMENTE el sentido de sus actos. Por lo que al apartarse del precedente, exige una fundamentación SUFICIENTE Y RAZONADA. Sentencias del Tribunal Constitucional de 26 de febrero de 1982 (La Ley 1982-2.1035), de 28 de julio de 1982 (La Ley 1982-4.143), de 26 de diciembre de 1982 (La Ley 1983-2.65). Y además la sentencia del Tribunal Supremo de 17 de febrero de 1989 (La Ley 9782, núm. 2237, de 26 de mayo de 1989).

El principio de igualdad tiene dos vertientes: una de carácter material, dirigida a garantizar la igualdad de trato de los iguales; y por otro lado, el principio de igualdad en la aplicación de la Ley, de carácter predominantemente formal, cuya finalidad no es que la Ley reciba siempre la misma interpretación, sino impedir que se emitan PRONUNCIAMIENTOS arbitrarios, por incurrir en desigualdad no justificada del cambio de criterio, que pueda reconocerse como tal. Conforme a esta concepción, la igualdad ante la Ley no constituye un mandato de igualdad absoluta que obligue en todo caso al tratamiento igual de supuestos iguales, pues ello sería contrario a la propia dinámica jurídica, que autoriza a un mismo Órgano a modificar criterios SIEMPRE QUE OFREZCA UNA FUNDAMENTACIÓN SUFICIENTE, a través de RAZONAMIENTOS OBJETIVOS Y RAZONABLES -Sentencias del Tribunal Constitucional de 28 de marzo de 1985 (La Ley 1985-3.45) y de 18 de enero de 1990.

A la vista de lo anteriormente reseñado, la vulneración del principio de igualdad ante la Ley, puesta de manifiesto de forma clara e indubitada en el Informe aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas, contiene los dos supuestos esenciales de aquélla: la aportación de un término válido que equiparación que acredita la igualdad de supuestos y un cambio de criterio inmotivado y arbitrario.

III. Entendemos que el Informe aprobado por el Pleno del Tribunal, en su sesión de 3 de febrero de 1993, constituye un grave incumplimiento de un concreto mandato del Poder Legislativo que recibió el Tribunal. Y además, la aprobación del citado Informe acarrea la nulidad de pleno derecho del mismo, por contravenir lo dispuesto en el artículo 6.3º del Código Civil en materia de orden público y el artículo 9.3 de nuestra Constitución, que garantizan los principios de seguridad jurídica, responsabilidad y la interdicción de la

arbitrariedad de los poderes públicos. Sin que pueda invocarse de contrario el artículo 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo, ya que a tenor de la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de abril de 1989 "Los motivos de nulidad de pleno derecho de este precepto, pese a tener carácter tasado, han de completarse con los supuestos en los que un acto administrativo implica una vulneración de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Española".

Las normas reguladoras del Procedimiento Administrativo para la elaboración de los actos administrativos, son normas de derecho público, imperativas o de 'ius cogens', que operan como garantía de los particulares interesados y deben ser observadas estrictamente. Ya que la validez del procedimiento es materia de orden público y toda manipulación procedimental contraria a las normas imperativas, consistente en desgajar, de un procedimiento fiscalizador general y unitario para todas las formaciones políticas, la concreta fiscalización de un Partido Político, para unirla a otro procedimiento fiscalizador totalmente independiente, especial y concreto, con el único objetivo de desnaturalizar por completo el contenido de este último, desobedeciendo concretos mandatos del Poder Legislativo, nos parece un acto realizado en fraude de Ley y gravemente contrario al Orden Público y, además, nulo de pleno derecho, no sólo por la aplicación de lo dispuesto en el artículo 6 número 3 y 4 del Código Civil, sino además por aplicación del artículo 9.3 de la Constitución Española, que proclama el principio de interdicción de la arbitrariedad de los Poderes Públicos.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de abril de 1990, nos dice sobre el particular que antecede que "La interdicción en la arbitrariedad, establecida por el artículo 9.3 de la Constitución, no es tanto prohibición de actuaciones administrativas ilícitas, **CUANTO NECESIDAD, POR PARTE DEL PODER PÚBLICO DE JUSTIFICAR EN CADA MOMENTO SU PROPIA ACTUACIÓN**; y es también respeto del ciudadano; limitación, freno y control del Poder Público, que constituye en definitiva la esencia de un sistema democrático. Por la democracia -cuando se dejan a un lado las grandes frases- es eso: limitación, freno y control. Nada más, pero nada menos que eso".

Por todo lo anteriormente expuesto, se deja presentado en tiempo y forma el presente VOTO PARTICULAR que se firma por duplicado para unir dos ejemplares originales, uno al Acta de la reunión del Pleno de 3 de febrero de 1993 y otro al "**Informe sobre la Contabilidad de los partidos políticos del año 1988**" que, junto con el citado voto particular, debe ser remitido a las Cortes Generales, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 2/1982, de 12 de mayo, Orgánica del Tribunal de Cuentas y en la Ley 7/1988, de 5 de abril, de su Funcionamiento.

Madrid, a 4 de febrero de 1993

Fdo.: Antonio de la Rosa Alemany

### **3.2.14. Informe de fiscalización de la contabilidad de los partidos políticos realizado por el Tribunal de Cuentas para el Ejercicio 1987**

#### **Legislación aplicable**

La normativa básica reguladora de la actividad económico-financiera de los partidos políticos y sus mecanismos de control se halla en la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos, que en su artículo 11.1 dispone que "La fiscalización externa de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, corresponderá exclusivamente al Tribunal de Cuentas", señalando el mismo precepto, en su apartado 2º, que "Los partidos políticos que reciban la subvención estatal regulada en el artículo tres presentarán ante el Tribunal de Cuentas, en el plazo de seis meses a partir del cierre de cada ejercicio, una contabilidad detallada y documentada de sus respectivos ingresos y gastos..."

Por otra parte, el apartado 3º del mismo precepto establece: "El Tribunal de Cuentas, en el plazo de ocho meses desde la recepción de la documentación señalada en el número anterior, se pronunciará sobre su regularidad y

adecuación a lo dispuesto en la presente Ley, exigiendo, en su caso, las responsabilidades que pudieran deducirse de su incumplimiento".

### 3.2.15. Ámbito de la fiscalización

La fiscalización llevada a cabo sobre la actividad económica-financiera de los partidos políticos relativa al ejercicio 1987, se ha referido a las cuentas de ingresos y gastos rendidas por los partidos políticos, habiéndose utilizado aquellos documentos contables que se han considerado necesarios a tal fin.

Respecto a los partidos políticos que han de presentar su contabilidad, el artículo 3 de la Ley Orgánica 3/1987 señala que las subvenciones estatales anuales no condicionadas, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado para atender gastos de funcionamiento ordinario, se otorgarán a los partidos políticos con representación en el Congreso de los Diputados, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General. Además, en el mismo precepto se dispone que dichas subvenciones se distribuirán en función del número de escaños y de votos obtenidos por cada partido en las últimas elecciones al Congreso de los Diputados, indicando que la consignación presupuestaria se dividirá en tres partes iguales, una de ellas se distribuirá en proporción al número de escaños obtenidos por cada partido y las dos restantes, proporcionalmente a todos los votos obtenidos por cada partido en dichas elecciones, no computándose los votos obtenidos en aquellas circunscripciones en que no se hubiera alcanzado el 3 por 100 de los votos válidos exigidos en el artículo 163.1.a) de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.<sup>31</sup>

La aplicación de estos criterios a los resultados obtenidos en las elecciones al Congreso de los Diputados celebradas el día 22 de junio de 1986, permite fijar la siguiente distribución de escaños y votos computables:

<b>DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS Y VOTOS COMPUTABLES DE LAS ELECCIONES AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS DEL 22 DE JUNIO DE 1986</b>		
<b>PARTIDO, FEDERACIÓN COALICIÓN O AGRUPACIÓN</b>	<b>ESCAÑOS</b>	<b>VOTOS COMPUTABLES</b>
Partido Socialista Obrero Español	163	7.601.985
Coalición Popular	105	5.247.677
Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC-PSOE)	21	1.299.733
Centro Democrático y Social	19	1.855.207
Convergencia y Unió	18	1.014.258
Coalición Izquierda Unida	6	686.035
Partido Nacionalista Vasco	6	304.675
Euskadiko Ezkerra	2	99.408
Unió de L'Esquerra Catalana	1	112.442
Coalición Galega	1	79.972
Partido Aragonés Regionalista	1	73.004
Unión Valenciana	1	61.266
Agrupaciones Independientes de Canarias	1	58.737
Herri Batasuna-Vizcaya	2	97.252
Herri Batasuna-Guipuzcoa	2	80.032
Herri Batasuna-Navarra	1	37.998
<b>TOTALES</b>	<b>350</b>	<b>18.709.681</b>

Fuente: Tribunal de Cuentas. Fiscalización Elevada a las Cortes Generales. Informe Sobre Contabilidad de los Partidos Políticos. Año 1987. Número 102, p. 3.

<sup>31</sup> Tribunal de Cuentas. Fiscalización Elevada a las Cortes Generales. Informe Sobre Contabilidad de los Partidos Políticos. Año 1987. Número 102, p. 2.

Considerando que algunos partidos han obtenido representación en solitario en tanto que otros han conseguido sus escaños en las listas de alguna coalición, la relación de partidos que conformaron el Congreso de los Diputados fue:

<b>PARTIDOS QUE CONCURRIERON EN SOLITARIO PARA LA CONFORMACIÓN DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS</b>
Partido Socialista Obrero Español
Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC-PSOE)
Centro Democrático y Social
Partido Nacionalista Vasco
Euskadiko Ezkerra
Coalición Galega
Partido Aragonés Regionalista
Unión Valenciana

<b>PARTIDOS QUE OBTUVIERON ESCAÑO EN LAS LISTAS DE ALGUNA COALICIÓN PARA LA CONFORMACIÓN DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS</b>
<b><i>a) Integrados en la Coalición Popular</i></b>
➤ Federación de Partidos de Alianza Popular
➤ Partido Demócrata Popular
➤ Partido Liberal
➤ Centristas de Galicia
➤ Unión del Pueblo Navarro
<b><i>b) Integrados en Convergencia i Unió</i></b>
➤ Convergencia Democrática de Catalunya
➤ Unió Democrática de Catalunya
<b><i>c) Integrados en la Coalición Izquierda Unida</i></b>
➤ Partido Comunista de España
➤ Partido Comunista de los Pueblos de España
➤ Partido de Acción Socialista
➤ Federación Progresista
<b><i>d) Integrados en Unió de L'Esquerra Catalana</i></b>
➤ Partit Socialista Unificat de Catalunya
<b><i>e) Integrados en Agrupaciones Independientes de Canarias</i></b>
➤ Agrupación Tinerfeña de Independientes

### 3.2.16. Limitaciones al alcance del informe

Según se ha expresado en el primer párrafo del apartado I.2 anterior, la fiscalización cuyos resultados se recogen en el presente Informe se ha referido a comprobar la regularidad contable y legal de los ingresos y gastos de los partidos políticos. Por tal motivo no constituyen objetivos de este informe:

- a) Determinar si los registros contables listados en el artículo 9.2 reflejan, según fija el apartado 1º de éste, la situación financiera del partido y el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la Ley.

- b) Informar sobre el grado de cumplimiento del artículo 8, relativo al porcentaje máximo que de los recursos públicos pueden dedicarse al pago de anualidades de amortización de operaciones de crédito, cuya llevanza en libros que recojan las operaciones de capital impone el artículo 9.

### **3.2.17. Características específicas del ejercicio 1987**

1ª La entrada en vigor de la Ley Orgánica 3/1987, que en su Disposición Final Uno señala que aquélla se producirá al día siguiente de su publicación (3 de julio de 1987), salvo en lo referente a las subvenciones estatales anuales para gastos de funcionamiento ordinario de los partidos, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, aplicándose desde el 1 de enero de 1987 el procedimiento de distribución regulado en el artículo tres. Esta circunstancia ocasiona que algunas formaciones políticas hayan rendido la contabilidad de ingresos y gastos de todo el ejercicio, en tanto que otras remiten información de las operaciones del segundo semestre.

2ª Si bien la mencionada Disposición Final Uno establece el principio de retroactividad a 1 de enero de 1987 para la aplicación de los criterios de reparto de la subvención pública, por el Ministerio del Interior se ha seguido, durante el primer semestre de aquél, el sistema previsto en el artículo 6 de la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos, que señala que el reparto de las cantidades fijadas en los Presupuestos Generales del Estado se realizará en función de los escaños obtenidos en cada una de las dos cámaras y del número de votos de cada candidatura; criterio distinto al previsto en el artículo 3 de la Ley Orgánica 3/1987 que recoge que la subvención se otorgará a los partidos políticos con representación en el Congreso de los Diputados. La aplicación de aquél criterio ha originado que durante el primer semestre se adjudicase subvención a Asamblea Majorera, que no dispone de representación en el Congreso de los Diputados.

3ª La implantación por vez primera de las obligaciones contables recogidas en la Ley Orgánica 3/1987, circunstancia que ocasiona que la contabilidad presentada contenga errores o falta de documentos básicos, cuya reclamación y ulterior envío retrasa la rendición del Informe correspondiente.

4ª El hecho de que el día 10-6-1987 se hayan celebrado tres procesos electorales (Parlamento Europeo, locales y Asambleas de Comunidades Autónomas), y que la entrada en vigor de la Ley 3/1987 se produjera con posterioridad a dicha fecha, ha ocasionado que el tratamiento dado por los partidos en su contabilidad a los ingresos y gastos electorales haya sido diverso, y que el Tribunal llevase a cabo sus funciones atendiendo a las peculiaridades de cada caso.

5ª La presentación por diversos partidos de su documentación fuera del plazo previsto en el artículo 11, así como la demora en las respuestas de información complementaria requerida por este Tribunal.

6ª La falta de definición legal sobre estructura, ámbito y contenido de las cuentas a rendir, y la diversidad de criterios utilizados en el registro de operaciones impide que el análisis se realice sobre documentos, estados y antecedentes uniformes.

### **3.3. Subvenciones otorgadas al amparo de lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley Orgánica 3/1987**

En los Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio de 1987, en el estado de gastos del Ministerio del Interior; capítulo 4, Transferencias corrientes; artículo 48, a familias e instituciones sin fines de lucro, Financiación a Partidos Políticos; figura la cifra de 7.500.000.000 de pesetas.

Las cantidades satisfechas a cada una de las formaciones políticas representadas en el Congreso de los Diputados es la siguiente:



<b>SUBVENCIONES PÚBLICAS OTORGADAS A LAS FORMACIONES POLÍTICAS REPRESENTADAS EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS</b>			
<b>PARTIDO, FEDERACIÓN, COALICIÓN O AGRUPACIÓN</b>	<b>PRIMER SEMESTRE</b>	<b>SEGUNDO SEMESTRE</b>	<b>TOTAL</b>
Partido Socialista Obrero Español	1.894.509.894	1.301.038.284	3.195.548.178
Coalición Popular	1.008.741.456	1.143.463.422	2.152.204.878
Partit dels Socialistes de Catalunya	283.353.588	213.952.896	497.306.484
Centro Democrático y Social	152.458.710	472.840.548	625.299.258
Convergencia i Unió	189.984.594	209.606.778	399.591.372
Coalición Izquierda Unida	46.799.550	179.387.220	226.186.770
Partido Nacionalista Vasco	82.624.440	41.643.570	124.268.010
Euskadiko Ezkerra	12.370.128	28.477.866	40.847.994
Unió de L'Esquerra Catalana	11.320.536	25.870.236	37.190.772
Coalición Galega	4.387.932	24.125.208	28.513.140
Partido Aragonés Regionalista	6.957.702	19.693.236	26.650.938
Unión Valenciana	7.712.778	15.801.168	23.513.946
Agrupaciones Independientes de Canarias	11.328.600	11.509.470	22.838.070
Herri Batasuna-Vizcaya	0	0	0
Herri Batasuna-Guipuzcoa	0	0	0
Herri Batasuna-Navarra	0	0	0
Asamblea Mayorera	2.409.492	0	2.409.492
<b>TOTALES</b>	<b>3.714.959.400</b>	<b>3.687.409.902</b>	<b>7.402.369.302</b>

Fuente: Tribunal de Cuentas. Fiscalización Elevada a las Cortes Generales. Informe Sobre Contabilidad de los Partidos Políticos. Año 1987. Número 102, p. 9.

### 3.4. Conclusiones del Tribunal de Cuentas<sup>32</sup>

1ª No han presentado ningún tipo de cuentas ni atendido a los requerimientos formulados por el Tribunal las formaciones siguientes:

- Partido Comunista de los Pueblos de España.
- Partit Socialista Unificat de Catalunya.

Por otra parte, en los casos y con el alcance que se señala en los apartados del presente Informe, referidos a cada uno de los partidos políticos, la documentación remitida por algunas formaciones no comprende todas las actividades del partido.

2ª En la elaboración de las cuentas presentadas se han aplicado criterios diversos por los distintos partidos políticos. Aunque tal circunstancia es en parte, consecuencia de la falta de práctica anterior, al ser 1987 el primer ejercicio de aplicación de las obligaciones contables que fija la Ley Orgánica 3/1987, algunos de estos criterios son contrarios a principios contables generales asumidos por aquella, destacándose los siguientes:

- a) La falta de inclusión en las cuentas presentadas de las operaciones de las diversas agrupaciones territoriales y de los Grupos Parlamentarios, tanto de las Cámaras de las Cortes Generales como de las Asambleas Autonómicas.
- b) La no integración en las cuentas de los ingresos y gastos derivados de los procesos electorales, cuya inclusión en aquella está prevista en los artículos 2, 9, y 11 de la Ley Orgánica 3/1987.

<sup>32</sup> Tribunal de Cuentas. Fiscalización Elevada a las Cortes Generales. Conclusiones del Informe Sobre Contabilidad de los Partidos Políticos. Año 1987. Conclusiones firmadas por El Presidente, Pascual Sala Sánchez, el 27 de febrero de 1990, pp. 90-93.

- c) La no contabilización como gasto del ejercicio de las dotaciones a la amortización del inmovilizado.
- d) La inadecuada periodificación de los recursos financieros procedentes tanto de la financiación pública como de la privada.
- e) La incorrecta aplicación del principio del devengo, al registrar los ingresos y gastos en la fecha de cobro o pago efectivos de los recursos derivados de aquéllos y no en el ejercicio de contracción de los derechos y obligaciones.
- f) El registro contable de las subvenciones públicas, afectas con carácter prioritario a la amortización de préstamos y créditos, por el importe neto ingresado en la Tesorería del Partido, resultante de la diferencia entre la subvención otorgada y la parte aplicada a la amortización de aquéllos.
- g) La contabilización como gasto del ejercicio, junto con los intereses, de las cuotas de amortización del principal de los préstamos y créditos, que como tales no deben integrarse en la cuenta de gastos sino en la de operaciones de capital a que se refiere el artículo 9.2.d) de la Ley Orgánica 3/1987.

3ª En los ingresos contabilizados procedentes de la financiación privada no se aprecian infracciones a lo dispuesto en los artículos 4 y 5, al no constar entre los recursos privados ningún tipo de aportaciones:

- a) Anónimas, por cuantía total superior al importe máximo impuesto en el apartado 3.a) del artículo 4.
- b) Procedentes de una misma persona física o jurídica, superiores a 10.000.000 de pesetas (artículo 4, apartado 3.b).
- c) Procedentes de empresas públicas o privadas que presten servicios a cualquier Administración Pública (artículo 4, apartado 3.c).
- d) Procedentes de Gobiernos u Organismos Públicos extranjeros (artículo 5.2).

4ª Ante la falta de definición legal sobre estructura, ámbito y contenido de las cuentas, y la diversidad de criterios utilizados, puestas de manifiesto en el presente Informe, deberían arbitrarse las medidas adecuadas para que los documentos, estados y antecedentes a rendir sean uniformes, y para que las operaciones registradas se ajusten a los principios y normas contables generales y a cuantas prescripciones fija la Ley Orgánica 3/1987.

### **3.5. Conclusiones de la Ampliación del Informe sobre la contabilidad de los partidos políticos del año 1987**

1ª Al no estar sometidos los partidos políticos con anterioridad a la entrada en vigor el 4 de julio de la Ley 3/1987, a la obligación de llevar y rendir estados contables relativos a la situación patrimonial y a los resultados económico-financieros derivados de su actividad, carecían, como se ha podido comprobar en las verificaciones llevadas a cabo sobre el período fiscalizado, de la organización interna necesaria para cumplir de forma inmediata y satisfactoria las obligaciones contables previstas en la citada Ley, habiendo presentado unos estados contables con significativas deficiencias que no permiten, en algunos casos, analizar la regularidad de las operaciones en ellos reflejadas.

2ª La aplicación de la Ley Orgánica 3/1987 desde el día 4 de julio, en virtud de lo prevenido en su Disposición Final, origina que algunos partidos hayan presentado las cuentas del segundo semestre exclusivamente, circunstancia que dificulta comprobar si los resultados económicos de las campañas electorales de 10 de junio se hallan incluidos correctamente en el balance de situación.

3ª Se ha constatado que ninguna formación política ha presentado estados consolidados relativos a la totalidad de las sedes territoriales estables en que aquellas desarrollan su actividad, careciéndose, incluso, de

información contable sobre determinados niveles de la estructura periférica del partido (provincial, comarcal y local).

4ª Ningún Partido Político contabiliza adecuadamente las subvenciones públicas otorgadas a los Grupos Parlamentarios de las Cámaras de las Cortes Generales y Asambleas Legislativas Autonómicas, no incluyéndose, tampoco, la totalidad de los gastos realizados por dichos grupos.

5ª Las subvenciones otorgadas a los Grupos de Cargos electos, procedentes de la Entidades Locales (Diputaciones Provinciales y Forales, Cabildos y Consejos Insulares y Ayuntamientos), cuya concesión y regulación no están contempladas en el artículo 2.1. de la Ley Orgánica 3/1987, que relaciona los recursos procedentes de la financiación pública, no se incluyen adecuadamente y por los importes totales en los estados contables rendidos.

6ª Del examen de las aportaciones privadas, si bien son de escasa cuantía, y conformes con las previsiones legales, se ha comprobado que ningún partido político ha abierto cuentas corrientes específicas para ingresar sus importes, exigencia impuesta en el artículo 6 de la Ley Orgánica 3/1987.

7ª No se contabilizan adecuadamente las subvenciones públicas por resultados electorales ni los gastos realizados con ocasión de dichas campañas, incluyéndose en ocasiones como operaciones corrientes los gastos de campañas electorales, criterio contrario a lo dispuesto en las normas específicas reguladoras.

8ª El sistema de control interno, previsto específicamente en el artículo 10 de la Ley 3/1987, es, en la mayor parte de los casos, muy deficiente o inexistente. Asimismo, en cuanto a las obligaciones de llevanza de los libros previstos en el artículo 9 de la Ley, se constata su frecuente incumplimiento.

9ª Teniendo en cuenta que algunos partidos políticos perciben la subvención pública a través de una coalición electoral, resulta mu y difícil determinar la participación de cada formación en dicha subvención, así como la asunción subsidiaria de las deudas contraídas por la coalición con terceros. En determinadas coaliciones no aparecen concretados los porcentajes de reparto de derechos y obligaciones, señalándose únicamente los criterios de asignación de las subvenciones públicas del artículo 3 de la Ley 3/1987.

10ª Las deficiencias de carácter general señaladas, unidas a la incorrecta aplicación de principios contables generales y a las particularidades que para cada supuesto se han señalado, origina que los estados contables rendidos no representan adecuadamente la situación financiera y patrimonial del Partido.

Por último, ante la coincidencia del período al que la documentación rendida hace referencia y dada la heterogeneidad de la misma, este Tribunal estima conveniente esperar a los resultados de fiscalización de ejercicios completos para formular las oportunas recomendaciones que favorezcan un tratamiento homogéneo en cuanto al eficaz cumplimiento de las obligaciones contempladas en la Ley 3/1987, de financiación de los Partidos Políticos.

Madrid, 25 de junio de 1990  
EL PRESIDENTE

(Rúbrica)

Fdo.: Pascual Sala Sánchez"<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Tribunal de Cuentas. Fiscalización Elevada a las Cortes Generales. Conclusiones de la Ampliación del Informe Sobre Contabilidad de los Partidos Políticos. Año 1987. Conclusiones firmadas por El Presidente, Pascual Sala Sánchez, el 27 de febrero de 1990, pp. 220-223.

### 3.6. Análisis comparado

Los sistemas de partidos y regímenes electorales de cada uno de los países analizados son muy diferentes. Responden a tradiciones políticas diversas y, por tanto, en este plano los casos son difícilmente comparables. Asimismo, las concepciones de la democracia se definen en función de las distintas culturas políticas, y esto se refleja en el funcionamiento de las instituciones así como en los procesos de reclutamiento de las élites gobernantes.

Por lo tanto, las decisiones que llevaron a regular el financiamiento de los partidos políticos y los procesos electorales responden a problemas y diagnósticos diferentes. Las iniciativas al respecto actúan sobre distintos segmentos de los sistemas políticos estudiados.

En Estados Unidos el objetivo principal era regular el flujo de recursos a fin de limitar el costo global de las campañas, erradicar la influencia de poderosos grupos de presión en la toma de decisiones públicas; hacer más transparentes los ingresos y gastos de los partidos e impulsar, por medio de ello, un aumento de la participación de los pequeños donantes en el financiamiento de los partidos. En España, y en los países latinoamericanos, el objetivo es consolidar las instituciones democráticas a través del financiamiento público de los Partidos Políticos.

Nos encontramos frente a dos modelos de intervención estatal en materia de financiamiento. El primero supone la existencia de fuerzas políticas relativamente autónomas del estado que se apoyaban en grupos constituidos de la sociedad civil (grupos empresariales, sindicales, etcétera). Estas fuerzas políticas gozaban de un alto nivel de consolidación. Sin embargo, los cambios en las tecnologías de movilización de votos y de acceso al electorado (mercadotecnia, uso de medios electrónicos de información) incrementaron de manera vertiginosa el costo global de las campañas electorales y causaron dificultades para la obtención de fondos para las viejas formaciones políticas. A la vez, este proceso tendió a incrementar la lucha entre las fuerzas políticas. Las nuevas condiciones de acceso a la competencia electoral tendieron a favorecer las formaciones políticas existentes en detrimento de nuevas corrientes de opinión. En Estados Unidos, dada la rigidez del bipartidismo, la solución a este problema fue enfocada hacia la figura del candidato.

La solución norteamericana plantea estrategias de intervención múltiple, diseñadas en función de los actores involucrados en el proceso. Por ejemplo, se establece una distinción entre las figuras del candidato y del partido. También se distinguen los gastos de campaña de los gastos permanentes de sostenimiento de las actividades partidarias. Asimismo, en el caso estadounidense, el financiamiento varía en función del tipo de campaña (la presidencial y la legislativa). Finalmente, las contribuciones de terceros (grupos independientes) han sido limitadas de manera directa o indirecta. El acceso a los medios de comunicación electrónicos está contemplado como problema asociado al tema del financiamiento, si bien los candidatos se hacen cargo de los gastos en este rubro.

Por lo que respecta a la publicación de ingresos y gastos de candidatos, así como de los partidos, constituye un instrumento importante del aparato de fiscalización del comportamiento de las fuerzas políticas.

En síntesis, se trata de un modelo de regulación estatal que diseña sus modalidades de intervención en función de los numerosos actores políticos involucrados en el proceso y, por lo tanto, a veces resulta sumamente complejo. Los actores políticos involucrados no se restringen al gobierno y a los partidos, sino que contemplan también una multitud de grupos y asociaciones de la sociedad civil, lo que tiene la ventaja de sacar el debate del mero campo de negociación basado en la correlación de fuerzas entre partidos políticos; pero a la vez, plantea el difícil dilema del equilibrio entre los principios jurídicos de equidad y de libertad de expresión.

El otro modelo analizado, esto es, el ejemplificado por España difiere en varios aspectos del anterior. Como ya se dijo, el momento de consolidación democrática es característico de este modelo y, por lo tanto, frente a los dos tipos de financiación, la pública resulta ser la vía privilegiada. El estado juega un papel determinante en todo el proceso de construcción y consolidación de la institucionalidad, y el aspecto de financiamiento de los partidos políticos tiene un lugar especial dentro de dicho conjunto.

A diferencia de los casos anteriores ubicados en el primer modelo, en este otro las medidas legislativas están dirigidas a los partidos políticos, no a los candidatos. Por tanto, las negociaciones en materia de financiación se han

realizado básicamente entre los partidos políticos y el estado. Dichas negociaciones resultan ser de gran complejidad dado el momento en que se encuentran las fuerzas políticas en términos de su ubicación posible en el proceso político electoral, tras la apertura de los regímenes autoritarios y militarizados.

Los debates suelen ser intensos sobre todo porque los acuerdos finales influyen en el desarrollo de las fuerzas políticas interesadas en participar y permanecer en la contienda electoral, así como en la consolidación de todo el entramado institucional y, por tanto, en la democracia. No obstante, las decisiones últimas han tendido a favorecer la participación de partidos políticos de diversas corrientes, si bien, también es cierto que en algunos casos tienden a fortalecer más a unas fuerzas que a otras. En términos generales, los partidos políticos que logran mantenerse en las preferencias electorales de los ciudadanos se benefician ampliamente con los acuerdos logrados en materia de financiación, incluyendo, evidentemente, a los minoritarios dentro de cada contexto nacional.

La financiación pública suele complementarse con la regulación sobre el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, que es también un elemento decisivo en el acercamiento de los partidos con su electorado. Se pone igual énfasis en los medios públicos, en tanto que a los privados se les exigen tarifas especiales para las campañas electorales de los partidos. El criterio de igualdad en el acceso se combina casi en todos los casos con el relativo a los resultados electorales de las últimas contiendas, es decir, con la fuerza electoral de cada partido.

Se trata de un modelo cuya vida está circunscrita al período de consolidación de las instituciones democráticas. En tal sentido, España es el ejemplo paradigmático de como una vez que se llega al nivel deseado de dicha consolidación, surge un nuevo debate en torno a alentar la participación de individuos en el proceso democrático, por un lado, y sobre la incompatibilidad del sistema democrático liberal que señala su constitución política con un modo de financiamiento que depende casi por completo del Estado.

Las medidas adoptadas en los distintos países tuvieron efectos deseados y no deseados sobre la vida partidaria, el sistema de partidos y los procesos electorales en general. Estos efectos ponen en evidencia el carácter dinámico del fenómeno que nos ocupa.

En el caso estadounidense el recurso a la financiación pública de las campañas presidenciales logró limitar considerablemente su costo. El levantamiento de las restricciones a las campañas de los candidatos a puestos legislativos en 1977 (enmienda buckley) -apoyándose en el principio de libertad de expresión- volvió inoperantes los topes fijados a las contribuciones de terceros. La fórmula de los comités de acción política (PACs) ha contribuido a cambiar los patrones de financiación de los partidos; de hecho, han pasado a constituir el principal rubro de aportación de fondos, después de los individuos, a las dos grandes formaciones políticas.

Este cambio de patrón ha levantado una nueva preocupación entre los observadores de la vida política norteamericana: existe el temor de que dichos comités ejerzan una influencia demasiado grande en la vida de los partidos y eventualmente en la toma de decisiones públicas.

Otro problema de aplicación de la ley federal reside en la no correspondencia entre las diversas leyes estatales y la ley federal. Esta discrepancia, en un sistema de partidos en el cual las instancias estatales tienen más peso que la instancia nacional, favorece la introducción de recursos no fiscalizables en las campañas federales (soft money).

El conjunto de medidas ha tendido a favorecer una consolidación del bipartidismo rígido en el cual se basa el sistema político estadounidense. En los años ochenta, solamente tres candidatos presidenciales no afiliados a las grandes agrupaciones partidarias lograron los requisitos para optar por la financiación pública. En cuanto al acceso a los cargos legislativos, la laxitud de las normas existentes en materia de financiación sigue favoreciendo a los candidatos afiliados al partido republicano y al partido demócrata.

En España al inicio de la democracia se discutían los criterios de asignación del financiamiento de acuerdo a votos y escaños obtenidos, pues, según los opositores a los mismos, tendían a premiar varias veces a los partidos más grandes, en tanto que marginaban sistemáticamente a los minoritarios que no alcanzaban escaños parlamentarios. Se ha sugerido, así, que el debate que preceda a la legislación se haga contemplando estos efectos para los sistemas democráticos que, por definición, son plurales.

Las presiones para una nueva revisión de la normativa sobre financiación, debidas a una mayor competitividad interpartidista, como quedó manifiesto en las elecciones generales de 1989, contraponen la situación anterior. Es decir, la dinámica y la flexibilidad de las instituciones democráticas posibilita nuevos arreglos según las demandas provenientes de los propios partidos políticos.

Esta evaluación de los efectos de las respectivas legislaciones nacionales en cuanto a la financiación de los partidos y de las campañas electorales nos lleva a formular la siguiente pregunta: ¿es posible limitar y controlar los gastos electorales?

La precisión de las experiencias internacionales inducen una respuesta afirmativa que, sin embargo, merece algunas acotaciones que recuperen dos dimensiones: una primera está relacionada con la definición de los campos de explicación de la normatividad, y una segunda está asociada a la naturaleza de las instancias y mecanismos de fiscalización y sanción.

En el primer caso, hemos visto que establecen distinciones entre ingresos y gastos de campaña e ingresos y gastos vinculados a las actividades permanentes de los partidos, lo que plantea serios problemas de definición. Es decir, la definición de gastos de campaña tiene que ser suficientemente precisa y exhaustiva para que las medidas de control sean eficientes. Esto supone que exista una cierta flexibilidad (mecanismos de precisión) que permita incluir nuevas actividades partidarias vinculadas a la competencia electoral y que también sean previstas fórmulas de indexación de los límites a gastos electorales que tomen en consideración el incremento del costo de las actividades proselitistas.

También es importante que haya procedimientos confiables que den cuenta de los gastos e ingresos de las fuerzas políticas en competencia para que funcionen las medidas de fiscalización.

En el segundo caso, se plantea el tradicional problema de confianza en las instituciones, que en muchos casos rebasa el marco estricto del financiamiento de los partidos y abarca de manera general a toda la esfera electoral. Difícilmente se puede plantear que haya confianza en los órganos de fiscalización de los ingresos y gastos cuando no existe la debida confianza en los organismos encargados de vigilar y fiscalizar el proceso electoral en su conjunto.

Aún en aquellos casos en que esto último ocurre, suelen persistir los problemas de aplicación de la ley y de operación de las instituciones. En el caso canadiense las instancias encargadas de vigilar el proceso tenían atribuciones limitadas en términos de capacidad de investigación de delitos electorales; el vigor de las sanciones y el procedimiento jurídico de comprobación de los delitos daba lugar a una estructura pesada de investigación que tiene pocos efectos pertinentes sobre el desempeño del proceso electoral. En este sentido, la comisión real sobre reforma electoral y financiamiento de partidos ha propuesto que se incrementen las atribuciones de la comisión electoral en materia de investigación para que tenga la posibilidad de sancionar los delitos administrativos y procesales en los cuales se incluyen la mayoría de los delitos vinculados al financiamiento. También, se recomendó que el presidente de la comisión tenga el poder de formular advertencias en el transcurso de la campaña con el fin de impedir la transgresión de las normas.

En Estados Unidos frente a las dificultades para controlar los gastos electorales, se ha propuesto ampliar los poderes de la *fec*, dado que sus funciones se limitan a la vigilancia de los límites de gastos y no incluyen la aplicación de sanciones a los delitos cometidos en este rubro.

En España se ha sugerido resolver la ambigüedad de la ley sobre la definición del órgano en el que recae el poder sancionador. Ser la cámara de diputados juez y parte del control de los gastos electorales representa dificultades para el buen funcionamiento de la fiscalización y la transparencia en el uso de los recursos. Asimismo, una vertiente más de la problemática de los gastos electorales en este país es el enorme costo de las campañas electorales comparadas con las de Estados Unidos. Considerando el censo electoral estadounidense (que es entre seis y siete veces superior al español) la extensión territorial (veinte veces más grande) y el hecho de que los candidatos sufragan los costos en televisión, resulta que en España se gasta mucho más.

En síntesis, la limitación y, eventualmente, la sanción de las infracciones en materia de financiación electoral puede ser eficiente en la medida en que sean administradas por instituciones que gocen de confianza y credibilidad de las fuerzas políticas y la opinión pública. Pero, a la vez, éstas deben ser dotadas de facultades suficientes para llevar a cabo su mandato de manera ágil y operativa, tomando en consideración la naturaleza y gravedad de los delitos

cometidos. Es recomendable que puedan actuar de manera preventiva por medio de un derecho de amonestación durante la realización del proceso electoral.

