

# Financiamiento de partidos políticos y teoría de juegos

Francisco Javier Jiménez Ruiz



Miguel Ángel  
Porrua



Universidad  
Juárez  
Autónoma de  
Tabasco

# Financiamiento de partidos políticos y teoría de juegos

**M.A. Candita Victoria Gil Jiménez**

*Rectora de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco*

---

# Financiamiento de partidos políticos y teoría de juegos

Francisco Javier Jiménez Ruiz



Universidad  
Juárez  
Autónoma de  
Tabasco



---

MÉXICO • 2005

Esta investigación, arbitrada por pares académicos,  
se privilegia con el aval de la institución propietaria  
de los derechos correspondientes.

La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA,  
participa en la coedición de esta obra al incorporarla  
a su serie CONOCER PARA DECIDIR

Coeditores de la presente edición  
H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA  
UNIVERSIDAD JUÁREZ AUTÓNOMA DE TABASCO  
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Primera edición, octubre del año 2005

© 2005  
UNIVERSIDAD JUÁREZ AUTÓNOMA DE TABASCO  
Av. Universidad s/n Zona de la Cultura  
C.P. 86000 Villahermosa, Tabasco

© 2005  
Por características tipográficas y de diseño editorial  
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor  
Derechos reservados conforme a la ley  
ISBN 970-701-621-3

Queda prohibida la reproducción total o parcial, directa o  
indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previa-  
mente con la autorización por escrito de los editores, en tér-  
minos de la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso,  
de los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO



[www.maporrúa.com.mx](http://www.maporrúa.com.mx)

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

*Dedico esta obra  
a las mentes inconformes  
con el actual estado de la ciencia política  
y que buscan innovar en la disciplina.*

Hasta hace poco tiempo combinar en una misma oración las palabras política y dinero resultaba un acto de mal gusto. A menos, claro, que se denunciara a los dueños del capital que de paso poseían los resortes del poder político. En ello coincidían lo mismo las derechas que las izquierdas. La acusación apuntaba hacia un viejo tema que nunca nos deja del todo: cuando vocación, la política es la actividad más pura y plena a la que se pueda dedicar el hombre.

Me refiero a una labor que, se dice, nos vincula con el vecino, que festeja nuestra naturaleza como seres sociales. Consagrarnos a la cosa pública o al menos participar en ella de vez en cuando nos obliga a actuar desinteresadamente. No por casualidad el personaje más aplaudido de la política es el voluntario, lo mismo da si pega afiches en la calle que si se ofrece a salvar a un pueblo al borde del precipicio.

Sigo en el mismo tenor: el dinero nos exige, en cambio, a asumirnos como individuos. Esto supone la quiebra de las relaciones puramente solidarias entre los seres humanos. La convivencia encuentra su único y poderosísimo cimiento en el interés privado. La confianza, el vínculo social básico, existe siempre y cuando dos partes pueden avanzar su utilidad sin la intromisión perniciosa del otro. Esto es lo que comúnmente se llama con cierta predilección, por el eufemismo, un pacto entre caballeros. La ganancia individual no tiene sino una comprobación empírica: la acumulación en metálico. En resumidas cuentas: conseguir y gastar dinero es un síntoma inequívoco de los falsos valores que surcan nuestra sociedad.

\* Rectora de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.

Así, la política debería pertenecer al ámbito de los ideales y el dinero al de una materialidad que raya siempre en lo prosaico. Lo irónico del caso es que la economía es la insignia de la modernidad. Negarla o negar sus principios equivale a describir al mundo en que vivimos con una venda cubriéndonos los ojos. Sumo y sigo: no podemos olvidar que con la economía avanzó la racionalidad (el cálculo minucioso de cada una de nuestras acciones) como fundamento de una nueva forma de organizar la sociedad. Esa manera que llamamos comercio y que lleva aparejado una palabra tan popular como vilipendiada, “progreso”.

La ciencia política apenas si se ha desembarazado del prejuicio que aparta a la política del dinero, como aquel que aísla a su hija del leproso. No son muchos los textos clásicos que enfrenten la inexorable relación entre la política y el dinero. Al pensar en ejemplos me vienen a la mente, más bien, trabajos literarios. Basten dos novelas de Malraux: *Los conquistadores* y *La condición humana*, nos descubren la tortuosa relación entre el dinero y la política. Para financiar al partido, para pagar la revolución es necesario moverse entre los personajes más siniestros de los bajos fondos, mal que bien semejante experiencia termina por viciar a los seres de buena voluntad.

Desde una perspectiva ideal se persigue el dinero para no tener que pensar más en él, para asegurar la libertad o de plano liberar a nuestros semejantes de ese ilusorio vínculo social. En la vida, nos cuenta el escritor, el dinero y el poder que lo sigue como hermano inseparable son los que se imponen. El dinero termina convirtiéndose en un fin en sí mismo y las ideas pasan a un demagógico segundo plano.

En ese sentido, los personajes emblemáticos de Malraux apuestan por la aventura, un estado de espíritu que se reconoce por una sonrisa sarcástica, sólo así se puede resistir la podredumbre en la que tiene que vivir el revolucionario de tiempo completo, el político profesional de cualquier signo ideológico.

Si en la ciencia política clásica el tema de la financiación no derramó demasiada tinta, sí que tiene interés entre los políticos de carne y

hueso. En la picaresca de los hombres públicos abundan frases al estilo de aquella que hizo fortuna entre nosotros: “político pobre es un pobre político”. Y qué decir de ese otro dicho de cierto consultor estadounidense pronunciado tan pronto un ciudadano reveló sus candorosas aspiraciones: “Money- get it early, get as much as you can.”

Es un alivio saber que la ciencia política comienza a abandonar los viejos prejuicios y planta cara a uno de los grandes problemas contemporáneos. ¿Cómo es que se financia la política? Ya nadie puede huir de un asunto tan tajante como definitivo. Hacer política es profundamente oneroso y, además, según la lógica de la actividad desinteresada, debería ser poco redituable. En ese sentido sólo los filántropos o los suicidas podrían consagrar su tiempo a la *República*.

Nadie se pregunta de qué se mantiene el Estado, la respuesta es bastante obvia. Cuando nos interrogamos sobre la financiación de la política estamos, consciente o inconscientemente, pensando en aquellos ciudadanos que apenas aspiran a llegar al gobierno. El dictador dispone de recursos ilimitados, confunde las arcas del Estado con la cartera propia. No es casualidad, pues, que al pensar sobre dinero y política estemos cavilando sobre la democracia. En nuestro tiempo, la participación ciudadana tiene su frontera última en el dinero disponible.

Según la ley todos tenemos el derecho a elegir y ser electos, en la práctica todos podemos elegir pero sólo los que tienen recursos económicos pueden ser electos.

A nadie debe extrañar que la visión altruista de la política choque con la realidad de todos los días. Lo que es peor: semejante visión pone en entredicho la legitimidad de nuestras democracias. Cada vez que el dinero y la política se encuentran (y esto sucede muy seguido) nos encaminamos a los pantanosos terrenos de la corrupción y de la injusticia.

Los políticos se ven en la imperiosa necesidad de vender su alma al diablo.

A cambio de los dineros suficientes para lograr el favor de las urnas, prometen las miles de su puesto público al mejor postor. Esto

lesiona a la democracia pero también al mercado, las reglas del juego se enturbian, ya no todos parten de las mismas condiciones de equidad. La injusticia nace cuando el político con la cuenta de banco más abultada logra llevar su mensaje al mayor número de ciudadanos, poco importa si sus argumentos son los mejores.

En los días que reinan los medios de comunicación electrónica y el *marketing*, la política es por fuerza una operación comercial. Gracias a los estudios de Gary Jacobson la intuición es ya una verdad científica: el presupuesto de un político influye decisivamente en el resultado de los comicios.

Hasta ahora el problema de la financiación de la política y con especial interés el de los partidos, como vehículos privilegiados para la participación ciudadana, apenas tropieza con balbuceantes respuestas normativas. Desde que en 1867 se prohibió a los empleados del gobierno norteamericano “solicitar” contribuciones a los trabajadores de los astilleros hasta la legislación al respecto en las democracias emergentes, todos los intentos son apenas paliativos a una crisis profundamente severa. El flanco más débil de la democracia tiene que ver con su financiación. En esto se parecen los países más disímiles. De Alemania a Nicaragua prevalecen los mismos malestares: ¿Quiénes y con qué intenciones invierten su dinero en las campañas políticas?, ¿es justo que el Estado gaste dinero en partidos y políticos que apenas representan al electorado?

Es indispensable encontrar réplicas antes que la democracia quede desprestigiada por su propia realidad. Los escándalos políticos en los últimos años suelen echar raíz en las ciénegas de la financiación política. De Nixon a Bejarano, los hombres del poder suelen desmoronarse cuando se descubren sus turbias relaciones con el dinero.

Si a principios del siglo XXI, Maurice Duverger volviera a escribir sobre los partidos políticos tendría que dedicar al tema de su financiación la mayor parte del trabajo, esto a diferencia de lo hecho en su texto clásico de principios de los años cincuenta, en que apenas se refería al asunto y nada más de refilón. Ya Norberto Bobbio

en *El futuro de la democracia* dio algunas claves sobre cómo repensar a los partidos políticos.

Hablaba, por ejemplo, de cómo estas organizaciones contemporáneas se mueven en la “lógica privada del acuerdo” y no como antaño en “la pública del dominio”. Los acuerdos no son otra cosa que “contratos bilaterales o multilaterales” que se rigen por el código civil. Las constituciones políticas se guiaban, en contraposición, por actos unilaterales “como son los actos típicos de la relación de dominio”.

Hoy, por lo menos, somos conscientes que en la política como en el comercio lo importante son “las transacciones, las negociaciones, los acuerdos”. Esto nos ayuda a comprender y no rechazar por principio las relaciones entre los partidos y los grupos de presión, los grandes contribuyentes financieros de la democracia.

Esto nos permite concebir, además, que en un tiempo de identidades móviles, los ciudadanos no regalen ni su fidelidad ni una contribución mensual a un cierto instituto político. Los partidos, por su lado, cada elección deben convencer de nuevo al electorado y para ello deben vender su mensaje, invirtiendo sumas millonarias en publicidad e imagen. Las punzantes observaciones de Bobbio que ven la transformación de los ciudadanos en clientes y de los partidos en empresas comerciales nos obliga a volver a tantear nuestra realidad política. La tarea recae en las nuevas generaciones de politólogos.

El lector tiene entre sus manos una de las más informadas contribuciones a este debate. El autor, Francisco Javier Jiménez, joven investigador mexicano, suele decir que hizo apenas una modesta contribución sobre el tema. Yo difiero radicalmente. Este libro tiene todos los elementos para convertirse en un clásico.

No sólo la investigación es exhaustiva, las ideas originales saltan por todas partes. Científicamente es irreprochable. A diferencia de lo que suele suceder a menudo, el autor no usa la realidad para jugar con su teoría. Por el contrario, la teoría que da armazón al libro, la de juegos, ayuda a entender mejor el estado de cosas.

Aquel que se dedique a la materia, encontrará en las páginas de Jiménez dos aportaciones fundamentales. Por un lado, una nueva manera de entender la acción de los partidos políticos según criterios racionales y ya no ideológicos, además, es evidente que la teoría de juegos sale fortalecida: su aplicación es novedosa, le da nueva vida a un cuerpo conceptual que hasta hace poco daba los primeros signos de anquilosamiento.

El lector simplemente interesado en el tema encontrará una de las pocas perspectivas integrales sobre la financiación de los partidos políticos. Aquí no se parte de un supuesto normativo. El autor desmenuza el tema analíticamente y después, sólo después, apunta hacia posibles salidas a semejante encrucijada. Es mi esperanza que este libro encuentre, también, lectores entre los miembros de nuestra clase política.

La financiación de los partidos es una asignatura pendiente de nuestra incipiente democracia. Las buenas intenciones no bastan. Debemos llegar, es cierto, a condiciones de transparencia y equidad en el gasto pero ese es un proceso largo. Es necesario, primero, conocer el tema al dedillo, quitarse la venda y luego comenzar un debate que lleve a una legislación lo suficientemente inteligente para que no quede, como suele suceder en el país, en simple letra muerta.

