

Regulación jurídica de la financiación de los partidos políticos, con análisis particular de la legislación alemana

Martin Morlok

MAYO DE 2015

- Este ensayo trata sobre la función de los instrumentos de regulación jurídica de la financiación de los partidos políticos.
- La hipótesis es que la financiación estatal parcial reduce la propensión a aceptar dinero de la corrupción, en la medida en que la disposición de fuentes legales de financiación disminuye la dependencia de fuentes ilegales.
- Se presentan diferentes métodos de regulación para la financiación de partidos políticos: el modelo separado (en el cual la financiación pública se destina a la campaña electoral de los partidos e independientemente de ello, estos pueden obtener apoyo para su actividad general) versus el modelo unificado (la financiación del partido se dirige a las dos actividades), y la alternativa de regulación de entrada (input), que considera los ingresos del partido, versus la reglamentación de salida (output), enfocada en sus gastos.
- En la explicación, se utiliza como referencia el derecho alemán sobre el tema; se presentan también otras posibilidades en perspectiva comparada y se intenta formular algunas conclusiones de carácter general.
- Sobre la base de la regulación alemana, el texto analiza el modelo unificado enfocado en los gastos, con financiación estatal parcial, y aborda también aspectos de la financiación privada de los partidos (contribuciones, donaciones, patrocinio). Incluye finalmente una recapitulación de los instrumentos que se deberían tener en cuenta en la política de regulación de la financiación de los partidos políticos.



Índice

■ I. El problema de la financiación de los partidos políticos: igualdad política en la sociedad de la desigualdad	5
■ II. La financiación estatal es necesaria	5
■ III. Alternativas de instrumentación	6
■ IV. La regulación alemana	7
■ V. Instrumentos de regulación.....	12



I. El problema de la financiación de los partidos políticos: igualdad política en la sociedad de la desigualdad

Para considerar qué forma debe adoptar la financiación de los partidos políticos y de las campañas electorales, habría que comenzar analizando el siguiente problema: ¿cuál debe ser la función de los instrumentos reguladores? Esto implica que es necesario desarrollar los medios idóneos para la regulación jurídica.

En su base normativa, la democracia es igualitaria. Además, está conformada como un sistema de competencia, que solo funciona si hay igualdad de oportunidades para los participantes. Por lo tanto, el sufragio universal e igualitario representa un elemento central de todo orden democrático. A eso apunta el concepto de “*one man, one vote*”. Como ciudadanos, todos deben tener las mismas posibilidades de influir en la elaboración de políticas. Se trata de un principio que es, al mismo tiempo, una condición esencial para que las decisiones tomadas democráticamente puedan manifestarse como el bien común. El bien común surge de procedimientos abiertos en los que todos pueden participar e influir con igualdad de oportunidades, como está institucionalizado especialmente en la ley electoral.

Sin embargo, las regulaciones de la democracia igualitaria se imponen en una sociedad caracterizada por todo tipo de desigualdades. Una sociedad liberal produce desigualdad debido a los diversos intereses, talentos, esfuerzos y también debido a los puntos de partida tan dispares. La desigual capacidad financiera, sobre todo, representa un grave peligro para la igualdad de oportunidades de la democracia. El poder financiero permite obtener influencia política. Esto socava la igualdad democrática y, por ende, la lógica esencial del sistema. Desde una perspectiva sociológica, se podría decir que el papel igualitario del ciudadano del Estado se ve amenazado por las posibilidades desplegadas de manera desigual en el papel del burgués, es decir, del ciudadano económico.

Surge así la necesidad de proteger el proceso democrático frente a la injerencia financiera. Hay que

defender la democracia igualitaria y especialmente la igualdad de oportunidades en la competencia política contra las influencias que las amenazan. A manera de imagen, la política representa una isla de igualdad de oportunidades en el mar de la desigualdad social y necesita contar con diques adecuados. Es por ello que resulta imprescindible la regulación estatal en el ámbito de la financiación política. De hecho, tales instrumentos ya están presentes en muchos países.

El siguiente análisis aborda la legislación alemana pertinente, pero también ofrece una mirada comparativa con otras posibilidades e intenta formular algunas conclusiones de carácter más general.

II. La financiación estatal es necesaria

En muchos países democráticos se ha establecido una práctica mediante la cual el Estado financia —al menos parcialmente— a los partidos políticos en su actividad general y/o en la campaña electoral.

Hay buenas razones para que lo haga: la democracia necesita un sistema de partidos que funcione. Las organizaciones partidarias pueden ser concebidas entonces como bienes públicos, que también se financian con fondos estatales.