### 3.7. Las subvenciones anuales concedidas a los partidos políticos en España de 1978 a 1986

Las subvenciones anuales concedidas a los partidos para su funcionamiento fueron, entre 1978 y 1986 las siguientes (en millones de pesetas):

1978	1.651
1979	1.594
1980	1.700
1981	1.925
1982	2.081
1983	2.432
1984	2.432
1985	2.602
1986	3.012

### 3.8. Dotación ordinaria para los partidos políticos españoles prevista en los Presupuestos Públicos de 1987 a 1994

En millones de pesetas:

1987	7.500
1988	7.725
1989	7.957
1990	8.400
1991	8.719
1992	9.200
1993	12.009
1994	12.009

Las subvenciones a cada grupo político correspondiente al ejercicio de 1992 fueron (en millones de pesetas):

GRUPOS	SUBVENCIÓN
PSOE	4.177,6
PP	2.587,6
IU-IC	748,0
CIU	493,6
CDS	637,2
PNV	125,6
PA	78,4
UV	62,0
EA	62,0
EE	49,2
PAR	32,0
AIC	27,6
UPN	37,2
CG	34,0
TOTALES	9.200,0

Como puede apreciarse claramente, el financiamiento público que reciben los partidos políticos españoles es considerable. Debido a esta situación, se vuelve necesario que exista un manejo transparente de los flujos económicos que manejan los institutos políticos. La transparencia del manejo de los recursos debe plantearse desde el origen de los mismos, hasta el gasto o ejercicio de ellos. Esta situación permitirá evitar casos de corrupción y será un elemento determinante para la conformación de una cultura política democrática de pleno conocimiento, por parte de la ciudadanía, de los recursos económicos que reciben y gastan sus representantes políticos y los partidos a los que pertenecen cada uno de ellos.

### 3.9. Propuesta de Ley Orgánica sobre Financiación de los Partidos Políticos presentada por el Grupo Socialista del Congreso de los Diputados el 14 de junio de 1996<sup>34</sup>

El Diputado Joaquín Almunia Amann, Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista, al hacer la presentación de la propuesta de Ley Orgánica sobre Financiación de los Partidos Políticos señaló que:

“Como novedades más relevantes, podemos señalar que manteniendo una financiación mixta no se aumenta, básicamente, la financiación pública directa y en lo que se refiere a las aportaciones privadas, se eliminan tanto las anónimas como los topes que impedían que excedieran de un determinado porcentaje de la subvención anual presupuestaria, a cambio, se establece la máxima transparencia al regular la Ley que las cantidades donadas a los partidos políticos deberán abonarse en cuentas de entidades de crédito, abiertas exclusivamente para dicho fin y que en las mismas quedará constancia de la fecha de la imposición, importe de la misma y el nombre e identificación del donante, obligando, asimismo, a que la entidad de crédito extienda al donante un documento acreditativo en que consten los extremos anteriores. Junto a ello, y porque en la Constitución los partidos políticos son la expresión del pluralismo político y contribuyen a la formación de la voluntad popular, se establecen una

<sup>34</sup> *Proposición de Ley Orgánica sobre Financiación de los Partidos Políticos*, presentada por el Grupo Socialista del Congreso de los Diputados. Texto publicado en: Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura. Serie B, del 14 de junio de 1996, número 39-1.



serie de beneficios fiscales, tanto para aquellas personas que contribuyen a la economía de los partidos con representación en el Parlamento de la Nación, Parlamento Europeo y en las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas ya sean militantes o terceros, como para los propios partidos políticos. En efecto, respecto de los primeros, se permite que se deduzcan las cuotas de afiliación como gasto en la base imponible del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas, y se establece la misma deducción contemplada en los artículos 59 a 62, ambos inclusive, de la Ley 30/1994, de 24 de noviembre de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General a las aportaciones de los particulares y, respecto de los partidos políticos, se les exime del Impuesto sobre Sociedades por todas las rentas obtenidas para la financiación de sus actividades.

En otro orden y respecto de la transparencia y publicidad de los ingresos y gastos de los partidos políticos, se establece en el artículo 7 un registro contable e inventarios detallados que permitirán conocer en todo momento la situación financiera y patrimonial de los mismos. Se establece, asimismo, la obligación de que el órgano máximo de dirección de los partidos políticos realice formalmente las cuentas anuales correspondientes a cada ejercicio económico en las que se detallarán y documentarán ingresos y gastos, así como una memoria explicativa del balance y cuenta de resultados, de la misma manera las cuentas anuales se extenderán a los ámbitos estatal, autonómico y provincial, así como al de los Grupos Parlamentarios de las Cortes Generales, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de los grupos de Cargos Electos provinciales. Un órgano interno del partido se encargará de revisar los estados de ingresos y gastos, y remitirá el informe resultante con la documentación que se acompaña al Tribunal de Cuentas.

En cuanto al control externo de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, y atendiendo a lo tantas veces reclamado por el Tribunal de Cuentas, se establece la obligación de que las entidades que hayan mantenido relaciones de naturaleza económica con los partidos políticos, si son requeridas para ello, deberán proporcionar a este órgano fiscalizador la información y justificación detallada de sus operaciones con ellos, de acuerdo con las normas de auditoría externa.

Finalmente, se establece el plazo de un año para que los partidos políticos adapten, en su caso, sus estatutos y normas internas a lo dispuesto en esta Proposición de Ley y el de dos años, para renegociar con las entidades financieras, los términos y condiciones de los créditos que hubieren concertado con las mismas, no siéndoles de aplicación a los acuerdos que alcancen, los requisitos y limitaciones establecidos en los Títulos I y II de esta Proposición de Ley e imponiendo la obligación de dar traslado al Tribunal de Cuentas y al Banco de España.

En definitiva, se trata, como antes se ha dicho, de abordar desde un punto de vista realista, la financiación de los partidos políticos a fin de que tanto el Estado, a través de las subvenciones públicas, como los particulares sean militantes o no, contribuyan al mantenimiento de los mismos como instrumentos fundamentales de la voluntad democrática, pero exigiéndoles los máximos niveles de transparencia y publicidad y regulando mecanismos de control que impidan, realmente, cualquier desviación de los mismos."

### **3.10. Propuesta de Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados el 4 de julio de 1996<sup>35</sup>**

El Diputado Luis de Grandes Pascual, Portavoz del Partido Popular en el Congreso de los Diputados para la presentación de la Proposición de Ley de Financiación de los Partidos Políticos, durante la presentación de la misma señaló que:

"El artículo 6 de la Constitución Española de 1978<sup>36</sup> define a los partidos políticos como instrumentos fundamentales para la participación política. Existe, por tanto, un reconocimiento expreso en nuestra norma fundamental de la relevancia de los mismos, en cuanto son expresión del pluralismo y concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Pese a ello, hasta la aprobación de la Ley 3/1987, de 2 de julio, no existía en nuestro ordenamiento jurídico una regulación homogénea y completa de un aspecto tan importante para el normal funcionamiento de los partidos políticos como es el de la financiación. Transcurridos nueve años desde la aprobación de la mencionada Ley, se ha considerado oportuno reformar el actual marco normativo de la actividad financiera de los partidos políticos y recoger, en una única Ley, el régimen tributario aplicable a estas entidades

<sup>35</sup> *Proposición de Ley de Financiación de los Partidos Políticos*, presentado por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados. Texto publicado en: Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura. Serie B, Número 43-1, del 4 de julio de 1996.

<sup>36</sup> *Proposición de Ley de Financiación de los Partidos Políticos*, presentado por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados. Op. Cit., p. 1.

con el objeto de garantizar y reformar los principios de suficiencia, transparencia y publicidad, principios que deben presidir, inexcusablemente, el marco financiero de los partidos políticos.

En primer término, la Ley regula las fuentes de financiación, tanto públicas como privadas, manteniéndose una subvención estatal anual, no condicionada, para financiar los gastos de funcionamiento ordinario, que ha de servir de apoyo a la independencia de los partidos. Esta subvención se configura sin perjuicio de las establecidas en normativas específicas. Entre estas últimas, la Ley hace expresa referencia a las subvenciones por gastos electorales, tanto a las previstas en la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral Central como a las establecidas en la normativa reguladora de los procesos electorales a las Asambleas autonómicas. También se contemplan las subvenciones a los Grupos Parlamentarios y a los Grupos de Cargos Electos de las Entidades Locales.

En materia de financiación privada se mantiene como norma la licitud de las aportaciones financieras a los partidos políticos, con las limitaciones necesarias que se derivan de los principios de publicidad e independencia, con relación a las aportaciones anónimas.

Asimismo, la Ley establece una regulación completa del régimen tributario de los partidos políticos. La actual legislación contempla de forma aislada y fragmentada el marco fiscal de estas entidades. Además, en determinados extremos, el actual régimen tributario no responde al papel que la Constitución Española de 1978 atribuye a los partidos políticos como instrumentos de participación de los ciudadanos en la actividad política. Por ello, se ha considerado conveniente recoger en esta Ley una nueva regulación del marco tributario de los partidos políticos, así como del aplicable a las aportaciones privadas a los mismos efectuadas tanto por personas físicas como jurídicas. Desde esta perspectiva, los objetivos que persigue la nueva regulación son, básicamente, dos:

- En primer lugar, recoger en un único texto legal el conjunto de normas que regulan el régimen tributario de los partidos políticos adaptándolo a sus características propias.

- En segundo lugar, establecer un marco fiscal más acorde con el papel que la Constitución Española atribuye a estas entidades. Por ello, cuando se ha considerado justificado, esta Ley extiende a los partidos políticos el régimen fiscal aplicable a las entidades de interés general, es decir, a las fundaciones y asociaciones declaradas de utilidad pública.

En materia de impuestos sobre Sociedades, la Ley mantiene, en líneas generales, las normas contenidas en la Ley 43/1995, de 27 de diciembre, del Impuesto de Sociedades, aunque adecuándolas a las características propias del régimen de financiación y de las actividades de los partidos políticos.

En el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, se establece una exención de contenido similar a la recogida en la Ley 30/1994, de 28 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General.

Por lo que respecta al marco de la financiación privada, la Ley establece un nuevo régimen de incentivos fiscales para las aportaciones a partidos políticos. Desde esta perspectiva, la financiación de gastos ordinarios de los partidos políticos, en lugar de ser fundamentalmente pública debe tener un importante componente privado. El Estado debe proteger y estimular este componente en la misma medida en que estimula cualquier tipo de aportación o financiación privada de otras entidades que realizan actividades de interés general.

La participación directa de los ciudadanos en la financiación de los partidos políticos exige un marco legal que favorezca y promueva las aportaciones privadas a estas entidades. Dentro de este marco cumplen un papel fundamental los incentivos fiscales en la medida en que estimulan la financiación privada de unas entidades que, en definitiva, cumplen con una función de interés general: expresar el pluralismo político, concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular y servir de instrumento para la participación de los ciudadanos en la vida política.

De acuerdo con estas circunstancias, la Ley extiende a las aportaciones privadas a los partidos políticos los incentivos fiscales previstos en la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada de Actividades de Interés General. En este sentido, no debe olvidarse que estos incentivos, que se aplican a las aportaciones a determinadas fundaciones y asociaciones de utilidad pública, resultan también aplicables a las aportaciones a otras entidades que realizan, asimismo, actividades de interés general. Entre estas entidades se encuentran el Estado, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales y otros entes públicos como las Universidades, el Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música, el Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza, la Cruz Roja Española, etcétera. Por ello, se ha considerado plenamente justificado extender estos incentivos fiscales a las aportaciones a partidos políticos en cuanto entidades de interés general.

Por otra parte, la aplicación de incentivos fiscales a las aportaciones a partidos políticos, además de fomentar la financiación privada de este tipo de entidades, contribuirán a dotar de mayor transparencia a la actividad de financiación al primar, únicamente, aunque en mayor medida que la normativa actual, la realización de aportaciones nominales."

### **3.11. Proposición de Ley Orgánica sobre Financiación de los Partidos Políticos, presentada por el Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió), en el Congreso de los Diputados el 4 de julio de 1996<sup>37</sup>**

El Portavoz del Grupo Parlamentario Catalán, Diputado Joaquim Molins i Amat al presentar ante el Congreso de los Diputados la Proposición de Ley Orgánica sobre Financiación de los Partidos Políticos señaló que:

“La presente Ley Orgánica sobre financiación de los Partidos Políticos tiene como objetivo introducir un reequilibrio en el sistema hasta ahora vigente, caracterizado por un notable predominio de las fuentes de financiación de carácter público. Se trata, pues, de configurar un sistema en el que, sin abordar la presencia de las subvenciones estatales, se permita que las vías de financiación procedentes de las aportaciones de particulares individuales y de personas jurídicas puedan facilitar el establecimiento de un sistema más eficaz y flexible y, a la vez, más sensible al principio de publicidad y, por tanto, más próximo a la necesaria transparencia de las actuaciones económico-financieras de los partidos políticos.

Esta liberalización relativa del sistema se articula en una Ley de naturaleza orgánica, en la medida en que desarrolla una parte del régimen jurídico del derecho fundamental de asociación del artículo 22 de la Constitución en su dimensión política reconocida en el artículo 6 de la Norma Suprema.

El contenido de esta Ley Orgánica está dividida en cuatro Títulos de extensión breve: el primero aborda las normas de carácter general, el segundo, regula las fuentes de financiación (públicas y privadas), estableciendo un tratamiento fiscal similar al ya previsto por la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la participación privada en Actividades de Interés General, para las aportaciones que efectúan las personas físicas o jurídicas; el tercero, se refiere a las obligaciones contables y, finalmente, el cuarto, trata de las diferentes normas de fiscalización y control.

La inserción de esta nueva norma en el ordenamiento jurídico supone la derogación de la Ley Orgánica 3/1987, de Financiación de Partidos Políticos y, asimismo, la modificación también de toda una serie de normas legislativas, en el ámbito electoral y fiscal, que se contemplan en las Disposiciones Adicionales de esta Ley.”

### **3.12. Proposición de Ley Orgánica sobre Financiación de los Partidos Políticos, presentada por el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ -PNV), en el Congreso de los Diputados el 4 de julio de 1996<sup>38</sup>**

El Portavoz del Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), Diputado Iñaki Mirena Anasagasti Olabeaga, al realizar la presentación de la Proposición de Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos, el 4 de julio de 1996, señaló:

"En 1987 el Congreso de los Diputados aprobó la Ley 3/1987 sobre financiación de Partidos Políticos. Era un intento loable de legislar en un campo en el que hasta esa fecha no había existido ninguna regulación. Su entrada en vigor; sin período de adaptación, supuso un esfuerzo importante a los Partidos Políticos para ordenar y adecuar su contabilidad.

Este esfuerzo es, si cabe, más meritorio si se tiene en cuenta que en la transición democrática, y para que no se repitan hechos recientes en la Historia como son las confiscaciones y embargos, los Partidos Políticos optaron por figuras de lo más variopintas para encubrir sus bienes recursos.

<sup>37</sup> *Proposición de Ley Orgánica sobre Financiación de los Partidos Políticos*, presentada por el Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió), en el Congreso de los Diputados. Texto publicado en: Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura. Serie B, Número 44-1, del 4 de julio de 1996.

<sup>38</sup> *Proposición de Ley Orgánica sobre Financiación de los Partidos Políticos*, presentado por el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), en el Congreso de los Diputados. Texto publicado en: Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura. Serie B, Número 45-1, del 4 de julio de 1996.

Por otra parte, la existencia de procesos de escisión en los partidos políticos complicaron aún más la situación. Aun hoy en día perduran complejos procesos judiciales con resultados dispares en cuanto a la titularidad de los bienes afectados a partidos políticos.

Asimismo en esta Cámara, y debido a la existencia de intereses contrapuestos no se ha procedido a autorizar la devolución del Patrimonio o compensación en su caso, como se ha hecho con particulares y otras instituciones, de los bienes que en su momento fueron confiscados con la llegada de la dictadura a los Partidos Políticos.

Por otra parte, la Ley, que no ha tenido un desarrollo reglamentario, y la jurisprudencia que se ha ido creando por la actuación del Tribunal de Cuentas, y de las circunstancias sociopolíticas, se ha aplicado con efectos retroactivos, complicando aún más la situación, cuando esta doctrina no podía ser aplicada en ejercicios ya pasados y con algunas matizaciones en ejercicios venideros.

La Ley de Financiación de Partidos Políticos ha sido un instrumento utilizado por los Partidos Políticos para atacar y ser atacados a espaldas de la realidad de una sociedad que exige transparencia.

La situación actual, los acontecimientos vividos en los últimos días en relación a este tema y los trabajos realizados en el Congreso de los Diputados en la V Legislatura y la Comisión de Financiación de Partidos Políticos, ponen de manifiesto la necesidad de una nueva redacción de la Ley. Esta debe buscar el mayor consenso posible, superar determinadas posiciones o ventajas del momento, tener en cuenta los errores cometidos y la situación social, no poner barreras al campo y ser flexible buscando con ello ser una Ley que normalice la situación de la financiación de los Partidos Políticos en los próximos años.

Este Proyecto de Ley trata de facilitar un modelo de financiación amplio y plural como es la Sociedad. Asimismo trata de fomentar la transparencia limitando la financiación anónima y facilitando la posibilidad de que el Tribunal de Cuentas pueda actuar en las empresas que tengan relación con los Partidos Políticos con las técnicas de auditoría de aceptación general en todos los órdenes de la Sociedad.”

### **3.13. Proposición de Ley Orgánica de Financiación de Partidos Políticos, presentada por el Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida -Iniciativa per Catalunya, en el Congreso de los Diputados el 16 de septiembre de 1996<sup>39</sup>**

La Portavoz del Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, Diputada Rosa Aguilar Rivero en su intervención manifestó que:

“El sistema de financiación de los partidos políticos se configura como un factor esencial para garantizar la eficacia del sistema democrático, al ser aquellos, instrumentos fundamentales para la participación política, expresión del pluralismo y elementos de formación y manifestación de la voluntad popular. En efecto, el ejercicio de la soberanía popular exige que el control político de las instituciones elegidas a través de los comicios electorales, correspondan en última instancia al ciudadano, por lo que es necesario establecer las garantías y medios precisos para que el sistema de financiación de partidos no incorpore elementos de distorsión entre la voluntad popular y el ejercicio del poder político. Se distorsionaría, efectivamente, la voluntad popular, si los partidos debieran responder, no sólo de las exigencias de sus afiliados y electores, sino también de las de sus eventuales patrocinadores.

La filosofía de la presente Ley Orgánica se funda en la convicción de que la libertad en el ejercicio de su actividad, proclamada constitucionalmente, quedaría empañada si se permitiera como fórmula de financiación de los partidos, el modelo de liberalización total, habida cuenta que, de ser así, siempre resultará cuestionable la influencia que, en una determinada decisión política, haya podido ejercer el patrocinador del partido, en demérito de los electores, o incluso de los afiliados al mismo, cuyos motivos e intenciones raramente coinciden.

El modelo desarrollado se formula sobre la base del relevante papel constitucional que nuestro sistema contempla para los partidos políticos, derivándose la consecuencia de que la financiación corresponde esencialmente al Estado, como medio además, de garantizar la independencia y eficacia del sistema. Esta financiación pública consta de tres tipos de subvenciones, las ordinarias y anuales destinadas a gastos de funcionamiento, las

<sup>39</sup>*Proposición de Ley Orgánica de Financiación de Partidos Políticos*, presentado por el Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, en el Congreso de los Diputados. Texto publicado en: Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura. Serie B, Número 51-1, del 16 de septiembre de 1996.

vinculadas a procesos electorales y las atribuidas a Grupos Institucionales. La cuantía de las primeras, se relaciona cuantitativamente con el número de votos obtenido en las elecciones al Congreso, dejando de lado el criterio del número de diputados por tres motivos fundamentales. En primer lugar, por la peculiaridad del sistema electoral de atribución de escaños, que no es puramente proporcional al número de sufragios obtenidos; en segundo lugar, porque la actividad de los partidos políticos, y sus gastos de funcionamiento, se extienden, ordinariamente, a todo el territorio del Estado, y no sólo a las circunscripciones donde han obtenido efectivamente representación; y por último, porque dicho criterio, es decir, el número de representantes elegidos ya es el único que se tiene en cuenta para otro tipo de subvenciones, las atribuidas a Grupos Institucionales, además de resultar determinante para la obtención de subvenciones relacionadas con procesos electorales.

En este contexto, se atribuye al Estado la garantía del acceso de los partidos a operaciones de crédito para gastos electorales, en condiciones no discriminatorias, de modo que, como ya se ha dicho, no se conviertan las entidades bancarias en elementos de distorsión de la voluntad popular.

Conjuntamente con este modelo de financiación pública, se permiten las aportaciones de particulares, siempre que procedan de personas físicas que no contraten con las Administraciones Públicas, no tengan carácter de anónimas y no excedan de ciertos límites. Para favorecer esta participación privada en la financiación de los partidos, se incorporan beneficios fiscales para los que realicen dichas aportaciones, sean afiliados o no y se exime del Impuesto sobre Sociedades a los partidos políticos por las rentas obtenidas para su financiación.

De forma paralela, se establecen las obligaciones contables y de control y fiscalización derivadas de la posibilidad de los partidos de utilizar recursos públicos, y las sanciones derivadas de su incumplimiento, atribuyendo un importante papel al Tribunal de Cuentas y reduciendo el plazo de éste, para emitir su Informe de fiscalización, a seis meses; si bien, se establece la obligación de las entidades que hubieran mantenido relaciones de naturaleza económica con los partidos o proporcionar al Tribunal, previo requerimiento, información y justificación detallada de sus operaciones. El incumplimiento de estas obligaciones con el tribunal se califica de delito de desobediencia grave del artículo 556 del Código Penal, lo que ya está previsto en dicho Código, para autoridades y funcionarios.”

Como puede observarse, las cinco propuestas de los grupos parlamentarios, pertenecientes al Congreso de los Diputados, coinciden en dos cuestiones básicas:

**Primera:** Continuar con el sistema de financiación mixta, pero propiciando una serie de estímulos fiscales para aquellos particulares que brinden donaciones a los partidos políticos; es decir, que se está proponiendo estimular la financiación privada.

**Segunda:** Se propone reforzar e intensificar los mecanismos de fiscalización del gasto de los recursos de los partidos políticos. Con ello se busca lograr una total “transparencia” en el ejercicio de los recursos de financiación de los institutos políticos.

Estas dos propuestas centrales son plenamente comprensibles en virtud de la gran necesidad de recursos económicos que presentan los partidos políticos, no solamente en España, sino en casi todos los países del mundo. Esta última situación ya la hemos analizado a lo largo de la presente investigación.

Con base en las propuestas realizadas por los principales partidos políticos españoles para reformar la Ley de Financiación, procederemos a formular los **Dilemas de la Financiación de los Partidos Políticos**, bajo los criterios planteados en la Introducción de esta obra.

Utilizando los postulados del Dilema del Prisionero podríamos construir el Dilema de la Financiación de los Partidos Políticos. Establezcamos algunos presupuestos básicos: La cooperación es un elemento fundamental en los juegos cooperativos.

1. El Dilema de la Financiación Pública. Esencia de la propuesta del PSOE.
2. El Dilema de la Financiación Privada. Esencia de la propuesta del PP.
3. El Dilema de la Financiación Mixta. Esencia de la propuesta de CiU.

El dilema de la financiación pública se representaría de la siguiente manera:

		<b>Partido político B</b>	
		<i>Menor</i> <b>Financiación Pública</b>	<i>Mayor</i> <b>Financiación Pública</b>
<b>Partido Político A</b>	<b>Menor</b> <b>Financiación Pública</b>	<b>(-1, -1)</b> ambos están en condiciones desfavorables	<b>(-1, 1)</b> A está en inferioridad en relación a B
	<b>Mayor</b> <b>Financiación Pública</b>	<b>(1, -1)</b> A está en superioridad en relación a B	<b>(1, 1)</b> Ambos están en igualdad de condiciones para competir

Como puede observarse, el equilibrio del juego está dado por (1,1); en tanto que la peor condición, para ambos, lo determina la opción (-1,-1). Si los jugadores toman decisiones racionales optarán por (1,1). Sin embargo, debe recordarse que en la realidad los partidos políticos no reciben cantidades iguales de financiación, sino que reciben los apoyos económicos públicos (también los privados) de manera diferenciada<sup>40</sup>. La asignación de los recursos se da en función de los escaños (asientos) que cada partido político obtenga en el parlamento. También el número de votos obtenidos es un factor importante para determinar el monto de los apoyos económicos. Esta situación determina que en la realidad siempre se registre una condición de desequilibrio: (-1,1) ó (1,-1).

El juego (-1,-1) representa aquellas situaciones cuando los dos partidos políticos (jugadores) están en condiciones desventajosas para aspirar a la financiación. Este puede ser el caso cuando la legislación, en materia de financiación de los partidos políticos, determina que si no se obtiene una votación mínima, a nivel nacional, los partidos pierden su registro, ya sea condicional o permanente.<sup>41</sup>

Los partidos políticos que cuentan con escasos recursos económicos parten de una situación de desventaja frente a los grandes partidos o frente a las coaliciones partidistas. Esta situación establece que en la realidad los juegos sean: (1,-1) y (-1,1).

Como ya se ha establecido, la situación de equilibrio está dada por (1, 1)

<sup>40</sup> Este es el caso que se presenta en Francia, España, Italia, Alemania, Estados Unidos (a candidatos) y México, fundamentalmente.

<sup>41</sup> Este es el caso que establece la ley electoral mexicana.

El Dilema de la Financiación Privada se representaría de la siguiente manera:

		<b>Partido político B</b>	
		<i>Aceptar</i> <b>Financiación Privada</b>	<i>No aceptar</i> <b>Financiación Privada</b>
<b>Partido Político A</b>	<i>Aceptar</i> <b>Financiación Privada</b>	(1,1)	(1,-1)
	<i>No aceptar</i> <b>Financiación Privada</b>	(-1,1)	(-1,-1)

Esta matriz debe ser interpretada de manera similar a la anterior. Es importante aclarar que este juego puede representar la existencia de un sufragio censitario; sin embargo, nos limitaremos a representar juegos en las democracias contemporáneas. Si se aceptara un juego en el contexto del sufragio censitario ello implicaría que el juego no se podría ejecutar, porque solamente existiría un jugador: (1,0) ó (0,1).

Recordemos que para poder aplicar la metodología de la teoría de juegos será necesario asumir los postulados básicos y ello nos llevará a una modelización de la realidad "un tanto alterada"; sin embargo, su uso se vuelve conveniente por su cualidad esquemática representativa.

El equilibrio de este juego está dado por (1,1); en tanto que la peor condición para ambos partidos políticos es (-1,-1). Si los jugadores adoptan decisiones racionales optarán por (1,1). En este Dilema, a diferencia del anterior (financiación pública), los partidos políticos pueden recibir apoyos muy diferentes. Ello dependerá de dos factores básicos:

- De la disposición de los donantes.
- De las limitaciones o estímulos para los donantes que establezca la ley de financiación en cada país específico.

Las situaciones de desventaja para cada partido político las establecen las jugadas (-1,1) y (1,-1).

El Dilema de la Financiación Mixta se representaría así:

		Partido político B	
		<i>Aceptar</i> Financiación Mixta	<i>No aceptar</i> Financiación Mixta
Partido Político A	<i>Aceptar</i> Financiación Mixta	(3,3)	(3,1)
	<i>No aceptar</i> Financiación Mixta	(1,3)	(1,1)

Una financiación mixta regularmente proporciona una situación ventajosa para los partidos políticos, ya que los mismos se ven beneficiados tanto por apoyos públicos como por apoyos privados. Esta situación determina que la representación de los juegos reconozca, casi siempre, ventajas mínimas o máximas para los partidos políticos, pero en pocas ocasiones "pérdidas".

### 3.14. Diez propuestas de reforma de la legislación sobre la financiación de los partidos políticos en España

Durante el debate celebrado el 23 de noviembre de 1993, en el Centro de Estudios Constitucionales, el Catedrático Diego López Garrido<sup>42</sup> realizó una propuesta de diez puntos para la reforma de la legislación sobre la financiación de los partidos. Los puntos concretos que señaló son los siguientes:

*Primera:* Los gastos electorales deben disminuirse mediante el acotamiento de la campaña electoral, y la limitación en cantidad absoluta, e igual para todas las candidaturas, de los gastos en propaganda electoral, así como prohibición de los mismos fuera de campaña. Se propone el establecimiento de topes de gasto total.

*Segunda:* Acceso de los grupos políticos, en igualdad de condiciones y gratuitamente, a la TV y radio públicas, en especial, y también a las TV y radios privadas –son un servicio público-, durante el tiempo de campaña electoral. Prohibición de publicidad política pagada en TV.

*Tercera:* Prohibición de campañas institucionales seis meses antes de la fecha prevista para las elecciones, si legalmente es posible esa previsión.

*Cuarta:* Congelación para el futuro de la financiación pública global actualmente presupuestada de gastos electorales, funcionamiento ordinario de partidos y de grupos parlamentarios, con un índice de crecimiento anual según IPC.

*Quinta:* Mantener la financiación privada en los límites legales actuales vigentes, con prohibición de toda aportación anónima, y permitiéndose donaciones en especie. Las aportaciones superiores a 100.000 pesetas deberán pagarse con cheque.

<sup>42</sup> Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Castilla-La Mancha.



*Sexta:* Mantenimiento de las exenciones fiscales a los partidos y desgravación, en la base imponible del IRPF, para las cuotas de los militantes y aportaciones de los simpatizantes que no superen las 100.000 pesetas anuales (no es admisible un porcentaje, pues favorecería a los grandes contribuyentes).

*Séptima:* Reparto de la financiación entre partidos o coaliciones en función exclusiva de los votos recibidos, y sin condicionarlo a haber obtenido escaño.

*Octava:* En el Tribunal de Cuentas existirá un registro con acceso al público de las cuentas de los partidos, que se entregarán después del primer trimestre de cada ejercicio, con especificación de las fuentes de los ingresos (aportaciones superiores a las 100.000 pesetas) y de los créditos disfrutados. El Tribunal de Cuentas podrá solicitar la colaboración de las empresas proveedoras de los partidos.

*Novena:* En caso de incumplimiento de lo anterior, se fijará una sanción consistente en no percibir la subvención pública en el ejercicio siguiente. Igual sanción para quienes, a juicio del Tribunal de Cuentas, incumplan las obligaciones contables de los partidos políticos.

*Décima:* Regulación pormenorizada, por ley, de las exigencias de democracia interna en el funcionamiento y toma de decisiones de partidos, coaliciones y formaciones políticas, con garantía judicial de los derechos de participación política, ya que son los ciudadanos, en definitiva, quienes crean y dirigen los partidos."<sup>43</sup>

Las propuestas que hemos enunciado son un fiel reflejo de la importancia que se ha otorgado a la discusión sobre la financiación de los partidos políticos y de los candidatos. El tema no está agotado; sin embargo, las exposiciones que recoge esta investigación ayudarán a comprender un poco el universo de la situación relativa al tema que estamos abordando.

Estas propuestas para la elaboración de una nueva Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos en ningún momento altera los principios y el espíritu del artículo 6º de la Constitución Española.

Como ya hemos analizado anteriormente, el artículo 6 de la Constitución española de 1978 reconoce a los partidos políticos como instrumentos fundamentales para la participación política. En este sentido, se considera que los partidos políticos concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular.

"Art. 6.º Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos."<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> LÓPEZ GARRIDO, Diego. "La Financiación de los Partidos Políticos. Diez Propuestas de Reforma". En Cuadernos y Debates No. 47 - La Financiación de los Partidos Políticos. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994, pp. 71 y 72.

<sup>44</sup> Artículo 6º de la Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978. (BOE) núm. 311, de 29 diciembre [RCL 1978, 2836].

**Capítulo 4**  
**Los regímenes políticos y la financiación de los partidos**

#### 4.1. Los regímenes políticos: consideraciones generales

#### 4.2. Alemania

Iniciamos este apartado analizando el caso alemán. El propósito central es lograr vincular el tipo de régimen político con el sistema de partidos y el sistema de financiación de éstos.

##### Datos generales

Designación Oficial	República Federal de Alemania.
Sistema Político	República Federal Parlamentaria.
Jefe de Estado / Presidente	Prof. Dr. Roman Herzog ??? Johannes Rau (SPD) ???
Jefe de Gobierno / Canciller Federal	Gerhard Schröder (SPD)
Capital	Berlín (Bonn, la antigua capital de la RFA, no ha transferido aún todas sus competencias).
Sedes Internacionales	Instituto Monetario Europeo.
Sufragio Universal Masculino y Femenino	1918.
Superficie	357.325 km <sup>2</sup> .
Situación Geopolítica	Está situada en el corazón de Europa y también es parte de la Europa nórdica: sus costas dan al Mar del Norte y al Báltico. Tiene fronteras con la República Checa, Polonia, Austria, Suiza, Francia, Luxemburgo, Bélgica, Holanda y Dinamarca.
Población	82.012.162 millones de habitantes <sup>1</sup> . 6,5 millones de extranjeros (8,2% de la población): 1.855.000 turcos; 1.000.000 exyugoslavos; 558.000 italianos; 346.000 griegos, además de polacos, austríacos, rumanos y españoles.
Densidad de población	230 habitantes / km <sup>2</sup> .
Lenguas	Alemán. Lingüísticamente emparentada con el danés, noruego, neerlandés, flamenco, y sueco. Tiene múltiples dialectos regionales.
Moneda	Deutsche Mark (DM) [Marco alemán]. Constituido por 100 pfennigs.
Religiones	49% protestantes: 44% católicos, y, 1% judíos.

Fuente: The Europa World Year Book 1999. Volume I. London, Europa Publications Limited, 1999, pp. 1517-1557.

##### 4.2.1. Marco constitucional

El tratado de unificación entre los dos estados alemanes concluido el 31 de agosto de 1990 regula, en realidad, la adhesión (para muchos la anexión) de la República Democrática (5 Länder) a la República Federal (11 Länder) y a su Ley Fundamental, que ha quedado modificada tan sólo en su preámbulo y articulado final.

La Ley Fundamental, una Carta Magna elaborada en 1949 'para una etapa de transición' es, más claramente quizás que ninguna otra constitución, un producto de aquel singular momento histórico: el fracaso de la primera experiencia democrática de Weimar, la vivencia traumática del nazismo, y la presión de las fuerzas de ocupación anglosajonas en el inicio de la guerra fría. Estos acontecimientos convierten este texto fundacional no sólo en el marco del nuevo orden democrático alemán-occidental, sino, sobre todo, en un aparato contra la disidencia y el comunismo.

<sup>1</sup> Población proyectada para 1999. Fuente: The Europa World Year Book 1999. Volume I London, Europa Publications Limited, 1999, p. 1523.

La nueva república parlamentaria se caracterizará así por una extrema rigidez, capaz de salvaguardar 'el sistema' frente a un poder excesivo tanto del pueblo como del parlamento, y se basará en la figura fuerte -arraigada en la tradición alemana- del Canciller o *Kanzler*. Este será elegido no por sufragio universal directo -que recuerda demasiado a la democracia directa o plebiscitaria-, sino por la única institución representativa reconocida por el nuevo sistema, el Parlamento. En este sentido puede decirse que, pese a su carácter provisional, la Ley Fundamental ha constituido el marco más duradero y estable de toda la historia alemana.

La ley evidencia el deseo de evitar muchos de los errores que habían contribuido tanto al colapso y descrédito de la República de Weimar como a la subida y consolidación de Hitler en el poder. Protege formalmente la dignidad y las libertades humanas frente al Estado, prohíbe al ejército alemán intervenir fuera de sus fronteras (artículo reformado en 1994) y garantiza el derecho a no cumplir, por motivos de conciencia, el servicio militar. La Ley contempla asimismo un derecho de asilo, sin parangón en el mundo, extensible por primera vez en la historia constitucional de Alemania a todo extranjero perseguido por motivos políticos (ley reformada asimismo en 1993). Con ello se consagra el reconocimiento oficial a todos aquellos países que habían acogido a miles de antihitlerianos durante la época nazi.

La rigidez de la Ley Fundamental se plasma especialmente en las trabas a su eventual reforma: no sólo resulta difícilmente modificable, sino que además contiene normas no susceptibles de modificación bajo ningún concepto, como son la estructura federal del Estado, la separación de poderes, los principios de la democracia y los fundamentos del Estado Social, que obligan al Estado a proteger a los ciudadanos más desfavorecidos, pero que no impide el inicio de su parcial y todavía tímido cuestionamiento.<sup>2</sup>

#### 4.2.2. Estructura del Estado

La estructura federal fue impuesta a Alemania por los aliados, si bien el principio federalista hunde sus raíces en la historia, en la tradición medieval de los estados alemanes y también en el Bund, una institución sin color político concreto, que significa federación, asociación, alianza y también vínculo, que en más de una ocasión ha ayudado a superar el fraccionamiento político y, desde 1945, a digerir la división.