Es un gran honor para la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco contribuir con la publicación del libro de Francisco Javier Jiménez, a una discusión crucial para el porvenir de la democracia.

## LOS SUPUESTOS

Escribió un político: si los hombres fueran ángeles ningún gobierno sería necesario. Y tenía razón. Como no somos ángeles, edificamos una arquitectura espacial que denominamos sociedad. Inventamos formas de convivencia y expertos que las instrumentarán: los nombramos políticos.

Y los políticos o los que estudiamos su comportamiento, hoy día, tenemos que disertar sobre *el o los temas* del nuevo sistema político mexicano, y esto conduce a una suerte de parada obligatoria en el tema del financiamiento de los partidos políticos.

El impacto sociocultural de la informática y los medios masivos de comunicación, en otras palabras, de la difusión planetaria y al parejo, sincrónica, de la acción de los actores políticos, dibuja espacios de reflexión inéditos. Hoy describir, explicar y analizar los procesos políticos obliga a utilizar cajas de herramientas originales, pero sobre todo, de carácter comprensivo.

La mayoría de los estudios sobre el financiamiento de los partidos políticos carecen de un marco teórico bien definido y ninguno de ellos aborda el objeto de estudio desde la perspectiva de la metodología de la teoría de juegos.

Francisco Javier Jiménez ha trabajado el tema de la financiación de los partidos políticos desde su formación en la licenciatura y la maestría en ciencia política en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

\*Juan Pablo Córdoba Elías estudió la licenciatura, la maestría y el doctorado en ciencia política en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Fue investigador de tiempo completo del Centro de Investigaciones Sobre América del Norte (CISAN-UNAM). Profesor de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Premio Distinción Universidad Nacional para Jóvenes Académicos en el área de Docencia en Ciencias Sociales (2003). Actualmente es coordinador del Seminario Permanente de Análisis Político del Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Más adelante, durante el doctorado en el seminario del profesor Manuel Mella Márquez, en la Universidad Complutense de Madrid realizó un estudio monográfico al respecto. Con relación a la teoría de juegos, Francisco Javier, autor, se inició en la University of Essex, Gran Bretaña, desde 1997 hasta el año 2001, con el doctor Hugh Ward.

El lector tiene en sus manos un producto del trabajo minucioso, exhaustivo y crítico de muchos años. En la introducción metodológica del texto, Francisco Javier Jiménez señala que los objetivos de este texto son los siguientes:

1. Contribuir a la reflexión crítica que sobre el financiamiento 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 variadas formas democráticas occidentales: España, Alemania, Austria, Gran Bretaña, Estados Unidos, Italia, Suecia, Japón, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, y Canadá, así como las últimas experiencias en México y América Latina.
3. Utilizar como métodos de control operativo el comparado y la *metodología de la teoría de juegos, especialmente de las áreas del dilema del prisionero, el juego de la gallina y las estrategias de los juegos cooperativos con información incompleta e imperfecta.*
4. Explicar las bases jurídicas y políticas que sustentan los diferentes sistemas de financiación de los partidos políticos en cada una de las realidades de los respectivos países.
5. Analizar las propuestas de las diferentes fuerzas políticas con respecto a los sistemas de financiación de los partidos políticos.

Al final, el académico, el investigador, el político profesional y cualquier lector interesado en este tema podrán notar que estos cinco objetivos centrales se han cumplido.

La hipótesis que anuda el desarrollo del trabajo afirma:

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 –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—, los Partidos Políticos buscarán adoptar un sistema de financiamiento mixto, para partidos y candidatos, por encima de uno estrictamente público u otro estrictamente privado.

En otros términos, 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.

La hipótesis se constituyó en el hilo conductor de toda la obra. Sin ella no hubiese sido posible la construcción de los dilemas de la financiación privada, pública y mixta en el contexto de la teoría de juegos. La propia hipótesis responde a los presupuestos básicos de las teorías de la elección racional.

La metodología es una de las claves de la obra. El autor optó por la metodología de la teoría de juegos, específicamente en lo relativo a los presupuestos básicos del dilema del prisionero y de los juegos cooperativos y no cooperativos con información completa e incompleta. También se utilizó el *método de control comparado* debido a la naturaleza propia del tema de investigación.

Ahora bien, ¿por qué utilizar teoría de juegos y no otros métodos de control operativo?

Francisco Javier Jiménez sostiene que los actores racionales eligen a partir de un conjunto básico de creencias y preferencias. Una primera opción de juego puede constituir una gran ganancia para el jugador, pero puede que no sea la mejor opción. La más acertada elección la puede constituir una ganancia baja. Estamos hablando de un método flexible que nunca se constituirá en un tamiz metodológico.

El profesor Hugh Ward en su obra titulada *The Theory of Rational Choice* asevera que:

Los seres humanos son psicológicamente complejos, con frecuencia actúan de forma irracional y se mueven en sistemas de significado que son difíciles de entender en su totalidad cuando se contemplan desde la perspectiva de la elección racional, lo cual indica que esta teoría no puede cubrir en modo alguno todos los aspectos de la vida política y, asimismo, que otras formas de abordar la acción también son indispensables.

Los politólogos sabemos que para dar una mayor validez a las teorías de la elección racional es necesario que cuando se apliquen, siempre se tengan en mente cuatro principales corrientes críticas:

- a) las críticas de los partidarios de la teoría de la elección racional quienes insisten en la racionalidad vinculada;
- b) la crítica sociológica, que señala que la teoría de la elección racional desdénia importancia a la estructura social y a las formas de explicación holística;
- c) la crítica del 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 comportamientos psicológicos, y
- d) la crítica de los apóstoles de la ciencia política mayoritaria, basada en la inverosimilitud de los presupuestos y en los fallos de predicción del modelo.

La teoría de la elección racional es un práctico conjunto de métodos y utensilios de investigación que puede añadirse al conjunto de herramientas de los politólogos. Su posición es similar a la de las técnicas estadísticas, que resultan apropiadas para diferentes tipos de datos. En suma, no se trata de un paradigma teórico independiente, sino un conjunto de instrumentos que sirven para interpretar la realidad política.

Hasta cierto punto, esta caja de herramientas sirve para construir “modelos matemáticos de explicación teórica” útiles.

Muchos teóricos de la corriente principal de la elección racional aceptan el principio del individualismo metodológico, asumiendo que las explicaciones “de fondo” de los fenómenos sociales deberían partir de las creencias y objetivos de los individuos. 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. Por esta razón, *el equilibrio estratégico* es la idea más importante en aquellos juegos en los cuales es imposible un acuerdo vinculante entre jugadores.

La interdependencia estratégica plantea el problema de un posible retroceso aparentemente 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.

Una vez señalado lo anterior, la pregunta obvia refiere cuál es el modelo de teoría de juegos aplicable en la ciencia política.

La respuesta inmediata a esta pregunta es *todos los juegos clásicos*: el dilema del prisionero, el gallina, el debate de los sexos y el dilema del buen samaritano.

Sin embargo, esta respuesta nos lleva a otra pregunta: ¿por qué los politólogos que han utilizado la teoría de juegos usualmente se han limitado al uso de la metodología del dilema del prisionero?

Autores como Amartya K. Sen en *A Game-Theoretic Analysis of Theories of Collectivism in Allocation*, Henry Hamburger en *N-Person Prisoner's Dilemma* y Russell Hardin en *Lumpy Goods and Conservation as Collective Action Game* han sostenido que el dilema del prisionero plantea el problema en su forma más cruda. En el más extremo de los casos, se ha conjeturado que el dilema del prisionero es el modelo de teoría de juegos aplicable.

Sin embargo, Francisco Javier Jiménez apunta que el juego del gallina (*chicken*) es perfectamente ajustable a una amplia clase de problemáticas, incluidos algunos importantes problemas de bienes públicos ambientales –nada menos que el futuro–, y el problema de explicar la decisión de votar, que han sido contemplados con anterioridad en términos del juego del dilema del prisionero.

En el juego del gallina 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 lo tanto ambos jugadores se sentirán tentados a desviarse si el otro mantiene su estrategia minimax.

El juego posee dos equilibrios en estrategias puras pero ambos jugadores manifiestan preferencias antagónicas sobre dichos equilibrios. 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.

En la obra se optó por la aplicación de la metodología del dilema del prisionero por ser la más clara representación de cómo los individuos adoptan decisiones en situaciones estratégicas y de conflicto; así como en el contexto de una competencia perfecta e imperfecta. También se observa un compromiso adoptado con los *juegos cooperativos y no cooperativos con horizonte estocástico, como posibles soluciones estratégicas*.

En teoría de juegos las decisiones de los individuos están interrelacionadas y de ellas resultan las respuestas (*out comes*). *Game Theory* es la teoría de las decisiones interdependientes, cuando las decisiones de dos o más jugadores individuales determinan las respuestas de una situación específica.

El autor asume una posición teórica y epistemológica. Está a favor de una ciencia política que produzca conocimiento, al combinar técnicas cuantitativas –demostraciones matemáticas–, y técnicas cualitativas, en términos de riqueza epistemológica.

El texto opta por una ciencia política que busca un respeto profesional y que para ello se auxilia de los diferentes métodos de control operativo y de una metodología propia.

Rechazando la idea que señala que la ciencia política debe dar prioridad a las formas de producción de conocimiento que utilizan la cuantificación y las demostraciones matemáticas como única vía científica. El autor se declara partidario de la complementación, dada la complejidad de la ciencia política, de utilizar varios enfoques y diferentes métodos de control operativo.

Los presupuestos metodológicos del enfoque de la elección racional suponen que los individuos actúan motivados por lo que cada uno considera que es su propio interés. Todo individuo usa la capacidad racional que posee, para elegir los medios que le parecen adecuados para lograr sus objetivos.

## **LAS CONSIDERACIONES FINALES**

Para eficientar los alcances de la hipótesis central fue necesario elaborar *el dilema* de la financiación de los partidos políticos. Como principal conclusión se presenta la corroboración de la *hipótesis de trabajo*, la cual es aplicable a todos los países estudiados.

La construcción del dilema de la financiación permitió al autor 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 costos 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 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 aquellos que satisfacen a los demás, en lugar de considerarlos como maximizadores de su propio beneficio.

Los sistemas de partidos y regímenes electorales de cada uno de los países analizados son muy diferentes. Responden a tradiciones políticas diversas. 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 partidistas.

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 el caso de los Estados Unidos de América 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. Por su parte 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 gozan de un alto nivel de consolidación. Sin embargo, los

cambios en las tecnologías de movilización de votos y de acceso al electorado (la mercadotecnia y el uso de medios electrónicos de información entre otros) 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 los Estados Unidos de América, dada la rigidez del bipartidismo, la solución a este problema fue enfocada hacia la figura del candidato.

La solución estadounidense 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 partidistas. Asimismo, en este caso, el financiamiento varía en función del tipo de campaña (sea presidencial o 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 cual tiene la ventaja de trasladar el debate a otros campos que no se limiten al 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.

En esta fase, el debate se vincula a las discusiones clásicas del liberalismo anglosajón y que John Rawls aborda de manera, por demás, brillante.

El otro modelo analizado, esto es, el ejemplificado por España y Europa continental, 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 financiamiento 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 lo 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 representaciones generales, los partidos políticos que logran mantenerse en las preferencias electorales de los ciudadanos se benefician ampliamente de las disposiciones jurídicas en materia de financiamiento, incluyendo, evidentemente, a los minoritarios dentro de cada contexto nacional.

El financiamiento público 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.

Colocando 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 periodo de consolidación de las instituciones democráticas. En tal sentido, España es el ejemplo paradigmático de cómo 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 financiamiento de los partidos políticos que depende casi por completo del Estado.

Para 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 (PAC) ha contribuido a cambiar los patrones de financiamiento 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.

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.

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.

Alguien escribió: “la política es el arte de sacarle dinero a los ricos y votos a los pobres con el pretexto de proteger a los unos de los otros”.