En segundo lugar, los fondos del Estado contrarrestan la desigualdad existente entre los partidos que representan los intereses de sectores con importantes recursos financieros y los que atienden las demandas de ciudadanos menos pudientes, de manera tal que promueven la igualdad de oportunidades. Por último, con una financiación estatal al menos parcial, se es menos propenso a aceptar el dinero de la corrupción. Quien dispone de fuentes legales de financiación ya no necesita recurrir tanto a las ilegales. Desde luego, la financiación estatal no garantiza la ausencia de subvenciones inadmisibles a los partidos. La sola situación de competencia supone un estímulo, que lleva a obtener otros fondos más allá de lo legalmente permitido.

La financiación estatal es necesaria para alcanzar una democracia sustentada en los partidos, pero no garantiza por sí sola la igualdad de oportunidades en la política.



III. Alternativas de instrumentación

Para la financiación de los partidos políticos, hay diferentes enfoques reguladores, que pueden presentarse como dos alternativas (1 y 2).

1. Modelo separado o unificado para la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales

La primera opción consiste en determinar si habrá una financiación estatal separada (que defina, por un lado, la actividad partidaria general y, por el otro, la actividad de la campaña electoral) o configurada como una única asignación (que comprenda ambas actividades).

a) Modelo separado

El modelo separado prevé el otorgamiento de fondos del Estado para las campañas de los partidos (y demás agrupaciones electorales). Dado que la presentación de candidatos para los comicios es una tarea partidaria esencial, el dinero público va dirigido al acto central de la democracia: las elecciones. Independientemente de ello, los partidos pueden obtener apoyo para su actividad general.

Un típico instrumento del modelo separado es entonces la concesión de fondos para partidos, agrupaciones electorales y/o candidatos individuales. Muchas veces también se otorgan espacios gratuitos de propaganda en la radio. Y frecuentemente se imponen *límites en los gastos de campaña*. Este tope apunta directamente a promover la anhelada igualdad de oportunidades en la competencia política. Además, se establecen regulaciones que condicionan el acceso a los fondos públicos de campaña y definen los criterios de distribución.

b) Modelo unificado

En lugar de asignar fondos estatales destinados de forma separada a la campaña electoral, también existe la posibilidad de financiar a los partidos para todas sus actividades políticas. Hay varias razones que justifican este enfoque:

- Los partidos hacen propaganda permanentemente para atraer a los electores y buscan mostrar sus ventajas siempre (no solo en los periodos electorales). En cierta medida, la división entre actividad partidaria general y campaña electoral resulta artificial.
- Si se intenta tratar por separado la financiación de la campaña electoral, surgen problemas de delimitación: ¿cuál es la actividad partidaria general y cuál es la campaña electoral? Quienes trabajan en un partido, no solo atienden sus asuntos generales, sino que también se ocupan efectivamente de la contienda electoral. Lo mismo ocurre con el uso de los locales partidarios, etc. Por ejemplo, los folletos de propaganda pueden imprimirse y pagarse antes de que se inicie oficialmente el periodo electoral. Estas dificultades no aparecen con el modelo unificado.

Dentro del modelo unificado, el tema de los límites en los gastos se torna más ajeno. En este caso, solo es necesario establecer regulaciones generales para determinar qué agrupaciones accederán a los fondos del Estado y qué criterios de distribución deberán aplicarse.

2. Regulación de entradas o salidas

Otra opción consiste en enfocar las finanzas partidarias desde el punto de vista de los ingresos o de los gastos.

a) Regulación de entradas

La regulación de entradas aborda las finanzas partidarias exclusivamente desde el punto de vista de los ingresos. Por un lado, se definen las particularidades de la financiación estatal, pero sobre todo se pone el eje en las fuentes privadas, que quedan sometidas a una regulación y a diferentes limitaciones. Los típicos instrumentos reguladores incluyen en este caso la obligación de los partidos de dar a conocer sus ingresos, la prohibición de aceptar dinero proveniente de determinadas fuentes y otras normas dirigidas a lograr una mayor eficacia de estos dos instrumentos centrales (por ejemplo, la prohibición o limitación de las donaciones en efectivo).



b) Regulación de salidas

Los mecanismos de regulación de las salidas se centran en los gastos de los partidos. Aquí también aparecen límites en forma de tope. Para su instrumentación se requieren normas contables específicas, que suelen exigir asimismo la apertura de cuentas especiales (sobre todo, para las campañas electorales).