La estructura federal es, pues, uno de los pilares inamovibles del orden constitucional alemán, que se ha mantenido tras la unificación. El Estado federal alemán, el más completo de Europa, está constituido hoy por 16 Länder, miniestados con múltiples competencias, ejercidas mediante sus propios poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Pero, en virtud del sistema de partidos -no hay ningún partido 'regionalista', el peso de la legislación recae de hecho sobre el Estado central, mientras que los Länder mantienen competencias fundamentalmente administrativas, en orden a la aplicación de las leyes.<sup>3</sup>

#### 4.2.3. Sistema de partidos

Luego de la unificación, en Alemania ha prevalecido el sistema de partidos de la antigua República Federal Alemana. La Ley Fundamental delimita muy concretamente -algo relativamente raro en los sistemas democráticos- los principios y funciones de los partidos políticos, y declara inconstitucional toda fuerza política que pueda suponer un riesgo para la democracia. Estas disposiciones, unidas al sistema electoral, favorecieron en el oeste la concentración de las fuerzas políticas. Al principio sólo se autorizaron cuatro partidos políticos:

- 1) Unión Demócrata Cristiana (CDU);
- 2) Partido Social Demócrata de Alemania (SPD);
- 3) Partido Liberal (FDP); y,
- 4) Partido Comunista Alemán (DKP).

---

<sup>2</sup> AUBET, María José. Democracias Desiguales. Cultura Política y Paridad en la Unión Europea. Barcelona, Ediciones del Serbal, 1995, p. 30.

<sup>3</sup> AUBET, María José. Op. Cit., p. 30.

Estos partidos dominaron la vida política entre 1945 y 1949. De ellos, sólo el Demócrata Cristiana era completamente nuevo, mientras que el SPD y el DKP eran sucesores directos de la República de Weimar.

El primer parlamento de la recién creada RFA (1949) contó con 11 partidos, además de dos diputados independientes. Esta imagen tan próxima al parlamento weimariano determinó la introducción de la cláusula de bloqueo del 5%. Paralelamente el Tribunal Constitucional prohibía, en base a la Ley Fundamental, el partido comunista alemano-occidental, y algo más tarde, en 1952, el partido neonazi. Grupos neonazis posteriores, en cambio, no sufrieron la misma suerte, y pervivirían hasta los años setenta. De modo que ya en los cincuenta desaparecen los pequeños partidos y se inicia la monopolización de la vida política alemana por parte de dos fuerzas, democristianos y socialdemócratas, y una tercera minoritaria, los liberales, que será indispensable para gobernar. Esta concentración política ha determinado que las diferencias ideológicas del espectro político alemán, en lugar de plasmarse en diferentes colores partidistas (en un multipartidismo clásico derivado de toda representación proporcional), se manifestaran en el interior de los 'grandes' partidos: así, el SPD y los Verdes tienen en su seno un ala izquierda muy radical e ideologizada, y el CDU cuenta con fundamentalistas próximos a la extrema derecha.<sup>4</sup>

<b>PARTIDOS POLÍTICOS</b>
Bündnis 90 / Die Grünen (Die Grünen)
Christlich-Demokratische Union Deutschlands (en Bavaria). Christlich-Soziale Union Deutschlands (CDU/CSU) (Unión Demócrata Cristiana y Unión Social Cristiana).
Deutsche Kommunistische Partei (DKP) (Partido Comunista Alemán)
Deutsche Volkunion (DVU) (Unión del Pueblo Alemán)
Freie Demokratische Partei (FDP) (Partido Liberal)
Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD) (Partido Democrático Nacional de Alemania)
Neues Forum (Foro Nuevo)
Partei des Demokratischen Sozialismus (PDS) (Partido del Socialismo Democrático)
Die Republikaner (REP) (Partido Republicano)
Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) (Partido Social Demócrata de Alemania)

Fuente: The Europa World Year Book 1999, Volume I. London, Europa Publications Limited, 1999, pp. 1534 y 1535.

Aunque técnicamente las candidaturas independientes son posibles, la concentración de las fuerzas políticas y la tendencia subsiguiente al voto útil a que se ven abocados los electores, ha imposibilitado en la práctica la presencia de independientes desde los años cincuenta. Así pues, los partidos controlan en realidad la selección de la élite política: candidatos al parlamento, cargos políticos, representantes locales, convirtiendo la afiliación en un paso obligado para toda carrera política.

#### **4.2.4. Selección de candida tos**

Se calcula que el 3% de los electores pertenecen a un partido, de los cuales sólo son realmente activos una quinta parte. Así, pues, la lista de quienes realmente deciden las nominaciones se elevan a 50.000 personas; es decir, menos del 0,1% de la población electoral.

La selección de candidatos -una de las funciones democráticas de los partidos- está muy descentralizada: los candidatos directos son designados por los comités locales (asamblea de miembros o de delegados), y los candidatos de lista por la organización del Land. La dirección local o federal no puede intervenir. Actualmente los sectores antes privilegiados por la selección, los sindicatos y las asociaciones juveniles de los partidos, han dejado paso a las nuevas generaciones que apenas tienen tradición sindicalista.

---

<sup>4</sup> Idem, p. 34.

#### 4.2.5. Financiación

Todos los partidos cobran cuotas a sus afiliados, lo que supone un tercio de sus recursos. La República Federal fue el primer país en aprobar, en 1967, la concesión de subvenciones públicas a los partidos. En 1954 se introdujo, por primera vez, la deducción fiscal para las donaciones privadas, pero esta medida fue declarada inconstitucional - cuatro años más tarde - por favorecer a las personas con rentas altas y a unos partidos en detrimento de otros.

Desde 1967 se regula la subvención del Estado a los partidos a razón de una cantidad fija (5 marcos alemanes) por elector, en proporción al número de votos (de lista) obtenidos en la circunscripción, siempre que el partido haya obtenido al menos un 2% de los votos a nivel federal. Esta financiación, pues, afianza el sistema de partidos existentes. Los partidos pueden recibir asimismo generosas ayudas públicas para sus respectivas fundaciones - escuelas y donativos deducibles fiscalmente, siempre que no estén destinados a obtener beneficios económicos o políticos, ni excedan los 20.000 marcos. Los donativos superiores a esta cifra deben ser publicados, y los diputados deben hacer públicas los ingresos por su profesión y otros posibles ingresos por cargos y donativos.

La ley también insiste en la necesidad de democracia interna: cuentas públicas, informe oficial de ingresos y gastos, transparencia de las fuentes de financiación, y proceso transparente y democrático en la elección de dirigentes y candidatos. En 1988 se introdujo una prima extraordinaria para los que reciben menos y una nueva fórmula de distribución que acentúa la igualdad de oportunidades. También se garantizan las emisiones gratuitas de propaganda electoral en radio y televisión, y se proveen subvenciones especiales para diversos fines: estudios, conferencias, viajes, etcétera.

El Tribunal Constitucional prohibió en su día que el Estado financiara a los partidos con otros recursos. Además, recalcó la necesidad de que los partidos se fundaran en la esfera social y ciudadana y no en el Estado. Ambas disposiciones han impulsado la democratización de los partidos, evidentemente, pero no han podido evitar sus desviaciones: escándalos por financiación ilegal y acusaciones de corrupción en la designación de puestos clave en la administración y en el poder judicial. Ello ha provocado la desafección creciente del electorado, que se manifiesta en un aumento gradual de la abstención desde 1976.<sup>5</sup>

#### 4.3. Austria

##### Datos generales

Designación Oficial	República de Austria
Sistema Político	República parlamentaria con rasgos semi-presidencialistas.
Jefe de Estado / Presidente de la República	Thomas Klestil (ÖVP)
Canciller Federal (Chancellor) / Jefe de Gobierno	Wolfgang Schäussel (ÖVP)
Capital	Viena.
Sufragio Universal Masculino y Femenino	1918
Superficie	83.850 km <sup>2</sup> .
Situación Geopolítica	
Población	8.067.800 <sup>6</sup> habitantes. Población extranjera 12% (procedente de Yugoslavia, Turquía, Polonia y Rumanía).
Densidad de población	96.2 habitantes <sup>7</sup> / km <sup>2</sup> .
Lenguas	El 98% de la población es de habla alemana (Alemán Oficial), húngaro, esloveno, checo y croata. En las provincias de Carintia y Burgenland (fronterizas con

<sup>5</sup> Idem, p. 36.

<sup>6</sup> Población proyectada para 1999. Fuente: The Europa World Year Book 1999 Volume I. London, Europa Publications Limited, 1999, p. 508.

<sup>7</sup> The Europa World Year Book 1999. Op. Cit., p. 508.

	Eslovenia y Croacia respectivamente) habitan dos grupos étnicos: el esloveno y el croata. Multiplicidad de dialectos regionales.
Moneda	El Schilling o chelín austriaco, que contiene 100 Groschen.
Religiones	El 78% de los austríacos se declara católico y el 5% protestante (confesión de Augsburgo). No existe separación entre Iglesia y Estado, en virtud del concordato de 1934, todavía vigente.

Fuente: The Europa World Year Book 1999. Volume I. London, Europa Publications Limited, 1999, pp. 505-523.

#### 4.3.1. Marco constitucional

Después de la caída y desmembramiento del imperio Habsburgo en 1918, y rompiendo con siglos de tradición monárquica, Austria se constituyó en república federal. Aquella primera Constitución republicana de 1920 -inspirada en la Constitución alemana de Weimar-, si bien quedaría suspendida en 1934 y 1955, hoy sigue siendo el fundamento del juego institucional. Este texto y la Ley Constitucional Federal del mismo año serán la base del Tratado de Estado firmado en 1955 entre Austria y los aliados, que marcaría el fin de la ocupación del país, la retirada de las tropas aliadas y la restauración de la soberanía de Austria. Pero la plena soberanía no sería recobrada en realidad hasta 1992, puesto que aquel Tratado, si bien instauraba de hecho la II República y la democracia parlamentaria, imponía al país dos condiciones: la prohibición de las organizaciones nazis y el status de país neutral "a perpetuidad", condición que impediría hasta principios de los años noventa la adhesión de Austria a la Comunidad Europea.

Del modelo de Weimar Austria ha retenido el sistema parlamentario y el dualismo del ejecutivo, repartido entre un primer ministro o Canciller y un Presidente de la República fuerte.

En materia de igualdad de oportunidades, Austria constituye una excepción en Europa: es el único país que, habiendo ratificado la convención de la ONU de 1979 sobre eliminación de toda forma de discriminación, la ha incorporado como corpus constitucional, hecho que permite acciones positivas a favor de la mujer.<sup>8</sup>

La Constitución también menciona el sistema electoral, que deberá regirse por el principio de la representación proporcional, lo que dificulta extraordinariamente su eventual modificación: se necesitarían los dos tercios del parlamento para ello, es decir, el consenso de los dos grandes partidos, requisito que hace todo cambio de sistema difícil.

#### 4.3.2. Estructura del Estado

La estructura del país como estado federal obedeció en su día más a una voluntad política desde arriba -siguiendo el ejemplo alemán y la propia tradición histórica- que a una reivindicación real de las distintas regiones que conforman la Austria actual. La estructura federal ha descentralizado competencias hacia los nuevos estados federales o Länder: Burgenland, Carintia, Baja Austria, Alta Austria, Salzburgo, Estiria, Tirol, Vorarlberg y Viena, todos ellos con su propia Cámara legislativa o Landtag. Pero diversos factores relativizan esta autonomía y devalúan el federalismo austríaco. Por ejemplo, los Länder no poseen un verdadero autogobierno. Sus estatutos son en realidad leyes de aplicación de la Constitución federal. Y ésta, sumamente detallada, deja poco espacio de maniobra a las regiones. De ahí la gran homogeneidad existente entre todas ellas. Los Länder están, además, sometidos a diversos controles -todas las leyes votadas por los parlamentos regionales deben contar con el visto bueno de la Cancillería- impropios de un estado federal. Los Länder tampoco poseen orden jurídico propio, y la segunda Cámara no ofrece una representación igual y equilibrada. Y es el gobierno federal quien nombra a los directores administrativos de cada Land (el *Landesamtsdirektor*).<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Idem, p. 65.

<sup>9</sup> Idem, p. 65.

A nivel local, cada municipio o *Gemeinde* tiene su consejo local elegido por sufragio universal, y es el consejo quien elige al alcalde.

#### 4.3.3. Sistema de partidos

<b>PARTIDOS POLÍTICOS</b>
Die Freiheitlichen (Partido Liberal)
Die Grünen-Die Grüne Alternative (Los Verdes-La Alternativa Verde)
Lommunistische Partei Österreichs (KPÖ) (Partido Comunista de Austria)
Liberales Forum (LF) (Foro Liberal)
Österreichische Volkspartei (ÖVP) (Partido del Pueblo Austriaco)
Sozialdemokratische Partei Österreichs (SPÖ) (Partido Democrático-Social de Austria)
Vereinte Grüne Österreichs (VGÖ) (Partido Verde Unido de Austria)

Fuente: The Europa World Year Book 1999. Volume I. London, Europa Publications Limited, 1999, p. 514.

<b>NATIONALRAT</b>						
<b>President:</b> Thomas Klestil (ÖVP)	<b>Chancellor:</b> Wolfgang Schäussel (ÖVP)					
<b>Government:</b> ÖVP/FPÖ	<b>Parliament:</b> Nationalrat, 183 members, 4 year term.					
<b>Partei</b>	<b>1999</b>	<b>Seats</b>	<b>1995</b>	<b>Seats</b>	<b>1994</b>	<b>Seats</b>
Sozialdemokratische Partei Österreichs (SPÖ)	33,2%	65	38,1%	71	34,9%	65
Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ)	26,9%	52	21,9%	40	22,5%	42
Österreichische Volkspartei (ÖVP)	26,9%	52	28,3%	53	27,7%	52
Die Grünen (GRÜNE)	7,4%	14	4,8%	9	7,3%	13
Liberales Forum (LIF)	3,7%		5,5%	10	6,0%	11
Others	1,9%		1,4%		1,6%	

Fuente: The Europa World Year Book 1999. Volume I. London, Europa Publications Limited, 1999, p. 367.

#### 4.4. España

##### Datos generales

Designación Oficial	Reino de España.
Sistema Político	Monarquía Parlamentaria.
Jefe de Estado	El Rey Juan Carlos I de Borbón.
Presidente del Gobierno	José María Aznar.
Capital	Madrid.
Sufragio Universal	1931 y 1976.
Superficie	504.782 km <sup>2</sup> .
Situación Geopolítica	La península se encuentra en el extremo suroccidental de Europa, separada de Francia y del Resto del continente por los Pirineos. País abierto al Mediterráneo y al Atlántico, constituye un puente natural entre Europa y África, y también otro - cultural- con Hispanoamérica. Fronteras con Francia, Portugal y Andorra. Son españolas las plazas africanas de Ceuta y Melilla, en la costa magrebí.
Población	39.371.147 millones de habitantes. Extranjeros residentes: algo más del 1% de la población (550.000). Españoles residentes en el extranjero: 3 millones, de los cuales la mitad es población emigrante (América del Sur y Europa). Ceuta tiene



	67.600 habitantes y Melilla 56.600.
Densidad de población	78 hab/km <sup>2</sup> , una de las más bajas de la Unión Europea. Un 84% de población urbana, mayoritariamente en las zonas costeras y en la capital.
Lenguas	El castellano (lengua oficial del Estado), el catalán, el vasco y el gallego, cooficiales en Cataluña, País Vasco y Galicia, respectivamente. Múltiples dialectos regionales.
Moneda	La peseta, que tiene 100 céntimos.
Religiones	84% de católicos registrados, pero hoy sólo un 38% pagan el impuesto religioso voluntario (83% en 1965). España ha dado al mundo cuatro grandes movimientos religiosos: la Contrarreforma, los jesuitas, los dominicos y el Opus Dei.

Fuente: The Europa World Year Book 1999. Volume II. London, Europa Publications Limited, 1999, p. 3241.

#### 4.4.1. Marco constitucional

Tras un vacío de legitimidad de casi cuarenta años, la Constitución de 1978 ha resultado ser la más duradera de la historia de España. Marcada por la memoria de la violenta experiencia de la II República y de la dictadura franquista, y redactada bajo la presión de muchos franquistas, todavía en el poder por aquellas fechas, esta nueva Constitución se basa en el espíritu de la Ley Fundamental de Alemania de 1949, en el constitucionalismo francés y en la tradición monárquica española.

En la forma se impone la tradición antirrepublicana reinstaurando, sin consulta popular, una monarquía parlamentaria hereditaria por vía preferentemente masculina. En su contenido recupera formalmente libertades y derechos fundamentales confiscados durante décadas (derecho de reunión, de huelga, de asociación, libertad de expresión, abolición de la pena de muerte), que luego se verán vaciados parcialmente de contenido por sucesivas normas legales. Se trata, pues, de una democracia relativamente 'vigilada', basada en un poder ejecutivo fuerte - influencia alemana -, y en el recelo hacia un excesivo protagonismo del pueblo español en los asuntos públicos. Se trata de un texto sumamente largo pactado entre fuerzas políticas dispares, factor que se refleja en su redacción. Al lado de artículos voluntariamente ambiguos, e incluso contradictorios en materias fundamentales (sucesión al trono, modelo económico), se pueden hallar minuciosas descripciones que han resultado ser, a veces, más una fuente de rigidez que de flexibilidad o concreción, sobre todo en el caso de la estructura del Estado. Entre abstenciones, votos nulos y blancos, un 41% de los inscritos en el censo electoral no refrendó el texto constitucional.<sup>10</sup>

#### 4.4.2. Estructura del Estado

El arraigado antifederalismo de la derecha e izquierda política españolas, y sobre todo del ejército español, ha impuesto un pacto-modelo de Estado ciertamente singular, llamado 'de las autonomías', constitucionalmente complejo, que otorga a 17 comunidades o regiones una autonomía política y administrativa desigual. El deseo de combinar el mantenimiento del Estado unitario y el respeto a la singularidad político-cultural de las tres regiones históricas (Cataluña, Galicia y País Vasco), con una vasta descentralización político-administrativa de las viejas estructuras heredadas del franquismo, resultó al final en un modelo -todavía inacabado- de autonomías técnicamente desiguales, donde unas comunidades, las llamadas históricas (País Vasco, Cataluña, Galicia, Navarra y, más tarde en el tiempo, también Andalucía) gozan de mayores competencias que las demás, diferenciación pensada en realidad para diluir el hecho diferencial vasco y catalán.

Pero el actual modelo autonómico no ha resuelto los problemas. Por el contrario, la cuestión compleja de las competencias parece un callejón sin final y en muchos casos ha generado y es permanente foco de tensión entre el Estado Central y las Comunidades Autónomas, además de evidenciar múltiples disfuncionalidades, entre las que la OCDE destaca el despilfarro de recursos, la duplicidad de cargos y competencias, y la consiguiente merma de

<sup>10</sup> AUBET, María José. Op. Cit., p. 172.

eficacia y coordinación. Por ejemplo, en lugar de transferir funcionarios del Estado Central a las Comunidades Autónomas, aquéllos se han multiplicado, y al más de medio millón de funcionarios periféricos que el Estado tenía, se han añadido casi 600.000 autonómicos. Las competencias aún no están claras o suficientemente diferenciadas, lo que es fuente permanente de conflicto. Al final todo ello se traduce en responsabilidades políticas mal definidas y en la proliferación de centros de decisión dispersos; un laberinto donde el ciudadano se pierde fácilmente y que dificulta un examen crítico de la obra de sus gobiernos, central o autonómicos. Por ejemplo, en España hay 17 Comunidades Autónomas (que gestionan hoy un tercio del presupuesto público global), 50 provincias y dos plazas africanas, Ceuta y Melilla, con estatuto de autonomía desde 1994. Cada Comunidad tiene un presidente, un gobierno y un parlamento, y el gobierno central nombra un delegado en cada Comunidad y un gobernador civil en cada provincia. Existe además una institución histórica a nivel provincial, la Diputación, de carácter político, que tiene hoy competencias difusas. Algunos gobiernos autonómicos, a su vez, nombran delegados provinciales y un delegado en Madrid.

De toda evidencia, exigir responsabilidades o conocer quién es competente y para qué, representa para la ciudadanía una fuente continua de frustración. Y la consecuencia inmediata es la necesaria politización del Tribunal Constitucional, llamado a desempeñar un papel mucho mayor del que en principio cabría esperar.<sup>11</sup>

#### 4.4.3. Sistema de partidos

<b>PARTIDOS POLÍTICOS A NIVEL NACIONAL</b>	
➤	Izquierda Unida (IU) Nota: Desde 1989 el Partido Comunista de España (PCE), el Partido de Acción Socialista (PASOC), la Izquierda Republicana (IR) y los Independientes han estado unidos para contender en las elecciones como Izquierda Unida (IU).
➤	Partido Democrático de la Nueva Izquierda (PDNI)
➤	Partido Popular (PP)
➤	Partido Socialista Obrero Español (PSOE)
➤	Los Verdes (LV)
<b>PARTIDOS POLÍTICOS REGIONALES</b>	
➤	Agrupación Herreña Independiente (AHÍ)
➤	Agrupaciones Independientes de Canarias (AIC)
➤	Asamblea Majorera (AM)
➤	Bloque Nacionalista Galego (BNG)
➤	Centro Canario Nacionalista (CCN)
➤	Chunta Aragonesista (ChA)
➤	Coalición Canaria (CC)
➤	Congreso Nacional de Canarias (CNC)
➤	Convergencia de Demócratas de Navarra (CDN)
➤	Convergència i Unió (CiU)
◆	Convergència Democràtica de Catalunya (CDC)
◆	Unió Democràtica de Catalunya
➤	Esquerda Unida-Esquerda Galega (EU-EG)
➤	Esquerra Republicana de Catalunya (ERC)
➤	Esquerra Unida (EU)
➤	Euskal Ezkerra (EuE)
➤	Euskal Herriarrok (EH)
◆	Herri Batasuna (HB)
➤	Eusko Alkartasuna (EA)
➤	Euzko Alderdi Jeltzalea / Partido Nacionalista Vasco (EAJ/PNV)
➤	Extremadura Unida (Ex - U)
➤	Federación Socialista Madrileña (FSM)
➤	Iniciativa Canaria (ICAN)

<sup>11</sup> Idem, p. 173.

➤ Iniciativa per Catalunya (IC)
◆ Partit Socialista Unificat de Catalunya (PSUC)
➤ Partido Andalucista (PA)
◆ Partido Ansaluz de Progreso (PAP)
➤ Partido Aragonés (PAR)
➤ Partido Nacionalista Canario (PNC)
➤ Partido Nacionalista Vasco (PNV)
➤ Partido Regionalista de Cantabria (PRC)
➤ Partido Riojano (PR)
➤ Partido Socialista de Euskadi-Euskadiko Ezkerra (PSE-EE)
➤ Partido Socialista de Navarra (PSN)
➤ Partido dos Socialistas de Galicia (PS de G-PSOE)
➤ Partido Socialista del País Valenciano (PSPV-PSOE)
➤ Partit per la Independència (PI)
➤ Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC-PSOE)
➤ Unidad Alavesa (UA)
➤ Unió Mallorquina (UM)
➤ Unió Valenciana (UV)
➤ Unión Demócrata Foral (UDF)
➤ Unión para el Progreso de Cantabria (UPCA)
➤ Unión del Pueblo Leonés (UPL)
➤ Unión del Pueblo Navarro (UPN)
➤ Unión Renovadora Asturiana (URAS)

Fuente: The Europa World Year Book 1999. Volume II. London, Europa Publications Limited, 1999, p. 3251 y 3252.

<b>LAS CORTES GENERALES</b>	
<b>CONGRESO DE LOS DIPUTADOS</b>	
<b>Partido</b>	<b>Esaños</b>
Partido Popular (PP)	156
Partido Socialista Obrero Español (PSOE)	141
Izquierda Unida (IU)	21
Convergència i Unió (CiU)	16
Partido Nacionalista Vasco (PNV)	5
Coalición Canaria (CC)	4
Bloque Nacionalista Galego (BNG)	2
Herri Batasuna (HB)	2
Esquerra Republicana de Catalunya (ERC)	1
Eusko Alkartasuna (EA)	1
Unión Valenciana (UV)	1
<b>TOTAL:</b>	<b>350</b>
<b>&amp;&amp;&amp;&amp;&amp;&amp;&amp;</b>	
<b>SENADO</b>	
<b>Partido</b>	<b>Esaños</b>
Partido Popular (PP)	111
Partido Socialista Obrero Español (PSOE)	81
Convergència i Unió (CiU)	8
Partido Nacionalista Vasco (PNV)	4
Otros	2
<b>TOTAL:</b>	<b>208</b>

Fuente: The Europa World Year Book 1999. Volume II. London, Europa Publications Limited, 1999, p. 3249.

#### 4.5. Holanda

Holanda es una sociedad segmentada que experimenta la existencia de *cleavages estructurales*; es decir, una serie de divisiones socioeconómicas, religiosas, lingüísticas, étnicas y culturales. Esta situación provoca que existan diversos conflictos en el funcionamiento de la sociedad, mismos que se expresan a nivel político y cultural, determinando la conformación de una sociedad con características muy peculiares.

Es de fundamental importancia señalar que las dimensiones del conflicto son limitadas, pues de lo contrario la articulación de la sociedad no se daría y la misma “estallaría”. La pregunta obligada es ¿por qué no estalla la sociedad si está tan segmentada y experimenta conflictos culturales estructurales? La primera respuesta podría ser: porque las dimensiones del conflicto son limitadas y están mediatizadas por la instauración de un modelo de democracia de Consenso.

En Holanda la democracia opera como un modo de organización política capaz de gestionar pacíficamente el conflicto social.

Los países bajos desde 1917 practican una forma pura de representación proporcional de lista, basada en una sola y única circunscripción electoral: la nación. Así, más de 19 millones de electores eligen a 100 diputados a nivel nacional. Este sistema contrasta profundamente con el que se practicó hasta 1917; es decir, el mayoritario a dos vueltas centrado en pequeñas circunscripciones.

Esta forma de organización política que ha adoptado Holanda ha determinado que las oposiciones políticas estén presentes en el parlamento por casi un siglo. Holanda representa una experiencia política que ha sido poco estudiada por los politólogos. Su manera peculiar de resolver las divisorias socioeconómicas, religiosas, lingüísticas, étnicas y culturales la ubican como una sociedad altamente institucionalizada en el marco de la democracia de Consenso. La experiencia que vive esta nación podría ser de gran utilidad para aquellas sociedades que todavía no han logrado construir un modelo de democracia que garantice la viabilidad, la estabilidad y la gobernabilidad cuando los intereses sociales pueden estar sumamente diferenciados, tal es el caso en el cual se encuentran diversas sociedades de América Latina.

*Holanda, a pesar de ser una sociedad que se caracteriza por estar segmentada y presentar una serie de divisiones socioeconómicas (en términos de clases), religiosas, lingüísticas, étnicas y culturales funciona como una sociedad democrática gracias a que las dimensiones del conflicto son limitadas. Es decir, que la democracia opera en ese país como un modo de organización política capaz de gestionar pacíficamente el conflicto social.*

*Ello significa que, por debajo de las discrepancias entre las diversas opciones políticas contrapuestas, existe un acuerdo de fondo entre todas ellas (o, al menos, las relevantes), y entre la gran mayoría de la población, acerca de un conjunto de cuestiones fundamentales. La identidad nacional, el entramado institucional, el régimen existente y los símbolos fundamentales de la comunidad no están sujetos a cambios de gobierno. En este contexto, la llegada de la oposición al poder no puede significar un cuestionamiento de los elementos globales de la organización política de la sociedad.*

##### 4.5.1. Los *cleavages* de la sociedad holandesa

La conformación del sistema político holandés, sus instituciones y su sistema de partidos está determinado por la experiencia histórica de esa nación. La segmentación de su sociedad ha determinado formas e instituciones políticas muy peculiares.

Holanda es una sociedad con realidades empíricas que muestran la existencia de divisiones sociales políticamente relevantes (*cleavages*), las cuales pueden ser agrupadas en cuatro rubros fundamentales:

- a) divisorias socioeconómicas (en términos de clase);
- b) divisorias religiosas;
- c) divisorias lingüísticas; y,
- d) divisorias culturales (también étnicas).

Esta situación da lugar a que existan fuerzas políticas que expresen los intereses y los puntos de vista de los diversos sectores sociales. Este modelo de organización de la sociedad determina una forma específica de conformación de los poderes nacionales y del Estado mismo. Por estas razones es que Holanda ha adoptado una forma de gobierno que es conocida como **Democracia de Consenso**.

En una sociedad tan segmentada la democracia consensual puede operar y “salvarse” si se cumplen dos requisitos básicos:

1°. Que las diversas líneas divisorias no sean acumulativas, reforzándose recíprocamente, sino independientes, de tal manera que se encuentren en intersección.

2°. Que los principales partidos tengan implantación en todos los grupos sociales estructuralmente importantes, no limitándose a la mera representación de un grupo social.

Ambos requisitos tienen una misma implicación: al entrecortarse las líneas de conflicto, cada grupo social se ve obligado a llegar a compromisos en su seno (puesto que se trata de grupos no homogéneos internamente) y, a la vez, se encuentra con que comparte objetivos y aspiraciones con otros grupos sociales, potencialmente rivales. En tal caso, los distintos conflictos latentes no se potencian recíprocamente sino que, al contrario, tenderán a moderarse mutuamente; en lugar de un único conflicto social global omnicompreensivo, habrá una pluralidad de conflictos sociales limitados.

Así, diversos estudios comparativos señalaron la existencia en algunos países europeos de sistemas democráticos estables en sociedades que no solamente aparecían como no consensuales, sino que además registraban la existencia de divisorias sociales acumulativas (muy frecuentemente, clase y religión, incluso en un sistema como el británico) y de partidos políticos que apelaban a (o se basaban en) grupos sociales específicos. Esta situación (que se da en países como Austria, Bélgica, Holanda, etcétera) recibe diversas denominaciones, de las que tal vez la más frecuente sea la de *sociedades segmentadas*.

Como ya señalamos la democracia, concebida como modo de organización política capaz de gestionar pacíficamente el conflicto social, era sólo posible si las dimensiones del conflicto eran limitadas.

Como es evidente, ello implica la ausencia de divisiones relevantes. Si existe una profunda división social acerca de una determinada cuestión, y si los distintos sectores contrapuestos se hallan representados por partidos distintos, la simple actuación de los mecanismos de competencia electoral entre partidos tenderá a ahondar la división. En tal caso, el sistema está insuficientemente legitimado, se verá sometido a excesivas tensiones y, en último extremo, se verá abocado a la crisis.

Esta teorización, por otra parte, es coetánea (y la coincidencia no es meramente cronológica) con las formulaciones sobre la extinción de la lucha de clases, el fin de las ideologías, el neocapitalismo, etcétera. Sin embargo, la realidad empírica muestra la existencia de divisiones sociales políticamente relevantes (de cleavages) en los diversos sistemas democráticos: divisorias socioeconómicas (en términos de clases), religiosas, lingüísticas, étnicas u otras, que dan lugar a fuerzas políticas que expresan los intereses y los puntos de vista de los diversos sectores.

Para Lijphart, en sociedades segmentadas y con una cultura política fuertemente fragmentada (dada la existencia de bajos niveles de consenso global y de grupos sociales fuertemente cohesionados) es posible construir un sistema democrático estable, siempre que se den determinadas condiciones. Estas condiciones se refieren esencialmente a las actitudes y a las pautas de comportamiento de las élites políticas representativas y dirigentes de los diversos grupos sociales; más concretamente, tal posibilidad dependerá de hasta que punto dichas élites:

- a) deseen mantener la unidad y la cohesión del sistema;
- b) pueden hacer aceptar a sus respectivos grupos sociales determinadas transacciones entre intereses divergentes, y
- c) encuentren mecanismos (institucionales) efectivos de acomodados entre los diversos grupos.

#### 4.5.2. Mayoría y minoría

Mayoría significa ‘regla de la mayoría’, o bien ‘el conjunto de los más’. En el primer caso la noción de mayoría es *procedimental*, indica un método de resolución de los conflictos y, correlativamente, un criterio decisorio. En el segundo caso, la noción de mayoría es *sustantiva*: indica la parte mayor, la más numerosa de un agregado concreto, de una población. Y si esta distinción no se afirma claramente, todo el discurso se embrolla sin remedio.

Solemos decir, brevemente, que la democracia es *majority-rule*, regla-mandato de la mayoría. Decirlo así es plantearlo demasiado breve. Por otro lado, ¿cuál es la mayoría en cuestión? ¿procedimental o sustantiva? Por sí mismo no está claro. Hay quien entiende la expresión en un sentido, quien en otro y quien—la mayoría—de un modo indiferenciado. Aquí, se entiende la ‘mayoría’ como regla, criterio o principio, y no de las mayorías sustantivas. En tal caso, afirmar que la democracia es *majority rule* significa que en la democracia se decide por mayoría.

¿Verdadero? No del todo. Explicado así el principio de la mayoría resulta ‘absoluto’, sin límites ni frenos, mientras que la democracia requiere—para funcionar y durar—un principio de mayoría ‘limitado’. La regla en las democracias liberales es que la mayoría gobierna (prevalece, decide) en el respeto a los derechos de la minoría.

Quien dice *majority rule* olvidándose de los *minority rights* no promueve la democracia, la sepulta. Aquel que vota con la mayoría ya no está sometido únicamente a su voluntad. Lo advierte cuando cambia de opinión; de hecho, con el fin de que él fuera nuevamente libre sería necesario encontrar una mayoría a favor de su nueva opinión. A ello hay que añadir que si las democracias no son tuteladas la misma posibilidad de encontrar una mayoría a favor de la nueva opinión se hace problemática, puesto que quien pasa de la opinión de la mayoría a la de la minoría se encuentra entre quienes no tienen derecho a hacer valer su propia opinión. Respetar a las minorías y a sus derechos es, por lo tanto, una parte integrante de los mecanismos democráticos. Y no sólo es una cuestión de mecanismos. La "minorías" se aplica a múltiples referentes. Entre éstos encontramos las minorías religiosas, lingüísticas, étnicas y de otro tipo; es decir, colectividades sustantivas que mantienen su propia identidad y que se constituyen en torno a la propia lengua, religión o raza. Estas minorías son tanto más reales y compactas cuanto más "intensas" son, cuanto más fuertemente sienten el vínculo que las caracteriza. Y aquí el principio mayoritario se detiene o es detenido por fuerza mayor. Porque si no se les reconoce a las minorías intensas el derecho a su propia identidad éstas buscarán la secesión y rechazarán, en el interior, el propio principio mayoritario.<sup>12</sup>

#### 4.5.3. El modelo Westminster de democracia

Robert Dahl ha planteado que una democracia razonablemente representativa solamente puede existir si están presentes por lo menos 8 garantías institucionales:

1. Libertad para constituir e integrarse en organizaciones.
2. Libertad de expresión.
3. El derecho de voto.
4. Elegibilidad para cargo público.
5. Derecho de los líderes políticos a competir por el voto.
6. Fuentes alternativas de información.
7. Elecciones libres y limpias.
8. Que las instituciones para hacer política de gobierno dependan del voto y de otros signos de preferencia.<sup>13</sup>

Las 8 características que he señalado arriba son conocidas como el “Catálogo de Robert Dahl” de la democracia. Algunas de esas características se encuentran presentes en regímenes que son considerados como autoritarios o NO democráticos; sin embargo, la utilización de esos referentes siempre será útil ya que constituyen un elemento de referencia.

En la realidad empírica europea existen dos tipos de democracia perfectamente diferenciados (además de otros modelos): a) el modelo de Westminster; y, b) el modelo de democracia de consenso.

<sup>12</sup> SARTORI, Giovanni. *Elementos de Teoría Política*. Madrid, Alianza Universidad Textos, 1992, p. 49.

<sup>13</sup> DAHL, Robert. *Polyarchy*. New Haven, Harvard University Press, 1980, p.3.

Los 9 elementos básicos de la democracia del modelo Westminster son los siguientes:

1. Concentración de poder ejecutivo: gabinetes de un solo partido y estricta mayoría.
2. Fusión de poderes y dominio del gabinete.
3. Bicameralismo asimétrico.
4. Bipartidismo.
5. Sistema de partidos unidimensional.
6. Sistema electoral de mayoría relativa.
7. Gobierno unitario y centralizado.
8. Constitución no escrita y soberanía parlamentaria.
9. Democracia exclusivamente representativa.

Por su parte, los 8 elementos básicos del modelo de democracia de consenso son los siguientes:

1. Participación en el poder ejecutivo: grandes coaliciones.
2. Separación formal e informal de poderes.
3. Bicameralismo equilibrado y representación de la minoría.
4. Sistemas pluripartidistas.
5. Sistema de partidos multidimensional.
6. Representación proporcional.
7. Descentralización y federalismo territorial y no territorial.
8. Constitución escrita y veto de la minoría.