*[Ciudad Universitaria a 30 de noviembre de 2004]*

*Strategic situations are a subgroup of social situations. Social situations involve the interaction of individuals; to study and understand social situations, we need a theory that explains how individuals' decisions are interrelated and how those decisions result in outcomes. Game theory is one such theory. It is a theory of interdependent decisions -when the decisions of two or more individuals jointly determine the outcome of a situation. The "individuals" can be persons or collective entities that make consistent choices.*

JAMES D. MORROW<sup>1</sup>

## PREÁMBULO

¿Por qué la mayoría de los estudios sobre financiación de los partidos políticos carecen de un marco teórico; o bien, de una teoría general de la financiación de los partidos y de sus actividades políticas?

La estructuración y formulación de una teoría general de la financiación de los partidos y de sus actividades políticas es una tarea que aún no se ha realizado. Actualmente es imposible pensar en una teoría de este género. La mayoría de los estudios, sobre financiación de los partidos políticos, carece de un marco teórico y ninguno elabora una teoría sobre el tema.

Los expertos se han limitado a realizar estudios descriptivos, pero no teóricos. Existe un gran vacío en esta área de la ciencia política. El problema es grave y preocupante. Quizá sea necesario esperar muchos años para que nazca la teoría general de la financiación de los partidos y de sus actividades políticas.

En Europa occidental y en los Estados Unidos la estructuración del régimen de financiación de los partidos y de las actividades políticas implicó el reconocimiento impostergable, por parte del Estado, de una fuerza política de tal magnitud que de hecho amenazaba con controlar al gobierno mismo.

<sup>1</sup>James D. Morrow, *Game Theory for Political Scientists*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1998, 376 pp.

En este sentido, se ha llegado a plantear que el derecho no reguló a los partidos, sino más bien a la inversa, son los partidos políticos los que se impusieron como fenómeno político y social al derecho mismo, el cual no contemplaba su existencia y mucho menos su financiación. En otras palabras, los legisladores en Europa occidental y en los Estados Unidos no contaban con los elementos teóricos ni con los antecedentes legislativos que inspiraran la creación de una normativa sobre financiación de partidos y actividades políticas. Enfrentaron, pues, dicho problema con un vacío conceptual y jurídico que explica, en parte, los errores y los constantes ajustes realizados en la búsqueda de una legislación justa y a la vez eficaz.<sup>2</sup>

La financiación 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 de la financiación de los partidos políticos habría que diferenciar dos grandes apartados. Por una parte, se debe analizar la financiación que sirve para solventar el desempeño de sus funciones básicas, incluyendo las actividades de administración. Por otra parte, lo relativo a la financiación 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.

La legislación electoral en diversos países, además de establecer la neutralidad del gobierno en los procesos electorales, prevé el otorgamiento

<sup>2</sup>Francisco J. de Andrea Sánchez, "El financiamiento de los partidos y de las actividades políticas: generalidades", *Revista Elector*, año I, número 1, noviembre de 1993, p. 6.

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 pueda detectar la violación a las normas de financiación.

El presente estudio analizará, entre otras cosas, 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 los procesos electorales, 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.

## **OBJETIVOS**

Con esta investigación pretendemos 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. Con el objeto de cumplir con las exigencias académicas básicas, en la investigación procederemos a 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, Irlanda, Luxemburgo, Portugal, Canadá, así como las últimas

experiencias en México y América Latina. El análisis se dará desde la perspectiva metodológica que combine diversos métodos de control operativo, tales como el comparado y el estadístico. *En la investigación se bará uso de la metodología de la teoría de juegos, especialmente de las áreas del dilema del prisionero y las estrategias de los juegos cooperativos.*

El *método de control comparativo* 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, tenemos 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 financiación de los partidos políticos en cada una de las realidades de los respectivos países.

Pretendemos 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.

Analizaremos 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.

## JUSTIFICACIÓN

Un estudio sobre la financiación de los partidos políticos, sustentado en un marco teórico, ayudaría (sólo en parte) a subsanar la gran deficiencia que se experimenta en esta área de la ciencia política. Esta es la justificación principal para desarrollar la investigación que nos proponemos.

De igual manera, la investigación se ofrece como una gran oportunidad para obtener una *formación profesional sólida*. La elaboración de una investigación de esta naturaleza es, ante todo, una experiencia formativa, y ésta, debe ser una importante razón para desarrollarla.

## PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En la historia de la especie humana existe un momento a partir del cual las teorías empezaron a constituirse en elementos fundamentales para la

existencia del hombre. El conocimiento especulativo ha sido la primera fase del avance de la humanidad en los más disímolos campos. Muchos de los avances de la ciencia y la tecnología que hacen la vida más llevadera para el hombre, *se originaron en una teoría*. La teoría es tan sólo la primera etapa del avance. La aplicación posterior de ese conocimiento teórico permitirá comprobar la veracidad de aquel conocimiento que antes de ser aplicado, era únicamente una mera hipótesis.

Con respecto al desarrollo de una teoría general sobre la financiación de los partidos políticos y de sus actividades políticas se ha visto dificultado por varios factores.

El primer problema que dificulta la formación de una teoría general de la financiación de los partidos surge a raíz de que el estudio de este fenómeno corresponde a las ciencias sociales –no obstante que parte fundamental de su contenido se refiere a factores económicos y financieros–, lo cual significa que los problemas que debe resolver una teoría de la financiación de las actividades políticas están íntimamente vinculados con fenómenos sociales que tienen como principal protagonista al ser humano y siendo éste, una compleja mezcla de razón y de emociones, su conducta nunca sigue patrones rígidos y uniformes, lo que impide establecer (como en las ciencias exactas) que ante determinado estímulo, el hombre reaccionará necesariamente de determinada manera.

Esta imposibilidad de predecir la conducta humana, que se ve multiplicada cuando consideramos a la sociedad en su conjunto como objeto de estudio, es lo que hace que las ciencias sociales se enfrenten a problemas de mucha mayor complejidad que las ciencias exactas. Los retos de las ciencias sociales son sumamente complejos y variados.

Si se logra contar con una teoría general sobre la financiación de los partidos y de sus actividades políticas se estará ante la posibilidad de construir un esquema legislativo, en materia de financiación de partidos, que no se vea rebasado por la realidad política, económica y social.

Como puede observarse, contar con una teoría de esta naturaleza es una necesidad categórica del mundo actual.

El estudio de la financiación de los partidos debe ser abordado desde una perspectiva multidisciplinaria. Este campo de estudio no es exclusivo de una de las ciencias sociales. Para lograr elaborar la teoría, ya señalada,

será necesario contar con aportaciones de las diferentes áreas del conocimiento, incluyendo a las matemáticas.

Otro problema al que se enfrenta el estudio de la financiación de los partidos y sus actividades políticas es su relativa reciente aparición en el panorama de las ciencias sociales. La formación de una fenomenología y de una teoría de la financiación de los partidos coincide con una fase en la que el viejo partido de notables es disuelto por el moderno partido de masas<sup>3</sup> y que el primer ensayo de formulación de una teoría constitucional de la financiación de los partidos políticos, va unido a la aparición en Europa del régimen parlamentario de sufragio restringido.<sup>4</sup>

La gran diversidad de los sistemas políticos existentes en el mundo dificulta la aparición de una teoría general de la financiación de los partidos y sus actividades políticas. Esta situación ha llevado a diversos teóricos a sostener que es imposible formular una teoría de esta naturaleza de aplicación universal. Sostienen que la única forma de abordar el tema es considerando a cada partido en particular, dentro del contexto histórico, social y económico en que se originó y desarrolló. Para estos teóricos la diversidad de condiciones bajo las que surgen los partidos políticos imposibilita la formulación de una teoría general.

La aparición de una teoría general en esta materia permitiría la construcción del régimen jurídico ideal para la financiación de los partidos y de sus actividades políticas. Se construiría un ordenamiento justo y eficaz que propiciaría las siguientes condiciones:

- a) permitir el libre juego entre los diversos partidos y candidatos;
- b) prohibir la formación de monopolios del poder político;
- c) fomentar la participación ciudadana en las organizaciones políticas;
- d) garantizar la democracia participativa de los sistemas políticos, y
- e) propiciar la formación de tradiciones políticas con carácter nacional.

Para que el régimen jurídico de financiación de partidos y de sus actividades políticas, además de eficaz, sea justo deberá basarse necesariamente

<sup>3</sup>Pedro Cruz Villalón, "Teoría e ideología del partido político", en *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1977, p. 29.

<sup>4</sup>Pedro Cruz Villalón, *op. cit.*, p. 30.

en una teoría general que aporte los elementos indispensables para poder estructurar un esquema normativo que esté comprobado científicamente.

Si las normas sobre la financiación de los partidos y de sus actividades políticas son violadas constantemente en la realidad, entonces será necesario adecuar sus disposiciones a la realidad política para que sean operativas. Si un determinado régimen jurídico de financiación tiende a favorecer a determinado partido o partidos, aquél deberá ser reformado para que el sistema político promueva la configuración de un Estado de justicia política y social. Pero para poder realizar los ajustes necesarios en una legislación dada, hace falta contar primero con un marco teórico general adecuado y eficaz.

Como el lector ha podido percatarse, en esta investigación se utilizan los conceptos de “financiación de los partidos y sus actividades políticas” porque el estudio no solamente abarca la financiación de los partidos políticos, sino también a los candidatos a puestos de elección popular; y en tercer término, a los grupos políticos intermedios formados para canalizar fondos provenientes de la ciudadanía hacia los partidos políticos. En Estados Unidos estos grupos políticos son denominados Political Action Committees (PAC).

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 como 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<sup>5</sup> supuso la incorporación en los parlamentos de personas no vinculadas con la oligarquía burguesa. Así, la inclusión de parlamentarios pertenecientes a las clases

<sup>5</sup>El voto censitario es aquel que surge en Europa continental al triunfo de la Revolución francesa, en virtud del cual solamente podían votar los varones mayores de edad que fueran propietarios y que pagasen una cantidad monetaria para ejercer su derecho.

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.<sup>6</sup> 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 para el futuro Estado de bienestar, cuya aparición presagia una forma de financiación de los partidos con cargo a los presupuestos generales del Estado.<sup>7</sup>

¿Cuál es el criterio que privó para que se introdujera la financiación pública de los partidos políticos? Fernández-Llebrez argumenta:

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 en parte, por las arcas del Estado al representar intereses no sólo particulares, sino también públicos, penetró 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 las 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.<sup>8</sup>

<sup>6</sup>Fernando Fernández-Llebrez, "La financiación de los partidos políticos: evolución y rasgos principales", en Manuel Mella Márquez (ed.). *Curso de partidos políticos*, Madrid, Ediciones Akal, 1997, pp. 172-173.

<sup>7</sup>Ramón Cotarelo, *Los Partidos Políticos*, Madrid, Sistema, 1985.

<sup>8</sup>Fernando Fernández-Llebrez, *op. cit.*, p. 173.

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.<sup>9</sup>

Un correcto planteamiento del problema exige asumir que la consideración de los partidos como instrumentos públicos y privados ha llevado a distinguir, dentro de la ciencia política, entre financiación privada y pública.

Denominamos 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. Entendemos por pública a la financiación que tiene su origen y articulación de forma oficial, es decir, desde las arcas públicas del Estado.

El planteamiento del problema nos ha permitido establecer las coordenadas en las cuales se mueve nuestro objeto de estudio. Una vez señaladas éstas, estamos en posibilidades de proceder a la formulación de la hipótesis de trabajo.

## HIPÓTESIS

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>10</sup> los partidos políticos buscarán adoptar un sistema de financiación mixta, para partidos y candidatos, por encima de uno estrictamente

<sup>9</sup> *Ibidem*, pp. 173-174.

<sup>10</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.

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.

## LA METODOLOGÍA

En esta investigación pretendemos hacer uso de los siguientes métodos operativos de control:

- a) Teoría de juegos (Game theory/dilema del prisionero y juegos cooperativos), y,
- b) método comparativo.

### *La teoría de juegos no es un paradigma teórico*

Desde este momento deseamos dejar claro al lector que *la teoría de juegos no es un paradigma teórico* y que no intenta dar una interpretación completa y universal de sus objetos de estudio.

Los fenómenos político-sociales son sumamente complejos y su estudio debe estar auxiliado por el uso de muchas teorías, de diversas metodologías de investigación y del uso de los más variados métodos de control operativo.