El principal problema de una regulación de las salidas radica en el esfuerzo burocrático que demanda y en la dificultad para controlar que se respete el límite de gastos. ¿Cómo se puede determinar con certeza quién paga el combustible de un candidato que utiliza un vehículo durante su gira electoral? Dentro de los gastos, ¿se deben contabilizar eventualmente los servicios de chofer?

3. Combinación de los modelos

En la realidad de los países democráticos, estos marcos regulatorios suelen estar entrelazados: hay una *combinación de enfoques* que conlleva una *mezcla de instrumentos*. Aun cuando se opte por una regulación de las salidas, existen buenos motivos para regular al mismo tiempo las entradas. Aquí los enfoques se presentan de manera separada solo para explicar el tema con mayor claridad.

IV. La regulación alemana

1. Modelo unificado

La legislación alemana se opone a financiar la campaña electoral por separado. Los partidos reciben fondos estatales para la totalidad de sus gastos y deben costear la campaña con parte de ese dinero. Se prescinde así de los topes de gastos, incluso en la etapa electoral. Esto se basa no sólo en los motivos mencionados (v. apartado III.1), sino también en la idea de que los partidos deben tener libertad para posicionarse mejor en la competencia mediante sus esfuerzos. Los aportes propios de los partidos y sus seguidores son muy bienvenidos, ya que reflejan el eco positivo que encuentra un partido en sus simpatizantes. Se espera entonces que la competencia democrática genere

diferencias entre los partidos y que tenga incidencia el compromiso de los adherentes (incluido el de tipo financiero, controlado naturalmente mediante la regulación de los ingresos).

En Alemania, el modelo de financiación unificada hace una excepción para la propaganda electoral en radio y televisión. Los partidos tienen derecho a espacios gratuitos en los entes públicos de radiodifusión y en las estaciones privadas; solo deben cubrir los costos propios de la emisión. Los espacios propagandísticos se ceden conforme al principio de la “igualdad de oportunidades escalonada”, que considera el resultado de los partidos en las elecciones precedentes. Este concepto merece ser debatido. Por un lado, el resultado en las elecciones precedentes se toma como parámetro para asignar tiempos de propaganda dirigida a los comicios siguientes, algo que contradice la idea de que la competencia se renueva en cada votación. Por otra parte, se busca evitar una distorsión en la situación preexistente de competencia partidaria: si los espacios en los medios se distribuyeran con una estricta equivalencia, las organizaciones con escaso número de seguidores aumentarían su importancia gracias a los fondos estatales y obtendrían una bonificación inaceptable.

2. Regulación de entradas

La legislación alemana en materia de financiación partidaria se limita a regular los ingresos. Por lo tanto, tal como ocurre en el modelo unificado, no hay límites para los gastos. La regulación pone énfasis en la obligación de dar a conocer públicamente los ingresos de los partidos. Esto se complementa con la prohibición de recibir dinero proveniente de determinadas fuentes (ver abajo, 4. b).

3. Financiación parcial estatal

Los partidos políticos de Alemania reciben fondos del presupuesto del Estado, que se otorgan en función de dos criterios (a) y están sujetos a un límite máximo relativo (b) y otro absoluto (c). Además, los partidos se benefician de las subvenciones públicas asignadas a los bloques parlamentarios (d).



- a) Por un lado, la financiación estatal se rige por el éxito electoral previo. Por cada voto conseguido en los comicios parlamentarios realizados a nivel europeo, federal o de estado federado, los partidos reciben 0,70 euros. Dentro de la financiación a los partidos, esta es la parte que obtienen *por votos*.

Además, los partidos reciben 0,38 euros por cada euro que hayan percibido como cuota o donación. Dentro de la financiación estatal a los partidos, esta es la parte que obtienen *por aportes*. Lo que subyace detrás de esta regulación es la idea de que los partidos deben ocuparse de los ciudadanos más allá de las elecciones y de que el eventual aporte de dinero de los ciudadanos representa una medida válida de ese esfuerzo. El objetivo es evitar que los partidos existan por sí solos, alejados de los ciudadanos y alimentados únicamente por los recursos del Estado. Por este motivo se establece el límite máximo relativo (ver b).

Tienen derecho a percibir estos fondos los partidos que en las elecciones parlamentarias hayan obtenido por lo menos 0,5% de los votos (a nivel europeo o federal) o 1% de los votos (a nivel de estado federado).

- b) Límite máximo relativo:

Sin embargo, los fondos estatales computados de acuerdo con estos criterios de distribución sufren un recorte cuando los partidos no obtienen recursos propios en igual medida; a lo sumo, la mitad de sus ingresos totales pueden provenir de las arcas públicas. Existe aquí un “límite máximo relativo”. De este modo, los partidos se ven forzados a ocuparse de los intereses y las demandas de los ciudadanos. El límite máximo relativo apunta así a asegurar el arraigo de los partidos en la sociedad.