Holanda es un país que ha adoptado el modelo de democracia de consenso de manera pura. En el poder ejecutivo de esa nación participan *grandes coaliciones*. El principio del consenso consiste en permitir a todos los partidos importantes compartir en una amplia coalición el poder ejecutivo.

Debido a la adopción de este modelo, en Holanda encontramos una serie de instituciones políticas que son muy peculiares.

#### **4.5.4. Las Instituciones Políticas de Holanda**

Holanda experimenta una forma de organización del poder caracterizado como Estado Unitario. A nivel administrativo se compone de 12 provincias regidas por un Gobernador nombrado por un Consejo elegido localmente.

La división administrativa no debilita el centralismo y tampoco el poder del gobierno central. En 1994 se aprobó la Ley de Autonomía Local que afecta fundamentalmente a los municipios.

Holanda se caracteriza por poseer un “sistema electoral de representación proporcional de lista” desde 1917, basado en una sola circunscripción electoral: la nación. Más de 10 millones de electores eligen a 100 diputados a nivel de todo el Estado.

El sistema de representación proporcional produce las siguientes características:

- un proceso electoral simple;
- multiplicación y fraccionamiento de las fuerzas políticas; y,
- una relación estrecha y extremadamente proporcional entre votos y escaños;
- una relación distante entre elegidos y electores.

El sistema proporcional tiene la ventaja de simplificar el escrutinio ya que los elegidos lo son para toda la nación. Por otra parte, provoca que las listas electorales sean grandes y largas, además de que se propicia un alejamiento entre elector y diputado.

Debido al sistema proporcional se eligen representantes que, en otros países, pertenecerían a otra circunscripción. Ello determina que en los Países Bajos no exista una tradición de que un elegido represente los intereses de una circunscripción concreta. Es importante señalar que en 1970 se suprimió el voto obligatorio.

La representación pura al propiciar un alto grado de representación y de proporción entre votos y escaños, provoca una tendencia al fraccionamiento político o al multipartidismo extremo. Esta situación genera un fenómeno muy interesante: *minorías políticas*. El techo electoral es de 0,67% de los votos para poder lograr representación parlamentaria. Este factor determina que casi todas las fuerzas políticas que se presenten logren representación parlamentaria.

De esta manera se produce un parlamento muy representativo del espectro social. Es decir, que la sociedad altamente segmentada logra ser representada justamente por la gran diversidad de opciones políticas con las que se encuentra. De esta manera, la formación de mayoría y coaliciones postelectorales resulta difícil y larga. Ante esta situación María José Aubet señala que:

“Esta realidad, que a veces se traduce en meses de ingobernabilidad podría ser enormemente desestabilizadora e incluso catastrófica en otro país. En Holanda, paradójicamente, no produce inestabilidad ni del sistema ni del gobierno, en gran parte debido a la tradición de consenso y respeto mutuo. En este sentido la representación proporcional holandesa es un lujo que sólo puede permitirse un país 'política y cívicamente responsable'.

Valga decir que si bien esta representación proporcional integral ha favorecido la multiplicación rápida de partidos desde los años sesenta, también la ha inhibido desde 1977. Diríase pues que la inestabilidad de los últimos quince años no sería tanto un efecto del sistema electoral, sino más bien del final de la política holandesa de compromiso y de consenso en que se ha basado la vida política hasta hace poco.”<sup>14</sup>

Diversos teóricos han sostenido que el sistema electoral influye directamente sobre la estructura, el comportamiento y el funcionamiento de los partidos y del parlamento. La circunscripción única, la rigidez del voto preferencial y su escaso peso real facilitan la ratificación del orden de lista presentado por los partidos. Esta situación refuerza el centralismo de los partidos políticos y su oligarquización.

Las principales fuerzas políticas son el Partido Demócrata, el Partido Laborista y el Partido Liberal.

El proceso de selección de candidatos es un aspecto importante para comprender el comportamiento político de las fuerzas políticas holandesas. El proceso de selección está descentralizado, con una considerable autonomía local. La pertenencia a un partido es fundamental para ser elegido. Los partidos tienen el monopolio del reclutamiento de candidatos, autoridades y cargos federales.

El sistema de partidos en Holanda está fuertemente condicionado por la historia y el pluralismo religioso. Las primeras tendencias políticas organizadas giraron en torno a los distintos grupos confesionales, no vinculados a una clase social concreta. Existen divisiones verticales en la vida política holandesa debido a esta razón histórica. Las divisiones se basan en tres grandes pilares o subculturas:

- católicos,
- protestantes (calvinistas), y
- laicos (liberales y socialistas),

las que superpuestas a las divisiones de clase, han generado un sistema llamado de “pilarización”, donde los partidos constituyen la expresión política de sectores ideológicos muy compartimentados, y en donde cada pilar tiene sus propios medios de comunicación, escuelas, universidades, sindicatos, etcétera.

Por disposiciones de la ley electoral, ningún partido o sector predomina sobre el otro, efecto y causa de elaboradas “reglas del juego” basadas en el compromiso tácito de los líderes para evitar temas susceptibles de erosionar el consenso y reabrir las divisiones. El sistema pilarizado que es muy conservador se resquebraja desde los años sesenta para dar paso a una sociedad más permisiva, abierta y secularizada. Cuando hablamos del sistema pilarizado nos referimos a que alrededor del 72% del voto ha estado determinado por la religión o la clase social.

---

<sup>14</sup> AUBET, María José. Democracias Desiguales. Cultura Política y Paridad en la Unión Europea. Barcelona, Ediciones del Serbal, 1995, p. 319.



#### 4.5.5. Democracia y Parlamentarismo

Con una abstención histórica del 21,7%, la composición resultante de las elecciones de 1994 es la siguiente:

La composición gráfica por partidos y escaños permite visualizar tanto el predominio de las cuatro principales fuerzas políticas (84% de los escaños) como la fragmentación extrema típica de esta representación proporcional pura con un bajo tope electoral: 11 partidos.

La distribución de los escaños es fiel reflejo de los votos obtenidos por cada grupo, de modo que los objetivos de la representación proporcional integral quedan demostrados y justificados. Así, el PVDA, con el 24% de los votos, obtiene el 24% de los escaños; los Groenlinks, con el 1,3% de los votos obtienen el 1,3% de los escaños. Esta proporcionalidad pura sólo se da en Holanda.

Por lo que respecta a la forma de gobierno tenemos que el concepto de Democracia tiene una larga historia. A él se han atribuido diversas definiciones y calificativos en un intento de precisar sus características y elementos.<sup>15</sup> En la mayor parte de la literatura especializada se contempla el que la Democracia lleva implícita en su estructura fundamental al "gobierno del pueblo"<sup>16</sup>, entre las que se encuentran las siguientes: ¿Qué constituye al "gobierno del pueblo"? ¿Acaso hablar del "gobierno del pueblo" prevé como condición necesaria la presencia de una voluntad homogénea de los miembros de una sociedad sobre diversas cuestiones? ¿Es posible una sociedad donde las divergencias y convergencias políticas permanezcan inmutables e invariables?

Ante las vicisitudes del significado de los términos "gobierno del pueblo", la reacción general ha sido la de precisar que la Democracia es el gobierno de la mayoría del pueblo, donde por ende el poder político no puede ser detentado y ejercido por una minoría.<sup>17</sup> Esta afirmación también conduce a otro problema que ha sido señalado por distintos politólogos: la tesis que sostiene que el "gobierno del pueblo" es aquel donde la mayoría decide sobre las políticas gubernamentales y legislativas, no coincide con el obvio hecho de que el ejercicio gubernamental es llevado a cabo por una minoría en todo país. En este sentido, los resultados de estudios empíricos indican que en la práctica las decisiones públicas son tomadas por reducidos grupos de líderes y que en la medida en que sea más grande y compleja la organización política en cuestión, se dará el anterior fenómeno con mayor profundidad.<sup>18</sup>

Establecer en términos absolutos y exclusivos que la Democracia es el gobierno de la decisión de la mayoría del pueblo, resulta prácticamente imposible. Sin embargo, ese podría ser el método para la toma de decisiones que mejor conduciría hacia la democracia y su consolidación.

Se ha argumentado que para hablar de Democracia se requiere de la presencia de distintas instituciones que respondieran, entre otras condiciones, a la existencia de pesos y contrapesos en la relación entre el individuo y el gobernante, así como en el propio ejercicio del poder; en este sentido estaría la denominada separación de poderes.<sup>19</sup> Sin embargo, medir la vida de la Democracia o la intensidad de ella por la simple existencia de un poder ejecutivo, de un poder legislativo y de un poder judicial, daría lugar a apreciaciones meramente formales que nos proporcionarían una pobre o nula información de fondo.

<sup>15</sup> En este sentido ver el trabajo de SARTORI, Giovanni . Democratic Theory. Ver también HOLDEN, Barry . The Nature of Democracy Nelson, London. 1974.

<sup>16</sup> Ver BARRY, Norman P.. An Introduction to Modern Political Theory. The Macmillan Press Ltd. 1981, pp. 209-212. Para una definición que ha causado polémica a lo largo de muchos años, ver BRYCE, Lord . Modern Democracies. 1921. Vol. I, p. 26.

<sup>17</sup> BARRY, Norman P.. Op. Cit., p. 212.

<sup>18</sup> Idem, pp. 212 y 213. Para un análisis sobre la presencia de élites, ver los trabajos de PARETO, Wilfredo. The Mind and Society: A Treatise in General Sociology. Dover, New York, 1963. MOSCA, Gaetano. The Ruling Class. Mac graw. Hill. New York. 1939. MICHELS, Roberto. Political Parties. The Free Press. New York. 1963. SCHUMPETER, Joseph A.. Capitalism, Socialism and Democracy. George Allen and Unwin. London. 3rd. impression. 1981.

<sup>19</sup> Para un estudio y tesis de los controles sobre el poder político, ver LOEWENSTEIN, Karl. Political Power and Governmental Process. Chicago. The University of Chicago Press. 1965, pp. 164-182. DUVERGER, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Barcelona, España. Ediciones Ariel. 1970, pp. 186-190.

En consecuencia, la democracia no puede ser medida o analizada sustancialmente en simples términos de la existencia de particulares instituciones o mecanismos –aunque estén previstas en un ordenamiento constitucional-, sino en términos de los fines que se persiguen en un orden político a través de distintas instituciones o mecanismos, y del resultado de los mismos. Por supuesto, esta afirmación obliga de inmediato a plantear cuáles son esos objetivos. En este contexto surgen los cuatro fines fundamentales siguientes:

1. La incorporación de los miembros de la sociedad civil y de sus asociaciones en el proceso de participación de toma de decisiones públicas.
2. La promoción de condiciones favorables que reduzcan e incluso eliminen la característica de sub-facultados para ejercer sus derechos -particularmente en el contexto de la formación de la voluntad popular bs derechos de participación política-, en que se pueden encontrar distintos miembros y grupos de la sociedad.
3. El ejercicio del poder sometido al imperio de la Ley.
4. La relación estrecha entre sociedad y gobierno, a través de la cual el individuo y sus asociaciones puedan tener los canales y vehículos institucionales que le permitan expresarse con libertad y que sus demandas sean recibidas con fidelidad y atendidas respectivamente por el poder público.

En consecuencia, de acuerdo con el logro de los objetivos fundamentales señalados, cada sistema estará más próximo o no a la Democracia. En la consecución de esos objetivos fundamentales, tanto los partidos políticos como el parlamento, y por ende también las leyes, tienen por su propia naturaleza una importancia especial.

La idea predominante sobre la representación popular, señala que la voluntad política de la sociedad no puede darse a través de expresiones individuales separadas, sino a través de fórmulas articuladoras que permitan dar expresión al sentir de diversos individuos y sus asociaciones respecto a distintos programas y políticas públicas. Consecuentemente, los partidos políticos y el parlamento representan vehículos idóneas a través de los cuales puede darse el debate sobre programas y políticas generales. En consecuencia, el grado en que en un sistema político ocurra el debate de la sociedad en torno a las respuestas que el gobierno deba adoptar en atención a sus demandas, dependerá sustancialmente de la respectiva promoción y quehacer de los partidos políticos. Un punto de vista generalmente aceptado, hoy en día, es aquel que explica a los partidos políticos como asociaciones de individuos que buscan llegar a ejercer el gobierno de un país y para tal efecto trabajan en la suma de votos de grupos seccionales.<sup>20</sup>

En los sistemas democráticos más desarrollados significa en términos concretos la suma de intereses. En este sentido, los partidos políticos realizan una función pre-gubernamental: la integración y reconciliación de las demandas de grupos de la sociedad, para dar lugar a diversas propuestas y alternativas en la adopción de políticas y programas públicos. En diversos estudios se ha destacado que el partido político pragmático, que amalgame intereses y negociador de demandas, más que el partido ideológico y orientado a estrictos valores, esta haciendo un mayor acto de presencia y participación, así como mostrando ser necesario para dar estabilidad a las democracias.<sup>21</sup>

Por su parte, el parlamento es centro de reunión de la representación popular, que funge como foro de las demandas populares así como para deliberar y dirimir puntos de vista y posiciones partidistas sobre temas de interés nacional.<sup>22</sup> En el parlamento se da una mayor integración con base en intereses mutuos y se da lugar a la solución de conflictos a través de reglas y técnicas adoptadas por los miembros del cuerpo legislativo.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> Ver las opiniones de ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. "El Sistema Representativo Mexicano". Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios. No. 2. Vol. I. Mayo- Agosto 1991, p. 14, y DUARTE RIVAS, Rodolfo. "Significado del Poder Legislativo en la Reforma del Estado Mexicano". Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios. No. 1 Vol. I. Enero - Abril 1991, p. 74.

<sup>21</sup> ALMOND, G.A. y COLEMAN, J.S. The Politics of Developing Areas. Princeton. 1960, p. 45.

<sup>22</sup> DUARTE RIVAS Rodolfo. "Significado del Poder Legislativo en la Reforma del Estado Mexicano". Op. Cit., p. 74.

<sup>23</sup> Para un interesante estudio sobre esta materia ver SCHMITTER, P.C. The Consolidation of Political Democracy in Southern Europe. Standford University and Instituto Universitario Europeo. 1988.

En este contexto, a causa de la movilización del electorado, sumado a la atención y expresión de las demandas de la población, la sociedad civil hace sentir con mayor fuerza su presencia. El surgimiento de este elemento puede tener un impacto sustancial en el ámbito político, dando lugar al surgimiento de nuevos protagonistas y transformando profundamente la interrelación de fuerzas existentes.

De esta manera, el parlamento puede hacer una importante contribución a través de su quehacer en dos áreas:

1. La integración de fuerzas políticas y sociales del país, tanto tradicionales como emergentes, incluyendo también a las fuerzas que representan posiciones anti-sistema.
2. La resolución de conflictos entre los principales representantes de la sociedad ante los órganos legislativos, a través de reglas consensuadas, acuerdos y compromisos, todo ello con apego al derecho.

Respecto al primer punto, el Parlamento actúa a través del ofrecimiento de oportunidades de participación, recursos de infraestructura y materiales, que permiten a los partidos políticos llevar a cabo su labor parlamentaria bajo mejores condiciones y cuyos resultados pueden producir un reconocimiento de la sociedad, mismo que conlleva a un prestigio público político.

En relación al segundo punto, el parlamento da lugar a la solución pacífica de conflictos de acuerdo a reglas, acuerdos y compromisos adoptados por los miembros del poder legislativo -fundamentalmente por los líderes de las fracciones partidistas -, lo cual permite la toma de decisiones con base en la convergencia de ideas e intereses y se evita caer en la intransigencia a que daría lugar al tomar como punto de partida a la divergencia.

En el campo de la función integradora de intereses y de la resolución de conflictos de grupos de la sociedad, el parlamento difícilmente puede ser sustituido por otra institución; particularmente si hay un desequilibrio sustancial entre los partidos políticos, o bien si la posición de los partidos guarda características de polarización extrema.

Por otro lado, el parlamento también juega un importante papel en la elaboración de las leyes.<sup>24</sup> En este sentido la actividad legislativa y las propias leyes se constituyen como fuerzas del proceso de cambio de un país.

---

<sup>24</sup> LIEBERT, Ulrike. "Parliament as a central site in democratic consolidation: a preliminary exploration". En Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe. Grece, Italy, Portugal, Spain and Turkey, Edited by Ulrike Liebert and Maurizio Cotta. Pinter Publishers. London and New York, pp. 14 y 15.

#### 4.5.6. Los partidos políticos en Holanda

Como ya hemos señalado, a partir de la ampliación del sufragio universal masculino en Holanda, en 1887, surgen los conservadores y los liberales. Anteriormente solamente votaba el 3% de la población. Primero se plasma la división entre pilares laicos (liberales) y religiosos (conservadores), subdivididos a su vez en católicos romanos y protestantes calvinistas. Más tarde los liberales se dividen entre burguesía (liberales) y clase obrera (socialistas). El descenso de afiliados ha sido constante desde 1960: del 14% del electorado han pasado a representar sólo el 4% en 1990.

Las principales fuerzas políticas en Holanda son las siguientes:

**El Partido Cristiano-demócrata** (Christen-democratisch Appel, CDA). Se creó en 1980 a partir de la fusión del Partido Católico (a su vez hijo de la Liga de electores católico-romanos de 1904) con dos partidos protestantes. Ha dominado la escena política holandesa de este siglo, y ha estado en el poder, en coalición con los liberales, desde 1918 hasta 1994.

**El Partido Laborista o Partij van de Arbeid** (PvdA). Fundado en 1946 en base al partido socialdemócrata ortodoxo (creado en 1894), es desde la posguerra la principal fuerza de izquierda. Presidido entre 1985-1991 por Marianne Sint, entró al gobierno de coalición de 1973 a 1977 y de 1989 a 1994. En este último año consiguió formar el primer gobierno de la posguerra sin la participación de los democristianos. Es un partido bien organizado. Su marxismo ortodoxo fue sustituido por un "socialismo personal" susceptible de facilitar vínculos entre corrientes religiosas, humanistas y socialistas.

**Demócratas 66** (Democraten 66 –D66-, liberales de izquierda). Fuerza de centro-izquierda, nace en 1966 para abolir el sistema proporcional e instaurar el voto directo para elegir al Presidente de Gobierno. Exige que se expliciten las coaliciones antes de las elecciones. Sus afiliados son en su mayoría de clase media urbana e intelectual. Ha rehusado a participar en gobiernos de coalición. En las elecciones de 1994 ha sido el único partido que ha doblado sus votos. Depende financieramente de sus miembros, de pequeñas contribuciones y del trabajo voluntario de sus afiliados.

**El Partido Liberal** (Volkspartij voor Vrijheid en Democratie, VVD, moderado). Fue la fuerza dominante hasta el sufragio universal y la introducción de la representación proporcional en 1919. Originalmente anticlerical, actualmente es muy conservador y constituye la tercera fuerza en el país, apoyada por sectores empresariales y laicos. Defiende una estricta economía de mercado, pero también un modelo de cogestión entre empresarios y obreros. Es el partido que más depende de donativos de empresas privadas.

**Groenlinks**. Partido rojiverde, una coalición de pequeños partidos de extrema izquierda en torno al partido comunista y diversos ecologistas. El 40% de sus militantes son mujeres. Actualmente está liderado por Ria Beckers, desde 1985. Desde 1984 ha aceptado una resolución que establece el marxismo y el feminismo como base ideológica del partido.

**Centrum Democraten Partij** (CP). Partido de extrema derecha de reciente creación, centra sus ataques contra los 35.000 asilados políticos llegados en 1993. Un 10% de su electorado procede de Rotterdam, la ciudad que más experimenta el desempleo y la crisis económica.

**Grupo 55 y Unión General de la Tercera Edad**: Movimiento AOV o de la tercera edad, aparece por primera vez en las elecciones de 1994 en defensa de pensiones garantizadas a los 65 años, amenazadas por el parcial cuestionamiento del Estado de Bienestar. El tema de las pensiones contribuyó a la caída de la coalición de gobierno en 1994. Cuentan actualmente con 7 escaños en el parlamento.

Existen tres partidos religiosos fundamentalistas: el **Staatkundig Gereformeerde Partij** (SGP), el **Gereformeerde Politieke Verbond** (GPV), y el **Reformatische Politieke Federatie** (RPF) que en 1989 consiguieron 6 escaños con el 4% de los votos. Suman en total unos 45.000 afiliados.

**El Partido de las Mujeres** (Vrouwenpartij). Se creó en 1989 para impulsar una mayor representación política de la mujer. No ha conseguido hasta ahora ninguna diputada.

#### 4.5.7. Las Religiones en Holanda

El censo de 1922 reportó los siguientes datos<sup>25</sup>:

“Los cultos profesados por la población holandesa en 1922 da los siguientes resultados:

reformados neerlandeses	2 826 633
reformados valones	8 962
remonstrantes	31 215
reformados cristianos	49 892
anabaptistas	67 769
luteranos	102 492
iglesia reformada	571 831
católicos	2 455 044
israelitas	115 223
otros cultos	101 526
sin confesión	533 714
cultos desconocidos	1 010

El gobierno de la iglesia reformada es presbiteriano y está en manos de un sínodo general. Esta iglesia, con la valona, la presbiteriana inglesa y la escocesa se distribuía en 1912 en 10 distritos provinciales, 44 clases y 1.362 parroquias. Su clero sumaba 1.640 individuos.

La iglesia antigua episcopal tiene tres diócesis, correspondientes al arzobispado de Utrecht y los obispados de Haarlem y Deventer y unas 25 comunidades reconocidas. Los israelitas holandeses están gobernados por una Comisión principal y poseen 171 comunidades.

La iglesia católica tiene una jerarquía comprensiva de un arzobispado, el de Utrecht, los cuatro obispados de Haarlem, 'sHertogenbosch, Breda y Roermonde, y 1.133 parroquias. En la actualidad la libertad y la igualdad religiosas son completas.

La conformación del sistema político holandés, sus instituciones y su sistema de partidos está determinado por la experiencia histórica de esa nación. La segmentación de su sociedad ha determinado formas e instituciones políticas muy peculiares.

Holanda es una sociedad con realidades empíricas que muestran la existencia de divisiones sociales políticamente relevantes (*cleavages*), las cuales pueden ser agrupadas en cuatro rubros fundamentales:

- e) divisorias socioeconómicas (en términos de clase);
- f) divisorias religiosas;
- g) divisorias lingüísticas; y,
- h) divisorias culturales (también étnicas).

Esta situación da lugar a que existan fuerzas políticas que expresen los intereses y los puntos de vista de los diversos sectores sociales. Este modelo de organización de la sociedad determina una forma específica de conformación de los poderes nacionales y del Estado mismo. Por estas razones es que Holanda ha adoptado una forma de gobierno que es conocida como **Democracia de Consenso**.

---

<sup>25</sup> Datos obtenidos en la [Enciclopedia Hispánica](#).

## 4.6. Reino Unido

### Datos Generales

Denominación Oficial	Reino Unido.
Sistema Político	Monarquía Parlamentaria.
Jefe de Estado	Reina Isabel II.
Primer Ministro	Tony Blair.
Sufragio Universal	En 1918. Sufragio femenino desde 1928 (en 1918 para las mujeres menores de 30 años). ?
Superficie	242.533 km <sup>2</sup> .
Situación Geopolítica	
Población	57,6 millones de habitantes.
Densidad de Población	237 habitantes/km <sup>2</sup> .
Lenguas	Lengua inglesa y lengua galesa en el País de Gales.
Moneda	Libra Esterlina.
Religión	60% Iglesia Anglicana; 6% Iglesia Presbiteriana galesa; 10% Católicos; y, 2% musulmanes.

### 4.6.1. Marco constitucional

La gran originalidad del pueblo británico reside en la ausencia de un texto constitucional único: no existe un documento formal con disposiciones fundamentales para la configuración del Estado, ni reglas escritas sobre reparto de poderes o funcionamiento de las instituciones, ni declaración general de derechos, sino un conjunto de disposiciones dispersas a lo largo de su historia: la Carta Magna (1215), la primera limitación del poder absoluto del monarca; la Petition of Rights (1628), el Habeas Corpus (1679), que prohíbe todo arresto arbitrario; y el Bill of Rights (1689), que consagra el poder legislativo.

"Estas y otras reformas consolidan las bases del Estado liberal, limitando gradualmente el poder absoluto del soberano y de la nobleza, y fundamentándolas en los principios de libertad religiosa, política e individual (de pensamiento, de expresión, de circulación): todo lo que no esté prohibido, está permitido. También son textos fundamentales el Act of Settlement (1701), el Acta de unión con Escocia (1707) y la Reform Act (1832), entre otros. La democracia británica funciona, pues, en virtud de convenciones, prácticas y usos políticos tradicionales, elevados a la categoría de principios, hecho que proporciona una gran flexibilidad al sistema. Este conjunto de prácticas y normas no escritas reflejan un espíritu pragmático basado en el sentido común, que desconfiaba de las ideologías y los grandes principios. Pero es sobre todo la ausencia de confrontación política grave lo que ha hecho inútil una constitución escrita: desde 1688 el país no ha conocido revoluciones, invasiones ni derrotas."<sup>26</sup>

El sistema político-liberal que emerge a lo largo de los siglos será así paradigma de la democracia representativa bajo la forma de una 'monarquía parlamentaria' en su estado casi puro, pero conserva todas las formas de un verdadero 'Ancien Régime': monarca, Cámara de los Lores, una extensísima nobleza, un 'Cabinet', es decir, una estructura de poder que sugiere una sociedad dual, básicamente regida y anclada en instituciones y valores altamente tradicionales, tanto o más férreos que la norma escrita. De hecho, el cambio intergeneracional (cultural, mental) es bajísimo en el Reino Unido, y la eventualidad de una reforma política en profundidad, casi impracticable.

La monarquía parlamentaria británica es la más vieja del mundo. El Reino Unido constituye un estado unitario que coexiste con una profunda descentralización basada en los antiguos reinos independientes: Inglaterra, nación hegemónica; Escocia, país unido voluntariamente a Inglaterra en 1707, y que conserva sus propias instituciones, su religión (Iglesia de Escocia, presbiteriana), su sistema educativo y jurídico (basado en el derecho romano) y su moneda; Gales, el país de mayor componente celta, con lengua diferenciada; e Irlanda del Norte, la excolonia más próxima a la metrópoli, ubicada en la otra isla, y que ha hecho planear la cuestión irlandesa durante generaciones

<sup>26</sup> AUBET, María José. *Op. Cit.*, p. 476.

desde 1704. Nadie sabe lo que hubiera pasado de ganar el sí en los referendos convocados en 1979 para ratificar o rechazar la 'devolution' de poderes a Escocia y Gales.<sup>27</sup>

#### 4.6.2. Sistema de partidos

Una característica de los partidos británicos es el dominio -y la autonomía- del grupo parlamentario respecto del propio partido: goza de total independencia, suele ignorar a las bases y elige -legítima- al líder. La tensión, pues, entre diputados y afiliados es secular.

Tres grandes partidos han dominado la vida británica desde el siglo pasado: el conservador (de origen oligárquico), el liberal (los primeros demócratas) y el laborista (el primer gran partido obrero). Los *whigs* y los *tories* del siglo XVII fueron sustituidos en 1832 por conservadores y liberales, y los laboristas suplantaron a éstos en los años veinte. Desde entonces la bipolarización política viene personificada por el partido conservador y el partido laborista, dos grandes formaciones enfrentadas ideológica y socialmente desde principios de siglo, que simbolizan, fundamentalmente, dos programas políticos. El voto británico ha sido pues, y sigue siendo, un claro voto de clase, transmitido de generación en generación, que ha fundamentado la vida partidista, política y parlamentaria: la clase alta y media-alta, los trabajadores "de cuello blanco", los propietarios y las amas de casa suponen el 76% del voto conservador, mientras que el grueso de la clase obrera (manual), los sindicatos, los inquilinos y gran parte de las mujeres profesionalmente activas votan masivamente laborista (72%).

Esa clara identificación de las clases sociales con las dos -o tres- grandes fuerzas políticas no es ajena en absoluto a la cultura política británica, que se caracteriza al menos por dos factores altamente contradictorios. Por un lado, viejas y profundas raíces democráticas y una ética de la libertad individual que determinan el funcionamiento del parlamento, de los partidos y de la vida política toda, muy distintos de las prácticas "continentales"; la relación entre las bases de los partidos y la ciudadanía es mucho más directa, sólida y frecuente; los diputados dedican más horas a su circunscripción y a sus electores que en cualquier otro país de Europa; y los escándalos político-financieros y el enriquecimiento personal "a la italiana" son prácticamente desconocidos. Por otro lado, mantienen valores tradicionales y excluyentes, que perpetúan una concepción clasista de una sociedad semianclada en la ética victoriana: Gran Bretaña es actualmente el país con menos mujeres o minorías étnicas en partidos, sindicatos y en el parlamento (desde 1918, sólo un total de 164 diputadas; la Cámara de los Lores sólo acepta "ladies" desde 1958).

Este bipartidismo típicamente británico (dos grandes partidos que se reparten el 90% de los escaños, más tres o cuatro pequeñas formaciones, es producto de varios factores: institucionales (el sistema electoral), ideológicos (abismo ideológico entre ambas formaciones), tácticos (rechazo de posibles coaliciones) y sociológicos (diferenciación social de sus respectivos electorados). Pero a finales de los años sesenta el sistema empieza a resquebrajarse: se debilitan la "fidelidad" y la identificación de clase -sólo un 75% de los electores se identifica con los dos grandes partidos frente a un 94% en los años cincuenta-; la militancia en los partidos y en los sindicatos desciende más de un 20% (un 50% comparado con los años cincuenta); emergen otros partidos (que representaban un 45% de los escaños en 1979); los *tories* se eternizan en el poder desde 1979 bloqueando la tradicional alternancia; y sobre todo aumenta la abstención y la población indecisa, menos afecta y más independiente, hecho importante en el sistema británico, porque un 1% de cambio en la intención de voto puede provocar hasta un 3% de variación en los escaños, suficiente para promover un cambio de mayoría. Actualmente esta indecisión representa un 15%.<sup>28</sup>

#### 4.6.3. Selección de candidatos

Hasta los años sesenta, el examen de los postulantes en los dos grandes partidos se lleva a cabo por un grupo restringido de responsables locales, dejando la elección definitiva en manos del comité local de la circunscripción. La ejecutiva central intervenía sólo a veces para proponer algún candidato. En 1969 se democratiza el procedimiento: unos comités locales de selección entrevistan a 2.000 ó 3.000 personas en período pre-electoral, hacen una preselección (aproximadamente de un 30%) determinada por su capacidad dialéctica, personalidad, nivel intelectual y compromiso político, y la proponen a la asamblea local, que es quien finalmente elige a los candidatos. De los

<sup>27</sup> *Idem*, pp. 476-477.

<sup>28</sup> *Idem*, p. 480.

preseleccionados (80-90% varones), sólo la mitad se sentará en Westminster durante una o dos legislaturas, no más, y luego pasará al olvido.

#### 4.6.4. Financiación

La Gran Bretaña es la democracia occidental que menos gasta para que la democracia funcione. La tradicional fuerza de los partidos británicos ha residido precisamente en su fuente principal de financiación: las aportaciones económicas de los afiliados, que garantizaba la democracia interna, la implicación activa y la influencia decisiva de los militantes. Además dada la ausencia de texto legal acerca de los partidos, no existía financiación pública. En 1967 se concretan las primeras ayudas estatales en especies: envío postal gratuito para los candidatos y acceso también gratuito a los medios de comunicación públicos; las empresas quedaban obligadas a declarar sus aportaciones y los partidos de la oposición representados en el parlamento recibían subvenciones para sus actividades parlamentarias según el número de escaños y votos.

El gran debate sobre la eventual financiación pública de los partidos se entabló en 1975, y las razones contrarias que se expusieron entonces públicamente son todavía hoy un claro ejemplo de la diferente sensibilidad británica respecto al tema: el partido conservador temía una desafección masiva de los electores si se implantaba la medida; los comunistas dijeron que con ello se institucionalizaba el control del Estado sobre los partidos, y las pequeñas formaciones estimaron que los fondos estatales sólo servirían para mantener artificialmente con vida a partidos en realidad moribundos. Finalmente también los expertos rechazaron una financiación pública susceptible de provocar la desafección de la opinión hacia la clase política. Todas estas razones de peso, efectivamente, para evitar tanto la artificialidad de los partidos como la opacidad de sus finanzas y la corrupción. Razones que siguen siendo perfectamente válidas hoy en día. Si bien es indudable que la ayuda estatal, por mínima que sea, garantiza la ventaja de los grandes sobre los pequeños.

En el contexto comparado europeo resulta también interesante constatar que los países que tradicionalmente se han negado a una financiación estatal (ante la necesidad de que los partidos sean fuerzas vivas sociales independientes del Estado), están sintiendo la necesidad de una financiación pública, y hacia este sistema caminan aunque no les plazca esta solución. Este es el caso, especialmente gráfico, del informe Houghton, que, en esencia, propone en el Reino Unido introducir un modelo de financiación pública (mediante subvenciones anuales con cargo a los presupuestos nacionales, sobre la base de cinco peniques por sufragio emitido). Con toda seguridad, el Reino Unido acabará aproximándose al modelo de los demás países del Continente. Tradicionalmente, el sistema inglés ha sido puramente privado, aunque ello no ha sido obstáculo para que desde 1975 el Estado conceda (en concepto de financiación por actividad general) una ayuda pública a los partidos de la oposición para contrarrestar la desventaja de no haber alcanzado el poder político. En el Reino Unido el modelo de financiación de los partidos políticos es aún hoy de cuotas y donaciones, por parte de empresas (respecto del partido conservador) o de los sindicatos (en el partido laborista).<sup>29</sup>

Desde 1987 los partidos con al menos 2 diputados (ó 150.000 votos) reciben subvención pública para sus actividades parlamentarias; las campañas electorales se limitan a 21 días, y por la *Corrupt Practices Prevention Act* cada candidato debe designar un agente electoral (persona que contrata y paga) para gestionar el presupuesto para gastos de campaña. A pesar de todo, las ayudas extralegales han aumentado, rompiendo así el viejo fair-play político, es decir, el equilibrio efectivo y la igualdad de oportunidades entre partidos: en 1987 los conservadores gastaron el doble que los laboristas, unos 9 millones de libras (el 90% eran donaciones de empresas, sociedades financieras y la patronal), y los laboristas reciben gran parte de sus fondos (el 80%) de los sindicatos. De ahí que éstos hayan controlado el partido hasta hace poco tiempo.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> GANZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago. La Financiación de los Partidos Políticos. Madrid, Editorial Dykinson, 1995, pp. 87-88.

<sup>30</sup> Idem, p. 482.



#### 4.6.5. La era aristocrática de la financiación política británica

La lealtad se dirigía hacia el candidato y no hacia el partido. Hasta 1883, período que se ha definido como la era aristocrática de la financiación política británica, las contribuciones económicas de las organizaciones locales de los partidos eran muy escasas. Aunque la nueva ampliación del sufragio que trajo consigo la *Second Reform Act* de 1867 reforzó la actividad de estas organizaciones, todavía durante unos cuantos años sería el candidato quien correría con la mayor parte de los gastos electorales.<sup>31</sup>

Animados por el apoyo de unos partidos cada vez mejor organizados, con quienes los votantes se sentían progresivamente más identificados, surgieron nuevos candidatos que desafiaron a los tradicionales “propietarios de distritos” quienes estaban acostumbrados a presentarse como única opción ante sus electores. Una muestra de este cambio se puede encontrar en las elecciones de 1880; tan sólo en diecisiete distritos dejó de haber una candidatura alternativa, cifra que resultaba un récord en la historia electoral británica.<sup>32</sup>

Con el apoyo de liberales y conservadores se aprobó, poco tiempo después, la *Corrup and Illegal Practices Act* de 1883, ley que ha constituido hasta nuestros días la espina dorsal de la legislación británica sobre los aspectos económicos de las campañas. La nueva ley definió en forma detallada los gastos en que podrían incurrir los candidatos, clasificados en cinco categorías a las cuales tenían posteriormente que ajustarse la declaración sobre las sumas pagadas. Se prohibieron determinados tipos de gastos, como los derivados de la facilitación de bebidas, uso de bandas de música en los mítines y del transporte de los electores al lugar de la votación. El procedimiento para el pago de los gastos y los requisitos de publicidad de los mismos fueron objeto de una regulación más estricta. Por primera vez, se introdujeron límites en las cantidades de que podrían disponer los candidatos durante la campaña, límites que se determinarían en función del número de electores de cada distrito. Por último, se exigió que todos los gastos de propaganda a favor de un candidato estuvieran autorizados por escrito, por éste o por su agente electoral oficial. Aunque en algunos distritos sobrevivieron durante algún tiempo los antiguos sistemas de corrupción, la ley combatió con éxito las formas directas en que se habían venido practicando hasta entonces. El cumplimiento de la nueva legislación fue bastante riguroso ya que la posibilidad de la parte contraria pudiera presentar una *election petition*, que podría tener como consecuencia que los tribunales anularan el resultado de las elecciones, constituía una amenaza suficiente para que los candidatos procuraran observar la normativa.<sup>33</sup>

El sufragio volvió a conocer una nueva expansión con la *Representation of People Act* de 1884. El número de electores llegaría a los cinco millones, lo que casi por sí sólo hacía desvanecer la posibilidad de basar el éxito electoral en la compra de votos.<sup>34</sup>

El aumento de estos gastos, y sobre todo la propaganda a favor de los candidatos llevada a cabo por organizaciones indirectamente ligadas a los partidos –lo que evidentemente suponía una forma de evasión de los límites legales a que estaban sometidos los candidatos– tuvo como consecuencia que la *Representation of the People Act* de 1918 prohibiera cualquier tipo de gastos a favor de un candidato que no se encontrara autorizado por escrito por éste o por su agente electoral, dejando abierta, sin embargo, la posibilidad de llevar a cabo campañas de tipo genérico no sujetas a ningún tipo de restricciones económicas.<sup>35</sup>

¿Qué utilidad tiene la limitación de gastos que estableciera la ley de 1883, visto el papel que juegan hoy candidatos y partidos en el proceso electoral británico? Obviamente la medida ha dejado de encontrar su justificación en la corrupción electoral, hecho que hace tiempo desapareció y dejó de constituir una amenaza para el sistema democrático. Su validez actual ha de encontrarse en función de las respuestas que se den a las dos preguntas

---

<sup>31</sup> CASTILLO VERA, Pilar del. *La Financiación de Partidos y Candidatos en las Democracias Occidentales*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas y Siglo Veintiuno de España Editores, 1985, p. 14.