La teoría de juegos proporciona poderosas herramientas metodológicas que ayudan al investigador a comprender cómo toman decisiones los individuos racionales, en situaciones de conflicto y competencia. Al igual que los individuos racionales, los partidos políticos se ubican en un contexto de competencia (competencia política para estos últimos). La toma de decisiones es un fenómeno complejo que puede ser analizado de manera profunda con el auxilio de las técnicas metodológicas de la teoría de jue-

gos. El análisis que se produce con estas herramientas es sumamente meticuloso, profundo y sistemático. En ocasiones se puede llegar a resultados que parecen obvios, pero que están sustentados en análisis matemáticos y lógicos muy profundos.

Estamos conscientes de que al desarrollar una investigación de tesis doctoral, bajo la perspectiva metodológica de la teoría de juegos, nos estamos exponiendo a una crítica feroz. Es más, es probable que provoquemos tal nivel de polémica que el trabajo “nos estalle en las manos”.

La corriente mayoritaria de la ciencia política se resiste a aceptar a las teorías de la elección racional como útiles instrumentos teórico-metodológicos para la investigación política. Esto los lleva a cometer una confusión cardinal: *creer que las teorías de la elección racional pretenden constituirse en un nuevo paradigma teórico*. Es precisamente en este punto en donde radica el mayor error de los críticos de la elección racional. *Estas teorías no pretenden constituirse en un nuevo paradigma teórico, solamente pretenden ser poderosas herramientas para la investigación*.

También se cree que las teorías de la elección racional tienen como objetivo central reducir la realidad social a una representación numérica, como podría ser una fórmula matemática del orden:

$$P^{-2} = P^1 \times P^3$$

Este es otro grave error. En teoría de juegos las matemáticas sirven para ilustrar cómo los individuos racionales toman sus decisiones con base en un conjunto de creencias y preferencias. No se pretende reducir la realidad a números, sino que solamente se explican momentos muy precisos en la toma de decisiones.

Para dar una interpretación global de los fenómenos político-sociales no basta con la teoría de juegos. Es necesario recurrir a otras teorías y a otros métodos de control operativos. Lo importante es que para abordar esta segunda fase de la investigación, el investigador ya cuenta con la materia prima que le ha proporcionado la teoría de juegos.

Hecha esta aclaración básica y necesaria, estamos en condiciones de abordar los planteamientos y los presupuestos esenciales del método de control operativo denominado teoría de juegos.

## ***¿Por qué utilizar la metodología que proporciona la teoría de juegos?***

La teoría de juegos no ha tenido el mismo impacto en la ciencia política que en la economía. Ken Binmore considera que esta situación tal vez se deba a que la gente se conduce menos racionalmente cuando lo que está en juego son ideas, que cuando lo que está en juego es su propio dinero.

La teoría de juegos se ha convertido en un instrumento importante para clarificar la lógica subyacente de un cierto número de problemas paradigmáticos. La teoría de juegos es altamente útil para explicar las preferencias de los grupos parlamentarios, sobre todo cuando existe disciplina de partido.

En la teoría de juegos los partidos políticos pueden ser considerados jugadores racionales, quienes aspiran a un juego racional. La teoría de juegos recomendaría a cada uno de los jugadores que van a empezar un juego  $G$ , estrictamente competitivo de información perfecta sin jugadas de azar, que si el juego tiene valor  $v$ , las alternativas son fáciles: “Con seguridad cada jugador debería simplemente escoger estrategias puras que le aseguran un resultado no peor que  $v$ . Si un par así de estrategias puras  $(s, t)$  es utilizado, entonces el resultado del juego será  $v$ . Pero debemos tener cuidado al aceptar el par  $(s, t)$  como una solución del juego.”<sup>11</sup>

Los partidos políticos pueden ejecutar el *juego de la financiación*. En este modelo los partidos políticos son los jugadores. Para desarrollar el juego será necesario establecer las reglas.

### ***Las reglas del juego***

Las reglas del juego nos permitirán saber *quién* puede hacer *qué* y *cuándo* puede hacerlo; asimismo, nos señalan *cuánto* gana cada uno cuando el juego ha terminado. La estructura clásica (pero no la única) utilizada en teoría de juegos para expresar esta información se llama árbol. Un árbol es un caso especial de lo que en matemática combinatoria se llama un grafo. Un grafo, en este sentido, es simplemente un conjunto de nodos (o vértices), algunos de los cuales están conectados por aristas. Un árbol es un grafo conexo y sin ciclos.

<sup>11</sup> Ken Binmore, *Teoría de juegos*, Madrid, McGraw-Hill, 1995, p. 46.

También existe una segunda forma para representar los juegos y es mediante matrices binarias. En nuestra investigación utilizaremos esta segunda opción para representar los juegos de la financiación de los partidos políticos.

*¿Cuándo?*

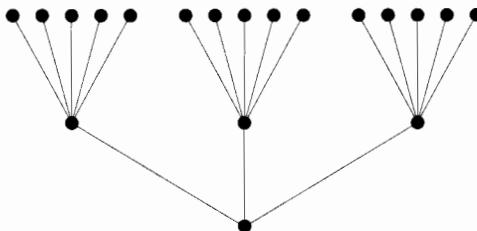
La primera jugada de un juego se identifica con un nodo especialmente marcado del árbol del juego. Éste se suele llamar la *raíz* del árbol.

Una partida del juego consiste de una cadena conexas de aristas que empiezan en la raíz del árbol y terminan, si el juego es finito, en un nodo terminal. Los nodos terminales del árbol corresponden a los posibles resultados del juego.

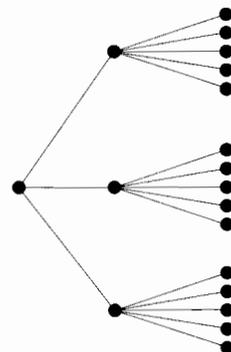
*¿Qué?*

Los nodos del árbol representan las jugadas posibles durante el juego. Los segmentos que salen de un nodo representan las acciones o elecciones posibles en esa jugada.

Forma extensiva del juego  
(Forma de árbol)



Forma extensiva de un juego



## ¿Quién?

A cada nodo no terminal se le asigna el nombre o número de un jugador, de manera que se sabe quién elige en esa jugada.

## ¿Cuánto?

Cada nodo terminal ha de ser marcado con las consecuencias que tiene para cada jugador que el juego termine con el resultado correspondiente a ese nodo terminal.

## Juegos matriciales

La representación de los juegos a través de matrices permite una representación esquemática más sencilla que la utilizada en el sistema árbol; sin embargo, dificulta al lector la percepción de la lógica secuencial que desarrolla el juego, hasta alcanzar determinados resultados. Pongamos un ejemplo:

	T1	T2	T3
S1	(1, -1)	(6, -6)	(0, 0)
S2	(2, -2)	(0, 0)	(3, -3)
S3	(3, -3)	(2, -2)	(4, -4)

Este juego bimatricial representa la forma estratégica de un juego de suma cero porque los pagos en cada recuadro suman cero. La matriz de pagos *A* del *partido político I* y la matriz de pagos *B* del *partido político II* satisfacen por tanto  $A + B = 0$ , o sea  $B = -A$ . Por lo tanto, es redundante escribir los pagos del *partido político II*. La forma estratégica de un juego de suma cero se representa habitualmente por la sola matriz de pagos del *partido político I*. Una matriz así sólo registra los pagos del *partido político I*. Es fácil olvidar que el *partido político II* quiere *minimizar* estos pagos:

	T1	T2	T3
S1	1	6	0
S2	2	0	3
S3	3	2	4

## *¿Por qué las reglas del juego han de ser conocimiento común entre los jugadores?*

Las reglas del juego deben ser conocimiento común entre los jugadores en la teoría de juegos. Las reglas determinan lo que es factible para un jugador. Un jugador queda limitado a escoger el conjunto de sus estrategias en el juego.

Para realizar un análisis en términos de la teoría de juegos es importante *que cada jugador conozca las preferencias y las creencias del otro*. Ambos elementos deben ser *conocimiento común*.

En problemas de decisión unipersonales se asume que los jugadores maximizan sus pagos esperados dadas sus creencias; sin embargo, en un juego las cosas son más complicadas, porque la idea de equilibrio da por supuesto que los jugadores saben algo acerca de cómo razonan todos los individuos.

En los problemas de decisión unipersonales las personas racionales no pueden dejar de aprovecharse del hecho de estar mejor informadas. Sin embargo, grupos de personas pueden empeorar su situación si determinada información se hace conocimiento común.

Es importante decir lo que los jugadores *harían en cada uno de sus conjuntos de posibilidades*. Ya que los jugadores son racionales, las decisiones que tomarían en cada conjunto de posibilidades serían óptimas, dadas las creencias que ellos tuvieran en aquel momento.

### *¿Qué hay que suponer acerca de las creencias de los jugadores?*

Para que las cosas sean lo más simple posible, supongamos que un jugador siempre cree que cada una de las dos informaciones que el oponente puede tener es igualmente probable.

### *¿Cómo saber qué estrategias han de usar los jugadores?*

En nuestra investigación estudiaremos el caso en que cada jugador usa una estrategia “implacable-disparador”. Para entendernos analicemos la

siguiente matriz del *dilema de la financiación de los partidos políticos*, basada en las reglas del *dilema del prisionero*:

DILEMA DE LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS<sup>12</sup>  
(Dilema del prisionero)

		Partido político II	
		<i>Financiación pública</i>	<i>Financiación privada</i>
Partido político I	<i>Financiación pública</i>	(3 , 3)	(0 , 6)
	<i>Financiación privada</i>	(6 , 0)	(1 , 1)

Con esta estrategia, un jugador usa *financiación pública* hasta que ocurre una de las dos cosas siguientes. Una es que el oponente juegue *financiación privada* en alguna ocasión. Un oponente así es castigado con la respuesta implacable de siempre jugar *financiación privada* a continuación. La segunda posibilidad es que se alcance en el juego una etapa “disparador”. Entonces se juega *financiación privada* a partir de esa etapa, independientemente de que el oponente haya sido cooperativo hasta ese momento. En este ejemplo, la etapa disparador es la etapa que el partido político (el jugador) sabe, al alcanzarla, que es la última del juego. Por ejemplo, cuando el conjunto de posibilidades del partido político I es {10,11}, su etapa disparador será 11. Llegar a esta etapa dispara la estrategia *financiación privada* con independencia de lo que haya podido ocurrir previamente.

Si se puede confiar en que los partidos políticos (jugadores) siempre usarán una estrategia *implacable-disparador*, sea cual sea su información, entonces el resultado es un equilibrio. Ningún jugador tendría jamás un incentivo para desviarse.

Esto puede ser ejemplificado de la siguiente manera: un partido político I cuyo conjunto de posibilidades es {6,7}. Si su oponente tiene el conjunto de posibilidades {5,6}, entonces la longitud del juego real debe ser 6. Si ambos usan la estrategia implacable-disparador, entonces el flujo de rentas del partido político I es 3, 3, 3, 3, 3, 0. Si el oponente tiene el conjunto de posibilidades {7,8}, entonces la longitud real del juego es 7 y el flujo de rentas del jugador I es 3, 3, 3, 3, 3, 3, 6. Luego el jugador I

<sup>12</sup> Representación matricial de un juego (la otra opción es la forma extensiva).

consigue  $\frac{1}{2} (15 + 24) = \frac{39}{2}$  manteniéndose fiel a la estrategia implacable-disparador.<sup>13</sup>

*¿Qué puede obtener si se desvía?*

Como le va mejor es al vencer a un oponente cuyo conjunto de posibilidades es  $\{5,6\}$ . Esto es, si se va a desviar, debe planear jugar *financiación privada* en la etapa 5 y siguientes. Esto genera los dos flujos de rentas: 3, 3, 3, 3, 6, 1 y 3, 3, 3, 3, 6, 1, 1. Luego lo más que puede conseguir desviándose es  $\frac{1}{2} (19 + 20) = \frac{39}{2}$ .

El mismo argumento demuestra que ningún jugador tiene nunca incentivos para desviarse de la estrategia implacable-disparador. Pero si implacable-disparador se juega cuando el dilema del prisionero es realmente repetido 10 veces, entonces los jugadores cooperarán hasta la novena etapa. Sólo en la décima etapa el partido político II romperá la armonía jugando *financiación privada*. Entonces el partido político I obtendrá un pago total de 27 y el partido político II obtendrá un pago total de 33. Esto mejora considerablemente el pago de 10 que cada uno consigue cuando la longitud del juego es conocimiento común.