Se trata en principio de algo lógico. No obstante, cabe preguntarse si todos los tipos de ingresos considerados como aportes propios de los partidos pueden servir como indicio de un arraigo social. Por ejemplo, dentro de este rubro se incluyen las contribuciones especiales que hacen los representantes parlamentarios a

sus partidos. Pero esto, lejos de expresar un anclaje social, no es más que una consideración duplicada del éxito electoral: con muchos votos surgen representantes parlamentarios, que a su vez efectúan pagos especiales.

- c) Límite máximo absoluto:

Existe también un límite absoluto, que define un tope para la financiación estatal a los partidos. En Alemania, la ley establece para este concepto una suma fija máxima, que actualmente asciende en total a unos 150 millones de euros por año. Se busca así evitar que los partidos se procuren un autoabastecimiento excesivo en el Parlamento (las decisiones sobre la financiación a los partidos son decisiones que involucran intereses propios). Esta suma solo puede ajustarse en función de la evolución del índice de precios.

- d) Digresión: financiación a los bloques parlamentarios:

Los bloques partidarios presentes en los parlamentos alemanes reciben fondos estatales —con valores nada desdeñables— por su trabajo legislativo. Para justificar el desembolso, se aduce que los bloques forman parte de las cámaras y cumplen allí tareas propias del Estado (aunque no resulta sencillo delimitar las tareas de los bloques y las de los respectivos partidos). La tendencia actual muestra que los bloques cuentan con recursos financieros relativamente altos, mientras que el límite absoluto se refleja en una cierta escasez de fondos para los partidos. Esto alienta a trasladar ilegalmente recursos de los bloques a la propaganda partidaria.

4. Financiación privada

Los fondos propios de los partidos se conforman a partir de las cuotas recaudadas (a), las donaciones recibidas (b) y otros ingresos obtenidos. Este último ítem comprende las ganancias derivadas de la venta de folletos, entradas a eventos y otros rubros similares. Debido a su escasa importancia, los fondos en cuestión no serán analizados en el siguiente segmento.



Entre los partidos alemanes, el SPD tiene participaciones considerables en empresas propias (sobre todo, en el sector de prensa). De allí también obtiene ingresos, aunque esos beneficios provenientes de la actividad económica siguen siendo muy inferiores a los percibidos por otros conceptos.

a) Cuotas

Dentro de las fuentes de financiación privada, la menos problemática proviene de la cuota de los afiliados. Todos los partidos reciben de sus miembros ese pago, con el que alcanzan sumas nada despreciables. El valor de la cuota depende de los ingresos de los afiliados. No obstante, la sinceridad de los miembros partidarios a la hora de declarar sus ingresos no siempre es la misma.

Además, los partidos piden a sus representantes parlamentarios que realicen su propia contribución, que adopta la forma de una cuota de mandatario. Quien logró alcanzar un cargo electoral gracias al esfuerzo de toda la organización debe ceder al partido una parte de la dieta. Según la agrupación, los aportes mencionados oscilan entre 500 y 1.500 euros por mes para un diputado del Bundestag. Dentro de los ingresos totales de un partido, estas contribuciones tienen un peso variable, con una proporción que va desde aproximadamente 7% hasta 20%.

El valor total de estas cuotas se publica en el informe obligatorio de rendición de cuentas de los partidos. Este documento es fundamental, ya que permite establecer tanto la proporción de “aportes” como el “límite máximo relativo” y constituye así un elemento necesario para calcular las asignaciones que debe dar el Estado a los partidos.

b) Donaciones

Alemania optó por el sistema de financiación partidaria que regula las entradas. En este esquema, las donaciones representan un punto clave.