<sup>32</sup> CASTILLO VERA, Pilar del. *Op. Cit.*, p. 14.

<sup>33</sup> *Idem*, pp. 15 y 16.

<sup>34</sup> *Idem*, p. 16.

<sup>35</sup> *Idem*, p. 17.

siguientes: a) ¿Qué efectos ha tenido sobre los costos de la campaña?, y b) ¿Sigue favoreciendo la igualdad entre las distintas opciones electorales?<sup>36</sup>

#### 4.7. Estados Unidos

##### Estados Unidos: En 1976 la Corte Suprema declaró inconstitucional la limitación de los gastos

A comienzos de la segunda década del siglo XX, la legislación electoral norteamericana incorporó el sistema británico de limitación de los gastos en los que podrían incurrir los candidatos. Vigente por un período de sesenta años, la medida sería derogada en 1971 para volver a ser adoptada tres años después. En esta ocasión tendría un corto período de vigencia al ser declarada inconstitucional por la Corte Suprema en 1976.<sup>37</sup>

La primera limitación de los gastos de los candidatos federales data en los Estados Unidos de 1911. Las elecciones presidenciales de 1904 habían levantado una ola de protestas entre los sectores demócratas por el papel que parecían haber jugado las empresas en la financiación de la campaña del presidente Roosevelt. Según los denunciantes, millones de dólares habrían sido transferidos al partido republicano desde las corporaciones para sufragar la campaña del futuro presidente. En los años siguientes se desarrolló un fuerte movimiento a favor de una legislación que limitara la capacidad de inversión financiera durante la campaña de los llamados intereses especiales y que potenciara la igualdad entre los candidatos. La imposición de límites a los gastos de los candidatos sería la tercera medida, las dos primeras habían sido la prohibición de contribuciones a las empresas y bancos y la exigencia de publicidad de los ingresos y gastos de los candidatos, que plasmó legislativamente aquellos objetivos.<sup>38</sup>

La ley de 1911 limitó los gastos que se podían llevar a cabo, tanto en las elecciones primarias como generales. En 1921 una sentencia del Tribunal Supremo en el caso *Newberry vs United States* declaró la falta de competencia del Congreso para regular las elecciones primarias y las actividades para la designación de candidatos; como consecuencia, una nueva ley, la *Federal Corrupt Practice* de 1925, restringió al ámbito de las elecciones generales la aplicación de la medida. La nueva ley elevó las cantidades autorizadas a 10.000 dólares para los candidatos al Senado y 2.500 para los candidatos a la Cámara de Representantes, o tres centavos multiplicados por el total de votos obtenidos en las últimas elecciones por todos los candidatos que se presentaran al mismo puesto que el candidato tratara de alcanzar, siempre que la cantidad resultante no excediera de 25.000 dólares, en el caso de los candidatos al Senado, y 5.000 para los que fueran a la Cámara de Representantes.<sup>39</sup>

Con respecto al establecimiento de los límites en los gastos Alexander Heard afirma que:

"Los límites fueron presumiblemente aprobados para reducir la influencia del dinero en el éxito de las elecciones y frenar la influencia política de los ricos contribuyentes. Han resultado un fracaso en ambos aspectos. Resultaría difícil, de hecho, probar que el legislador pensara realmente que los límites iban a ser efectivos. Las leyes están redactadas de tal manera que, interpretadas legalmente, es posible exceder cualquier límite exigido. Aún así, a menudo los políticos prefieren ignorar la ley que utilizar las ventajas que les ofrecen las lagunas existentes."<sup>40</sup>

Una profunda reforma legislativa tendría lugar dos años más tarde: la *Federal Electoral Campaign Act Amendments* de 1974 restringió de nuevo los gastos de los candidatos con un rigor desconocido en la historia de la legislación electoral federal norteamericana. Severidad que llevaría a que desde diversos sectores se cuestionara la constitucionalidad de la medida.<sup>41</sup>

Los límites a los gastos electorales son los siguientes:

---

<sup>36</sup> *Idem*, pp. 19 y 20.

<sup>37</sup> *Idem*, p. 22.

<sup>38</sup> *Idem*, p. 22.

<sup>39</sup> *Idem*, pp. 22 y 23.

<sup>40</sup> HEARD, Alexander. *The Cost of Democracy*. Main, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1960, pp. 333 y 334.

<sup>41</sup> CASTILLO VERA, Pilar del. *Op. Cit.*, p. 25.

*Elecciones presidenciales:* 1) Primarias: 10 millones de dólares por candidato. 2) Generales: 20 millones de dólares por candidato. *Senado:* 1) Primarias: 100.000 dólares u ocho centavos por elector cualesquiera que fuera el número de éstos. 2) Generales: 150.000 dólares o 12 centavos por elector cualesquiera que fuere el número de estos. *Cámara de Representantes:* Primarias y Generales: 70.000 dólares en cada una. A la vez, se permitía un gasto de 500 dólares por diversos conceptos (mantenimiento de trabajadores voluntarios, etcétera.) y hasta un 20% de los límites señalados en cada categoría para los gastos derivados de la recogida de fondos.<sup>42</sup>

Inicialmente la demanda fue presentada ante el Tribunal Federal de Apelación de Washington que acabaría rechazando los argumentos de inconstitucionalidad presentados por los demandantes. El recurso pasó posteriormente al Tribunal Supremo, que en su sentencia del día 30 de enero de 1976 declaró la inconstitucionalidad de los límites al considerar que el derecho al libre intercambio de ideas sociales y políticas, reconocido en la *First Amendment*, no quedaba garantizado con las restricciones sobre gastos electorales impuestas en la enmienda de 1974. Textualmente, la corte suprema defendía su posición con los siguientes argumentos:

"Una restricción sobre la cantidad de dinero que una persona o grupo puede gastar en comunicación política durante una campaña reduce necesariamente la cantidad de expresión, limitando el número de temas discutidos, la profundidad con que éstos son explorados y el tamaño de la audiencia a la que se llega. La distribución de carteles y manifiestos conlleva gastos de imprenta, papel y envío. La celebración de mítines y *rallies* necesita generalmente la contratación de locales y de publicidad sobre los mismos. La creciente dependencia informativa del electorado de la televisión, radio y otros medios de comunicación ha convertido a estos costosos medios en instrumentos indispensables de un discurso político efectivo [...]  
[...] Las Limitaciones de gastos contenidas en la Ley representa restricciones sustanciales, más que meramente teóricas, sobre la cantidad y diversidad del discurso político."<sup>43</sup>

La sentencia llevaría a una nueva modificación de la ley, ahora bajo la *Federal Election Campaign Amendments* de 1976, que derogaba de nuevo los límites de gastos, excepto para los candidatos a presidente y vicepresidente que estuvieran públicamente financiados. Estos sólo están autorizados a gastar, además de las cantidades oficiales que les corresponden, hasta 50.000 dólares provenientes de recursos propios o de sus familias.<sup>44</sup>

El 1 de agosto de 1974 entraría en vigor la *Expenses Election Act* que contenía una reforma más detallada y radical que la sugerida en el informe del Comité en 1966. En ello jugó un papel determinante la actitud tomada por el Nuevo Partido Demócrata, interesado en abordar la reforma en profundidad y del que dependía la estabilidad del gobierno minoritario del Partido Liberal.<sup>45</sup>

En 1940 se restringieron los gastos de propaganda a favor de un candidato que podían llevar a cabo los comités políticos. De acuerdo con la *Federal Corrupt Practice Act* de 1925, un comité político se definía como todo grupo que, actuando en dos o más estados, hiciera gastos o recibiera contribuciones con el fin de intentar influir en la elección de candidatos federales o presidenciales. La definición incluía a los comités nacionales de los partidos y a todos los comités anexos a ellos que desarrollaran actividades durante las campañas. La *Hatch Act* de 1940 impuso a estos comités un límite de gastos de tres millones de dólares anuales.<sup>46</sup>

Lejos de convertirse en un instrumento útil para reducir el coste de las campañas, la única consecuencia de la norma fue potenciar aún más su descentralización, toda vez que los candidatos y las organizaciones de los partidos impulsaron la creación de un mayor número de comités de ámbito estatal con el objeto de evadir los límites legales.<sup>47</sup>

Pero la *FECA Amendments* de 1974 introducía una importante innovación: por primera vez, las limitaciones se hacían recaer sobre los partidos políticos, haciéndose una mención expresa de los mismos en el texto legal.<sup>48</sup>

<sup>42</sup> Federal Election Campaign Act Amendments of 1974. U.S. Statutes 88, Sec. 101 (a) (6), p. 1264.

<sup>43</sup> "Buckley vs Valeo", *U.S. Report*, octubre, 1975, p.35.

<sup>44</sup> *Idem*, p. 27.

<sup>45</sup> *Idem*, pp. 29 y 30.

<sup>46</sup> *Idem*, p. 31.

<sup>47</sup> *Idem*, p. 31.

<sup>48</sup> *Idem*, p. 32.

Los límites establecidos en 1974 fueron los siguientes:

- 10.000 dólares para los candidatos a la Cámara de Representantes en las elecciones federales.
- 20.000 dólares o dos centavos por elector para los candidatos al Senado en las elecciones federales.

**En 1976 se financió por primera ocasión con fondos públicos las campañas presidenciales.**

El Tribunal Supremo en el caso *Buckley vs Valeo* declaró inconstitucional la limitación de tales gastos, a los que consideraba una manifestación de la libertad de expresión. Desde 1976 no existe ninguna restricción sobre la cantidad o frecuencia de este tipo de gastos. Un gasto independiente se define como aquél producido con la finalidad de defender o atacar a un candidato claramente identificado y que no está hecho con ninguna cooperación directa, indirecta, consentimiento, requerimiento, sugerencia o consulta que directa o indirectamente implique al candidato, su comité autorizado o su agente.<sup>49</sup>

Los primeros límites se introdujeron en la *Hatch Act* de 1940. Se fijó en 5 000 dólares anuales la cantidad máxima que, con ocasión de las elecciones federales, podía una persona donar a un comité a favor de un candidato. A la vez se introducía un sistema de impuesto progresivo para aquellas contribuciones superiores a los 3 000 dólares, lo que en principio ayudaría a disuadir a los grandes contribuyentes. Evadir la ley resultaba, sin embargo, extremadamente fácil, puesto que tan sólo se hacía referencia a las cantidades que se entregaran a un comité y por lo tanto se podía legalmente contribuir con un máximo de 5 000 dólares a cada uno de cuantos comités existieran a favor del candidato.<sup>50</sup>

Por ello, en la *Federal Election Campaign Act* de 1971 se derogaron los límites establecidos en la ley de 1940, quedando limitadas tan sólo las contribuciones de un candidato, o de su familia más inmediata, a su propia campaña.<sup>51</sup>

La *Federal Campaign Act Amendment* de 1974 fue más lejos que nunca en la limitación de las contribuciones individuales. Además de mantener los límites de la ley de 1971, introdujo los siguientes:

Ningún individuo podría hacer contribuciones:

- A un candidato federal o a su comité por valor superior a 1.000 dólares.
- A los comités políticos establecidos y mantenidos por un partido político nacional, que no fueran los comités políticos autorizados por el candidato, por valor superior a 20.000 dólares al año.
- A ningún otro comité político por valor superior a 5.000 dólares al año.
- En cualquier caso, la suma total de las contribuciones efectuadas en un año no podrían superar los 25.000 dólares.<sup>52</sup>

Como consecuencia de la posición adoptada por el Tribunal Supremo, la *Federal Campaign Act* de 1976 mantuvo los límites a las contribuciones de la Enmienda de 1974 derogando únicamente aquellos que pesaban sobre los propios fondos de los candidatos y sus familias, con excepción de los candidatos presidenciales o vicepresidenciales que optaran por la financiación pública de sus campañas.<sup>53</sup>

Los candidatos a presidente y vicepresidente que opten por la financiación pública de sus gastos electorales no pueden, de acuerdo con lo establecido en la Enmienda de 1974, rectificadas posteriormente en la de 1976, recibir ningún tipo de contribuciones privadas.<sup>54</sup>

Por el contrario, a los candidatos – aspirantes les ha sido tradicionalmente más fácil conseguir los fondos por medio de unos pocos contribuyentes, por lo que las elecciones estarían perdiendo competitividad. c) Los candidatos con

<sup>49</sup> *Idem*, p. 36.

<sup>50</sup> *Idem*, p. 39.

<sup>51</sup> *Idem*, p. 40.

<sup>52</sup> “Federal Campaign Act Amendment of 1974”. *U.S. Statutes* 88, 101 (a) (1) (2) (3), p. 1263.

<sup>53</sup> CASTILLO VERA, Pilar del. *Op. Cit.*, p. 42.

<sup>54</sup> *Idem*, p. 42.

mayores recursos económicos propios, sobre todo entre aquellos que aspiran al puesto por primera vez, resultan más favorecidos al no existir límites a las contribuciones personales del candidato o de sus familiares más próximos. d) Lleva a numerosos candidatos a depender de organizaciones profesionales encargadas de solicitar donaciones por correo. Estas organizaciones, dado lo imprescindible de sus servicios, se están empezando a comportar como influyentes grupos de presión.<sup>55</sup>

#### **4.8. Las 27 generalidades teóricas que fundamentarán la futura *Teoría General sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos en el Mundo Democrático Occidental*.**

Después de haber revisado los sistemas de financiamiento de los partidos políticos en **Estados Unidos, Gran Bretaña, España y Alemania** estoy en posibilidades de dar cumplimiento al objetivo central de esta investigación: señalar las 27 generalidades teóricas que darán sustento al nacimiento de la futura *Teoría General sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos en el Mundo Democrático Occidental*. Las 27 generalidades teóricas son las siguientes:

##### **1) Las dificultades en la construcción de las variables de análisis**

Existen múltiples dificultades para poder identificar las variables relacionadas con el financiamiento de los partidos políticos que nos permitan construir generalidades teóricas. Los problemas se presentan en materia de contribuciones extranjeras, fortunas o riquezas personales, reorientación de los flujos de dinero debido a la regulación, fondos secretos, influencia de los grupos de poder, así como los vacíos de información –especialmente cuantitativa– sobre las contribuciones y los gastos de los partidos políticos.

##### **2) Los costos económicos de las campañas electorales**

Debido al progresivo encarecimiento de las campañas electorales, cada vez más apoyadas en la mercadotecnia, asesores extranjeros, encuestas y *'focus group'*, los gastos político-electorales han experimentado un crecimiento exponencial que solamente ha propiciado un encarecimiento de la vida política-electoral y en el mantenimiento permanente de los partidos políticos.

La necesidad de mantener aparatos partidarios en funcionamiento permanente, además de la necesidad de llevar a cabo las campañas electorales crecientemente costosas, han colocado a los partidos frente al problema de tener que recaudar grandes sumas, sin indagar muchas veces el origen de ese dinero o, incluso, cerrando los ojos ante lo obvio de los hechos. Se ha ido abriendo así, paulatinamente, la puerta al financiamiento ilegal, al predominio cada vez mayor de fuertes grupos económicos, al tráfico de influencias y al narco-financiamiento.

##### **3) La política de ingresos y egresos económicos de los partidos políticos**

La independencia partidaria con respecto a los intereses particulares se encuentra hoy amenazada como consecuencia de la creciente necesidad que tienen los partidos políticos de contar cada vez más con mayores sumas de dinero. De esta manera, el tema del financiamiento político –entendiendo por tal la política de ingresos y egresos de los partidos tanto para sus actividades electorales como permanentes–, ha venido cobrando importancia creciente, al igual que en todas partes el mundo. Lo anterior es consecuencia, entre otras razones, de la proliferación de escándalos que han puesto al descubierto las prácticas ilegales de recaudación y contribución, contrarias a los fundamentos de una doctrina democrática y que evidencian, al mismo tiempo, las graves debilidades que existen actualmente en relación con los mecanismos de control previstos en las diferentes legislaciones electorales y de financiamiento político de los países de la región de América Latina.

##### **4) La falta de transparencia en la vida de los partidos**

---

<sup>55</sup> *Idem*, p. 43.

Los escándalos de corrupción revelados y comprobados, los actos de ‘aparente corrupción’, originada por la falta de transparencia respecto de la totalidad de los fondos adquiridos y utilizados, así como las acusaciones entre los mismos partidos y candidatos mediante las cuales se atribuyen unos y otros el manejo u origen dudoso de sus fondos, ubica al tema del financiamiento de los partidos políticos en una situación de extremo compleja.

En la mayoría de los países de América Latina y en los resultados arrojados por múltiples encuestas, constatamos la pobre imagen que la ciudadanía tiene de los partidos políticos y de sus dirigentes, a quienes perciben como corruptos, faltos de transparencia, persiguiendo únicamente sus propios intereses, e incumpliendo, en la mayoría de los casos, las promesas hechas durante la campaña electoral.

Esto provoca una pérdida progresiva del prestigio de la política, un pronunciado desinterés por la política, un aumento de los votos en blanco y votos nulos, una disminución en la identificación y afiliación partidaria, un incremento del abstencionismo, un ensanchamiento de la brecha entre los ciudadanos y la política, el incremento del cinismo político, lo cual repercute en una pérdida progresiva de la confianza con respecto a las principales instituciones de la democracia representativa<sup>56</sup>

### **5) La legitimidad del poder político**

La influencia de los donantes es creciente y a menos que se establezcan correctivos a esta situación, se pone en juego nada menos que la legitimidad no sólo del proceso electoral sino del poder político mismo. Si a esto se le suma la presencia del dinero negro en las campañas, la relación con la ética es evidente y las consecuencias sobre la legitimidad aún más.

### **6) Financiamiento a partidos políticos y corrupción política**

Si en principio no debería haber conexión o relación alguna entre financiación y corrupción política, lo cierto es que la financiación se ha convertido en muchas ocasiones en fuente principal de corrupción, tanto en los países subdesarrollados como desarrollados, principalmente por tres razones:

- a) una demanda creciente por llevar a cabo campañas electorales cada vez más costosas, las que no son ajenas a las sofisticadas campañas publicitarias y el caro acceso a los medios de comunicación, especialmente a la televisión;
- b) una disminución también creciente de los aportes de los afiliados así como del trabajo voluntario, todo ello unido al hecho de que la afiliación de los partidos va decreciendo; y
- c) una ausencia de mecanismo eficaces de control y supervisión en el manejo de los recursos financieros por parte de los partidos y los candidatos.

### **7) Una tipología mínima de financiamiento a partidos políticos y corrupción política**

Un análisis comparado latinoamericano de algunos de los principales vicios de la relación patológica entre financiación y corrupción permite identificar los siguientes:

- Desvío de servicios (empleados que en lugar de sus funciones específicas se dedican a trabajos partidarios).
- Creación de empleos inexistentes.
- Compra de votos para elecciones abiertas de candidatos (grupos organizados que se alquilan para votar en más de un partido).
- Cohecho anticipado (recepción de dinero por personas o empresas que esperan beneficios o privilegios ilícitos).

---

<sup>56</sup> ZOVATTO G., Daniel. “Dinero y política en América Latina: una visión comparada”. Paper presentado en el I Congreso Latinoamericano de Ciencia Política de Política en América Latina, Ediciones Universidad Salamanca, Salamanca, España, 2002. Pp. 2899.

- Cohecho propiamente dicho (retornos por parte de contratistas en acción).
- Defraudación a la administración pública (lo mismo de arriba pero con sobrepuestos).
- Participación en tráfico de drogas o servicios ilícitos (de drogas, personas, armas, juegos, prostitución).

<b>Financiamiento formal versus financiamiento real</b>	
<b>Características Formales del Financiamiento</b>	<b>Caracterización de la Estructura del Financiamiento Real</b>
i) Sistema de financiamiento mixto tanto fondos públicos como privados.	<p>i) En relación con los niveles de gastos electorales de los partidos y el destino de los mismos existe una tendencia al aumento, debido a varios factores:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ El crecimiento de la sociedad y la necesidad de los partidos políticos de llevar su mensaje a millones de votantes.</li> <li>➤ La mercadotecnia electoral, los sondeos, los asesores de imagen y especialistas en producción se convierten en factores decisivos para convencer a los electores. Todo ello determina campañas altamente onerosas.</li> </ul> <p>En relación con el origen de las contribuciones los partidos han sufrido una disminución significativa de las cuotas de los afiliados, mientras que el mayor volumen de contribuciones proviene de las grandes corporaciones. Paralelamente, el dinero proveniente del crimen organizado y de actividades ilícitas como el narcotráfico se presume que ha tenido en la región un peso relevante en el financiamiento de las campañas de un buen número de países; sin embargo, existe una gran dificultad para ser detectada su influencia, y solamente puede ser medida sobre la base de los escándalos producidos.</p>
ii) Subvenciones directas (en dinero o bonos) o indirectas (servicios, beneficios tributarios, capacitación, etc.).	
iii) Distribución del financiamiento en cuatro tipos: a) equitativo (por partes iguales); b) proporcional a la fuerza electoral; c) una parte se distribuye equitativamente entre todos los partidos y otra de acuerdo a la fuerza electoral y; d) se distribuye proporcionalmente a la fuerza electoral y a la representación parlamentaria.	
iv) Barrera legal para tener acceso al financiamiento público.	
v) Desembolso del financiamiento público	

después de las elecciones (reembolso), en la etapa previa a las elecciones; y se divide en un monto anterior y otro posterior a los comicios.	
vi) Prohibiciones a algún tipo de financiación privada, predominando las prohibiciones a donaciones de gobiernos, instituciones o individuos extranjeros; a algún tipo de contribución no-individual y a las contribuciones anónimas.	
vii) Límites a las contribuciones.	
viii) Acceso gratuito a los medios de comunicación estatales, privados o a ambos.	
ix) Órgano encargado de control y fiscalización.	
x) Régimen de sanciones dirigido a castigar la inobservancia de la legislación sobre el financiamiento de los partidos y las campañas electorales. Penas pecuniarias, eliminación del registro partidario o bien la reducción o suspensión de los fondos estatales para los partidos que han violado la ley.	

#### **8) La incidencia del presidencialismo en el sistema de financiamiento a partidos**

La estructura del financiamiento real en la región dista significativamente del esquema normativo específicamente en lo que respecta a los mecanismos de control y a la aplicación de las sanciones. Tanto el presidencialismo como los sistemas de partidos y la cultura política han influido de manera importante en la falta de aplicabilidad de las regulaciones en cuestión

El presidencialismo tiene una incidencia directa sobre las finanzas partidistas. Repercute en la estructura de ingresos de los partidos y candidatos, específicamente en relación con el destino de las contribuciones de origen privado, que constituyen la mayor parte de los fondos con que los partidos financian sus campañas. A pesar de la existencia del financiamiento público a los partidos, el clientelismo y el corporativismo continúan presentes en la práctica política de varios países de América Latina.

#### **9) La incidencia del sistema de partidos en el sistema de financiamiento a partidos**

Los sistemas de partidos ejercen un papel fundamental sobre las organizaciones tradicionales como en las nuevas fuerzas partidarias surgidas como alternativas a las primeras. En este proceso se destaca un alto nivel de personalismo que impide el desarrollo de partidos políticos organizativa, estructural y democráticamente estables.

#### **10) La vinculación existente entre donante y partido político**

La voluntad del donante de colaborar con un partido está con frecuencia determinada por vínculos al margen de la doctrina ideológica de las fuerzas políticas. Lo anterior conduce a que gran parte de las contribuciones se realice directamente al candidato o a su círculo más cercano y no a la estructura formal partidaria, generando con esto serios obstáculos para ejercer el debido control de las finanzas electorales y permanentes de los partidos.

#### **11) La fiscalización de las finanzas de los partidos**



La fiscalización del financiamiento y el régimen de sanciones se basan fundamentalmente en la responsabilidad de los partidos (o de los encargados de finanzas) y, en menos medida, en la responsabilidad individual de sus candidatos o colaboradores más cercanos.

## **12) El financiamiento a actividades ordinarias de los partidos**

La debilidad estructural y organizacional de muchos partidos y su funcionamiento como meras maquinarias son elementos que influyen en la forma en que se invierten los fondos partidarios. En este sentido, la baja actividad de muchos de los partidos en períodos no electorales y su postura instrumental hacia la política (su orientación estrictamente de maquinaria electoral) explican el porqué las inversiones más importantes de los partidos en la región se realizan fundamentalmente en actividades relacionadas estrictamente con las elecciones y no en sus actividades ordinarias, o de educación y fortalecimiento democrático. Por estas razones se ha regulado o está discutiéndose en diversos países una nueva ventana de financiamiento público dirigida a las actividades no-electorales de los partidos, entre ellas, la educación, la capacitación y la investigación, todo con el fin de fortalecer a estas organizaciones estructural, ideológica y administrativamente.

## **13) La influencia política derivada de financiar campañas electorales**

Un primer punto a considerar pasa por el hecho de admitir que para la supervivencia de la Democracia se requiere de un cierto grado de apoyo financiero dirigido a los partidos y a las campañas electorales. El debate pasa entonces por determinar el origen de esos fondos, el monto de los mismos, así como las razones o fines por los cuales se hacen esos aportes.

Existe el peligro de que las personas o grupos con abundantes recursos económicos serían los que en principio-si bien no necesariamente- estarían en condiciones de ganar siempre o casi siempre las elecciones o, en todo caso, de obtener un grado desproporcionado de influencia debido precisamente al poder del dinero. Esta situación no sería en sí antiséptica o corrupta. Podría calificarse de injusta y no deseable para el funcionamiento de un auténtico sistema democrático y no adecuado para el desarrollo de una competencia electoral basada en condiciones de equidad entre los diferentes actores políticos.

Los financiadores privados suelen asegurarse de las contingencias de los resultados electorales diversificando su portafolio de inversión entre diferentes partidos y candidatos.

## **14) Los riesgos del financiamiento público**

El riesgo de la existencia de los grandes aportes públicos es que pueden propiciar la estatización, burocratización y osificación de los partidos (es decir la dependencia económica crónica de parte de éstos de los recursos estatales y la consiguiente pérdida de contacto con la sociedad), lo cual repercute en una merma de su libertad, en su acomodo al *status quo* y en su alejamiento de la cambiante realidad social. También es cierto que la dependencia casi exclusiva de los fondos públicos provoca el alejamiento del aparato central del partido de sus bases y reduce la necesidad de los partidos de tener que acrecentar el volumen de membresías partidistas.

## **15) Los riesgos del financiamiento privado**

El financiamiento privado abre el riesgo de permitir la influencia desmesurada de determinados individuos o corporaciones (legales o ilegales) sobre los partidos y los poderes públicos, frente a la desesperación de las agrupaciones partidarias y los candidatos para la obtención de recursos económicos sin importar muchas veces el carácter de las fuentes.

La necesidad de recolectar dinero puede tener efectos colaterales positivos pues ésta constituye un poderoso incentivo para reclutar nuevos miembros. Asimismo, las actividades de búsqueda de fondos tienen el efecto de crear redes de simpatizantes que, en tiempos de campaña, estarán mejor preparados para cumplir tareas políticas.

## **16) Valores democráticos y financiamiento a partidos**

El grado de profundización de los valores democráticos resulta crucial para la aplicabilidad del marco formal que define las reglas del juego político y sobre el financiamiento de los partidos. Por las características propias del desarrollo institucional, tanto la rendición de cuentas por parte de las autoridades, como la vigilancia en la práctica política por parte de la ciudadanía, constituyen hábitos de una cultura democrática que sólo podrá enraizarse a través del aprendizaje sistemático y de la participación. Aunque la sociedad civil ha empezado en algunos países de la región a tener un rol más activo en el control del financiamiento de la política –obviamente hasta donde le es posible– aún falta un verdadero compromiso de los actores políticos (candidatos y partidos) por respetar las regulaciones y por informar debidamente a los ciudadanos sobre sus movimientos financieros.

## **17) ¿Es correcto financiar a los partidos políticos con fondos públicos?**

Existe un creciente debate acerca de la prevalencia del financiamiento público sobre el privado y viceversa como un intento por garantizar una mayor transparencia en cuanto al origen y el destino de los fondos partidarios, así como para reducir la probabilidad de que los partidos políticos recurran al financiamiento irregular para el desarrollo de sus actividades ordinarias y de campaña. Sin embargo, los escándalos de corrupción y la consiguiente pérdida de credibilidad de los partidos políticos han generado en la ciudadanía cierta animadversión en relación con la idea de destinar mayores fondos públicos a las agrupaciones partidarias, dado que por una parte existen dudas respecto al uso adecuado de los recursos y, por la otra, a que la población demanda una pronta y mayor atención a las prioridades de tipo socioeconómico.

## **18) El momento político en que se otorga el financiamiento público a partidos**

En efecto, si la entrega del subsidio se realiza una vez celebradas las elecciones, desfavorece a aquellos partidos de reciente creación, con menores recursos financieros o con menor capacidad crediticia. No obstante ello, el subsidio posterior, que adquiere más bien la calidad de un reembolso, puede tener efectos positivos en lo relativo al control de los gastos electorales. En cierta forma este último sistema contribuye a ejercer una mayor presión sobre las organizaciones políticas para que contabilicen en forma detallada y transparente sus ingresos de origen privado y sus costos reales propagandísticos. Además, sirve de incentivo para que los partidos adquieran la costumbre de llevar una contabilidad permanente y detallada sobre los subsidios estatales y sobre los gastos que con estos fondos fueron cubiertos.

El momento designado en cada país para otorgar el financiamiento público a los partidos, no sólo conduce a propiciar o restringir la participación electoral de ciertos partidos, sino además genera consecuencias de importancia en cuanto al grado de libertad o dependencia de los partidos frente al dinero.

## **19) El financiamiento indirecto**

En casi la totalidad de los países de América Latina se contempla el financiamiento indirecto como un apoyo estatal complementario mediante servicios, infraestructura, incentivos y apoyo en especie para las actividades partidarias. Por el carácter propio de las campañas políticas actuales, basadas fundamentalmente en el manejo de la imagen de los candidatos y en la difusión de los mensajes políticos por todos los rincones del país, así como por la importancia cada vez mayor de la televisión como factor determinante en la vinculación y comunicación de los candidatos con las comunidades, el apoyo más importante a señalar dentro del financiamiento público indirecto es el acceso gratuito de los partidos políticos a los medios de comunicación estatales y privados.

En este sentido, los elementos básicos que constituyen el financiamiento público indirecto son los siguientes:

- Beneficios tributarios.
- Transporte.

- Apoyo para la divulgación (imprensa, tarifas postales preferenciales o exención de las mismas, etc.).
- Subvenciones para los grupos parlamentarios.
- Incentivos para la participación electoral.
- Otros (uso gratuito de inmueble e infraestructura del Estado).

Los beneficios tributarios son las exoneraciones para la importación de vehículos, equipo para la campaña electoral o funcionamiento ordinario de los partidos; exoneraciones a las asignaciones testamentarias, al patrimonio de los partidos o a las actividades económicas de dichas agrupaciones; reducciones fiscales a las donaciones o aportes realizados a los partidos.

Las subvenciones en transporte gratuito; los inmuebles para reuniones, convenciones, y otras actividades afines; y el envío postal preferencial o gratuito.

## 20) Prohibiciones y límites a las contribuciones privadas

El término contribución puede referir a diferentes tipos de donación (o donante): i) una pequeña suma de dinero realizada por un individuo que apoya a determinado partido o candidato; y II) una donación más grande realizada por individuos; por una corporación; o por un grupo de interés, lo cual podría abrir espacios para influir en la toma de decisiones o tener un mayor acceso a los decisores, y obtener favores específicos, tales como contratos públicos, licencias u otros. Esta diversidad de modalidades e intencionalidades tras los aportes, plantea la necesidad de establecer la diferencia entre contribuciones que son reflejo de una simple “participación en la financiación de los partidos”, de aquellas que persiguen la “compra de acceso o influencia”. La introducción de límites y prohibiciones tiene como objetivo fundamental disminuir o eliminar éstas últimas.

Las causas de las prohibiciones y límites a las contribuciones privadas son los niveles de corrupción, escándalos, actividades ilícitas y narcotráfico.

También se contemplan las prohibiciones a donaciones originarias de gobiernos, instituciones o individuos extranjeros.

Paralelamente, y con el fin de evitar, por una parte, grandes desequilibrios o asimetrías entre las arcas de los partidos y de disminuir, por otra, la magnitud de las contribuciones “plutocráticas” y la consiguiente influencia de los “*flancats*” o de instituciones y grupos de interés en las instituciones y políticas públicas, se evidencia en América Latina una tendencia hacia la introducción de límites y topes a las contribuciones privadas.

La introducción de límites puede generar efectos colaterales:

- Las agrupaciones o individuos que poseen algún tipo de prohibición o límite para participar directamente en la financiación de los partidos, por lo general, tienden a buscar mecanismos para evadir esas barreras apoyando a los partidos y candidatos a través de algún tipo de financiación indirecta o de gastos independientes, los cuales son difíciles de detectar por los órganos de control o por los otros partidos.
- Los límites generalmente producen mecanismos y prácticas contables “patológicamente creativas” que permiten hacer dichos límites menos eficaces.
- Los límites dirigidos a disminuir la influencia de intereses específicos sobre las decisiones gubernamentales pueden conducir a incrementar la influencia de nuevos intereses a expensas de los otros, lo cual impide garantizar una mayor independencia de los partidos públicos en la definición e implementación de sus políticas.

Es positiva la tendencia presente en varios países de la región, de prohibir los aportes de personas jurídicas, las contribuciones anónimas, así como todo tipo de contribuciones provenientes del extranjero. Cabe destacar respecto de éstas últimas, la prohibición incluso de aquellas orientadas a apoyar las actividades de formación/capacitación/educación de los partidos, ya que la experiencia comparada demuestra que éstas abren un

portillo peligroso que obstaculiza el ejercicio de un control adecuado sobre el destino último de las mismas. Es de notar, sin embargo, las dificultades para aplicar estas disposiciones en el contexto de la actual globalización.

## 21) Medios de comunicación social y el financiamiento de la política

En el caso de la televisión, existen cinco modalidades principales: a) franja diaria y gratuita; b) sistema mixto, donde existe un acceso público gratuito pero en el que predomina la modalidad de contratación publicitaria sin límite en los medios privados; c) acceso plural y permanente gratuito y/o pagado pero con límite tanto para fines electorales como para la divulgación de sus programas ideológicos y de sus puntos de vista en relación con los asuntos de interés nacional; d) acceso pagado sin topes; y, e) acceso pagado con topes máximos

Un tema importante a analizar es el método de distribución de los tiempos, espacios o frecuencias en los medios de comunicación, así como las condiciones de elegibilidad para recibir este tipo de beneficios.

En la mayor parte de los países el método de distribución es por igual entre los partidos o se aplica un método combinado basado en la fuerza electoral.

Distribución por igual: ¿Quiénes participan de esta distribución? O lo que es lo mismo: ¿Distribución por igual entre quiénes?