*¿Qué es la noción de equilibrio?*

La noción de equilibrio es vital para la teoría de juegos. Los jugadores racionales usarán estrategias de equilibrio, pero, ¿por qué razón?

Existen dos tipos de respuestas. En primer lugar están las respuestas del tipo *educativo*. Éstas suponen que los jugadores llegan al equilibrio como resultado de razonar cuidadosamente. No se asustan ante frases que empiezan, “si yo pienso que él piensa que yo pienso...”. Por el contrario, los jugadores proseguirán con razonamientos así hasta llegar al final, por difícil que fuera.

Sin embargo, la respuesta *educativa* no es la única posible. También hay respuestas *evolutivas*. Según éstas, el equilibrio se consigue, no porque los jugadores lo piensan todo de antemano, sino como consecuencia de que jugadores miopes ajustan su conducta por tanteo cuando juegan un juego que se repite durante largos periodos.

<sup>13</sup> Ken Binmore, *op. cit.*, p. 467.

Las respuestas *educativas* son menos importantes que las respuestas *evolutivas*. La razón principal que hace a las respuestas educativas interesantes es la esperanza de que nos ofrecerán una comprensión más profunda del producto final de procesos evolutivos relevantes.

### **Racionalizabilidad**

En un juego finito de dos jugadores, ningún jugador sabe con seguridad qué estrategia pura terminará por utilizar el oponente. Un *partido político bayesiano-racional*, por tanto, asigna una probabilidad subjetiva a cada una de las alternativas posibles. Entonces el partido político escoge una estrategia que maximiza su pago esperado con respecto a estas probabilidades subjetivas.

La racionalizabilidad es un tema central en la teoría de juegos. James D. Morrow asevera que:

What happens when the players do not share a common conjecture about how the game will be played? Are there any limits on what strategies rational players would play? Recall the idea of a strictly dominated strategy. When a player has a strictly dominated strategy, it always does better by playing the strategy that dominates its dominated strategy. A rational player would never play a strictly dominated strategy, no matter what it conjectures about the other players' strategies.<sup>14</sup>

Con base en esta reflexión, podemos afirmar que los partidos se comportan como si estuvieran escogiendo una respuesta óptima a una de las estrategias mixtas del oponente. Si la estrategia mixta para la que se elige una respuesta óptima es:

$$q = (1/3, 1/3, 1/3)^T$$

no se sigue necesariamente que el partido político bayesiano-racional cree que el oponente usará la estrategia mixta  $q$ . Igualmente se puede interpretar como que el partido político bayesiano-racional tiene la seguridad de

<sup>14</sup>James D. Morrow, *op. cit.*, p. 98.

que el oponente usará una estrategia pura, pero no encuentra razón alguna para favorecer una estrategia pura por encima de la otra.

*¿Cómo conoce un partido político (jugador) bayesiano-racional aquello contra lo cual quiere optimizar?  
¿De dónde provienen sus creencias subjetivas?*

La teoría de juegos da por supuesto que las creencias de un jugador sobre lo que un oponente hará dependen de lo que el jugador sabe acerca del oponente. Sin embargo, no está ni mucho menos claro lo que debemos suponer acerca de lo que los jugadores saben sobre sus oponentes. La idea de *racionalizabilidad* se construye sobre la hipótesis de que por lo menos debería ser conocimiento común que ambos jugadores son bayesiano-racionales.

Supongamos que el conjunto de estrategias mixtas del partido político II es  $M$ . Entonces, un partido político bayesiano-racional I necesariamente escogerá una estrategia de  $BM$ , el conjunto de respuestas óptimas a las estrategias de  $M$ . Un partido político bayesiano-racional II que sabe que el partido político I es bayesiano-racional escogerá, por lo tanto, una estrategia de:

$$B^2M = B(BM)$$

el conjunto de respuestas óptimas a las estrategias de  $BM$ . Un partido político bayesiano-racional I que sabe que el partido político II es bayesiano-racional y sabe que el partido político I es bayesiano-racional escogerá, por lo tanto, una estrategia de:

$$B^3M$$

Y así sucesivamente.

Recordemos la regla del juego del conocimiento común. La hipótesis implícita es, precisamente, el conocimiento común entre los jugadores. La hipótesis implícita detrás de muchos razonamientos de la teoría de juegos es que la manera de comportarse en un juego –lo que se supone convencionalmente que hay que hacer– es de alguna forma conocimiento común entre los jugadores. Se puede entonces concentrar la atención en las *convenciones* comúnmente entendidas que no se autodesestabilizan. Estas

son las convenciones que seleccionan *equilibrios*. Por supuesto, como todas las idealizaciones, la hipótesis de que la convención que se usa es conocimiento común a veces resultará ser totalmente inadecuada. Pero nos encontraremos en pocas situaciones en las que podamos decir sinceramente que no sabemos nada en absoluto acerca de lo que el oponente hará, excepto que será algo bayesiano-racional.

### *Equilibrio de Nash*

Los equilibrios de Nash se dan allí donde se cortan las curvas de reacción de los jugadores. Los juegos infinitos con frecuencia no tienen equilibrios de Nash, incluso admitiendo estrategias infinitas. Nash acompañó su definición de equilibrio con una demostración de que este problema no se puede dar nunca en un juego finito.

El criterio  $(s, t)$  es la solución de un juego. El criterio es que  $(s, t)$  sea un *equilibrio de Nash*. Esto simplemente significa que  $s$  debe ser una elección óptima para un partido político I que sabe que el partido político II elegirá  $t$ ; simultáneamente,  $t$  debe ser una elección óptima para un partido II que sabe que el partido político I elegirá  $s$ . En otras palabras, cada una de las estrategias puras del par  $(s, t)$  debe ser una respuesta óptima a la otra.

En un juego estrictamente competitivo la condición para que un par  $(s, t)$  sea un equilibrio de Nash es que sea un punto de silla de la forma estratégica del juego. El que  $v$  sea el mejor de su fila hace que  $s$  sea una respuesta óptima para el partido político I. En un juego estrictamente competitivo, si  $v$  es el peor de su fila para el partido político I, entonces debe ser el mejor de su fila para el partido político II. Luego  $t$  es una respuesta óptima a  $s$  para el partido político II.<sup>15</sup>

La idea del equilibrio de Nash encaja bastante bien dentro del sistema de Aumann porque se puede considerar como un caso especial de equilibrio correlacionado. Es un equilibrio correlacionado en el que los sucesos  $A$  y  $B$  son independientes de los sucesos  $C$  y  $D$ . Lo que significa es que los partidos políticos I y II toman decisiones de manera independiente. Ninguno puede aprender nada sobre la elección del otro examinando la elección que ellos mismos piensan hacer.

<sup>15</sup> Para abordar una excelente explicación sobre el equilibrio de Nash se recomienda leer el apartado denominado "Characteristics of Nash Equilibria" del capítulo 4 de la obra: James D. Morrow, *Game Theory for Political Scientists*. Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1998, 376 pp.

## *Equilibrio bayesiano*

La noción de “equilibrio bayesiano” se registra con frecuencia en juegos de información incompleta. El contexto involucra siempre un problema subyacente en el que la información está incompleta. La referencia a un equilibrio bayesiano señala que el problema ha de ser atacado usando la metodología de Harsanyi. Es importante entender que la manera de completar la estructura de información incompleta no es algo que de alguna manera forme parte de la definición de equilibrio bayesiano. En particular, el autor todavía ha de decirnos quiénes son los actores potenciales, y cómo el azar elige entre ellos. Hecho esto surge un juego de información imperfecta. Lo que debemos entender por un “equilibrio bayesiano”, en un juego de información incompleta, no es más que un equilibrio de Nash en el juego de información imperfecta que surge cuando se ha completado la estructura de información incompleta.

Algunos autores a quienes les gusta reconocer el hecho de que sólo están utilizando la idea de equilibrio de Nash hablan de un equilibrio *Nash-bayesiano*, en lugar de un equilibrio bayesiano. El bayesiano nos recuerda que debemos preguntarnos quiénes son los actores y cuál es la jugada de reparto, mientras que el “Nash” nos dice qué cálculos es necesario hacer.

## *Bayesianismo*

Los jugadores (partidos políticos) revisan mecánicamente sus probabilidades subjetivas a medida que disponen de nueva información y entonces deciden qué hacer por el método igualmente mecánico de maximizar su pago esperado dadas sus creencias actuales.

De acuerdo con Ken Binmore los bayesianos ingenuos piensan que no es necesario preguntarse de dónde salen las probabilidades *a priori* de los jugadores, o cómo saben éstos cuáles son sus particiones de posibilidades. Aumann ofrece a esta actitud visos de respetabilidad haciendo que el universo, y no los propios jugadores, sea responsable de lo que los jugadores saben y creen.

## *Información completa e incompleta*

La distinción entre información completa e incompleta no tiene nada que ver con la distinción entre información perfecta e imperfecta. Decir que un juego es de información perfecta o imperfecta es decir algo acerca de sus

reglas. Un juego es de información perfecta si y sólo si las reglas especifican que cada conjunto de información contiene exactamente un nodo. 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 juega el juego.

### *Juegos cooperativos y no cooperativos*

La teoría de juegos no cooperativa, que es la más fundamental, requiere de una descripción completa de las reglas del juego, de manera que las *estrategias* disponibles a los jugadores pueden ser estudiadas en detalle. El objetivo es encontrar un par adecuado de estrategias de *equilibrio*, que serán llamadas la solución del juego.

La teoría de juegos cooperativa adopta una actitud menos rígida. Se ocupa de situaciones en que los jugadores pueden negociar antes de empezar el juego sobre cómo desarrollarlo. Además se supone que estas negociaciones pueden concluir firmando un acuerdo *vinculante*, que les obliga. En estas condiciones, se supone, las estrategias concretas de que se dispone en el juego no son demasiado importantes. Lo que es importante es la estructura de *preferencias* del juego, ya que es esto lo que determina qué contratos son factibles.

#### *Óptimo de Pareto*

El concepto de *Pareto-eficiente* recibe su nombre del sociólogo italiano Pareto, quien introdujo la idea. A veces un punto Pareto-eficiente se llama un *óptimo de Pareto*, pero esta es una desafortunada contribución a la terminología porque sugiere que un punto Pareto-eficiente no puede ser mejorado.

Pero es Pareto-eficiente que una madre dé todos los bombones de la caja a uno de sus niños dejando a los demás sin ninguno. Ninguno de los niños puede mejorar su situación sin empeorar la de otros. Sin embargo, nadie estaría dispuesto a afirmar que la decisión de la madre es necesariamente óptima desde un punto de vista social.

#### *Racionalidad individual*

Un acuerdo es *individualmente racional* si asigna a cada jugador una utilidad que es por lo menos tan grande como la que un jugador puede garantizarse en ausencia de un acuerdo.

Supongamos que en el juego  $X$  existe un punto de acuerdo:

$$d^8$$

La interpretación es que si los partidos políticos son incapaces de ponerse de acuerdo sobre el contrato a firmar, entonces es conocimiento común que la consecuencia será que el partido político I obtiene un pago de  $d_1$  y el partido político II obtiene un pago  $d_2$ . Un par de pagos  $x$  del conjunto  $X$  corresponde a un contrato individualmente racional si, y sólo si,  $x \geq d$ .<sup>16</sup>

### *Preferencias y creencias*

Las preferencias están especificadas por una función de utilidad de Von Neumann y Oskar Morgenstern definida sobre el conjunto de resultados que la normativa de financiación de los partidos políticos (de cada país) autoriza. Es importante que estas preferencias puedan depender del tipo de partido político que desempeña el papel del oponente.

Las creencias están especificadas por las probabilidades subjetivas que el partido político asigna a las opciones de que el azar dispone en la jugada de la raíz del juego de información imperfecta.

### *Puntos de silla*

Un par de estrategias  $(s, t)$  es un punto de silla de la forma estratégica de un juego estrictamente competitivo si, desde el punto de vista del partido político I, el resultado  $v$  que se deriva de usar  $(s, t)$  no es peor que ninguno de los resultados de la columna correspondiente a  $t$ , y no es mejor que ninguno de los de la fila correspondiente a  $s$ .