■ El núcleo de la regulación alemana es la obligación de registrar las donaciones (y cuotas de

mandatarios) superiores a 1.000 euros anuales, indicando el nombre y los datos del donante en el informe de rendición de cuentas, que luego debe publicarse. Si alguien realiza varias donaciones en un año, los montos correspondientes se contabilizan de manera conjunta. La misma Ley Fundamental establece que es obligatorio dar a conocer públicamente las finanzas partidarias, lo que incluye ingresos, gastos y patrimonio. En este caso, la mayor atención se centra en las donaciones. La divulgación de los datos de los grandes donantes busca limitar o anular su influencia negativa sobre la política. La idea que subyace es la siguiente: si los ciudadanos saben quién ha donado grandes sumas a un partido, pueden evaluar si esa enorme cantidad de fondos percibidos no obligan al partido a mostrarse complaciente frente a los intereses del donante. A modo de ejemplo inventado, si un ambientalista aboga por la imposición de una velocidad máxima en las rutas, cuestionará a su partido si se entera de que ha recibido muchísimo dinero de Porsche. En verdad, la imagen de un partido puede verse muy perjudicada si acepta una donación por un monto extraordinario y poco tiempo después, posicionado desde el oficialismo, aprueba en el parlamento una ley que favorece claramente los intereses del donante. Para limitar la influencia de los grandes capitales, la regulación alemana procura que los ciudadanos estén al tanto de las donaciones y puedan reaccionar en consecuencia, y que los partidos se atengan a ello.

■ La legislación alemana no establece un tope para las donaciones a los partidos. Tanto los individuos como las empresas pueden darles sumas ilimitadas de dinero. Esto no deja de ser problemático. Sobre todo, hay fuertes cuestionamientos a las donaciones realizadas por organizaciones. Cabe observar, por ejemplo, que las donaciones a los partidos son un medio de participación política, pero las empresas no tienen derecho a voto y recurren a esas contribuciones para poder incidir con peso propio en el campo político. Además, la concreción de este tipo de donaciones depende de aquellas personas de la organización que tienen poder de decisión en temas financieros. Con



el dinero de la organización, sus preferencias políticas pueden adquirir una influencia que jamás lograrían de forma personal. Por lo general, las donaciones de las empresas alcanzan cifras superiores a las de los individuos. Es por ello que muchos países limitan o prohíben por completo este tipo de prácticas empresariales.

La legislación alemana se opone a establecer dichos límites. Considera que el dinero, sobre todo en el ámbito de la política, está sometido a la ley hidrológica: al igual que el agua, el dinero siempre encuentra un camino. Si se impusiera una prohibición, el dinero seguiría circulando, pero lo haría sin visibilidad ni control ciudadano. De este modo, en Alemania se optó por la segunda mejor solución, con la esperanza de que las grandes donaciones a los partidos al menos se hagan públicas. Después de algunos escándalos significativos en torno de la financiación partidaria, la sensación es que hoy realmente se acepta esta regulación jurídica. Tanto los partidos como los (potenciales) grandes donantes temen convertirse en el centro de un escándalo público por violar las normas de transparencia.

- El segundo pilar de la regulación alemana en este sentido es la *prohibición de recepción*: los partidos no pueden aceptar donaciones provenientes de determinadas fuentes, entre las cuales se cuentan los agentes anónimos (que invalidarían el principio de transparencia), las instituciones públicas y las empresas en las que el Estado tiene una participación superior a 25%. Hay dos motivos que explican esta restricción: por un lado, la idea es que no se eluda el sistema de financiación estatal a los partidos, con sus límites absolutos y relativos; por otra parte, las donaciones efectuadas por quienes directa o indirectamente se encuentran bajo la órbita del Estado conllevan el riesgo de que esas fuerzas políticas situadas en el poder aprovechen la vía para hacerle llegar dinero al propio partido. En tal caso, los partidos de la oposición no tendrían igualdad de oportunidades. Otros “frutos del árbol prohibido” son las donaciones del extranjero y las que se realizan con un claro interés, con el fin de obtener o por haber obtenido como

contraprestación un determinado beneficio económico o político. La lista de donaciones tabú también incluye a las provenientes de asociaciones profesionales que se limitan a remitir dinero de empresas.

Por último, un partido político no puede aceptar donaciones en efectivo por valores superiores a 1.000 euros. Se trata de otra medida que apunta a hacer públicas las entradas de dinero. Los afiliados están obligados a entregar a los responsables financieros del partido cualquier donación obtenida, para que cada una de ellas figure en el informe de rendición de cuentas. La regulación busca evitar así la caja “en negro”. El incumplimiento de esta obligación se sanciona con multa o prisión (ver también 6. d).