En este sentido, hemos encontrado que en algunos casos se trata de una distribución por igual **con elegibilidad amplia**: es decir, distribuciones por igual entre todos los partidos, alianzas electorales o candidatos independientes.

Por otra parte, se encuentra la distribución por igual con **elegibilidad reducida**: reparto entre partidos con determinado porcentaje de votos o representación parlamentaria con lo cual se ven beneficiarios los candidatos o partidos que hubieren participado en elecciones anteriores y obtenido algún representante en el parlamento.

Una porción de los espacios promocionales adquiridos por el Instituto Federal Electoral es distribuida por igual entre partidos con representación parlamentaria, otro tipo de acceso gratuito a los medios brindado por el Estado, beneficia ampliamente a las fuerzas partidarias que no cuentan con escaños parlamentarios, produciéndose con ello un mayor equilibrio.

En síntesis, de los países en los que la legislación establece la distribución por igual, resultan ser más equitativos aquellos en los que rige la modalidad de **elegibilidad amplia**, que aquellos que tienen una distribución por igual fundamentada en la modalidad de **elegibilidad reducida**.

El tema de los medios de comunicación está ligado a dos principios democrático-electorales básicos como son la equidad y el derecho a la información. Por un parte, todos los partidos deben tener la oportunidad de presentar a través de los medios de comunicación a sus candidatos, plataformas y programas electorales a los ciudadanos. Por otra, los electores deben tener la posibilidad de informarse adecuadamente acerca de las opciones electorales y de sus propuestas, como una base mínima para realizar una elección informada.

En los hechos, el principio de equidad resulta difícil de garantizar. Son varias las causas que obstaculizan el acceso igualitario de las agrupaciones partidarias y sus candidatos a los medios de comunicación. Por un lado, los dueños y administradores de los medios de comunicación frecuentemente se encuentran vinculados con poderosos grupos económicos (y políticos). Aún en los medios de propiedad colectiva, es común que los que controlan las acciones tengan intereses específicos que promover o defender, que los lleva a privilegiar o brindar mayores espacios o tiempos a aquellos grupos políticos que, manifiesta o veladamente, representen dichos intereses.

Las inequidades son provocadas por los siguientes factores:

El predominio en la región de una fórmula que combina el acceso gratuito a los medios, especialmente a los estatales, con una alternativa de contratación de los medios privados poco regulados y por lo general difíciles de controlar. La contratación privada produce frecuentemente desequilibrios entre los diferentes partidos, en la medida

en que son estos y sus candidatos que disponen de mayores recursos los que tienen más acceso a los espacios privados.

El bajo “*rating*” que caracteriza por lo general a las televisoras y frecuencias del Estado, que obliga aún a los pequeños partidos a optar por la contratación de los medios de comunicación privados.

Los efectos de la revolución de las comunicaciones sobre el financiamiento de la política, en lo relativo al cambio acelerado de este tipo de tecnología deja desactualizadas determinadas disposiciones jurídicas que regulan el acceso de los partidos a los medios de comunicación. Si con la televisión por cable se generaron vacíos de regulación y dificultades para el control, la televisión satelital produce mayores nebulosas. El hecho de que la televisión satelital se produzca fuera de las fronteras nacionales, deja al Estado desprovisto de métodos de fiscalización oportunos en la medida en que no tiene potestades sobre el espacio en que operan estas empresas. Estos aspectos pueden incrementar la desigualdad, pues son los partidos con mayores recursos y contactos internacionales los que están en capacidad de incursionar en esta nueva modalidad para transmitir sus mensajes políticos.

Si bien en muchos países se establecen espacios gratuitos para los partidos, en pocos de ellos se contempla el apoyo a los costos de producción de la propaganda. La tarea de producción requiere de altas sumas de dinero ya que en una época de *marketing* político como la actual, es necesaria la asistencia y apoyo de profesionales en publicidad, imagen y mercadeo si se quiere en realidad competir por la atención de la teleaudiencia.

El tratamiento de la noticia en programas políticos y noticiarios, es en algunos casos parcializado a favor o en contra de determinados partidos o candidatos. Es común en la región que no se establezcan diferencias entre los editores y comentarios y la información brindada. Aunque la cobertura de la noticia implica por lo general, y de manera inevitable connotaciones subjetivas, un medio de comunicación de propiedad privada, al apostar por un candidato o por determinada fuerza política, puede tratar la información y orientar la política de sus noticiarios de manera deliberadamente parcial, con evidentes consecuencias sobre el derecho de información de los ciudadanos y sobre la mínima esfera de equidad que requieren unas elecciones libres y justas.

Los mensajes y cadenas nacionales emitidas por el gobierno de turno, transmitiendo los logros y resultados concretos de las políticas de la administración y la finalización e inauguración de obras, pueden generar ventajas en el marco de la campaña electoral a favor del partido oficial y en deterioro de los partidos de oposición.

En síntesis, la relación de los medios de comunicación (en particular la televisión) con el financiamiento de la política es una relación de carácter complejo y hasta contradictorio. Por un lado, los medios juegan un papel central en la fiscalización de la conducta de los funcionarios públicos y de los políticos, pero por el otro, los medios electrónicos, en especial la televisión, son la causa principal –en la época actual de la “viodeocracia” y del *homo videns*- por la que los partidos necesitan grandes sumas de dinero para llevar a cabo sus campañas electorales.

## **22) La rendición de cuentas y la difusión de los resultados a la población en general**

Las modalidades de rendición de cuentas son diversas. Ellas van desde comprobaciones de gastos; contabilidad de ingresos y egresos, firmadas por contadores colegiados o no; balances financieros; registros contables de ingresos, bienes y/o especies; libros de ingresos y egresos; de inventarios y de Balance; informes públicos de ingresos y egresos; informes de origen, monto y empleo de toda modalidad de financiamiento; estados de patrimonio y cuentas de ingresos y egresos certificados por contador colegiado; lista de donaciones privadas y balances y estados de resultados auditados por firma calificada, según reglamentos de contratación de firmas de auditorías independientes.

La rendición de cuentas es una de las armas más efectivas para controlar los movimientos financieros de los partidos y para evitar –o al menos reducir los excesos en el financiamiento de las campañas y la influencia de dineros ilícitos. No obstante, el “*disclosure*” muchas veces genera grandes cantidades de información que ni los órganos de control, los medios de comunicación, o los votantes son capaces de asimilar en un corto plazo. En Estados Unidos las leyes que exigen revelar cuentas generan más información de la que puede ser manejada por los medios de comunicación o los electores. El volumen de los informes financieros recopilados por la Comisión Federal de Elecciones está generando una creciente presión.

En América Latina no es muy común que los funcionarios electos (o que hayan asumido su cargo) sean efectivamente sancionados o removidos de su puesto en caso de que la información obtenida mediante la rendición de cuentas demuestre algún tipo de transgresión a las normas que rigen el financiamiento de los partidos y de las campañas. Además del volumen de información que puedan generar la rendición de cuentas, en todos los países de la región los procedimientos de este tipo se llevan a cabo una vez realizadas las elecciones. Lo anterior hace imposible la detección de operaciones irregulares que puedan ser sancionadas no sólo judicialmente sino a través del voto popular.

La publicación en los diarios oficiales no produce efectos en términos de control dado que la información de los ingresos y gastos de los partidos no llega todavía a la gran mayoría de la población. Por lo tanto, se impone en la región la necesidad de buscar nuevos mecanismos para que los partidos y candidatos hagan públicos y transparentes sus movimientos financieros, la forma en que administran sus recursos así como el origen o destino de los fondos con que los partidos y candidatos financian sus actividades. Informar a la población acerca de quiénes contribuyen con la causa electoral o permanente de los partidos resulta trascendental para verificar la coherencia del discurso de los candidatos y la sinceridad de la postura de los partidos en relación con determinados temas. Sólo con este tipo de información, los electores estarán en capacidad de emitir un “voto informado”. Ese es en síntesis el principal objetivo de la rendición de cuentas y su correspondiente publicación: posibilitar que cualquier persona pueda plantear sus inquietudes sobre el financiamiento político para el debate público, o para incitar a los partidos políticos y candidatos a que utilicen sus recursos sin generar controversias. El ciudadano elector está llamado a actuar como árbitro en casos de mal manejo financiero.

### **23) El papel ideal del financiamiento tanto público como privado a partidos y candidatos**

Toda legislación debe buscar un sano balance en materia de financiamiento dirigido a evitar, por un lado, la excesiva dependencia de los partidos respecto al Estado y, por tanto, su consiguiente osificación y alejamiento de la sociedad y, por el otro lado, a impedir la influencia excesiva de sujetos o corporaciones sobre los partidos o candidatos a los que apoyan, así como el fenómeno del financiamiento ilegal y del narco-financiamiento.

### **24) Las consecuencias de publicitar el financiamiento a partidos**

La publicidad una vez requerida, genera obligatoriamente mecanismos que la refuerzan: por lo pronto cada contendiente está interesado en conocer cómo se financia su rival y atacar las irregularidades que este cometa. Además, el examen crítico por parte de los ciudadanos permite develar los trucos utilizados para violar y disimular las infracciones a los controles sobre el financiamiento. Obliga, asimismo, a la diversificación del financiamiento, transparenta el ejercicio de la influencia, favorece una participación más amplia de los ciudadanos, permite conocer y evaluar las intenciones económicas que están detrás de las fuerzas electorales, y fortalece la confianza de la ciudadanía en el sistema electoral democrático.

### **25) Controlar los disparadores del gasto electoral**

Es importante fortalecer la tendencia actual dirigida a controlar los “disparadores del gasto electoral”, en especial las medidas destinadas a: (i) reducir la duración de la campaña; (ii) poner límites a los gastos que se pueden hacer en los medios; (iii) facilitar, vía recursos públicos, un acceso equitativo de todos los partidos a los medios de comunicación (tanto públicos como privados); (iv) propiciar un manejo profesional, pluralista y objetivo de las noticias políticas y electorales; y (v) tratar de impedir la concentración de la propiedad de los medios en pocas manos.

### **26) Fiscalización y sanciones**

Las instancias de control en el ámbito interno de los partidos políticos se deben involucrar en los procedimientos de fiscalización o rendición de cuentas. Las funciones de estas instancias van desde la administración de los recursos partidarios, el control del manejo de las cuentas, la aprobación de los balances o contabilidades partidarias, la auditoría interna y hasta la rendición de cuentas o presentación de informes a los órganos de control externos.

Dos advertencias. La primera, la importancia de fortalecer las competencias y los recursos –económicos, técnicos, humanos- de estos órganos, en especial las facultades para la revisión de los informes que deben presentar los partidos, a la vez que sus capacidades para investigar el origen y destino de los recursos financieros de las organizaciones políticas. La segunda, la posibilidad de contemplar otro tipo de órganos de control en aquellos países donde la integración de los organismos electorales esté excesivamente partidizada.

En un considerable número de países de la región pasa por el fortalecimiento de los procedimientos y mecanismos de supervisión, con el objetivo de lograr un control idóneo tanto de los ingresos financieros como del uso de estos recursos por parte de los partidos políticos. Por ejemplo: (i) hacer de la fiscalización de los partidos políticos una actividad permanente y no coyuntural; (ii) regular la obligación de los partidos de presentar informes tanto acerca de sus ingresos como de sus gastos; (iii) establecer la obligación de llevar a cabo verdaderas auditorías en materia de verificación y control de los recursos financieros, con todo el rigor técnico que ello exige y no limitarlas a simples exámenes superficiales y complacientes como suele ocurrir en un considerable número de países.

Finalmente importa destacar que para el logro de estos objetivos es importante ayudar a que los partidos cuenten con un sistema contable uniforme.

Puede pensarse en otras reformas, por ejemplo: (i) la conveniencia de lograr homogeneizar los procesos y regular la periodicidad de presentación de los informes; (ii) hacer de las auditorías un ejercicio permanente y no coyuntural, ya que lo conveniente es que las mismas ayuden a evitar problemas y no se limiten tan sólo a constatar hechos ilícitos que ya han tenido lugar. Deben ser, en la medida de lo posible, intervenciones preventivas y no simples autopsias de lo ilícito; (iii) dar la mayor publicidad posible a los resultados de las auditorías así como de los informes presentados por los partidos, por los medios de comunicación, por la ciudadanía, etc.; (iv) mejorar la calidad de los registros de aportantes, haciéndolos más claros; y (v) establecer al interior de los partidos los “Consejos de Control Ético”, el manejo de los recursos a través del sistema financiero y no mediante transacciones en efectivo, así como la figura del “Mandatario Único Financiero” como responsable exclusivo del manejo del dinero del partido.

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.

Actualmente se ve una tendencia a la introducción, dentro del régimen de sanciones, de medidas más rigurosas contra los detractores de la Ley Electoral o de partidos, la privación de libertad en diversos grados.

No obstante, aunque compartimos la idea del endurecimiento de las penas, especialmente a través de la introducción de sanciones de tipo penal, resulta importante el fortalecimiento de las instancias encargadas de hacerlas valer.

En suma, sin un sistema eficaz de sanciones que comprenda no sólo las tradicionales multas, sino también sanciones que afecten la libertad individual, las normas sobre financiamiento de campañas electorales no pasarán de ser un conjunto de buenos propósitos. De ahí la importancia de introducir la figura del financiamiento ilícito como delito autónomo, así como los respectivos procedimientos administrativos y judiciales para sancionarlo. Estamos a favor de una estrategia mixta en esta materia, con el fin de combinar, por un lado, los incentivos adecuados que faciliten el acatamiento voluntario de los partidos y de los candidatos a la normativa electoral, pero, por el otro lado, complementando, con un riguroso régimen de sanciones en caso de irrespeto a la legislación electoral.

Por lo tanto el dilema es obvio. Si la ley quiere ser efectiva en materia de transparencia debe ser general y poder ser aplicada a todos y no únicamente a los partidos políticos o a los candidatos, ya que de lo contrario existen caminos alternos e indirectos para escapar al control. De ahí la importancia de no limitarse a pensar únicamente en la comprensión de las normas y favorecer más la impunidad. No será sólo mediante regulaciones como podrá erradicarse la desviación patológica del financiamiento y sus nefastas consecuencias para la ética en la administración pública, sin perjuicio de reconocer que un mejor marco legal puede traer consecuencias positivas en materia de transparencia y rendición de cuentas.

La poca importancia que la ciudadanía prestaba a la violación de la ley electoral en este ámbito es un hecho que está cambiando. Esta situación ha comenzado a cambiar, producto del creciente hartazgo de la gente en los escándalos de corrupción política, pudiendo constatarse a la fecha una actitud distinta de parte de la opinión pública, la cual demanda mayor transparencia y “*accountability*” en relación con este tema. Lo anterior debe ser aprovechado para sensibilizar a la opinión pública, a los medios de comunicación masiva, a las ONG’s, etc., en relación con el importante papel que éstos están llamados a jugar, no sólo en la tarea de seguimiento de cuánto se gasta, quién lo financia, etc., sino además en la vigilancia sobre quiénes y bajo qué procedimientos se otorga la contratación de obras y servicios del Estado.

## **27) Los siete elementos esenciales para cualquier reforma en materia de financiamiento a partidos**

Toda propuesta de reforma en materia de financiación política deberá girar, entre otros, en torno a los siguientes siete objetivos centrales, a saber: (i) reducir la influencia del dinero mediante la disminución de su impacto (acortar campañas, fijar topes a los gastos, imponer límites a las contribuciones individuales); (ii) mejorar el uso del financiamiento público invirtiéndolo en propaganda y en campañas negativas; (iii) poner costo o, al menos, disminuir al máximo posible los actuales niveles de tráfico de influencia y corrupción política; (iv) fortalecer la publicidad y transparencia tanto respecto del origen como del uso del dinero; (v) promover condiciones más equitativas en la competencia electoral, especialmente en lo relativo al acceso a los medios de comunicación; (vi) fortalecer los órganos y mecanismos de control; y (vii) endurecer y volver eficaz el régimen de sanciones.

En torno a este listado de 27 generalidades teóricas, arriba expuesto, se debe fundamentar la materia prima que dé nacimiento a las variables que fundamentarán la futura *Teoría General sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos en el Mundo Democrático Occidental*.



## **Conclusiones**

El análisis de los modelos de financiación de los partidos políticos que hemos abordado en este estudio no puede limitarse a los elementos técnicos. La metodología de la Teoría de Juegos nos permitió comprender (a lo largo de la obra) que en ningún sistema de partidos democrático se va a adoptar un esquema jurídico que ponga en riesgo el funcionamiento y la viabilidad de los partidos políticos.

Los partidos políticos ocupan un lugar central en la conformación de los regímenes democráticos. Todas las perspectivas teóricas de la ciencia política nos permitirían identificar a estos actores políticos como decisores racionales. Las diferencias entre las escuelas estriban en la definición conceptual y en la operativización del concepto; sin embargo, estos actores siempre aparecen en la escena principal de la disputa por el poder. Sus contiendas se caracterizan por contar con reglas del juego perfectamente definidas.

Para poder abordar el tema, de la financiación de los partidos, esta investigación se realizó con la siguiente hipótesis de trabajo: *"Los partidos políticos, al igual que los individuos racionales, realizan sus elecciones a partir del criterio de la mejor conveniencia. Esta última puede estar materializada bajo el principio de la más conveniente y acertada ganancia. En un esquema de cooperación y de información completa e incompleta los partidos políticos buscarán adoptar un sistema de financiación mixta, para partidos y candidatos, por encima de uno estrictamente público u otro estrictamente privado. Buscarán garantizar el principio de la mejor ganancia. Ésta puede ser equiparable tanto al mayor beneficio, como a la menor pérdida. Todo ello, en el contexto de un sistema de legalidad en la financiación a partidos y candidatos. De igual manera, la conformación de los sistemas de financiación de los partidos políticos está en estrecha relación con la configuración de los partidos dentro de los sistemas políticos, con la historia propia de los países y con el desarrollo cultural de las sociedades y, por lo tanto, con la gestación y desarrollo de sus parlamentos"*.

Para poder operacionalizar esta hipótesis fue necesario elaborar el dilema de la financiación de los partidos políticos. En este momento, **estamos en condiciones de formular la corroboración de la hipótesis de trabajo**. La construcción del dilema de la financiación nos ha permitido obtener las siguientes conclusiones básicas:

1. En el marco de la teoría de juegos los partidos políticos pueden ser considerados como jugadores racionales.
2. Un jugador racional después de hacer cálculos de costes y beneficios optará por estrategias que garanticen las mejores ganancias. Con ello se asegura el criterio de la mejor conveniencia.
3. Un sistema de financiación mixto tendrá preferencia, para los partidos políticos, sobre los sistemas de financiación preferentemente público o preferentemente privado. Esta conclusión se basa en el análisis de los resultados observados en los siguientes sistemas de financiación de los partidos políticos de los países estudiados.
4. El sistema de partidos políticos determina el tipo de sistema de financiación que se adopta en un país.

Gracias a la teoría de juegos ha sido posible llegar a estos resultados. Desde este contexto teórico, debemos considerar a los que deciden como aquéllos que satisfacen a los demás, en lugar de considerarlos como maximizadores de su propio beneficio. En realidad, continúan su actividad hasta que las ganancias caen por debajo de un nivel satisfactorio, para buscar después una alternativa que les ofrezca rendimientos mejores; sin embargo, lo habitual es que esta búsqueda tenga un alcance limitado y que se suela guiar por procedimientos heurísticos, de forma que finaliza en cuanto se alcanza un nivel satisfactorio, aunque no sea el óptimo en absoluto.

Para avanzar en las conclusiones, será necesario recordar que este trabajo se propuso los siguientes objetivos:

1. Contribuir, de manera modesta, al debate que sobre la financiación de los partidos políticos se está llevando a cabo en las diferentes escuelas de la ciencia política.
2. Revisar el debate que sobre el tema se da en las principales democracias occidentales: España, Alemania, Austria, Gran Bretaña, Estados Unidos, Italia, Suecia, Japón, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda y Canadá, entre otros, así como las últimas experiencias en México y América Latina.
3. Realizar un estudio desde la perspectiva metodológica que combine la Teoría de Juegos (especialmente de las áreas del Dilema del Prisionero y las estrategias de los juegos cooperativos) y el método comparativo.
4. Analizar las propuestas de las fuerzas políticas para mejorar los sistemas de financiación de los partidos políticos.
5. Evaluar la viabilidad de las propuestas políticas de las oposiciones, y de los partidos en el poder, con respecto a las modalidades que sobre financiación de los partidos políticos se deben adoptar en cada uno de los países que se estudia.

Nuestros objetivos han sido cubiertos y satisfechos a lo largo de la investigación. El haber combinado dos métodos de control operativo (teoría de juegos y método comparativo) nos proporcionó un caudal de recursos metodológicos para poder vincular, en todo momento, el objeto de estudio con el marco teórico.

El **método de control comparativo** nos permitió explotar al máximo las experiencias empíricas que proporcionan cada una de las realidades investigadas y facilitó la construcción de generalidades. En el estudio se analizaron las bases jurídicas y políticas que sustentan los diferentes sistemas de financiación de los partidos políticos en los respectivos países.

Como conclusiones centrales podemos aseverar que la financiación de los partidos políticos en los regímenes democráticos significa grandes erogaciones económicas. Las subvenciones públicas para partidos constituyen sumas monetarias sumamente elevadas en casi todos los países, con la única excepción del Reino Unido de la Gran Bretaña.

Los países invierten mucho dinero en elecciones y en las subvenciones para actividades ordinarias de las formaciones políticas. Esta situación ha sido motivo de múltiples debates y las conclusiones siempre se encaminan en el sentido de justificar estos gastos monetarios, porque, se dice, son necesarios para el correcto funcionamiento de la democracia y para la sana competencia por el poder en condiciones de "igualdad" entre los partidos políticos.

Sin embargo, existen experiencias en muchos países (por ejemplo Italia, Alemania, Estados Unidos, España, México, entre otros) en donde los escándalos por financiación ilegal exigen la caída de los responsables de los gobiernos, o bien de los hombres que conforman los parlamentos.

Los escándalos de financiación ilegal han cuestionado la imagen de algunos de los líderes políticos más prestigiados del mundo. Estos hechos solamente han demostrado algo: no existe el sistema de fiscalización externa perfecto. Casi todos los mecanismos de fiscalización son vulnerables a las irregularidades administrativas y jurídicas que realizan los hombres "del poder". No existe el sistema de financiación de los partidos políticos perfecto.

No basta con contar con Libros de Cuentas, ni con sanciones monetarias, o con estímulos fiscales a los particulares. Siempre existirán vacíos de ley que los partidos políticos habrán de utilizar para obtener ventajas en la competencia electoral.

Los partidos políticos son electores racionales y son muy sensibles al juego político. Por la naturaleza de su existencia conocen perfectamente las reglas de la competencia. Por su parte, los grupos parlamentarios se han esmerado en construir legislaciones sobre financiación para los partidos políticos que logren ser más aptas para consolidar la vida democrática y de derecho.

Estamos en condiciones de aseverar que, después de haber analizado los sistemas de financiación de los partidos políticos, los principios más generales para conformar una posible Teoría General de la Financiación de los Partidos y de sus Actividades Políticas deben limitarse únicamente a los siguientes elementos básicos:

1. Los partidos políticos son entes racionales.
2. El principio de la mejor conveniencia guía las acciones de los partidos políticos.
3. La noción de ganancia, en términos de la búsqueda del poder, es uno de los objetivos centrales de la competencia partidaria.
4. En el contexto de la Teoría de Juegos los partidos políticos siempre optarán por una financiación mixta que les garantice mayores montos de financiación para hacer frente a la competencia partidaria.
5. Los sistemas políticos, la historia de los países, la conformación cultural de las sociedades y las lógicas parlamentarias determinan el sistema de financiación de los partidos políticos en cada país.

Debemos aseverar categóricamente que en la actualidad **no es posible la construcción de una Teoría General de la Financiación de los Partidos y de sus Actividades Políticas**. Es probable que una teoría de esta naturaleza importe poco; sin embargo, contar con ella ayudaría a los sistemas políticos a instalar los mecanismos institucionales que garanticen la desaparición del fenómeno de la financiación irregular y la corrupción financiera para financiar a partidos y candidatos.

Los sistemas de partidos y regímenes electorales de cada uno de los países analizados son muy diferentes. Responden a tradiciones políticas diversas y, por lo tanto, en este plano los casos son difícilmente comparables.

Asimismo, las concepciones de la democracia se definen en función de las distintas culturas políticas, y esto se refleja en el funcionamiento de las instituciones así como en los procesos de reclutamiento de las elites partidistas.

Las decisiones que llevaron a regular la financiación de los partidos políticos y los procesos electorales responden a problemas y diagnósticos diferentes. Las iniciativas al respecto actúan sobre distintos segmentos de los sistemas políticos estudiados.

En Estados Unidos el objetivo principal era regular el flujo de recursos a fin de limitar el costo global de las campañas, erradicar la influencia de poderosos grupos de presión en la toma de decisiones públicas, hacer más transparentes los ingresos y gastos de los partidos, e impulsar, por medio de ello, un aumento de la participación de los pequeños donantes en la financiación de los partidos. En España, y en los países latinoamericanos, el objetivo es consolidar las instituciones democráticas a través del financiamiento público de los Partidos Políticos.

Nos encontramos frente a dos modelos de intervención estatal en materia de financiación. El primero supone la existencia de fuerzas políticas relativamente autónomas del estado que se apoyaban en grupos constituidos de la sociedad civil (grupos empresariales, sindicales, etcétera). Estas fuerzas políticas gozaban de un alto nivel de consolidación. Sin embargo, los cambios en las tecnologías de movilización de votos y de acceso al electorado (mercadotecnia, uso de medios electrónicos de información) incrementaron de manera vertiginosa el costo global de las campañas electorales y causaron dificultades para la obtención de fondos para las viejas formaciones políticas. A la vez, este proceso tendió a incrementar la lucha entre las fuerzas políticas. Las nuevas condiciones de acceso a la competencia electoral tendieron a favorecer las formaciones políticas existentes en detrimento de nuevas corrientes de opinión. En Estados Unidos, dada la rigidez del bipartidismo, la solución a este problema fue enfocada hacia la figura del candidato.

La solución norteamericana plantea estrategias de intervención múltiple, diseñadas en función de los actores involucrados en el proceso. Por ejemplo, se establece una distinción entre las figuras del candidato y del partido. También se distinguen los gastos de campaña de los gastos permanentes de sostenimiento de las actividades partidarias. Asimismo, en el caso estadounidense, el financiamiento varía en función del tipo de campaña (la presidencial y la legislativa). Finalmente, las contribuciones de terceros (grupos independientes) han sido limitadas de manera directa o indirecta. El acceso a los medios de comunicación electrónicos está contemplado como problema asociado al tema de la financiación, si bien los candidatos se hacen cargo de los gastos en este rubro.

Por lo que respecta a la publicación de ingresos y gastos de candidatos, así como de los partidos, constituye un instrumento importante del aparato de fiscalización del comportamiento de las fuerzas políticas.

En síntesis, se trata de un modelo de regulación estatal que diseña sus modalidades de intervención en función de los numerosos actores políticos involucrados en el proceso y, por lo tanto, a veces resulta sumamente complejo. Los actores políticos involucrados no se restringen al gobierno y a los partidos, sino que contemplan también una multitud de grupos y asociaciones de la sociedad civil, lo que tiene la ventaja de sacar el debate del mero campo de negociación basado en la correlación de fuerzas entre partidos políticos; pero a la vez, plantea el difícil dilema del equilibrio entre los principios jurídicos de equidad y de libertad de expresión.

El otro modelo analizado, esto es, el ejemplificado por España difiere en varios aspectos del anterior. Como ya se dijo, el momento de consolidación democrática es característico de este modelo y, por lo tanto, frente a los dos tipos de financiación, la pública resulta ser la vía privilegiada. El estado juega un papel determinante en todo el proceso de construcción y consolidación de la institucionalidad, y la financiación de los partidos políticos ocupa un lugar especial dentro de dicho conjunto.

A diferencia de los casos anteriores ubicados en el primer modelo, en este otro las medidas legislativas están dirigidas a los partidos políticos, no a los candidatos. Por tanto, las negociaciones en materia de financiación se han realizado básicamente entre los partidos políticos y el estado. Dichas negociaciones resultan ser de gran complejidad dado el momento en que se encuentran las fuerzas políticas, en términos de su ubicación posible en el proceso político electoral, luego de la instauración de la democracia.

Los debates suelen ser intensos, sobre todo porque los acuerdos finales influyen en el desarrollo de las fuerzas políticas interesadas en participar y permanecer en la contienda electoral, así como en la consolidación de todo el

entramado institucional y, por lo tanto, en la consolidación democrática. No obstante, las decisiones últimas han tendido a favorecer la participación de partidos políticos de diversas corrientes, si bien, también es cierto que en algunos casos tienden a fortalecer más a unas fuerzas que a otras. En términos generales, los partidos políticos que logran mantenerse en las preferencias electorales de los ciudadanos se benefician ampliamente de las disposiciones jurídicas en materia de financiación, incluyendo, evidentemente, a los minoritarios dentro de cada contexto nacional.

La financiación pública suele complementarse con la regulación sobre el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, que es también un elemento decisivo en el acercamiento de los partidos con su electorado. Se pone igual énfasis en los medios públicos, en tanto que a los privados se les exigen tarifas especiales para las campañas electorales de los partidos. El criterio de igualdad, en el acceso, se combina casi en todos los casos con el relativo a los resultados electorales de las últimas contiendas, es decir, con la fuerza electoral de cada partido.

Se trata de un modelo cuya vida está circunscrita al período de consolidación de las instituciones democráticas. En tal sentido, España es el ejemplo paradigmático de como una vez que se llega al nivel deseado en la consolidación democrática, surge un nuevo debate en torno a alentar la participación de los ciudadanos en el proceso democrático, por un lado, y sobre la necesidad de instaurar un sistema de financiación de los partidos políticos que depende casi por completo del Estado.

Las medidas adoptadas en los distintos países tuvieron efectos deseados y no deseados sobre la vida partidaria, el sistema de partidos y los procesos electorales en general. Estos efectos ponen en evidencia el carácter dinámico del fenómeno que nos ocupa.

En el caso estadounidense el recurso a la financiación pública de las campañas presidenciales logró limitar considerablemente su costo. El levantamiento de las restricciones a las campañas de los candidatos a puestos legislativos en 1977 (enmienda buckley) -apoyándose en el principio de libertad de expresión- volvió inoperantes los topes fijados a las contribuciones de terceros. La fórmula de los comités de acción política (PACs) ha contribuido a cambiar los patrones de financiación de los partidos; de hecho, han pasado a constituir el principal rubro de aportación de fondos, después de los individuos, a las dos grandes formaciones políticas.

Este cambio de patrón ha levantado una nueva preocupación entre los observadores de la vida política norteamericana: existe el temor de que dichos comités ejerzan una influencia demasiado grande en la vida de los partidos y eventualmente en la toma de decisiones públicas.

Otro problema de aplicación de la ley federal reside en la no correspondencia entre las diversas leyes estatales y la ley federal. Esta discrepancia, en un sistema de partidos en el cual las instancias estatales tienen más peso que la instancia nacional, favorece la introducción de recursos no fiscalizables en las campañas federales (soft money).

El conjunto de medidas ha tendido a favorecer una consolidación del bipartidismo rígido en el cual se basa el sistema político estadounidense. En los años ochenta, solamente tres candidatos presidenciales no afiliados a las grandes agrupaciones partidarias lograron los requisitos para optar por la financiación pública. En cuanto al acceso a los cargos legislativos, la laxitud de las normas existentes en materia de financiación sigue favoreciendo a los candidatos afiliados al partido republicano y al partido demócrata.

En España al inicio de la democracia se discutían los criterios de asignación de la financiación de acuerdo a votos y escaños obtenidos, pues, según los opositores a los mismos, tendían a premiar varias veces a los partidos más grandes, en tanto que marginaban sistemáticamente a los minoritarios que no alcanzaban escaños parlamentarios. Se ha sugerido, así, que el debate que preceda a la legislación se haga contemplando estos efectos para los sistemas democráticos que, por definición, son plurales.

Las presiones para una nueva revisión de la normativa sobre financiación se deben a una mayor competitividad interpartidista. Este hecho quedó manifiesto en las elecciones generales del 12 de marzo de 2000. Es decir, la dinámica y la flexibilidad de las instituciones democráticas posibilita nuevos arreglos según las demandas provenientes de los propios partidos políticos.

Esta evaluación de los efectos de las respectivas legislaciones nacionales en cuanto a la financiación de los partidos y de las campañas electorales nos lleva a formular la siguiente pregunta: ¿es posible limitar y controlar los gastos electorales?

La precisión de las experiencias internacionales inducen una respuesta afirmativa que, sin embargo, merece algunas acotaciones que recuperen dos dimensiones: una primera está relacionada con la definición de los campos de explicación de la normatividad, y una segunda está asociada a la naturaleza de las instancias y mecanismos de fiscalización y sanción.

En el *primer caso*, hemos visto que establecen distinciones entre ingresos y gastos de campaña e ingresos y gastos vinculados a las actividades permanentes de los partidos, lo que plantea serios problemas de definición. Es decir, la definición de gastos de campaña tiene que ser suficientemente precisa y exhaustiva para que las medidas de control sean eficientes. Esto supone que exista una cierta flexibilidad (mecanismos de precisión) que permita incluir nuevas actividades partidarias vinculadas a la competencia electoral y que también sean previstas fórmulas de indexación de los límites a gastos electorales que tomen en consideración el incremento del costo de las actividades proselitistas.

También es importante que haya procedimientos confiables que den cuenta de los gastos e ingresos, de las fuerzas políticas en competencia, para que funcionen las medidas de fiscalización.

Llegamos a la conclusión de que la condición fundamental para poder ejercer un control legal sobre las fuentes y utilización de los recursos financieros de partidos políticos y sus candidatos, es el conocimiento público de ellos. En países como Canadá, Estados Unidos y Alemania opera este mecanismo, en particular por lo que toca a la fuente de aportaciones.

El conocimiento público del origen y recursos financieros de partidos y candidatos, ha sido factor que promueve que esos actores políticos diversifiquen las fuentes de apoyo y eviten ser dependientes de un grupo económico de poder. Asimismo, al estar obligados esos actores políticos a diversificar sus fuentes financieras, se les obliga a tener una relación más directa con un número mayor de miembros de la sociedad. Por otro lado, con la publicidad de aportaciones se limitan aquellas que de otra manera podrían ser superiores a las establecidas y sobre las cuales no habría muchos medios eficaces para demostrar su ilegalidad. Más aún, la difusión pública de los orígenes de recursos económicos, ofrece a los votantes la posibilidad de identificar con mayor veracidad las fuerzas que pueden estar detrás de los distintos actores políticos.

Por otra parte, el conocimiento, por parte de la sociedad, de los gastos puede reportar distintas ventajas. A través de ella, los ciudadanos pueden tener un conocimiento más preciso de los costos de una campaña electoral para alcanzar diversos cargos populares. De esta manera, el electorado logrará tener una mayor conciencia de los costos económicos requeridos para hacer operar a una institución que constituye un apoyo para el funcionamiento del sistema democrático. A su vez, esta característica impide el uso desmedido de recursos que no se justifican en el funcionamiento de ese sistema.

Respecto al tipo de informes sobre origen y uso de los recursos financieros, los órdenes normativos de diversos países que han adoptado esta medida se dividen en dos amplios grupos. Por un lado están los reportes electorales, que cubren estrictamente lo relativo a una campaña política de partidos políticos o candidatos para alcanzar cargos populares. Por otro lado están los reportes anuales, en el que se informa respecto al origen y gastos a lo largo de un año y donde se incluyen los correspondientes a las campañas electorales.

Para cumplir con su cometido de llegar a la opinión pública, todo informe debe ser claro y abierto al acceso de los ciudadanos. Con tal propósito, diversos países han adoptado un mecanismo de difusión de los reportes sobre el origen y uso de los recursos financieros, tal como puede ser la respectiva publicación en periódicos. La presentación de los informes sobre el origen y uso de recursos financieros por parte de los partidos políticos y candidatos, se realiza generalmente ante una institución o miembro del Poder Legislativo, una autoridad electoral, o una dependencia del Poder Ejecutivo. En el primer caso se encuentran Alemania e Italia, donde esa función está a cargo de los presidentes de las Cámaras del Congreso. En el segundo caso está Gran Bretaña, donde tal responsabilidad es fundamentalmente competencia del Director de la Oficina Electoral (Chief Electoral Officer). En el tercer caso están los Estados Unidos, donde esa actividad es llevada a cabo por la Comisión Federal Electoral (Federal Election Commission).

En el *segundo caso*, se plantea el tradicional problema de confianza en las instituciones, que en muchos casos rebasa el marco estricto de la financiación de los partidos y abarca de manera general a toda la esfera electoral.