La forma estratégica de un juego finito, estrictamente competitivo, de información perfecta y sin jugadas de azar tiene un punto de silla  $(s, t)$ .

## ***Método comparativo***

¿Por qué comparar? Es la pregunta que Giovanni Sartori se plantea en su ensayo denominado *Comparación y método comparativo*.<sup>17</sup> Su respuesta es:

<sup>16</sup> Si y sólo si  $x$  es mayor que  $d$ , o igual a  $d$ .

<sup>17</sup> Giovanni Sartori, "Comparación y Método Comparativo", en Giovanni Sartori y Leonardo Morlino, (eds.), *La comparación en las ciencias sociales*, Madrid, Alianza Editorial, 1994, p. 29.

La comparación es un método de control de nuestras generalizaciones... o las leyes del tipo *si... entonces...* Digo un método de control porque obviamente no es el único.

...Comparar es confrontar una cosa con otra; pero si se ambiciona controlar, entonces la cuestión inmediata es: ¿qué cosa controlamos?, ¿controlamos leyes?

...Definamos ley así: una generalización provista de poder *explicativo* que expresa una regularidad.<sup>18</sup>

El método comparativo de control operativo se justifica y desarrolla como una *especialización* del método científico (científico-empírico o científico-lógico) en general.

Comparar implica asimilar y diferenciar *en los límites*. Las comparaciones que se pretenden realizar se llevarán a cabo entre entidades que poseen atributos en parte compartidos, en términos de similitud, y en parte no compartidos y declarados no comparables. Sartori afirma:

Clasificar es ordenar un universo en clases que son mutuamente excluyentes; por lo tanto clasificar es establecer similitudes y diferencias. Se entiende que “igual” es una noción relativa. Con mayor precisión, dos objetos que pertenecen a la misma clase son más similares entre sí que los objetos que pertenecen a otras clases, lo que nos deja, en principio, con grados de similitud muy elásticos. La regla máxima es que mientras menor es el número de las clases, mayor será la variación (disimilitud) intracase. A la inversa, mientras mayor es el número de las clases, menor es su variación interna.<sup>19</sup>

Existen dos razones por las cuales el análisis comparativo resulta esencial:

- a) porque evita el etnocentrismo en el análisis, y
- b) porque permite producir, comprobar y reformular teorías (al igual que los conceptos e hipótesis con ellas relacionados) acerca de la relación entre los fenómenos políticos.

Al utilizar el método comparativo el investigador se ve obligado a abandonar el etnocentrismo y se agudiza su capacidad de descripción. Al

<sup>18</sup> Giovanni Sartori, *op. cit.*, pp. 29 y 30.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 36.

respecto David Marsh afirma: “Existen tres formas principales de abordar este tipo de análisis [análisis político comparativo]: mediante estudios de caso que sitúan un determinado país dentro de un marco comparativo; estudios sistemáticos de un número limitado de países y comparaciones globales basadas en análisis estadísticos.”<sup>20</sup>

Es lamentable que el investigador todavía padezca del etnocentrismo. Este fenómeno le resta avance a la ciencia política, pero afortunadamente, los resultados para abatirlo son cada vez mayores.

### ***El falso particularismo y el falso universalismo en el método comparativo***

Uno de los mayores errores en los cuales puede incurrir el investigador es el plantear falsos particularismos y falsos universalismos. Rose lo expresa muy bien, en lo que constituye un ataque mordaz a gran parte de la ciencia política que se hace en Gran Bretaña. Nuestro autor afirma: “Es tradicional, al escribir sobre la política británica (o más propiamente inglesa), que se reafirme la *excepcionalidad mediante un falso particularismo*. Las instituciones, individuos y acontecimientos se describen con diferentes nombres que lo que quieren decir es que no existen cualidades genéricas.”<sup>21</sup>

La tentación opuesta, señala Rose, es la del falso universalismo, que consiste en que los autores presuponen que una teoría desarrollada en un país se puede aplicar a todos y tienden a elaborar teorías generales que se consideran verdades universales, sin tener en cuenta el contexto nacional o histórico.

Tom Mackie y David Marsh señalan que:

This point is easily made if we briefly examine the literature on the Thatcher period in Britain and what is often called the “Thatcher exceptionalism thesis”. It has been common among students of British government to claim that 1979 marked a key break with the past; with the so-called post-war consensus based upon “Keynesian” economics and social democratic policies developed and reinforced, in part, through negotiations between government and interest groups representing capital and labour... In this view, the advent of a Conservative government, with a strong decisive leader, committed

<sup>20</sup> Tom Mackie y Marsh David, “The Comparative Method”, en David Marsh y Gerry Stoker, (eds.), *Theory and Methods in Political Science*, Londres, MacMillan Press Ltd, 1995, p. 176.

<sup>21</sup> R. Rose, “Comparing Forms of Comparative Analysis”, *Political Studies*, número 39, 1991, p. 450.

to “New Right” policies emphasising market solutions to economic problems and opposed to consultations with all interest groups, especially the trade unions, set Britain off in a new economic and political direction. Some authors even claim that these new policies, to an extent, provided a blueprint for changes elsewhere. While there is disagreement as to the exact extent of Mrs. Thatcher’s role in this transformation, all these authors see her role as being crucial; unlike previous post-war British prime ministers she was an ideologue committed to a radical change, which she carried through when in office.

There is a lively debate in the literature, which we shall not rehearse here, on the extent to which there was transformation in the Thatcher era... Our point is simple. Any claim that the Thatcher governments were “exceptional” can only be established by comparative analysis. In fact, two claims are being made about the “exceptional” nature of the Thatcher period and both need to be tested with comparative data, although they require different types of comparative analysis. First, it is claimed that the Thatcher governments. To test this requires a systematic comparison over time. One would need to compare the Thatcher Government with other post-war governments; particularly, perhaps, with the Attlee Labour governments of 1945-51, which is the only other post-war British government generally regarded as being radical. Second, it is claimed that the policy changes that occurred owed most to the specific ideological commitments of the Conservative government and to the personality and political views of Mrs Thatcher. The clear implication is that the Thatcher governments were “exceptional” in international terms. As such, we would need to compare the extent to which different governments, with different leaders, in different countries, pursued similar types of economic policy based on privatisation and market forces. To the extent that we found similar policy initiatives in different countries this would counsel caution before we claim too large an explanatory role for Mrs Thatcher’s leadership; unless, of course, we could show that such policy changes occurred first in Britain and were subsequently transferred to other countries. To return to Rose’s point, neither of these comparisons have been undertaken systematically.<sup>22</sup>

Si bien es cierto que algunos autores han señalado que los cambios instrumentados por la administración de Thatcher sirvieron de modelo para los cambios que se produjeron en otros países, este fenómeno no puede

<sup>22</sup> Tom Mackie, y David Marsh, *op. cit.*, pp. 174-175.

implicar, ni establecer, una relación directa de causa y efecto. En este sentido, sería importante revisar y cuestionar a los autores (fundamentalmente británicos) para evitar distorsiones teóricas.

### ***Métodos y estrategias: el comparativo y el estadístico***

El comparativo y el estadístico son los métodos de análisis más importantes cuando se trata de aplicar la comparación experimental en estudios de caso y en el estudio de variables.

Para algunos especialistas en metodología, como Jordi Caïs, el método comparativo:

...puede ser realizado utilizando dos técnicas de investigación diferentes: la de *sistemas similares* y la de *sistemas diferentes*. Estas dos lógicas son compatibles puesto que su lógica es similar; consiste en aislar factores causales eliminando otras variables como causas posibles. Sin embargo, existen diferencias en el proceso de eliminación de variables. En la técnica de sistemas similares esto se produce escogiendo como objetos de investigación sistemas que son similares o idénticos en el máximo de variables posibles, con la excepción de la variable que caracteriza el fenómeno que se quiere examinar. En la técnica de sistemas diferentes, las variables externas son eliminadas escogiendo sistemas para comparar que no se diferencian en el fenómeno que se investiga. El método más importante para el análisis en la segunda estrategia comparativa –la del *estudio de variables*– es el *método estadístico*, que implica la manipulación conceptual (matemática) de datos empíricos para descubrir relaciones entre variables. El método estadístico y el método comparativo son cualitativamente diferentes; no es posible determinar si uno es superior al otro; ambos presentan ventajas y limitaciones cuando son utilizados. Cada uno está diseñado de forma precisa para contestar un tipo de preguntas determinado; y el tipo de metodología que debe ser aplicada cuando se analiza la realidad social depende de la naturaleza de esa realidad y de la manera más efectiva de ganar acceso a ella.<sup>23</sup>

Volvemos a afirmar lo antes señalado, para el estudio de la realidad política no basta con la sola utilización de un método de control operativo,

<sup>23</sup>Jordi Caïs, *Metodología del análisis comparativo*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1997, p. 24.

se vuelve necesario, y conveniente, la utilización de diversos métodos de control operativo y de diferentes metodologías de la investigación.

## LOS TEMAS ABORDADOS

El capítulo 1 denominado “La teoría de juegos en el análisis politológico y la financiación de los partidos políticos” aborda los fundamentos teóricos de la teoría de juegos y sienta las bases para formular el dilema de la financiación de los partidos políticos. En este capítulo se proporcionan los conceptos y la metodología que permitirá relacionar el objeto de estudio con los postulados básicos del dilema del prisionero.

Se realiza una primera aproximación en donde se pretende evidenciar la utilidad de las matemáticas en la construcción de dilemas teóricos y su uso para interpretar la realidad social utilizando recursos cuantitativos en combinación con elementos cualitativos.

Como ya hemos señalado, en la investigación se busca construir generalidades teóricas que sirvan para que en un futuro se pueda elaborar la *teoría general de la financiación de los partidos y sus actividades políticas*. Esta tarea exige que se construyan categorías y conceptos teóricos que busquen la univocidad y el rigor en su utilización y aplicación.

El capítulo 2 titulado “Los sistemas de financiación de los partidos políticos” aborda el estudio de los sistemas de financiación de los partidos políticos en los principales países occidentales. Se realiza una primera aproximación a los antecedentes históricos de los sistemas de financiación y también se desarrolla una revisión de sus normativas en esta materia.

El capítulo 3 recibe el nombre de “Los sistemas de financiación de los partidos políticos en España y México”. En este capítulo se realiza una breve descripción histórica sobre la evolución de los sistemas de financiación de los partidos políticos en España y México; además, de profundizar en las respectivas leyes sobre financiación que operan en los dos países.

Por su parte el capítulo 4 recibe el apelativo de “Los regímenes políticos y la financiación de los partidos”. En este capítulo se busca vincular a los sistemas de financiación de los partidos políticos con los sistemas de partidos y los regímenes políticos. También se realiza una aproximación al marco constitucional de los diversos casos.

## FUENTES UTILIZADAS

La información que se presenta en la obra ha sido obtenida de diversas fuentes, entre las cuales destacan las siguientes:

Banco de datos de la University of Essex y documentos del profesor Hugh Ward (Department of Government).

Banco de datos de la Public Library of New York.

Banco de datos de la University of York.

Banco de datos de la University of Birmingham.

Base de datos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.

Documentos oficiales proporcionados por embajadas.

Informes oficiales sobre la financiación de los partidos políticos en diferentes países.

Bibliografía especializada en la materia.

Hemerografía especializada en la materia.

Páginas de Internet.

Informes mundiales.

La obra en su conjunto proporciona una gran cantidad de información que puede ser altamente aprovechada por investigadores en la materia.

# La teoría de juegos en el análisis politológico y la financiación de los partidos políticos

---

*Strategy is the essence of politics; a nonstrategic politician cannot achieve his or her aims. The political scientist who has neither the time, the training, nor the inclination for strategic thought will be poorly equipped to understand the strategic twists and turns of politics. Candidates compete to win office in elections. After electoral campaigns in multiparty democracies, political parties strive to form governments. Legislators contend to advance their own legislation and block bills they oppose. Legislatures oversee executive agencies to verify that the bureaucrats carry out the intent of the laws they pass. National leaders vie to prevail in international crises, while also trying to avoid war. Nations raise and lower barriers to trade in order to influence other nations to lower their own trade barriers. All of these situations, and many others in politics, are strategic. Actions are taken to influence other actors' choices; no one actor alone can determine the outcome of the situation. All actors must think about what the other actors will do when choosing their own actions.*

JAMES D. MORROW

## OBJETO Y MÉTODO

El método es la forma y la manera de proceder en cualquier dominio intelectual; es decir, es el medio a través del cual se logra ordenar la actividad y ordenarla a un fin. Por su parte, la metodología es la teoría del método.