El *concepto de donación* se toma en un sentido amplio. Abarca no solo el pago de dinero, sino también la concesión de ventajas con valor monetario (sobre todo, la exención de obligaciones de pago o la asunción de los costos correspondientes a eventos u otras acciones útiles para el partido). En síntesis, podría decirse que se aplica un concepto *económico* de la donación. Una condición necesaria para todas las donaciones es que deben ser voluntarias y sin contraprestación del partido.

c) Una cuestión pendiente: la esponsorización

Las prestaciones de la “esponsorización” siguen siendo un problema sin solución en Alemania. Bajo este esquema, el partido recibe un pago de dinero o una prestación gratuita (por ejemplo, una empresa le cede vehículos para una convención o asume el servicio de *catering* proporcionado a los delegados). No se trata de una donación, porque la empresa recibe a cambio una *contraprestación*: la presentación publicitaria en el evento partidario, que busca que los concurrentes se identifiquen con el patrocinador. Desde la perspectiva de la empresa, la esponsorización puede ser considerada como una especie de acción publicitaria, que –al igual que otras– debe ser pagada. Desde la perspectiva del partido, se trata de una actividad económica, que vende posibilidades de presentación. En consecuencia, los ingresos obtenidos se



registran en el informe de rendición de cuentas como el producto de una actividad económica.

Esto es complicado, porque la esponsorización abre la posibilidad de realizar donaciones *ocultas*. Resulta difícil medir si las prestaciones del partido guardan proporción con la contraprestación de la empresa. No existen en este caso precios comparativos. Además, lo sospechoso es que los gastos de patrocinio asumidos por la empresa son desagradables como gastos de funcionamiento, algo que no está permitido en el marco de las donaciones a los partidos. Se requiere entonces una regulación específica para la esponsorización, que obligue a publicar los datos y prohíba aceptar dinero proveniente de determinadas fuentes, como ocurre con las donaciones.

d) Digresión: donaciones a los representantes parlamentarios

La igualdad de oportunidades políticas puede verse amenazada no solo por el pago a los partidos, sino también por el que se destina a los representantes parlamentarios. Por lo tanto, también hay disposiciones jurídicas para definir qué cosas están autorizados a recibir los legisladores. Está prohibido otorgarles una donación con la expectativa de que el parlamentario luego apoye los intereses del donante. Se trata en principio de una regla bastante obvia para evitar la corrupción. Además, dentro de un espectro preventivo más amplio, no se permite que los representantes parlamentarios acepten dinero ni prestaciones monetarias sin que se contraponga una adecuada prestación propia, lo que supondría, por ejemplo, la existencia de relaciones laborales ficticias.

Los representantes parlamentarios pueden recibir donaciones, pero su aceptación está sujeta a normas de transparencia similares a las de los partidos. Por ejemplo, si el monto supera los 5.000 euros en un año, los legisladores deben notificar al presidente del Bundestag, quien a su vez debe dar a conocer públicamente los casos que sobrepasan los 10.000 euros. Las prohibiciones que impiden a los partidos aceptar donaciones también rigen para los representantes parlamentarios.

5. Instancia de control

En Alemania es el presidente del Bundestag quien verifica que se cumplan las reglas de financiación de los partidos. Recibe los informes de rendición de cuentas (que en el seno interno de cada partido han sido certificados previamente por auditores), los publica con sus propias observaciones, controla que se respeten los requisitos de transparencia e impone sanciones a los partidos que violan las normas. Por último, el presidente del Bundestag dispone que se realicen los pagos a los partidos en el marco de la financiación estatal.

El presidente de la Comisión Federal Electoral, por su parte, solo es responsable de organizar y supervisar los comicios y no interviene en el tema de la financiación a los partidos.

Se puede discutir si el presidente del Bundestag es una instancia adecuada de control. Desde una posición crítica, cabe observar que se trata de un político y, por ende, de alguien cercano al ámbito partidario. Sin embargo, una democracia basada en los partidos debe seguir exigiendo que los cargos públicos ocupados por representantes de las agrupaciones sean ejercidos de forma neutra y en beneficio del interés común. A la vista de lo ocurrido con el presidente del Bundestag como supervisor financiero, en Alemania esto parece haber funcionado; seguramente el éxito también tiene que ver con que su tarea se encuentra desde hace años bajo un estricto control público.

No obstante, se considera la posibilidad de asignar el control a otra instancia. Quienes más han abogado por esta idea son los presidentes del Bundestag de los últimos años, que se resisten a tener que imponer eventualmente penas a los partidos. Como órgano de control, se piensa en el Tribunal Federal de Cuentas; menos adeptos encuentra la opción de crear una instancia propia para las finanzas partidarias, como las que existen en otros países.

Alrededor del año 2000 Alemania se vio conmovida por un grave escándalo en torno de la financiación de la política, que luego dio lugar a un gran interés público por el dinero que reciben los partidos. Un periodismo crítico observa



las finanzas partidarias y analiza los informes de rendición de cuentas para detectar incongruencias y posibles violaciones a las normas jurídicas. Este parece ser el control más efectivo.