Difícilmente se puede plantear que haya confianza en los órganos de fiscalización de los ingresos y gastos cuando no existe la debida confianza en los organismos encargados de vigilar y fiscalizar el proceso electoral en su conjunto.

Aún en aquellos casos en que esto último ocurre, suelen persistir los problemas de aplicación de la ley y de operación de las instituciones. En el caso canadiense las instancias encargadas de vigilar el proceso tenían atribuciones limitadas en términos de capacidad de investigación de delitos electorales; el vigor de las sanciones y el procedimiento jurídico de comprobación de los delitos daba lugar a una estructura pesada de investigación que tiene pocos efectos pertinentes sobre el desempeño del proceso electoral. En este sentido, la comisión sobre reforma electoral y financiación de partidos ha propuesto que se incrementen las atribuciones de la comisión electoral en materia de investigación, para que tenga la posibilidad de sancionar los delitos administrativos y procesales en los cuales se incluyen la mayoría de los delitos vinculados a la financiación. También, se recomendó que el presidente de la comisión tenga el poder de formular advertencias en el transcurso de la campaña con el fin de impedir la transgresión de las normas.

En Estados Unidos, frente a las dificultades para controlar los gastos electorales, se ha propuesto ampliar los poderes de la *fec*, dado que sus funciones se limitan a la vigilancia de los límites de gastos y no incluyen la aplicación de sanciones a los delitos cometidos en este rubro.

En España se ha sugerido resolver la ambigüedad de la ley sobre la definición del órgano en el que recae el poder sancionador. Recuérdese que es el Tribunal de Cuentas el que realiza la fiscalización externa de las finanzas de los partidos políticos y que una vez que emite el Informe sobre la financiación de los partidos políticos (después de ser aprobado por el Pleno del Tribunal) lo envía a la Comisión Mixta del parlamento. Esta última emite una resolución sobre el Informe y en ello expresa sus opiniones al respecto. Ser el Congreso de los diputados juez y parte del control de los gastos electorales representa dificultades para el buen funcionamiento de la fiscalización y la transparencia en el uso de los recursos.

Una vertiente más de la problemática de los gastos electorales en este país es el enorme costo de las campañas electorales comparadas con las de Estados Unidos. Considerando el censo electoral estadounidense (que es entre seis y siete veces superior al español), la extensión territorial (veinte veces mas grande) y el hecho de que los candidatos sufragan los costos en televisión, resulta que en España se gasta mucho más.

En síntesis, la limitación y, eventualmente, la sanción de las infracciones en materia de financiación electoral puede ser eficiente en la medida en que sean administradas por instituciones que gocen de confianza y credibilidad de las fuerzas políticas y la opinión pública. Pero, a la vez, éstas deben ser dotadas de facultades suficientes para llevar a cabo su mandato de manera ágil y operativa, tomando en consideración la naturaleza y gravedad de los delitos cometidos. Es recomendable que puedan actuar de manera preventiva por medio de un derecho de amonestación durante la realización del proceso electoral.

Con la imposición de límites a las cantidades con las que individuos y organizaciones pueden contribuir a las fuerzas políticas se ha pretendido conseguir, en parte, un objetivo similar al que persiguiera la limitación de los gastos electorales. Se trataría, por otra vía, de evitar, o cuando menos disminuir, la influencia de los contribuyentes económicamente más poderosos en los partidos y los candidatos en caso de que éstos accedieran al poder. Además, impulsaría un nivel de participación política superior, toda vez que las fuerzas electorales se verían obligadas a extender la base de sus contribuyentes buscando el apoyo financiero de un mayor número de individuos.

Las desigualdades económicas de los partidos no hubiera que medirlas sólo en términos de los gastos durante la campaña electoral, aunque ni siquiera la igualdad de estos últimos se encontraba protegida por la ley. Las soluciones ofrecidas por los sectores críticos no han puesto, sin embargo, el énfasis en la extensión de las limitaciones de gastos a los propios partidos, dadas las dificultades que la medida, como demostró la experiencia norteamericana entre 1949 y 1971, ofrece para controlar su aplicación efectiva. Como alternativa han venido, en cambio, abogando por la introducción de un sistema de financiación pública de los partidos políticos, al que consideran única garantía del principio de igualdad de oportunidades.

Como podemos apreciar, el modelo de financiación mixta es el que empieza a encontrar mayores adeptos y su defensa, en los diferentes países, empieza a volverse algo inevitable. En este sentido, nuestra *hipótesis* adquiere mucha fuerza. Recomendamos al lector que reflexione en torno a ella.

Finalmente, deseo recuperar en estas conclusiones un punto central: que esta investigación se propuso un objetivo central que es la identificación de las generalidades teóricas que darán nacimiento a la futura teoría general sobre el financiamiento de los partidos políticos en las democracias occidentales. Este objetivo se ha logrado y por ello procedo a identificar las llamadas 27 generalidades teóricas:

Después de haber revisado los sistemas de financiamiento de los partidos políticos en **Estados Unidos, Gran Bretaña, España y Alemania** estoy en posibilidades de dar cumplimiento al objetivo central de esta investigación: señalar las 27 generalidades teóricas que darán sustento al nacimiento de la futura *Teoría General sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos en el Mundo Democrático Occidental*. Las 27 generalidades teóricas son las siguientes:

### **1) Las dificultades en la construcción de las variables de análisis**

Existen múltiples dificultades para poder identificar las variables relacionadas con el financiamiento de los partidos políticos que nos permitan construir generalidades teóricas. Los problemas se presentan en materia de contribuciones extranjeras, fortunas o riquezas personales, reorientación de los flujos de dinero debido a la regulación, fondos secretos, influencia de los grupos de poder, así como los vacíos de información –especialmente cuantitativa- sobre las contribuciones y los gastos de los partidos políticos.

### **2) Los costos económicos de las campañas electorales**

Debido al progresivo encarecimiento de las campañas electorales, cada vez más apoyadas en la mercadotecnia, asesores extranjeros, encuestas y *'focus group'*, los gastos político-electorales han experimentado un crecimiento exponencial que solamente ha propiciado un encarecimiento de la vida política-electoral y en el mantenimiento permanente de los partidos políticos.

La necesidad de mantener aparatos partidarios en funcionamiento permanente, además de la necesidad de llevar a cabo las campañas electorales crecientemente costosas, han colocado a los partidos frente al problema de tener que recaudar grandes sumas, sin indagar muchas veces el origen de ese dinero o, incluso, cerrando los ojos ante lo obvio de los hechos. Se ha ido abriendo así, paulatinamente, la puerta al financiamiento ilegal, al predominio cada vez mayor de fuertes grupos económicos, al tráfico de influencias y al narco-financiamiento.

### **3) La política de ingresos y egresos económicos de los partidos políticos**

La independencia partidaria con respecto a los intereses particulares se encuentra hoy amenazada como consecuencia de la creciente necesidad que tienen los partidos políticos de contar cada vez más con mayores sumas de dinero. De esta manera, el tema del financiamiento político –entendiendo por tal la política de ingresos y egresos de los partidos tanto para sus actividades electorales como permanentes-, ha venido cobrando importancia creciente, al igual que en todas partes el mundo. Lo anterior es consecuencia, entre otras razones, de la proliferación de escándalos que han puesto al descubierto las prácticas ilegales de recaudación y contribución, contrarias a los fundamentos de una doctrina democrática y que evidencian, al mismo tiempo, las graves debilidades que existen actualmente en relación con los mecanismos de control previstos en las diferentes legislaciones electorales y de financiamiento político de los países de la región de América Latina.

### **4) La falta de transparencia en la vida de los partidos**

Los escándalos de corrupción revelados y comprobados, los actos de 'aparente corrupción', originada por la falta de transparencia respecto de la totalidad de los fondos adquiridos y utilizados, así como las acusaciones entre los mismos partidos y candidatos mediante las cuales se atribuyen unos y otros el manejo u origen dudoso de sus fondos, ubica al tema del financiamiento de los partidos políticos en una situación de extremo compleja.



En la mayoría de los países de América Latina y en los resultados arrojados por múltiples encuestas, constatamos la pobre imagen que la ciudadanía tiene de los partidos políticos y de sus dirigentes, a quienes perciben como corruptos, faltos de transparencia, persiguiendo únicamente sus propios intereses, e incumpliendo, en la mayoría de los casos, las promesas hechas durante la campaña electoral.

Esto provoca una pérdida progresiva del prestigio de la política, un pronunciado desinterés por la política, un aumento de los votos en blanco y votos nulos, una disminución en la identificación y afiliación partidaria, un incremento del abstencionismo, un ensanchamiento de la brecha entre los ciudadanos y la política, el incremento del cinismo político, lo cual repercute en una pérdida progresiva de la confianza con respecto a las principales instituciones de la democracia representativa<sup>1</sup>

### **5) La legitimidad del poder político**

La influencia de los donantes es creciente y a menos que se establezcan correctivos a esta situación, se pone en juego nada menos que la legitimidad no sólo del proceso electoral sino del poder político mismo. Si a esto se le suma la presencia del dinero negro en las campañas, la relación con la ética es evidente y las consecuencias sobre la legitimidad aún más.

### **6) Financiamiento a partidos políticos y corrupción política**

Si en principio no debería haber conexión o relación alguna entre financiación y corrupción política, lo cierto es que la financiación se ha convertido en muchas ocasiones en fuente principal de corrupción, tanto en los países subdesarrollados como desarrollados, principalmente por tres razones:

- a) una demanda creciente por llevar a cabo campañas electorales cada vez más costosas, las que no son ajenas a las sofisticadas campañas publicitarias y el caro acceso a los medios de comunicación, especialmente a la televisión;
- b) una disminución también creciente de los aportes de los afiliados así como del trabajo voluntario, todo ello unido al hecho de que la afiliación de los partidos va decreciendo; y
- c) una ausencia de mecanismo eficaces de control y supervisión en el manejo de los recursos financieros por parte de los partidos y los candidatos.

### **7) Una tipología mínima de financiamiento a partidos políticos y corrupción política**

Un análisis comparado latinoamericano de algunos de los principales vicios de la relación patológica entre financiación y corrupción permite identificar los siguientes:

- Desvío de servicios (empleados que en lugar de sus funciones específicas se dedican a trabajos partidarios).
- Creación de empleos inexistentes.
- Compra de votos para elecciones abiertas de candidatos (grupos organizados que se alquilan para votar en más de un partido).
- Cohecho anticipado (recepción de dinero por personas o empresas que esperan beneficios o privilegios ilícitos).
- Cohecho propiamente dicho (retornos por parte de contratistas en acción).
- Defraudación a la administración pública (lo mismo de arriba pero con sobrepagos).
- Participación en tráfico de drogas o servicios ilícitos (de tóxicos, personas, armas, juegos, prostitución).

---

<sup>1</sup> ZOVATTO G., Daniel. "Dinero y política en América Latina: una visión comparada". Paper presentado en el I Congreso Latinoamericano de Ciencia Política de Política en América Latina, Ediciones Universidad Salamanca, Salamanca, España, 2002. Pp. 2899.

### **8) La incidencia del presidencialismo en el sistema de financiamiento a partidos**

La estructura del financiamiento real en la región dista significativamente del esquema normativo específicamente en lo que respecta a los mecanismos de control y a la aplicación de las sanciones. Tanto el presidencialismo como los sistemas de partidos y la cultura política han influido de manera importante en la falta de aplicabilidad de las regulaciones en cuestión

El presidencialismo tiene una incidencia directa sobre las finanzas partidistas. Repercute en la estructura de ingresos de los partidos y candidatos, específicamente en relación con el destino de las contribuciones de origen privado, que constituyen la mayor parte de los fondos con que los partidos financian sus campañas. A pesar de la existencia del financiamiento público a los partidos, el clientelismo y el corporativismo continúan presentes en la práctica política de varios países de América Latina.

### **9) La incidencia del sistema de partidos en el sistema de financiamiento a partidos**

Los sistemas de partidos ejercen un papel fundamental sobre las organizaciones tradicionales como en las nuevas fuerzas partidarias surgidas como alternativas a las primeras. En este proceso se destaca un alto nivel de personalismo que impide el desarrollo de partidos políticos organizativa, estructural y democráticamente estables.

### **10) La vinculación existente entre donante y partido político**

La voluntad del donante de colaborar con un partido está con frecuencia determinada por vínculos al margen de la doctrina ideológica de las fuerzas políticas. Lo anterior conduce a que gran parte de las contribuciones se realice directamente al candidato o a su círculo más cercano y no a la estructura formal partidaria, generando con esto serios obstáculos para ejercer el debido control de las finanzas electorales y permanentes de los partidos.

### **11) La fiscalización de las finanzas de los partidos**

La fiscalización del financiamiento y el régimen de sanciones se basan fundamentalmente en la responsabilidad de los partidos (o de los encargados de finanzas) y, en menos medida, en la responsabilidad individual de sus candidatos o colaboradores más cercanos.

### **12) El financiamiento a actividades ordinarias de los partidos**

La debilidad estructural y organizacional de muchos partidos y su funcionamiento como meras maquinarias son elementos que influyen en la forma en que se invierten los fondos partidarios. En este sentido, la baja actividad de muchos de los partidos en períodos no electorales y su postura instrumental hacia la política (su orientación estrictamente de maquinaria electoral) explican el porque las inversiones más importantes de los partidos en la región se realizan fundamentalmente en actividades relacionadas estrictamente con las elecciones y no en sus actividades ordinarias, o de educación y fortalecimiento democrático. Por estas razones se ha regulado o está discutiéndose en diversos países una nueva ventana de financiamiento público dirigida a las actividades no-electorales de los partidos, entre ellas, la educación, la capacitación y la investigación, todo con el fin de fortalecer a estas organizaciones estructural, ideológica y administrativamente.

### **13) La influencia política derivada de financiar campañas electorales**

Un primer punto a considerar pasa por el hecho de admitir que para la supervivencia de la Democracia se requiere de un cierto grado de apoyo financiero dirigido a los partidos y a las campañas electorales. El debate pasa entonces por determinar el origen de esos fondos, el monto de los mismos, así como las razones o fines por los cuales se hacen esos aportes.

Existe el peligro de que las personas o grupos con abundantes recursos económicos serían los que en principio-si bien no necesariamente- estarían en condiciones de ganar siempre o casi siempre las elecciones o, en todo caso, de obtener un grado desproporcionado de influencia debido precisamente al poder del dinero. Esta situación no sería en sí antiséptica o corrupta. Podría calificarse de injusta y no deseable para el funcionamiento de un auténtico sistema democrático y no adecuado para el desarrollo de una competencia electoral basada en condiciones de equidad entre los diferentes actores políticos.

Los financiadores privados suelen asegurarse de las contingencias de los resultados electorales diversificando su portafolio de inversión entre diferentes partidos y candidatos.

#### **14) Los riesgos del financiamiento público**

El riesgo de la existencia de los grandes aportes públicos es que pueden propiciar la estatización, burocratización y osificación de los partidos (es decir la dependencia económica crónica de parte de éstos de los recursos estatales y la consiguiente pérdida de contacto con la sociedad), lo cual repercute en una merma de su libertad, en su acomodo al *status quo* y en su alejamiento de la cambiante realidad social. También es cierto que la dependencia casi exclusiva de los fondos públicos provoca el alejamiento del aparato central del partido de sus bases y reduce la necesidad de los partidos de tener que acrecentar el volumen de membresías partidistas.

#### **15) Los riesgos del financiamiento privado**

El financiamiento privado abre el riesgo de permitir la influencia desmesurada de determinados individuos o corporaciones (legales o ilegales) sobre los partidos y los poderes públicos, frente a la desesperación de las agrupaciones partidarias y los candidatos para la obtención de recursos económicos sin importar muchas veces el carácter de las fuentes.

La necesidad de recolectar dinero puede tener efectos colaterales positivos pues ésta constituye un poderoso incentivo para reclutar nuevos miembros. Asimismo, las actividades de búsqueda de fondos tienen el efecto de crear redes de simpatizantes que, en tiempos de campaña, estarán mejor preparados para cumplir tareas políticas.

#### **16) Valores democráticos y financiamiento a partidos**

El grado de profundización de los valores democráticos resulta crucial para la aplicabilidad del marco formal que define las reglas del juego político y sobre el financiamiento de los partidos. Por las características propias del desarrollo institucional, tanto la rendición de cuentas por parte de las autoridades, como la vigilancia en la práctica política por parte de la ciudadanía, constituyen hábitos de una cultura democrática que sólo podrá enraizarse a través del aprendizaje sistemático y de la participación. Aunque la sociedad civil ha empezado en algunos países de la región a tener un rol más activo en el control del financiamiento de la política –obviamente hasta donde le es posible– aún falta un verdadero compromiso de los actores políticos (candidatos y partidos) por respetar las regulaciones y por informar debidamente a los ciudadanos sobre sus movimientos financieros.

#### **17) ¿Es correcto financiar a los partidos políticos con fondos públicos?**

Existe un creciente debate acerca de la prevalencia del financiamiento público sobre el privado y viceversa como un intento por garantizar una mayor transparencia en cuanto al origen y el destino de los fondos partidarios, así como para reducir la probabilidad de que los partidos políticos recurran al financiamiento irregular para el desarrollo de sus actividades ordinarias y de campaña. Sin embargo, los escándalos de corrupción y la consiguiente pérdida de credibilidad de los partidos políticos han generado en la ciudadanía cierta animadversión en relación con la idea de destinar mayores fondos públicos a las agrupaciones partidarias, dado que por una parte existen dudas respecto al uso adecuado de los recursos y, por la otra, a que la población demanda una pronta y mayor atención a las prioridades de tipo socioeconómico.

### **18) El momento político en que se otorga el financiamiento público a partidos**

En efecto, si la entrega del subsidio se realiza una vez celebradas las elecciones, desfavorece a aquellos partidos de reciente creación, con menores recursos financieros o con menor capacidad crediticia. No obstante ello, el subsidio posterior, que adquiere más bien la calidad de un reembolso, puede tener efectos positivos en lo relativo al control de los gastos electorales. En cierta forma este último sistema contribuye a ejercer una mayor presión sobre las organizaciones políticas para que contabilicen en forma detallada y transparente sus ingresos de origen privado y sus costos reales propagandísticos. Además, sirve de incentivo para que los partidos adquieran la costumbre de llevar una contabilidad permanente y detallada sobre los subsidios estatales y sobre los gastos que con estos fondos fueron cubiertos.

El momento designado en cada país para otorgar el financiamiento público a los partidos, no sólo conduce a propiciar o restringir la participación electoral de ciertos partidos, sino además genera consecuencias de importancia en cuanto al grado de libertad o dependencia de los partidos frente al dinero.

### **19) El financiamiento indirecto**

En casi la totalidad de los países de América Latina se contempla el financiamiento indirecto como un apoyo estatal complementario mediante servicios, infraestructura, incentivos y apoyo en especie para las actividades partidarias. Por el carácter propio de las campañas políticas actuales, basadas fundamentalmente en el manejo de la imagen de los candidatos y en la difusión de los mensajes políticos por todos los rincones del país, así como por la importancia cada vez mayor de la televisión como factor determinante en la vinculación y comunicación de los candidatos con las comunidades, el apoyo más importante a señalar dentro del financiamiento público indirecto es el acceso gratuito de los partidos políticos a los medios de comunicación estatales y privados.

En este sentido, los elementos básicos que constituyen el financiamiento público indirecto son los siguientes:

- Beneficios tributarios.
- Transporte.
- Apoyo para la divulgación (imprensa, tarifas postales preferenciales o exención de las mismas, etc.).
- Subvenciones para los grupos parlamentarios.
- Incentivos para la participación electoral.
- Otros (uso gratuito de inmueble e infraestructura del Estado).

Los beneficios tributarios son las exoneraciones para la importación de vehículos, equipo para la campaña electoral o funcionamiento ordinario de los partidos; exoneraciones a las asignaciones testamentarias, al patrimonio de los partidos o a las actividades económicas de dichas agrupaciones; reducciones fiscales a las donaciones o aportes realizados a los partidos.

Las subvenciones en transporte gratuito; los inmuebles para reuniones, convenciones, y otras actividades afines; y el envío postal preferencial o gratuito.

### **20) Prohibiciones y límites a las contribuciones privadas**

El término contribución puede referir a diferentes tipos de donación (o donante): i) una pequeña suma de dinero realizada por un individuo que apoya a determinado partido o candidato; y II) una donación más grande realizada por individuos; por una corporación; o por un grupo de interés, lo cual podría abrir espacios para influir en la toma de decisiones o tener un mayor acceso a los decisores, y obtener favores específicos, tales como contratos públicos, licencias u otros. Esta diversidad de modalidades e intencionalidades tras los aportes, plantea la necesidad de establecer la diferencia entre contribuciones que son reflejo de una simple "participación en la financiación de los partidos", de aquellas que persiguen la "compra de acceso o influencia". La introducción de límites y prohibiciones tiene como objetivo fundamental disminuir o eliminar éstas últimas.

Las causas de las prohibiciones y límites a las contribuciones privadas son los niveles de corrupción, escándalos, actividades ilícitas y narcotráfico.

También se contemplan las prohibiciones a donaciones originarias de gobiernos, instituciones o individuos extranjeros.

Paralelamente, y con el fin de evitar, por una parte, grandes desequilibrios o asimetrías entre las arcas de los partidos y de disminuir, por otra, la magnitud de las contribuciones “plutocráticas” y la consiguiente influencia de los “*flancats*” o de instituciones y grupos de interés en las instituciones y políticas públicas, se evidencia en América Latina una tendencia hacia la introducción de límites y topes a las contribuciones privadas.

La introducción de límites puede generar efectos colaterales:

- Las agrupaciones o individuos que poseen algún tipo de prohibición o límite para participar directamente en la financiación de los partidos, por lo general, tienden a buscar mecanismos para evadir esas barreras apoyando a los partidos y candidatos a través de algún tipo de financiación indirecta o de gastos independientes, los cuales son difíciles de detectar por los órganos de control o por los otros partidos.
- Los límites generalmente producen mecanismos y prácticas contables “patológicamente creativas” que permiten hacer dichos límites menos eficaces.
- Los límites dirigidos a disminuir la influencia de intereses específicos sobre las decisiones gubernamentales pueden conducir a incrementar la influencia de nuevos intereses a expensas de los otros, lo cual impide garantizar una mayor independencia de los partidos públicos en la definición e implementación de sus políticas.

Es positiva la tendencia presente en varios países de la región, de prohibir los aportes de personas jurídicas, las contribuciones anónimas, así como todo tipo de contribuciones provenientes del extranjero. Cabe destacar respecto de éstas últimas, la prohibición incluso de aquellas orientadas a apoyar las actividades de formación/capacitación/educación de los partidos, ya que la experiencia comparada demuestra que éstas abren un portillo peligroso que obstaculiza el ejercicio de un control adecuado sobre el destino último de las mismas. Es de notar, sin embargo, las dificultades para aplicar estas disposiciones en el contexto de la actual globalización.

## 21) Medios de comunicación social y el financiamiento de la política

En el caso de la televisión, existen cinco modalidades principales: a) franja diaria y gratuita; b) sistema mixto, donde existe un acceso público gratuito pero en el que predomina la modalidad de contratación publicitaria sin límite en los medios privados; c) acceso plural y permanente gratuito y/o pagado pero con límite tanto para fines electorales como para la divulgación de sus programas ideológicos y de sus puntos de vista en relación con los asuntos de interés nacional; d) acceso pagado sin topes; y, e) acceso pagado con topes máximos

Un tema importante a analizar es el método de distribución de los tiempos, espacios o frecuencias en los medios de comunicación, así como las condiciones de elegibilidad para recibir este tipo de beneficios.

En la mayor parte de los países el método de distribución es por igual entre los partidos o se aplica un método combinado basado en la fuerza electoral.

Distribución por igual: ¿Quiénes participan de esta distribución? O lo que es lo mismo: ¿Distribución por igual entre quiénes?

En este sentido, hemos encontrado que en algunos casos se trata de una distribución por igual **con elegibilidad amplia**: es decir, distribuciones por igual entre todos los partidos, alianzas electorales o candidatos independientes.

Por otra parte, se encuentra la distribución por igual con **elegibilidad reducida**: reparto entre partidos con determinado porcentaje de votos o representación parlamentaria con lo cual se ven beneficiarios los candidatos o partidos que hubieren participado en elecciones anteriores y obtenido algún representante en el parlamento.

Una porción de los espacios promocionales adquiridos por el Instituto Federal Electoral es distribuida por igual entre partidos con representación parlamentaria, otro tipo de acceso gratuito a los medios brindado por el Estado, beneficia ampliamente a las fuerzas partidarias que no cuentan con escaños parlamentarios, produciéndose con ello un mayor equilibrio.

En síntesis, de los países en los que la legislación establece la distribución por igual, resultan ser más equitativos aquellos en los que rige la modalidad de **elegibilidad amplia**, que aquellos que tienen una distribución por igual fundamentada en la modalidad de **elegibilidad reducida**.

El tema de los medios de comunicación está ligado a dos principios democrático-electorales básicos como son la equidad y el derecho a la información. Por un parte, todos los partidos deben tener la oportunidad de presentar a través de los medios de comunicación a sus candidatos, plataformas y programas electorales a los ciudadanos. Por otra, los electores deben tener la posibilidad de informarse adecuadamente acerca de las opciones electorales y de sus propuestas, como una base mínima para realizar una elección informada.

En los hechos, el principio de equidad resulta difícil de garantizar. Son varias las causas que obstaculizan el acceso igualitario de las agrupaciones partidarias y sus candidatos a los medios de comunicación. Por un lado, los dueños y administradores de los medios de comunicación frecuentemente se encuentran vinculados con poderosos grupos económicos (y políticos). Aún en los medios de propiedad colectiva, es común que los que controlan las acciones tengan intereses específicos que promover o defender, que los lleva a privilegiar o brindar mayores espacios o tiempos a aquellos grupos políticos que, manifiesta o veladamente, representen dichos intereses.

Las inequidades son provocadas por los siguientes factores:

El predominio en la región de una fórmula que combina el acceso gratuito a los medios, especialmente a los estatales, con una alternativa de contratación de los medios privados poco regulados y por lo general difíciles de controlar. La contratación privada produce frecuentemente desequilibrios entre los diferentes partidos, en la medida en que son estos y sus candidatos que disponen de mayores recursos los que tienen más acceso a los espacios privados.

El bajo “*rating*” que caracteriza por lo general a las televisoras y frecuencias del Estado, que obliga aún a los pequeños partidos a optar por la contratación de los medios de comunicación privados.

Los efectos de la revolución de las comunicaciones sobre el financiamiento de la política, en lo relativo al cambio acelerado de este tipo de tecnología deja desactualizadas determinadas disposiciones jurídicas que regulan el acceso de los partidos a los medios de comunicación. Si con la televisión por cable se generaron vacíos de regulación y dificultades para el control, la televisión satelital produce mayores nebulosas. El hecho de que la televisión satelital se produzca fuera de las fronteras nacionales, deja al Estado desprovisto de métodos de fiscalización oportunos en la medida en que no tiene potestades sobre el espacio en que operan estas empresas. Estos aspectos pueden incrementar la desigualdad, pues son los partidos con mayores recursos y contactos internacionales los que están en capacidad de incursionar en esta nueva modalidad para transmitir sus mensajes políticos.

Si bien en muchos países se establecen espacios gratuitos para los partidos, en pocos de ellos se contempla el apoyo a los costos de producción de la propaganda. La tarea de producción requiere de altas sumas de dinero ya que en una época de *marketing* político como la actual, es necesaria la asistencia y apoyo de profesionales en publicidad, imagen y mercadeo si se quiere en realidad competir por la atención de la teleaudiencia.

El tratamiento de la noticia en programas políticos y noticiarios, es en algunos casos parcializado a favor o en contra de determinados partidos o candidatos. Es común en la región que no se establezcan diferencias entre los editores y comentarios y la información brindada. Aunque la cobertura de la noticia implica por lo general, y de manera inevitable connotaciones subjetivas, un medio de comunicación de propiedad privada, al apostar por un candidato o por determinada fuerza política, puede tratar la información y orientar la política de sus noticiarios de manera

deliberadamente parcial, con evidentes consecuencias sobre el derecho de información de los ciudadanos y sobre la mínima esfera de equidad que requieren unas elecciones libres y justas.

Los mensajes y cadenas nacionales emitidas por el gobierno de turno, transmitiendo los logros y resultados concretos de las políticas de la administración y la finalización e inauguración de obras, pueden generar ventajas en el marco de la campaña electoral a favor del partido oficial y en deterioro de los partidos de oposición.

En síntesis, la relación de los medios de comunicación (en particular la televisión) con el financiamiento de la política es una relación de carácter complejo y hasta contradictorio. Por un lado, los medios juegan un papel central en la fiscalización de la conducta de los funcionarios públicos y de los políticos, pero por el otro, los medios electrónicos, en especial la televisión, son la causa principal –en la época actual de la “viodeocracia” y del homo videns- por la que los partidos necesitan grandes sumas de dinero para llevar a cabo sus campañas electorales.

## **22) La rendición de cuentas y la difusión de los resultados a la población en general**

Las modalidades de rendición de cuentas son diversas. Ellas van desde comprobaciones de gastos; contabilidad de ingresos y egresos, firmadas por contadores colegiados o no; balances financieros; registros contables de ingresos, bienes y/o especies; libros de ingresos y egresos; de inventarios y de Balance; informes públicos de ingresos y egresos; informes de origen, monto y empleo de toda modalidad de financiamiento; estados de patrimonio y cuentas de ingresos y egresos certificados por contador colegiado; lista de donaciones privadas y balances y estados de resultados auditados por firma calificada, según reglamentos de contratación de firmas de auditorías independientes.

La rendición de cuentas es una de las armas más efectivas para controlar los movimientos financieros de los partidos y para evitar –o al menos reducir los excesos en el financiamiento de las campañas y la influencia de dineros ilícitos. No obstante, el “disclosure” muchas veces genera grandes cantidades de información que ni los órganos de control, los medios de comunicación, o los votantes son capaces de asimilar en un corto plazo. En Estados Unidos las leyes que exigen revelar cuentas generan más información de la que puede ser manejada por los medios de comunicación o los electores. El volumen de los informes financieros recopilados por la Comisión Federal de Elecciones está generando una creciente presión.

En América Latina no es muy común que los funcionarios electos (o que hayan asumido su cargo) sean efectivamente sancionados o removidos de su puesto en caso de que la información obtenida mediante la rendición de cuentas demuestre algún tipo de transgresión a las normas que rigen el financiamiento de los partidos y de las campañas. Además del volumen de información que puedan generar la rendición de cuentas, en todos los países de la región los procedimientos de este tipo se llevan a cabo una vez realizadas las elecciones. Lo anterior hace imposible la detección de operaciones irregulares que puedan ser sancionadas no sólo judicialmente sino a través del voto popular.

La publicación en los diarios oficiales no produce efectos en términos de control dado que la información de los ingresos y gastos de los partidos no llega todavía a la gran mayoría de la población. Por lo tanto, se impone en la región la necesidad de buscar nuevos mecanismos para que los partidos y candidatos hagan públicos y transparentes sus movimientos financieros, la forma en que administran sus recursos así como el origen o destino de los fondos con que los partidos y candidatos financian sus actividades. Informar a la población acerca de quiénes contribuyen con la causa electoral o permanente de los partidos resulta trascendental para verificar la coherencia del discurso de los candidatos y la sinceridad de la postura de los partidos en relación con determinados temas. Sólo con este tipo de información, los electores estarán en capacidad de emitir un “voto informado”. Ese es en síntesis el principal objetivo de la rendición de cuentas y su correspondiente publicación: posibilitar que cualquier persona pueda plantear sus inquietudes sobre el financiamiento político para el debate público, o para incitar a los partidos políticos y candidatos a que utilicen sus recursos sin generar controversias. El ciudadano elector está llamado a actuar como árbitro en casos de mal manejo financiero.

## **23) El papel ideal del financiamiento tanto público como privado a partidos y candidatos**

Toda legislación debe buscar un sano balance en materia de financiamiento dirigido a evitar, por un lado, la excesiva dependencia de los partidos respecto al Estado y, por tanto, su consiguiente osificación y alejamiento de la sociedad y, por el otro lado, a impedir la influencia excesiva de sujetos o corporaciones sobre los partidos o candidatos a los que apoyan, así como el fenómeno del financiamiento ilegal y del narco-financiamiento.

#### **24) Las consecuencias de publicitar el financiamiento a partidos**

La publicidad una vez requerida, genera obligatoriamente mecanismos que la refuerzan: por lo pronto cada contendiente está interesado en conocer cómo se financia su rival y atacar las irregularidades que este cometa. Además, el examen crítico por parte de los ciudadanos permite develar los trucos utilizados para violar y disimular las infracciones a los controles sobre el financiamiento. Obliga, asimismo, a la diversificación del financiamiento, transparenta el ejercicio de la influencia, favorece una participación más amplia de los ciudadanos, permite conocer y evaluar las intenciones económicas que están detrás de las fuerzas electorales, y fortalece la confianza de la ciudadanía en el sistema electoral democrático.

#### **25) Controlar los disparadores del gasto electoral**

Es importante fortalecer la tendencia actual dirigida a controlar los “disparadores del gasto electoral”, en especial las medidas destinadas a: (i) reducir la duración de la campaña; (ii) poner límites a los gastos que se pueden hacer en los medios; (iii) facilitar, vía recursos públicos, un acceso equitativo de todos los partidos a los medios de comunicación (tanto públicos como privados); (iv) propiciar un manejo profesional, pluralista y objetivo de las noticias políticas y electorales; y (v) tratar de impedir la concentración de la propiedad de los medios en pocas manos.

#### **26) Fiscalización y sanciones**

Las instancias de control en el ámbito interno de los partidos políticos se deben involucrar en los procedimientos de fiscalización o rendición de cuentas. Las funciones de estas instancias van desde la administración de los recursos partidarios, el control del manejo de las cuentas, la aprobación de los balances o contabilidades partidarias, la auditoría interna y hasta la rendición de cuentas o presentación de informes a los órganos de control externos.

Dos advertencias. La primera, la importancia de fortalecer las competencias y los recursos –económicos, técnicos, humanos- de estos órganos, en especial las facultades para la revisión de los informes que deben presentar los partidos, a la vez que sus capacidades para investigar el origen y destino de los recursos financieros de las organizaciones políticas. La segunda, la posibilidad de contemplar otro tipo de órganos de control en aquellos países donde la integración de los organismos electorales esté excesivamente partidizada.

En un considerable número de países de la región pasa por el fortalecimiento de los procedimientos y mecanismos de supervisión, con el objetivo de lograr un control idóneo tanto de los ingresos financieros como del uso de estos recursos por parte de los partidos políticos. Por ejemplo: (i) hacer de la fiscalización de los partidos políticos una actividad permanente y no coyuntural; (ii) regular la obligación de los partidos de presentar informes tanto acerca de sus ingresos como de sus gastos; (iii) establecer la obligación de llevar a cabo verdaderas auditorías en materia de verificación y control de los recursos financieros, con todo el rigor técnico que ello exige y no limitarlas a simples exámenes superficiales y complacientes como suele ocurrir en un considerable número de países.

Finalmente importa destacar que para el logro de estos objetivos es importante ayudar a que los partidos cuenten con un sistema contable uniforme.

Puede pensarse en otras reformas, por ejemplo: (i) la conveniencia de lograr homogeneizar los procesos y regular la periodicidad de presentación de los informes; (ii) hacer de las auditorías un ejercicio permanente y no coyuntural, ya que lo conveniente es que las mismas ayuden a evitar problemas y no se limiten tan sólo a constatar hechos ilícitos que ya han tenido lugar. Deben ser, en la medida de lo posible, intervenciones preventivas y no simples autopsias de lo ilícito; (iii) dar la mayor publicidad posible a los resultados de las auditorías así como de los informes presentados por los partidos, por los medios de comunicación, por la ciudadanía, etc.; (iv) mejorar la calidad de los registros de



aportantes, haciéndolos más claros; y (v) establecer al interior de los partidos los “Consejos de Control Ético”, el manejo de los recursos a través del sistema financiero y no mediante transacciones en efectivo, así como la figura del “Mandatario Único Financiero” como responsable exclusivo del manejo del dinero del partido.

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.

Actualmente se ve una tendencia a la introducción, dentro del régimen de sanciones, de medidas más rigurosas contra los detractores de la Ley Electoral o de partidos, la privación de libertad en diversos grados.

No obstante, aunque compartimos la idea del endurecimiento de las penas, especialmente a través de la introducción de sanciones de tipo penal, resulta importante el fortalecimiento de las instancias encargadas de hacerlas valer.