En la ciencia política, durante las últimas décadas, se ha presentado un fuerte debate en torno a lo que podría denominarse la metodología de la investigación política. Es claro que no se puede hablar de una metodología única para esta disciplina, y que tampoco existe un uso unívoco de los conceptos a nivel internacional. Debido a esta situación, importantes teóricos<sup>24</sup> han realizado contribuciones para lograr que la politología cuente con un lenguaje especializado y que se erradique el problema de la falta de univocidad de los conceptos.

La elaboración de los diccionarios de política y de los manuales metodológicos evidencian las grandes carencias teóricas que tiene la disciplina y la fuerte voluntad existente para hacer de los estudios de la política, un área que tenga el rango de ciencia.

<sup>24</sup>Entre ellos destaca el profesor Giovanni Sartori.

Con toda facilidad se puede decir que la física y la química son ciencias y que la formulación de las nuevas teorías y leyes se logra como resultado de la aplicación del *método científico*. Se cree que únicamente se puede considerar una ciencia a aquellas disciplinas que hagan uso riguroso del método científico para formular sus teorías y leyes.

Cuando se realizan experimentos en laboratorios, con el propósito de corroborar determinadas teorías o leyes, en el ámbito de las “ciencias exactas”, lo que se está realizando es una alteración de la realidad, ya que se somete el experimento a condiciones ambientales excepcionales que no se presentan como tal en la naturaleza. En ese preciso momento se está falseando la realidad natural y se la está condicionando de manera deliberada. A pesar de ello, sus resultados son considerados como *científicos*.

Lo cierto es que todas las áreas, del conocimiento estructurado, que hagan uso de una metodología propia pueden llegar a formular generalizaciones con carácter científico. La ciencia política cuenta con diversos métodos operativos de control y con metodologías altamente aceptadas. Cada una de las metodologías y los métodos de control operativo son producto de las diversas escuelas de la ciencia política a nivel internacional. Es por ello que podemos decir que en la ciencia política se realizan investigaciones científicas.

Para poder demostrar estas aseveraciones es necesario dejar claro el problema del objeto y del método en la ciencia política. Desde Descartes hasta nuestros días el método sigue siendo un tema polémico. Es importante aseverar que para Descartes el método es ante todo el camino racional que conduce al conocimiento y a la demostración de la verdad.

De acuerdo con Descartes: “Las cosas más perfectas son aquellas que obedecen a un solo principio. El método debe buscar este principio.”<sup>25</sup>

En la línea de pensamiento de Descartes, los razonamientos que se realizan a través de reglas ciertas y claras tendrán acceso al conocimiento verdadero; es por ello que nuestro autor plantea lo siguiente:

De igual modo pensaba que la ciencia de los libros, al menos aquellas cuyas razones no son más que probables y no tienen demostración alguna, al haber sido compuestas y aumentadas poco a poco con las opiniones de muchas y

<sup>25</sup> René Descartes, *Discurso del método*, Madrid, Editorial Boreal, 1998, Partes II y IV, pp. 21-28 y 35-41, respectivamente.

diversas personas, no están tan próximas a la verdad como los simples razonamientos que puede hacer naturalmente un hombre de buen sentido sobre las cosas que se presentan.

Por método entiendo lo siguiente: unas reglas ciertas y fáciles, gracias a las cuales todos los que las observen exactamente no tomarán nunca por verdadero lo que es falso, y alcanzarán, sin fatigarse con esfuerzos inútiles, sino acrecentando progresivamente su saber, el conocimiento verdadero de todo aquello de que sean capaces.<sup>26</sup>

Las reglas del método de Descartes se resumen en las cuatro siguientes:

- a) Evidencia. No admitir jamás como verdadero cosa alguna sin conocer con evidencia que lo era; es decir, evitar cuidadosamente la precipitación y la prevención, y no comprender en nuestros juicios más que lo que se presentase a nuestro espíritu tan clara y distintamente que no tengamos motivo alguno para ponerlo en duda.
- b) Análisis. Dividir cada una de las dificultades que examinemos en tantas partes como fuese posible, y cuantas requiriese su mejor solución.
- c) Síntesis. Conducir ordenadamente nuestros pensamientos, comenzando por los objetos más simples y más fáciles de conocer, para ir ascendiendo poco a poco, como por grados, hasta el conocimiento de los más compuestos; y suponiendo un orden aún entre aquellos que no se preceden naturalmente unos a otros.
- d) Comprobaciones. Hacer en todo enumeraciones tan completas, y revisiones tan generales, que estemos seguros de no olvidar nada.

El seguimiento de unas reglas ciertas y fáciles deberá conducirnos a la obtención de un conocimiento verdadero; sin embargo, definir cuáles son esas reglas “ciertas y fáciles” es una labor compleja y polémica. Esta situación ha propiciado y generado la aparición de los diversos paradigmas teóricos, muchos de los cuales son antagónicos e incompatibles al interior de las diferentes áreas del conocimiento estructurado.

El planteamiento de este problema puede quedar más claro si establecemos una diferenciación básica: *método*, *metodología* y *métodos de control operativo* están íntimamente relacionados; sin embargo, no son la misma cosa.

<sup>26</sup> *Ibidem*, parte IV, pp. 35-41.

Hacer esta diferenciación es fundamental e inevitable. Si logramos realizar una clara distinción, daremos un paso fundamental en nuestra investigación.

### *Método y metodología*

En este rubro, los trabajos realizados por los metodólogos son fundamentales. La labor de los politólogos se ve consolidada gracias a las herramientas metodológicas que les proporcionan aquéllos.

En las concepciones de los métodos actuales del pensamiento el debate teórico es profundo y fructífero. Bochenski ha realizado una importante labor y ha llegado a aseverar que:

Hemos llamado metodología a la segunda parte de la lógica. La palabra se deriva de los vocablos griegos *ueta*, “a lo largo”, y *ogos*, “camino”, y significa literalmente un *logos*, un hablar “del ir a lo largo del (buen) camino”. El método es la forma y manera de proceder en cualquier dominio, es decir, de ordenar la actividad y ordenarla a un fin. La metodología es la teoría del método. Para cada orden de cosas puede haber una metodología: así tenemos una metodología química, didáctica, ascética y otras muchas. Todas ellas pueden dividirse en dos clases: las que versan sobre la técnica *física* y las que se ocupan de las acciones del *espíritu*... En el orden de las acciones del espíritu cabe distinguir nuevamente diferentes clases de métodos. Nos ocuparemos ahora exclusivamente de los *métodos de pensamiento*, es decir, de las normas del recto pensar. Esta metodología –ciencia del recto pensar–, se ordena claramente a un pensar propiamente tal, al *conocer*. Pero no todos los métodos de este pensar nos interesan ahora. Dejamos adrede de lado los métodos del llamado pensamiento práctico, como el de la economía política o de la estrategia, y nos limitamos al pensamiento *teórico*. La diferencia entre los dos consiste en que el pensamiento práctico se ordena siempre directamente hacia algo que puede *hacer* el que piensa; se quiere lograr un saber, pero sólo un saber *cómo* se puede hacer esto o lo otro. El pensamiento teórico, por el contrario, no persigue tal cosa: se ordena simplemente a los contenidos que pudiera aprehender, totalmente al margen de si estos contenidos pueden ser de utilidad o no. Para cada región del pensamiento teórico se dan métodos especiales y, por tanto, también metodologías especiales, que son tratadas en cada una de las ciencias pertinentes. Pero hay una *metodología general* del pensamiento teórico: trata de los métodos que o pueden aplicarse a todo pensamiento teórico o, al menos,

a grandes grupos de ciencias. Esta metodología, y solamente ésta, es una parte de la lógica y de ella hablamos aquí. Es la metodología general del pensamiento científico.<sup>27</sup>

Es importante diferenciar entre la *metodología general del pensamiento científico* y el llamado *método científico*. La noción de la metodología general del pensamiento científico hace referencia a una forma específica de pensar y ordenar las ideas de manera clara, de tal dimensión que a través de ella se pueda acceder al *conocimiento estructurado*. Esta noción y proceder no es privativa de las ciencias naturales, también la comparten las llamadas ciencias sociales.

Como ya hemos aseverado, los defensores de la exclusividad científica de las áreas naturales no toman en cuenta que los experimentos que ellos realizan en laboratorios, bajo condiciones específicas de aislamiento, son una alteración de los fenómenos que se suscitan en la naturaleza. El querer corroborar una teoría con la repetición constante de un fenómeno es, en cierto sentido, una falsificación de la realidad, o bien, una alteración intencionada de la misma.

En las ciencias naturales la estructuración última del conocimiento se da en la construcción de teorías y leyes; por su parte, en las ciencias sociales el acceso al conocimiento y la estructuración última del mismo se da en la construcción de modelos y teorías, a los cuales se llega mediante la aplicación de la metodología general del pensamiento científico.

### *Ciencia e investigación política*

La palabra ciencia tiene, entre otras, dos significaciones distintas pero coordinadas; se puede hablar de ella en dos sentidos: objetivo y subjetivo.

Subjetivamente entendida la ciencia no es otra cosa que un *saber sistemático*. Es, en primer lugar: *a)* un saber, es decir, una propiedad del sujeto *humano individual*. El que posee una ciencia tiene la *aptitud* de entender muchas cosas de ella y de realizar correctamente las operaciones espirituales correspondientes. Así, por ejemplo, un hombre que sabe Aritmética tiene la aptitud de entender

<sup>27</sup>I.M. Bochenski, *Die Zeitgenössischen Denkmethode*, A. Francke Verlag. Bern, Munich, Leo Lehnen Verlag, 1988. El lector puede consultar la edición en castellano: *Los métodos actuales del pensamiento*, Madrid, Ediciones Rialp, 1990, p. 25.

las leyes aritméticas y de contar correctamente con ellas. Ciencia, en este sentido, no es otra cosa que una especial aptitud unida naturalmente a un saber propio, en este caso el conocimiento de muchas leyes. Pero la ciencia subjetivamente entendida es todavía más: *b*) un saber *sistemático*. No todo el que conoce algo de un dominio del saber posee ciencia de él, sino sólo aquel que ha penetrado sistemáticamente en él y que, además de los detalles, conoce las conexiones de los contenidos.<sup>28</sup>

Se habla a menudo de actividades científicas de la investigación. Se les llama científicas porque su fin consiste en la formación o desarrollo de una ciencia en sentido subjetivo. Pues el que investiga, estudia y elabora se esfuerza por obtener un saber sistemático.

Objetivamente entendida la ciencia no es un saber, sino un conjunto de proposiciones objetivas. En este sentido se dice “la Matemática enseña”, o “la Astronomía dice que...”, etcétera. Esta ciencia, así entendida, no subsiste “en sí”, aunque tampoco está unida al destino de un hombre en particular. Más bien se trata de una construcción social, dado que su realidad está en el pensamiento de muchos hombres, aunque ninguno de estos hombres conozca todas las proposiciones que pertenecen a ella. La ciencia, objetivamente entendida, tiene las siguientes características:

- a) Es un conjunto sistemático de proposiciones objetivas que corresponden al carácter sistemático de la ciencia subjetivamente entendida.
- b) No todas las proposiciones pertenecientes a su dominio entran a formar parte de la ciencia, sino solamente aquellas que son, al menos, conocidas por un hombre. Mejor dicho: a parte de las proposiciones conocidas no hay más proposiciones reales; las no conocidas son sólo posibles. La ciencia no consta de proposiciones posibles, sino de las formadas realmente.<sup>29</sup>

De aquí que se pueda hablar de evolución y progreso en la ciencia. Ocurre cuando los hombres conocen nuevos contenidos y construyen a base de ellos nuevas proposiciones.