6. Sanciones

Las normas jurídicas se infringen; podría incluso afirmarse que solo son necesarias porque lo que exigen no se cumple espontáneamente. Para que las normas se respeten, es necesario imponer sanciones ante un posible incumplimiento. Esto es válido también para la financiación de los partidos políticos, en cuyo terreno la ley alemana prevé cuatro tipos diferentes de sanción.

Si un partido ha recibido de las arcas públicas más dinero del que le corresponde, se reclamará la devolución de esos fondos. Dado el caso, el exceso será compensado en el momento de realizarse el pago siguiente a los partidos.

Dentro de la legislación alemana de financiación de los partidos, el instrumento más importante es el informe de rendición de cuentas. Si el informe contiene datos incorrectos, al partido se le aplicará una multa igual al doble del valor de los datos incorrectos. Si hay datos incorrectos sobre el patrimonio, se impondrá una multa igual a 10% de los valores patrimoniales indicados erróneamente.

Si un partido ha aceptado donaciones prohibidas o no ha publicado donaciones en el informe de rendición de cuentas, se le impondrá también una multa igual al doble del importe no publicado. Si un partido ha aceptado una donación proveniente de fuentes ilegales, deberá además entregar lo recibido.

Estas sanciones se aplican directamente al partido (¡sin que presupongan su culpabilidad!). Se trata de una obligación que debe cumplirse estrictamente. Dado que no es necesario demostrar la culpabilidad, el partido se encuentra bajo presión y debe hacer todo lo posible para evitar errores en el informe de rendición de cuentas. De nada le sirve argumentar que sus miembros estaban mal informados acerca de sus obligaciones.

También puede haber una sanción personal para los miembros del partido que no remitieron a las instancias responsables una donación recibida o que contribuyeron a que hubiera datos ausentes o incorrectos en el informe de rendición de cuentas. En estos casos puede aplicarse una multa o una pena de privación de libertad de hasta tres años.

V. Instrumentos de regulación

Finalmente, conviene volver a echar una mirada a los instrumentos que debe tener en cuenta la política para regular la financiación de los partidos.

1. En el esquema de financiación estatal de los partidos se debe optar entre el *modelo separado* o el *modelo unificado*, lo que determina si se financian las actividades partidarias generales o la campaña electoral (v. arriba, III.1).
2. La *regulación* jurídica de las finanzas partidarias puede enfocarse en las *entradas* o en las *salidas* (v. arriba, III.2). La regulación de las salidas busca promover la igualdad de oportunidades en la competencia, pero debe lidiar con la exigencia de un mayor esfuerzo y, dado el caso, con una menor efectividad del control. También existen modalidades mixtas, que combinan la regulación de entradas y salidas.
3. La *financiación estatal a los partidos* es imprescindible. No debe ser escasa, ya que eso alentaría la obtención de fondos provenientes de fuentes privadas ilegales. Desde luego, todos los partidos deben poder acceder a la financiación del Estado con igualdad de oportunidades y sin grandes obstáculos (v. arriba, II).
4. La financiación a los partidos debe analizarse en relación con la *financiación a los bloques parlamentarios*. En determinada medida hay posibilidades mutuas de sustitución (v. arriba, IV.3.d).
5. Las *normas de transparencia* juegan un papel decisivo en la financiación de los partidos, tanto con respecto a las donaciones como en el tema patrimonial (para las particularidades de