En suma, sin un sistema eficaz de sanciones que comprenda no sólo las tradicionales multas, sino también sanciones que afecten la libertad individual, las normas sobre financiamiento de campañas electorales no pasarán de ser un conjunto de buenos propósitos. De ahí la importancia de introducir la figura del financiamiento ilícito como delito autónomo, así como los respectivos procedimientos administrativos y judiciales para sancionarlo. Estamos a favor de una estrategia mixta en esta materia, con el fin de combinar, por un lado, los incentivos adecuados que faciliten el acatamiento voluntario de los partidos y de los candidatos a la normativa electoral, pero, por el otro lado, complementando, con un riguroso régimen de sanciones en caso de irrespeto a la legislación electoral.

Por lo tanto el dilema es obvio. Si la ley quiere ser efectiva en materia de transparencia debe ser general y poder ser aplicada a todos y no únicamente a los partidos políticos o a los candidatos, ya que de lo contrario existen caminos alternos e indirectos para escapar al control. De ahí la importancia de no limitarse a pensar únicamente en la comprensión de las normas y favorecer más la impunidad. No será sólo mediante regulaciones como podrá erradicarse la desviación patológica del financiamiento y sus nefastas consecuencias para la ética en la administración pública, sin perjuicio de reconocer que un mejor marco legal puede traer consecuencias positivas en materia de transparencia y rendición de cuentas.

La poca importancia que la ciudadanía prestaba a la violación de la ley electoral en este ámbito es un hecho que está cambiando. Esta situación ha comenzado a cambiar, producto del creciente hartazgo de la gente en los escándalos de corrupción política, pudiendo constatarse a la fecha una actitud distinta de parte de la opinión pública, la cual demanda mayor transparencia y “*accountability*” en relación con este tema. Lo anterior debe ser aprovechado para sensibilizar a la opinión pública, a los medios de comunicación masiva, a las ONG’s, etc., en relación con el importante papel que éstos están llamados a jugar, no sólo en la tarea de seguimiento de cuánto se gasta, quién lo financia, etc., sino además en la vigilancia sobre quiénes y bajo qué procedimientos se otorga la contratación de obras y servicios del Estado.

## **27) Los siete elementos esenciales para cualquier reforma en materia de financiamiento a partidos**

Toda propuesta de reforma en materia de financiación política deberá girar, entre otros, en torno a los siguientes siete objetivos centrales, a saber: (i) reducir la influencia del dinero mediante la disminución de su impacto (acortar campañas, fijar topes a los gastos, imponer límites a las contribuciones individuales); (ii) mejorar el uso del financiamiento público invirtiéndolo en propaganda y en campañas negativas; (iii) poner costo o, al menos, disminuir al máximo posible los actuales niveles de tráfico de influencia y corrupción política; (iv) fortalecer la publicidad y transparencia tanto respecto del origen como del uso del dinero; (v) promover condiciones más equitativas en la competencia electoral, especialmente en lo relativo al acceso a los medios de comunicación; (vi) fortalecer los órganos y mecanismos de control; y (vii) endurecer y volver eficaz el régimen de sanciones.

En torno a este listado de 27 generalidades teóricas, arriba expuesto, se debe fundamentar la materia prima que dé nacimiento a las variables que fundamentarán la futura *Teoría General sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos en el Mundo Democrático Occidental*.

**Bibliografia**

- ALEXANDER, Herbert E & BRIAN A, Haggerty. Financing the 1984 Election. Massachusetts, Lexington, 1987.
- ALEXANDER, Herbert E. Financing Politics Money, Elections and Political Reform. Washington, D.C., Congressional Quarterly Press, 1988, 190 pp.
- ALEXANDER, Herbert E. Financing the 1972 Election. Massachusetts, Lexington, 1986.
- ALEXANDER, Herbert E. Financing the 1980 election. Lexington, Massachusetts, Lexington Books, 1980, 525 pp.
- ALEXANDER, Herbert E. Political Financing. Minneapolis, Minnesota, Burgess Publishing Company, 1972, 60 pp.
- ALLEN, Michael P. & PHILLIP, Broyles. "Reformas al Financiamiento de Campañas y Contribuciones de Familias Ricas Capitalistas a la Campaña Presidencial". Social Science Quarterly, Vol. 72, número 4, diciembre de 1991, pp. 738-750.
- ALMOND, G.A. y COLEMAN, J.S. The Politics of Developing Areas. Princeton. 1960, 510 pp.
- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. "El Sistema Representativo Mexicano". Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios. No. 2. Vol. I. Mayo - Agosto 1991 y DUARTE RIVAS, Rodolfo. "Significado del Poder Legislativo en la Reforma del Estado Mexicano". Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios. No. 1 Vol. I. Enero - Abril 1991, 112 pp.
- ARMBRUSTER, W. y BÖGE, W. "Bayesian game theory". Game theory and related topics. Holland, O. Moeschlin y D. Palaschke Edts., 1997, 630 pp.
- AROCA, Santiago. "Flick: Un dinero que compra democracias". Ahora, Número 5, 1985, pp. 19-20.
- AUBET, María José. Democracias Desiguales. Cultura Política y Paridad en la Unión Europea. Barcelona, Ediciones del Serbal, 1995, 614 pp.
- AXELROD, R. "Effective Choice in the Prisoner's Dilemma". Journal of Conflict Resolution, number 24, 1980. & AXELROD, R. "More Effective Choice in the Prisoner's Dilemma". Journal of Conflict Resolution, number 24, 1980.
- AXELROD, R. "The Emergence of Cooperation Among Egoists". American Political Science Review, number 75, 1981.
- AXELROD, R. & DION, D. "The Further Evolution of Cooperation". Science, number 242, 1988.
- BAERWALD, Hans. Party Politics in Japan. Boston, London & Sydney, Allen & Unwin, 1990, 204 pp.
- BAÑÓN I MARTÍNEZ, Rafael y CARRILLO, Ernesto (Comps.). La Nueva Administración Pública. Madrid, Alianza Editorial, 1997, 347 pp.
- BAÑÓN I MARTÍNEZ, Rafael. "Los Enfoques para el Estudio de la Administración Pública: Orígenes y Tendencias Actuales". En: BAÑÓN MARTÍNEZ, Rafael y CARRILLO, Ernesto (Comps.). La Nueva Administración Pública. Madrid, Alianza Editorial, 1997, 347 pp.
- BAÑÓN I MARTÍNEZ, Rafael. La Productividad y la Calidad en la Gestión Pública. Santiago de Compostela, Xunta de Galicia, Diario Oficial de Galicia, 1996, 370 pp.
- BANZHAF, J. F. III. "Weighted voting doesn't work: A mathematical analysis". Rutgers Law Review, number 19, pp. 317 - 343.
- BARRY, Holden. The Nature of Democracy Nelson. London. 1990, 567 pp.
- BARRY, Norman P.. An Introduction to Modern Political Theory. The Macmillan Press Ltd. 1981, 439 pp.
- BARTOLINI, Stefano. "Metodología de la investigación política". En: Manual de Ciencia Política. Madrid, Alianza Editorial, 1995, 630 pp.
- BASAR, T. & OLSDER, G. J. Dynamic Noncooperative Game Theory. London, Academic Press, 1982, 312 pp.
- BINMORE, Ken. Teoría de Juegos. Madrid, McGraw-Hill, 1995.
- BLANCO VALDÉS, Roberto L. "La financiación de los partidos", Claves de Razón Práctica, Número 49, 1995, pp. 36-44.
- BLANCO VALDÉS, Roberto L. "La problemática de la financiación de los partidos políticos en España: Regulación jurídica y propuestas de reforma", Revista de Estudios Políticos, Número 87, 1995, pp. 163-197.
- BLE. Boletín de Legislación Extranjera II. Textos y Notas. Argentina. Ley Orgánica Núm. 22.627, de 30 de agosto de 1982, sobre los Partidos Políticos.
- BOCHENSKI, I. M. Die Zeitgenössischen Denkmethode. A. Francke Verlag. Bern. Leo Lehnen Verlag. München, 1988. El lector puede consultar la edición en castellano: Los Métodos Actuales del Pensamiento. Madrid, Ediciones Rialp, 1990, 280 pp.

- Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. II Legislatura. Serie A: Proyectos de Ley. 15 de octubre de 1984. Número 120-I. Proyecto de Ley. Régimen Electoral General (Orgánica).
- BORELLA, François. Les Partis Politiques en Europe. Paris, Éditions du Seuil, 1972, 257 pp.
- BOYD, R. & LORBERBAUM, J.P. "No Pure Strategy is Evolutionarily Stable in the Repeated Prisoner's Dilemma Game". Nature, number 327, 1987.
- BRAMS, S.J. & HESSEL M. "Absorbing Outcomes in 2x2 Games". Behavioral Science, number 27.
- BRAMS, S.J. & WITTMANN, D. "Nonmyopic Equilibria in 2x2 Games". Conflict Management and Peace Science, number 6, 1981.
- BRAMS, S.J. Game Theory and Politics. New York, Free Press, 1975, 470 pp.
- BUCKLEY vs VALEO, U.S. Report, octubre, 1975.
- BURKE, Edmund. "Speech to the Electors of Bristol, November 1774". En The Works of the Right Hon. Edmund Burke. London. 2 volúmenes. 1854. Vol. I, 830 pp.
- BUSTAMANTE, Enríque. "España; riesgos nacionales, retos internacionales". Telos, Número 3, 1985, pp. 83-101.
- CAÏS, Jordi. Metodología del Análisis Comparativo. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1997.
- CARRILLO MENÉNDEZ, Santiago. "El caso Flick". Ahora, número 7, 1985, pp. 8-10.
- CASAUS ARZÚ, Marta Elena. Centroamérica. Balance de Década de los 80: Perspectiva por Países. Madrid, Centro Español de Estudios de América Latina, 1994, 430 pp.
- CASAUS ARZÚ, Marta y CASTILLO QUINTANA, Rolando. Centroamérica 1990: Anuario. Madrid, CEDEAL, 1999, 700 pp.
- CASTILLO VERA, Pilar del. La Financiación de Partidos y Candidatos en las Democracias Occidentales. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas y Siglo Veintiuno de España Editores, 1985.
- Civil Reform Act. United States of America, 1883.
- Civil Servant Act. Canada, 1961.
- Código Electoral de Francia de 1984. Publicado en el Dossier de Documentación de la Dirección de Estudios y Documentación nº 30, octubre 1984.
- COLMAN, A.M. Game Theory and Experimental Games. Oxford, U.K., Pergamon Press, 1982.
- COLOMER, Josep M. El Arte de la Manipulación Política. Barcelona, Editorial Anagrama, 1990, 460 pp.
- COLOMER, Josep M. El Enfoque de la Elección Racional en Política. Estudio Introductorio. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1991, 460 pp.
- Concorso dello Stato nelle Spese Elettorali dei Partiti Politici per le Elezioni per il Parlamento Europeo e per i Consigli Regionali. L. 8 agosto 1980, n. 422. VOCE 265 / A.
- Constitución Española del 6 de diciembre de 1978. Artículo 6 (Sobre los Partidos Políticos).
- CONTRERAS, Manuel. "A la sombra del ogro filantrópico. Algunas consideraciones sobre el Estado, los partidos y su financiación". Sistema Revista de Ciencias Sociales, Números 118-119, 1994, pp. 79-85.
- Contributo dello Stato al Finanziamento dei Partiti Politici. L. 2 maggio 1974, n. 195. VOCE 265 / A. (P. 163).
- Corrupt and Illegal Practices Act. Great Britain, 1883.
- COTARELO, Ramón. Los Partidos Políticos. Madrid, Sistema, 1985.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro. "Teoría e Ideología del Partido Político". En: Teoría y Práctica de los Partidos Políticos. Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1977.
- DAHL, Robert (Ed.) Political Oppositions in Western Democracies. New Haven, Yale University Press, 1986, 430 pp.
- DAHL, Robert. La poliarquía. Madrid, Editorial Tecnos, 1997, p.13.
- DAHL, Robert. Polyarchy. New Haven, Harvard University Press, 1980.
- D'ALBERTI, Marco. "La administración pública italiana después de 'Tangentopoli': Lucha contra la corrupción y buena administración". Documentación Administrativa, números 248-249, 1997.
- DE ANDREA SÁNCHEZ, Francisco J. "El financiamiento de los partidos y de las actividades políticas: generalidades". Revista Elector, Año I, Número 1, noviembre de 1993.
- DEL CASTILLO VERA, Pilar. "La financiación pública de los partidos en España". Revista de Derecho Político, número 22, 1986.
- DEL CASTILLO, Pilar. "La financiación de los partidos políticos". Política Exterior, Número 32, 1993.
- DEL CASTILLO, Pilar. "La financiación de los partidos políticos: 1977-1997". Revista de las Cortes Generales, Número 41, Segundo Cuatrimestre, 1997.
- DEL CASTILLO, Pilar. La Financiación de Partidos y Candidatos en las Democracias Occidentales. Madrid, Centro de Investigaciones sociológicas, 1985.
- DESCARTES, René. Discurso del Método. Madrid, Editorial Boreal, 1998.

- DIAZ HERRERO, José. El dinero del poder: la trama económica en la España socialista. Madrid, Cambio 16, 1991, 713 pp.
- Dictamen que presenta la Comisión de Consejeros del Consejo General del Instituto Federal Electoral, sobre los informes de gasto de campaña de los partidos políticos. México, Instituto Federal Electoral, 1998, 110 pp.
- DOUBLET, Yves-Marie. Le Financement des Partis Politiques en République Fédérale D'Allemagne. Paris, Economica et la Fondation Thyssen, Collection Politique Comparée, Série Institutions Politiques et Administratives d'Allemagne Fédérale, 1994, 365 pp.
- DUVERGER, MAURICE. Los Partidos Políticos. México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Election Expenses Act. Canadá, 1974.
- ELSTER, Jon. "Marxismo, Funcionalismo y Teoría de Juegos. Alegato a Favor del Individualismo Metodológico". Zona Abierta, N° 33, octubre– diciembre de 1984.
- ELSTER, Jon. Economics. Análisis de la Interacción entre Racionalidad, Emoción, Preferencias y Normas Sociales en la Economía de la Acción Individual y sus Desviaciones. Barcelona, Editorial Gedisa, 1998, 214 pp.
- ESTEFANIA MOREIRA, Joaquín. "Lectura económica de las nuevas cortes". Transición, número 7, 1979.
- Federal Campaign Act Amendment of 1974. U.S. Statutes 88, 101 (a) (1) (2) (3).
- Federal Campaign Act. United States of America, 1976.
- Federal Election Campaign Act Amendments of 1974. U.S. Statutes 88, Sec. 101 (a) (6).
- Federal Election Campaign Act. United States of America, 1971.
- FERNANDEZ-LLEBREZ, Fernando. "La Financiación de los Partidos Políticos: Evolución y Rasgos Principales". En: MELLA MARQUEZ, Manuel (Ed.). Curso de Partidos Políticos. Madrid, Ediciones Akal, 1997.
- FERRANDO BADÍA, Juan. (Coordinador). Regímenes Políticos Actuales. Madrid, Editorial Técnos, 1995.
- Financiación de los partidos políticos: (Documentación preparada para la "Comisión Parlamentaria de Investigación de la Financiación de los Partidos Políticos y otros Extremos") / [Documentación elaborada por la Secretaría General del Congreso de los Diputados (Dirección de Estudios y Documentación)]. Madrid, Congreso de los Diputados, Colección: Documentación N. 32, 1984, 300 pp.
- FRIEDMAN, J. W. Game Theory with Applications to Economics. New York, Oxford University Press, 1986, 645 pp.
- GALLEGO, María Teresa. "Nuevas Perspectivas sobre la Mujer". Actas de la I Jornada de Investigación Interdisciplinaria (Obra Completa). Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 1982, 320 pp.
- GARCÍA GIRÁLDEZ, María Teresa. La Emigración Vasca a Centroamérica, 1750-1800: Redes Familiares. Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 1994.
- GARCÍA VIÑUELA, Enríque y VAZQUEZ VEGA, Pablo. "La financiación de los partidos políticos: Un enfoque de elección pública". Revista de Estudios Políticos, Número 92, 1996.
- GARCÍA-ESCUADERO MARTUEZ, Piedad; PENDAS GARCÍA, Benigno. "Consideraciones sobre la naturaleza y financiación de los partidos políticos". Revista de Administración Pública, Número 115, 1988, pp. 371-379.
- GIBBARD, A. "Manipulation of voting schemes: a general result". Econometrica, 41, 1983.
- GIBBARD, A. "Manipulation of Voting Schemes: a General Result". Econometrica, 41, 1983. & SATTERTHWAITTE, M. "Strategy-Proofness and Arrow's Conditions: Existence and Correspondence Theorems for Voting Procedures and Social Welfare Functions". Journal of Economic Theory, 10, 1985.
- GIBBONS, Robert. A primer in game theory. London, Harvester Wheatsheaf, 1992, p. Xi.
- GOBERNA, M.A., LÓPEZ, M.A. y PASTOR, J.T. La Cara Oculta de la Matemática. La Teoría de Juegos y Otras Aplicaciones. Valencia, Universidad de Alicante, 1991.
- GOBERNA, M.A.; LÓPEZ, M.A. y PASTOR, J.T. La cara oculta de la matemática. Valencia, Universidad de Alicante, 1997, 94 pp.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago. "La financiación de los partidos políticos en Alemania tras la sentencia del tribunal constitucional de 9 de abril de 1992". Revista Española de Derecho Constitucional, Número 36, 1992.
- GONZALEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago. La Financiación de los Partidos Políticos. Madrid, Editorial Dykinson, 1995, 226 pp.
- HARRIS, R.J. "Note on Howard's Theory of Metagames". Psychological Reports, number 24, 1968.
- Hatch Act. United States of America, 1939.
- HEARD, Alexander. The Cost of Democracy. Main, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1960.

- HOWARD, N. Paradoxes of Rationality: Theory of Metagames and Political Behavior. Cambridge, Mass., MIT Press, 1971, 385 pp. & HOWARD, N. "General Metagames: An extension of the Metagame Concept". In: RAPOPORT, A. (ed.) Game Theory as a Theory of Conflict Resolution. New York, Dordrecht, 1974, 482 pp.
- JIMENEZ DE PARGA, Manuel. Los Regímenes Políticos Contemporáneos. Madrid, Editorial Tecnos, 1990, 556 pp.
- JONES, A. J. Game Theory. Mathematical Models of Conflict. Chichester, Ellis Horwood Limited, 1980.
- KALAI, E., SAMET, D. & STANDFORD, W. "A note on Reactive Equilibria in the Discounted Prisoner's Dilemma and Associated Games". International Journal of Game Theory, number 17, 1986.
- KATZ, Richard and MAIR, Peter. Party Organizations. London, Sage Publications. 1992, 973 pp.
- KATZ, Richard S. and MAIR, Peter. How Parties Organize. London, Sage Publications, 1998.
- KIRCHHEIMER, Otto. "Germany: The Vanishing Opposition". In: DAHL, Robert (Ed.) Political Oppositions in Western Democracies. New Haven, Yale University Press, 1986, 430 pp.
- KUHN, H.W. "Extensive Game and the Problem of Information". In: KUHN, H.W. & TUCKER, A.W., (Eds.), "Contributions to the Theory of Games". Annals of Mathematics Studies, number 28, 1953, Princeton University Press. Princeton, New Jersey.
- La financiación de los partidos políticos: debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 23 de noviembre de 1993. / Ponentes: Enrique Álvarez Conde... Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994, 118 pp.
- LANDI, O. "Outsiders, Nuevos Caudillos y Media Politics". En: PERELLI, C.; PICADO, S. Y ZOVIATTO, D. (Comps.). Partidos y Clase Política en América Latina en los 90. San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), 1995.
- Le financement des Parties Politiques et des Campagnes Electorales: Etats-Unis. Publicado en "La Documentation Française", n° 266, septiembre 1975. (Problemes Politiques et Sociaux n° 266, pp. 41 - 47).
- LEVI, Lucio. "Régimen Político". En: BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicola. Diccionario de Política. México, Siglo Veintiuno Editores, 1989.
- Ley 21/1976, de 14 de junio, sobre Derecho de Asociación Política (BOE n° 144, de 16 de junio de 1976). Disposiciones relativas a Patrimonio y Régimen Económico (por Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos, fueron derogados los apartados 2, párrafo 2º, 3, 4, 5 y 6 del artículo 4º).
- Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos (BOE n° 293, de 8 de diciembre de 1978).
- Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos (BOE núm. 293, de 8 de Diciembre [RCL 1978, 2656]).
- Ley de 29 de enero de 1994, Stenographisches Protokoll über die 77. Sitzung des Innenausschusses, Bonn, dem 18. Oktober 1993, Deutscher Bundestag 12. Wahlperiode, Protokoll 77. Punkt: Öffentliche Anhörung von Sachverständigen p. 43 y ss.
- Ley de Contribuciones del Estado al Financiamiento de los Partidos Políticos. Italia, 1974.
- Ley de Contribuciones del Estado al Financiamiento de los Partidos Políticos. Italia, 1974.
- Ley Fundamental de la República Federal Alemana.
- Ley Orgánica 3 / 1987, de 2 de julio, sobre Financiación de Partidos Políticos. (BOE n° 158, 3 de julio [RCL 1987, 1559]).
- Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre financiación de partidos políticos (BOE núm. 158, de 3 de julio [RCL 1987, 1559])
- Ley Orgánica 5 / 1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.
- Leyes Políticas. Edición Preparada por: Francesc de Carreras Serra. Navarra, Aranzadi Editorial, 1997, pp. 1081.
- LIEBERT, Ulrike. "Parliament as a central site in democratic consolidation: a preliminary exploration". En Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe. Grece, Italy, Portugal, Spain and Turkey. Edited by Ulrike Liebert and Maurizio Cotta. Pinter Publishers. London and New York.
- LLUSIA, Manuel. "Financiación de los partidos políticos". Página Abierta, Número 46, 1995.
- LOEWENSTEIN, Karl. Political Power and Governmental Process. Chicago. The University of Chicago Press. 1965, 460 pp.
- LÓPEZ GARRIDO, Diego. "La Financiación de los Partidos Políticos. Diez Propuestas de Reforma". En Cuadernos y Debates No. 47 - La Financiación de los Partidos Políticos. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994, 340 pp.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo. "La financiación de los partidos políticos: Materiales para un debate". Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario, Número 5, 1993, pp. 107-132.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo; VEGA GARCÍA, Pedro de; ARNÁLDO ALCUBILLA, Enrique; ARAGÓN REYES, Manuel; DEL CASTILLO, Pilar; y PLANA PLANA, José. "La financiación de los partidos políticos: Debate". Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario, Número 5, 1993, pp. 132-190.

- LUCE, R.D. & RAIFFA, H. Games and Decisions. New York, John Wiley and Sons, 1957, 475 pp.
- MACKIE, Tom & MARSH, David. "The Comparative Method". In: MARSH, David and STOKER, Gerry (Edited by). Theory and Methods in Political Science. London, MacMillan Press Ltd, 1995.
- MAGLEBY, David B. & CANDICE, J. Nelson. The Money Chase, Congressional Campaign Finance Reform Washington, The Brookings Institution, 1990.
- MANHEIM, Jarol B. And RICH, Richard C. Empirical Political Analysis. Research Methods in Political Science. New York, Longman, Inc., 1990, 472 pp. Existe la edición en castellano: MANHEIM, Jarol B. Y RICH, Richard C. Análisis Político Empírico. Métodos de Investigación en Ciencia Política. Madrid, Alianza Editorial, 1990, 472 pp.
- MANUEL GARCÍA, Conrado M. Juegos Finitos Iterados con Horizonte Estocástico. Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1992.
- MARÍN LEIVA, Félix. "Financiación a partidos políticos en España". Revista de Documentación, número 16, 1997, pp. 11-73.
- MARSH, David and STOKER, Gerry (eds.). Theory and Methods in Political Science. London, Macmillan Press Ltd, 1995, 420 pp. [ Edición Castellana: Teoría y Métodos de la Ciencia Política. Madrid, Alianza Editorial Textos, 1997, 420 pp.].
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel. "La financiación de los partidos políticos. Ensayo de aproximación". Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furio Ceriol, Números 11 y 12, Primavera - Verano, 1995.
- MARTÍNEZ, Antonia (ed.). El Congreso de los Diputados en España: Funciones y Rendimientos. Madrid, Tecnos, 2000, 443 pp.
- MARTÍNEZ, Antonia. Las Elecciones Autonómicas en España, 1980-1997. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1999, 546 pp.
- MARTÍNEZ, Antonia; DELGADO, Irene y OÑATE, Pablo. Parlamento y Opinión Pública en España. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1998, 110 pp.
- MAY, R.M. "More Evolution of Cooperation". Nature, number 327, 1987.
- Mc SWEENEY, Dean John & ZVESPER, John. "Organazing Political Parties in Unites States". In: American Political Parties. New York, Routledge, 1991.
- MELLA MÁRQUEZ , Manuel. "Transformación y Cartelización de los Partidos: el Caso Laborista". Ponencia presentada en el III Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, Salamanca, Octubre, 1997.
- MELLA MÁRQUEZ, Manuel. "Los Sistemas de Partidos". En: MELLA MÁRQUEZ, Manuel (Ed.). Curso de Partidos Políticos. Madrid, Ediciones Akal, 1997, 318 pp.
- MERKL, Peter. Western European Party Systems. London, Collier Macmillan Publishers, 1980, 676 pp.
- MESSERI, Andrea. "Legitimidad, legitimación y partidos políticos en Italia". Revista de Estudios Políticos, número 101, 1998.
- MESTERTON-GIBBONS, M. "An Escape From the Prisoner's Dilemma". Journal of Mathematical Biology, number 29, 1991.
- MIRÓN LINCE, Rosa María. "Financiamiento y Campañas en Estados Unidos". Ideas Políticas, Número 3, Año I, septiembre - noviembre de 1992.
- MOCHÓN, Francisco. Economía. Teoría y Política. Madrid, McGraw – Hill, 1996.
- Modifiché ed Integrazioni alla L. 2 maggio 1974, n. 195 (2), sul contributo dello stato al finanziamento dei Partiti Politici. L. 18 novembre 1981, n. 659. VOCE 265 / A.
- MOMMSEN-REINDL, Margareta. "Austria". In: MERKL, Peter H. (Editor). Western European Party Systems. Trends and Prospects. New York & London, Macmillan Publishing, 1990.
- MORROW, James D. Game Theory for Political Scientists. London, Macmillan, 1998, 737 pp.
- MURILLO DE LA CUEVA, Pablo Lucas. "La financiación de los partidos y de las elecciones. La legislación interminable". Revista Vasca de Administración Pública, Número 37, 1993.
- MURILLO DE LA CUEVA, Pablo. "La financiación de los partidos políticos: Materiales para un debate". Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario, Número 5, 1993.
- MUTCH, Robert E. Campaigns, Congress and Courts: The Making of Federal Campaign Finance Law New York, Praeger, 1988.
- NEUMANN, John Von & MORGENSTERN, Oskar. Theory of Games and Economic Behavior. New York, John Wiley & Sons, 1944, 641 pp.
- NOWAK, M. "An Evolutionarily Stable Strategy Maybe Inaccessible". Journal of Theoretical Biology, number 142, 1990.
- OWEN, G. Game Theory. Second Edition. Orlando, Florida, Academic Press, 1982, 467 pp.

- PARFIT, Derek. "Prudence, Morality, and the Prisoner's Dilemma". In : The Proceeding of the British Academy, Vol. LXV, 1999.
- Parlamento Nazionale. Camera dei Deputati. Decreto del Presidente della Camera dei Deputati 14 gennaio 1982. Modello per la Redazione del Bilanci Finanziari Consuntivi dei Partiti Politici per l'anno d'intesa con il Presidente del Senato della Repubblica. Vista la legge 2 maggio 1974, n. 195, recante "Norme sul Contributo dello Stato al Finanziamento dei Partiti Politici".
- PASTOR, Manuel (compilador). *Ciencia Política*. Madrid, McGraw – Hill / Interamericana de España, 1989, 228 pp.
- PITKIN, Hanna Fenichel. El concepto de representación. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, 329 pp.
- PLANO, Jack C. & MILTON, Greenberg. The American Political Dictionary. New York, Horcourt Brace Jovanovich, 1990.
- PRESNO LINERA, Miguel Ángel. "La Reforma del Sistema de Financiación de los Partidos Políticos". Revista Española de Derecho Constitucional. Año 19, Número 57, Septiembre - Diciembre 1999.
- **Proposición de Ley de Financiación de los Partidos Políticos**, presentado por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados. Texto publicado en: Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura. Serie B, Número 43-1, del 4 de julio de 1996.
- **Proposición de Ley Orgánica de Financiación de Partidos Políticos**, presentado por el Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, en el Congreso de los Diputados. Texto publicado en: Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura. Serie B, Número 51-1, del 16 de septiembre de 1996.
- **Proposición de Ley Orgánica sobre Financiación de los Partidos Políticos**, presentada por el Grupo Socialista del Congreso de los Diputados. Texto publicado en: Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura. Serie B, del 14 de junio de 1996, número 39-1.
- **Proposición de Ley Orgánica sobre Financiación de los Partidos Políticos**, presentada por el Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió), en el Congreso de los Diputados. Texto publicado en: Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura. Serie B, Número 44-1, del 4 de julio de 1996.
- **Proposición de Ley Orgánica sobre Financiación de los Partidos Políticos**, presentado por el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), en el Congreso de los Diputados. Texto publicado en: Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura. Serie B, Número 45-1, del 4 de julio de 1996.
- RAMOS ROLLÓN, María Luisa. "La Financiación de los Partidos Políticos en América Latina: Estado Actual y Propuestas de Reforma". Revista de Estudios Políticos (Nueva Época). Número 102, Octubre-Diciembre, 1998.
- RAMOS ROLLÓN, María Luisa. De las Protestas a las Propuestas: Identidad, Acción y Relevancia. Tesis Doctoral, 1995.
- RAPOPORT, A. "Escape from Paradox". Scientific American, number 217, 1967.
- RAPOPORT, A. "Exploiter, Leader, Hero, and Martyr: the Four Archetypes of the 2x2 Game". Behavioral Science, number 12, 1967.
- Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales (BOE nº 70, de 23 de marzo de 1977). Disposiciones relativas a gastos electorales).
- Report of the Committee on Financial Aid to Political Parties. Chairman the RT Hon Lor Houghton of Sowerby, CH. Presented to Parliament by Commant of her Majesty. August 1976. London. Her Majesty's Stationery Office.
- Representation of the People Act 1949. Modificada en 1969 en su artículo 64. Se reproduce el texto comentado publicado en "La Documentation Française", nº 266, septiembre 1975. (Problèmes Politiques et Sociaux, nº 266, pp. 48 – 55).
- RICO, Maite. "El PCE ante la ley del fondo de solidaridad municipal". Alfoz, número 11, 1984.
- ROBINSON, M. "Prisoner's Dilemma: Metagames and Others Solutions". Behavioral Science, number 20, 1975.
- ROGERS, P.D. Nonzero-Sum Stochastic Games. Berkeley, Operations Research Center, University of California, 1969, 210 pp.
- ROKKAN, Stein. Citizens Elections Parties. (Nation Building, Cleavage Formation and the Structuring of Mass Politics), 1970.
- ROMÁN MARUGÁN, Paloma. "Japón". En: COTARELO, Ramón; MALDONADO, Juan y ROMÁN MARUGÁN, Paloma. Sistemas Políticos de la Unión Europea. Madrid, Editorial Universitas, 1993.



- ROMÁN MARUGÁN, Paloma. "Nuevos Planteamientos en torno a un viejo problema: la financiación de los partidos políticos". Cuadernos de Ciencia Política y Sociología, Número 19, 1987.
- ROSE, R. "Comparing Forms of Comparative Analysis". Political Studies, number 39, 1991, pp.
- ROSE, R. "Comparing Forms of Comparative Analysis". Political Studies, number 39, 1991.
- ROSKIN, Michael G.; CORD, Robert L.; MEDEIROS, James A. & JONES, Walter S. Political Science. An Introduction. New Jersey, Prentice-Hall International Editions, 1993, 416 pp.
- SAENZ DE SANTA MARÍA, Germán. "Encubriendo la corrupción". Iniciativa Socialista, Número 33, 1995.
- SÁNCHEZ DE CUETO, J. Luis. "El dinero de las elecciones". Banca Española, número 107, 1979.
- SANCHEZ DE VEGA, Agustín. "Notas para un estudio del derecho de partidos". Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furio Ceriol, Números 11 y 12, Primavera - Verano, 1995.
- SANCHEZ SOLER, Mariano. Partidos políticos: las tramas del dinero negro. Madrid, Editorial Tiempo D.L., 1990, 127 pp.
- SANTAMARÍA OSSORIO, Julián. "Política y Ciencia Política en la España de Hoy". REOP, 37, julio-septiembre, Madrid, 1974.
- SANTAOLALLA, Francisco. "Regulación de campañas electorales y financiación de partidos políticos". Documentación Administrativa, número 173, 1977.
- SARTORI, Giovanni. "Comparación y Método Comparativo". En: SARTORI, Giovanni y MORLINO, Leonardo (Eds.). La Comparación en la Ciencias Sociales. Madrid, Alianza Editorial, 1994.
- SARTORI, Giovanni. Elementos de Teoría Política. Madrid, Alianza Universidad Textos, 1992.
- SARTRE, Jean Paul. Crítique de la Raison Dialectique. París, Gallimard, 1960.
- SATTERTHWAITE, M. "Strategy-proofness and Arrow's conditions: existence and correspondence theorems for voting procedures and social welfare functions". Journal of Economic Theory, 10, 1985.
- SCHMITTER, P.C. The Consolidation of Political Democracy in Southern Europe. Standford University and Instituto Universitario Europeo. 1988.
- SCHNEIDER, Hans-Peter. "Los partidos políticos y el dinero: problemas actuales de la financiación de los partidos". Revista de las Cortes Generales, Número 36, 1995.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 10/1983 [RTC 1983,10], F 4.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 5/1983 [RTC 1983, 5], F 4
- Sentencia del Tribunal Constitucional 85/1986 [RTC 1986, 85], F. 2).
- SHAPLEY, LI. "Stochastic Games". Proceedings of the National Academy of Science, number 39, 1953.
- SHUBIK, Martin. Game Theory in the Social Sciences. Concepts and Solutions. Cambridge, Massachusetts and London, The Massachusetts Institute of Technology, 1990, 461 pp.
- SOBEL, M. J. "Noncooperative Stochastic Games". Annals of Mathematical Statistics, number 42, 1971.
- Stenographisches Protokoll, Bund, pp. 55 y 63.
- TAYLOR, M. Anarchy and Cooperation. London, Wiley, 1976.
- The Europa World Year Book 1999. Volume I. London, Europa Publications Limited, 1999.
- Tribunal de Cuentas. Fiscalización Elevada a las Cortes Generales. Informe de Fiscalización de la Contabilidad de los Partidos Políticos. Ejercicio 1993. Número 361.
- Tribunal de Cuentas. Fiscalización Elevada a las Cortes Generales. Informe de Fiscalización de la Contabilidad de los Partidos Políticos. Ejercicio 1992. Número 282.
- Tribunal de Cuentas. Fiscalización Elevada a las Cortes Generales. Informe de Fiscalización de la Contabilidad de los Partidos Políticos. Ejercicio 1991. Número 275.
- Tribunal de Cuentas. Fiscalización Elevada a las Cortes Generales. Informe Sobre la Contabilidad de los Partidos Políticos. Año 1990. Número 269.
- Tribunal de Cuentas. Fiscalización Elevada a las Cortes Generales. Informe Sobre Contabilidad de los Partidos Políticos. Año 1987. Número 102.
- Tribunal de Cuentas. Fiscalización Elevada a las Cortes Generales. Conclusiones del Informe Sobre Contabilidad de los Partidos Políticos. Año 1987. Conclusiones firmadas por El Presidente, Pascual Sala Sánchez, el 27 de febrero de 1990.
- Tribunal de Cuentas. Fiscalización Elevada a las Cortes Generales. Conclusiones de la Ampliación del Informe Sobre Contabilidad de los Partidos Políticos. Año 1987. Conclusiones firmadas por El Presidente, Pascual Sala Sánchez, el 27 de febrero de 1990.
- TURONE, Giuhnd. "Nuevas formas de delincuencia económica y nuevos medios legales (la experiencia judicial italiana)". Poder Judicial, Número 16, 1985.
- VOTO PARTICULAR del Consejero D. Ubaldo Nieto de Alba, al Acuerdo Aprobatorio del Informe Sobre La Contabilidad De Los Partidos Politicos Año 1989.

- WADA, Junichiro. The Japanese Election System. Three Analytical Perspectives. London, Routledge, 1996, 112 pp.
- WARD, Hugh. "The Theory of Rational Choice". In: MARSH, David and STOKER, Gerry (eds.). Theory and Methods in Political Science. London, Macmillan, 1995, 360 pp.
- WAYNE, Stephen J. The Road to the White House. The Politics of Presidential Elections. New York, St. Martin's Press, 1992.