- Alemania, v. IV.4.b). Las donaciones por valores superiores a un determinado tope deben darse a conocer públicamente con el nombre del donante. La supervisión de las finanzas partidarias se basa en el control político llevado a cabo por los ciudadanos, quienes deben estar en condiciones de formarse su propio juicio sobre la posible dependencia de los partidos frente a los aportantes; de tal modo, a través de su decisión electoral, los ciudadanos se convierten en una instancia esencial de sanción frente a los partidos. Para que esto funcione, es necesario que haya una opinión pública crítica en relación con las finanzas partidarias, que puede cristalizarse en las respectivas normas. Cuando un partido infringe una disposición legal, se convierte en una noticia interesante (y en un posible escándalo) para los medios de comunicación. Esta reacción pública tiene un claro potencial disuasorio para los partidos y los donantes. Para una agrupación política, el daño provocado por una mala imagen en los medios puede ser mucho peor que las penas pecuniarias impuestas por el Estado.
6. Los *límites máximos* para las donaciones representan una opción digna de consideración. En el caso de las donaciones empresariales, son muchas las ventajas de establecer esos topes.
 7. El *concepto de donación* debe tomarse en un sentido amplio e incluir cualquier concesión voluntaria de ventajas otorgada a un partido sin contraprestación. En este caso se adopta un enfoque económico (v. arriba, IV.4.b).
 8. Los partidos también están obligados a dar a conocer públicamente los *préstamos* recibidos. Si las tasas son muy inferiores a las habituales, la diferencia con respecto al precio de mercado será considerada una donación. Los préstamos obtenidos bajo las condiciones habituales del mercado revisten asimismo interés porque pueden indicar una dependencia frente al prestamista.
 9. Las donaciones de gran magnitud deben *publicarse oportunamente* para que puedan ser consideradas por los ciudadanos en el momento de votar.
 10. La *prohibición de aceptar donaciones* provenientes de determinadas fuentes es necesaria para evitar diversos peligros (v. arriba, IV. 4.b).
 11. El *alcance de la legislación sobre partidos políticos* no debe ser demasiado limitado. Las organizaciones de su entorno (por ejemplo, las fundaciones afines) deben estar incluidas para evitar que se eludan las normas a través de ellas.
 12. Las disposiciones referidas a la financiación también son necesarias cuando se recurre a instrumentos de la *democracia directa*, sobre todo en casos de plebiscito o referéndum. Se requieren normas de transparencia para las campañas privadas, y cabe pensar además en la posibilidad de asignaciones estatales.
 13. Las *donaciones efectuadas a representantes parlamentarios* deben estar sometidas a regulaciones similares a las que se aplican a los partidos (v. arriba, IV.4.d).
 14. La legislación en materia de finanzas partidarias debe contar con una *instancia de control independiente*. puede ser un organismo público ya existente o una agencia estatal creada específicamente para ese fin. En función del enfoque adoptado, con una regulación más orientada a las entradas o a las salidas, dicha instancia debe estar dotada de mayor o menor cantidad de personal. El control centrado en las salidas requiere un mayor esfuerzo (v. arriba, IV.5).
 15. Es necesario imponer *sanciones* a quienes infringen las normas legales de financiación de los partidos. Si alguien intenta sacar un beneficio ilegal en la competencia, hay que impedir que lo aproveche: no puede haber ventajas fuera de la ley. Por lo tanto, resulta imperioso quitar los beneficios obtenidos ilícitamente y establecer además una sanción, que condene cualquier tipo de especulación y tenga un efecto disuasorio. Estas penas pueden ser aplicadas tanto al partido como a individuos (v. arriba, IV.6).



16. La lucha por el poder libera fuertes impulsos, incluso aquellos que llevan a incumplir la ley. Por lo tanto, los legisladores deben pensar de antemano en los posibles *rodeos* y obturar los que sean previsibles. La legislación sobre los partidos políticos debe tener un carácter receloso.
17. Aun cuando se cuente con una buena regulación jurídica, todo indica que las normas seguirán violándose en el campo de las finanzas partidarias. Por lo tanto, es necesario perfeccionar la legislación pertinente a la luz de la experiencia adquirida.

Sin embargo, lo más importante es saber que las herramientas jurídicas no son suficientes para lograr una competencia política justa e igualitaria. Para promover el cumplimiento de la ley, es necesaria la presencia de una opinión pública crítica e interesada por esas normas, que en definitiva deben convertirse en normas pertenecientes a la cultura política y aceptadas por sus actores. La legislación por sí sola no asegura el cumplimiento de las pautas, pero puede fomentar y respaldar el desarrollo de normas y actitudes sociales.



Acerca del autor

Martin Morlok es profesor de Derecho Público, Teoría y Sociología del Derecho y director del Instituto Alemán e Internacional de Investigación de Derecho de Partidos de la Universidad Heinrich Heine de Düsseldorf, Alemania.

Traducción: Mariano Grynszpan

Responsable

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Brasil
Av. Paulista, 2001 - 13° andar, conj. 1313
01311-931 | São Paulo | SP | Brasil
www.fes.org.br

Friedrich Ebert Stiftung (FES)

La Fundación Friedrich Ebert (FES), fundada en 1925 en Alemania, es una institución privada de utilidad pública comprometida con las ideas de la Democracia Social. Lleva el nombre del primer presidente de la República de Weimar elegido democráticamente, Friedrich Ebert, y es portadora de su legado en cuanto a la configuración política de la libertad, la solidaridad y la justicia social. A este mandato corresponde la Fundación en el interior y exterior de Alemania con sus programas de formación política, de cooperación internacional y de promoción de estudios e investigación.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Fundación Friedrich Ebert (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de la Fundación Friedrich Ebert.