La ciencia, como se ha dicho, es una obra social. A ella pertenecen solamente aquellas proposiciones que de una u otra manera han sido objetivas, es decir,

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 26.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 27.

representadas en signos, estando así al alcance, al menos en principio, de los demás hombres. Acaso pudiera imaginarse una ciencia individual, construida y conocida solamente por un hombre; de ser así, no necesitaría ser expresada en signos. Pero de hecho una ciencia tal no existe.<sup>30</sup>

Bochenski señala que la palabra “ciencia” procede del término latino *scientia*, que significa simplemente un conocimiento adquirido a través del estudio. Nos referimos a la ciencia política en el sentido de que simplemente existe una tradición académica de estudio de la política, una disciplina que se transmite de profesor a alumno, a través del discurso y de la escritura. La disciplina no copia los métodos de las ciencias naturales porque no serían apropiados. Presenta un *conocimiento estructurado* y exige que quienes la practican respeten ciertas normas intelectuales a la hora de debatir.<sup>31</sup>

La ciencia política exige una coherencia lógica. Esto implica definiciones claras y precisas tanto de los conceptos principales como de sus correctas derivaciones. Los argumentos deben construirse evitando la incoherencia y la imprecisión. También hay que asegurarse de que los datos presentados para respaldar una afirmación sean realmente adecuados.

Las investigaciones realizadas en la ciencia política presentan resultados y conclusiones que son producto del estudio de la realidad, la cual ha sido sometida a una interpretación teórica e incorporada a la lógica de los modelos teóricos.

Las investigaciones realizadas en la ciencia política tienen carácter científico, ya que son sometidas a un proceso de sistematización teórica. En este sentido, la disciplina de la política es eminentemente científica.

### *El objeto de estudio de la ciencia política*

El objeto de estudio y el método de la ciencia política, durante las últimas décadas, han propiciado un fuerte debate entre los más destacados teóricos de la disciplina.

<sup>30</sup> *Ibidem*, pp. 27-32.

<sup>31</sup> David Marsh y Gerry Stoker (eds.), *Theory and Methods in Political Science*, Londres, Macmillan Press Ltd, 1995, p. 15. [Ed. Castellana: *Teoría y métodos de la ciencia política*, Madrid, Alianza Editorial Textos, 1997.]

El debate ha alcanzado tales dimensiones que inclusive se ha cuestionado si las investigaciones realizadas en esta área del conocimiento tienen carácter científico.

Los esfuerzos realizados para elaborar “la metodología de la ciencia política” han planteado múltiples retos. Unos de los principales es lograr que la ciencia política cuente con conceptos universales. Es decir, lograr la univocidad de los mismos. Con esto se lograría erradicar los problemas de ambigüedad y vaguedad que actualmente presentan.

Cuando se problematiza en torno al objeto de estudio, la cuestión siempre lleva a establecer la necesaria creación y consolidación de la metodología de la ciencia política. En este momento habría que preguntarse, ¿cuál es el objeto de estudio de la ciencia política?

El profesor Manuel Pastor señala que:

Yendo por la vía más rápida empezamos por afirmar que el objeto de la Ciencia Política es “lo político”. Lo que sucede es que, a continuación, suele admitirse que “lo político” forma parte de lo social, ya que este ámbito es más general que aquél. Resulta así que “lo político” es aquel ámbito de lo social en que se producen relaciones de poder, esto es, relaciones de mando y obediencia o bien –y ello dependiendo de los factores que uno decida acentuar–, se trata de aquel ámbito en el que se dirimen los conflictos entre los grupos sociales por los bienes colectivos. En otras palabras, un espacio de lucha de intereses no exclusivamente formal y cuyo resultado es favorecer a unos con preferencia a otros. La política trata, por lo tanto, como decía H. Lasswell, de quién consigue qué, cómo y cuándo. Por nuestra parte añadiríamos la necesidad no solamente de que el conflicto de intereses se resuelva en uno u otro sentido, sino, también, de que dicha resolución se formule en términos o mediante normas que sean generalizables.

La ciencia política se ocupa, en consecuencia, del estudio de los fenómenos *de poder y de conflicto*<sup>32</sup> en nuestras sociedades.<sup>33</sup>

Hemos planteado que cuando hablamos de ciencia regularmente en nuestra mente hacemos referencia a la física y a la química. Estas áreas del conocimiento cuentan con un método consolidado y reconocido en el mundo: *el método científico*. Muchas personas están convencidas de que es

<sup>32</sup> Cursivas del autor.

<sup>33</sup> Manuel Pastor (comp.), *Ciencia política*, Madrid, McGraw-Hill/Interamericana de España, 1989, p. 7.

exclusivamente aquí en donde podemos hablar de hipótesis, teorías y leyes. También afirmamos que en cambio, se cree que en el ámbito de las llamadas “ciencias sociales” es incorrecto hablar de teorías y leyes. Se considera que lo máximo a lo que se puede llegar es a la formulación de hipótesis,<sup>34</sup> muchas de las cuales están condicionadas por factores tan específicos que no pueden ser aplicables a realidades sociales y culturales diferentes.

Con respecto a la labor de la constitución de un conocimiento científico Manuel Pastor asevera:

Sin duda, los títulos de la Ciencia Política para reclamar el status de una ciencia no están basados en la constitución en sí de la ciencia como tal, sino en la creencia –con algo de esperanza– de que si lo político aún no se ha revelado como susceptible de un conocimiento riguroso en sentido científico, ello no quiere decir que no pueda serlo. La labor de constitución de un conocimiento científico implica el debate en el seno de la comunidad científica, el intercambio libre de información y la libre comprobación de las hipótesis sostenidas por unos y otros. Al final, como suele suceder en otros casos, acaba afirmándose que la ciencia política es lo que hacen los politólogos. Por descontado, la sola existencia del acuerdo de la comunidad científica no bastaría para admitir a la política entre los empeños científicos, de no ser porque este acuerdo está, a su vez, necesariamente basado en el intercambio de conocimiento racional y generalizable.<sup>35</sup>

Resulta de todo lo anterior que la ciencia política habrá de ser clasificada como una de las ciencias sociales y, en consecuencia, le son de aplicación todos los aspectos del debate metodológico propio de éstas, es decir, los problemas de la neutralidad axiológica o no, el acceso a las formas del conocimiento (la mera observación, la observación “participativa”, la interpretación), las dificultades de validación y generalización, la relativa importancia de la experiencia, la crítica de la ideología, los problemas de las secuencias lógicas (inductivas o deductivas), el alcance modesto de las proposiciones explicativas y los problemas de la formulación teórica (a medio o largo plazos).<sup>36</sup>

<sup>34</sup> Las hipótesis son construidas, en la ciencia política, haciendo uso de categorías teóricas y bajo la aplicación de métodos operativos de control rigurosos.

<sup>35</sup> Manuel Pastor, *op. cit.*, p. 8.

<sup>36</sup> *Idem.*

La teoría y la práctica son dos actividades que se interrelacionan en el sustrato de la realidad al que se empeñan en transformar. Precisamente el mecanismo a través del cual es posible tal cosa es el poder. De ahí que la ciencia política mantenga una relación especial con el estudio del poder como la parte básica de su objeto de estudio. Como lo señala Manuel Pastor —en su obra de ciencia política— la polisemia es una de las características principales del concepto: “poder”.

La ciencia política también está estrechamente vinculada a la ciencia de la administración. Al respecto el profesor Rafael Bañón I. Martínez asevera:

En mi opinión, el contenido del discurso acerca de la Ciencia Política y de la Administración, como campo de estudio, tiene que incluir necesariamente la constatación de esta dependencia entre decisión y ejecución. La búsqueda de las relaciones entre el poder y su ejercicio es en parte el establecimiento de las zonas secantes y tangentes entre la política y la administración. En este sentido, el estudio y la teoría de la administración son *también* una teoría de la política. Es decir, la teoría de la administración incorpora conceptos y elementos de teoría política en su proceso de construcción conceptual y, en todo caso una teoría de la administración es una teoría política. Pero la teoría política asimismo para ser eficaz en su aplicación tiene que incorporar conceptos y elementos de la teoría de la administración. Ahora bien, sólo parte de ambas teorías cumplen el requisito de superposición conceptual, ya que los objetos de estudio de ambos son mucho más extensos.<sup>37</sup>

El campo de estudio de la política es tan grande que sus fronteras son casi imposibles de definir con precisión. Como ya hemos señalado, una de las principales problemáticas que experimenta la ciencia política es lograr la univocidad de los conceptos.

### *La metodología de la ciencia política*

¿Las investigaciones realizadas en la ciencia política tienen carácter científico?

Como lo hemos aseverado anteriormente, las investigaciones realizadas en ciencia política son producto de un conocimiento sistematizado y se

<sup>37</sup>Rafael Bañón I. Martínez, “Los enfoques para el estudio de la administración pública: orígenes y tendencias actuales”, en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, pp. 17 y 18.

realizan a través de una metodología propia. En otras palabras, las investigaciones realizadas en la disciplina tienen carácter científico.

Para comprender mejor esta situación será necesario aseverar que existen tres niveles básicos en el ámbito de los métodos del pensamiento:

- a) el método;
- b) los métodos operativos de control, y
- c) la metodología de la investigación política.

a) El método. El método es aquella noción teórica que mediatiza la visión y la noción del mundo y de la vida de los científicos del pensamiento. El método es la síntesis de la formación teórica e intelectual de los científicos sociales. El método entra en operación, de manera automática, en la mente del científico social al momento de percibir la realidad. *El método es el filtro a través del cual el científico político-social observa la realidad, en especial los fenómenos del poder.* Los metodólogos para diferenciar la noción del “método” de lo que son los métodos operativos, llaman al primero: “el gran método”.<sup>38</sup>

b) Los métodos operativos de control. Los métodos de control y comprobación de las hipótesis de relaciones causales a los que se recurre en la investigación científica son tres: el *método experimental*, el *método estadístico* y el *método comparado*. Algunos autores consideran también un cuarto método, el método histórico, mientras que otros excluyen de este elenco el método comparado. Los tres métodos se diferencian por la manera como resuelven el problema central de toda investigación causal: la transformación en parámetros de las variables operativas externas (llamadas a menudo variables intervinientes) e internas a la relación causal planteada como hipótesis, y que esta diferencia tiene repercusiones profundas en la “potencia” de cada método.<sup>39</sup>

c) La metodología de la investigación política. La metodología general es aquella parte de la lógica que se ocupa de la aplicación de sus leyes en el ejercicio del pensamiento. La aplicación de la metodología tiene por objetivo central la operativización del conocimiento abstracto y estructurado. La metodología es el puente que operativiza las nociones abstractas para convertirlas en modelos teóricos ideales. En este sentido la metodología tiene tres niveles básicos.

<sup>38</sup> I.M. Bochenski, *op. cit.*

<sup>39</sup> Stefano Bartolini, “Metodología de la investigación política”, en VV.AA., *Manual de ciencia política*, Madrid, Alianza Editorial, 1995, p. 63.

## *Los tres niveles básicos de la metodología*

La metodología tiene tres niveles básicos:<sup>40</sup>

1. La metodología como la teoría o la filosofía del método científico (acepción epistemológica).
2. La metodología como el estudio de técnicas específicas de investigación y de su lógica (aplicaciones instrumentales).
3. La metodología como una ubicación intermedia entre la filosofía del método y la lógica de las técnicas. En este sentido, la metodología de la investigación trata los métodos en términos de sus objetivos putativos y de los intereses de los usuarios (procedimientos lógicos que se refieren a la formulación de los problemas de investigación, la formación y el tratamiento de los conceptos, la elección de los casos y las variables, y los procedimientos de control de los resultados).

Con fundamento en estas distinciones teórico-metodológicas procedemos a señalar que para realizar nuestra investigación hemos decidido adoptar la metodología de la teoría de juegos en combinación con el método comparativo de control operativo.

### *Selección y formulación del objeto de estudio*

La investigación científica empieza con la selección y la correcta formulación de los problemas de investigación. Es por ello que deseamos precisar el objeto de nuestro estudio.

El objeto de estudio de esta investigación es realizar un “análisis comparado de los sistemas de financiación de los partidos políticos en los países occidentales con especial referencia a España y México”, bajo la perspectiva teórica de la teoría de juegos y el método comparativo.

Este objeto de estudio ha sido seleccionado tomando en consideración las tres dimensiones necesarias para la elección del problema a investigar:

- la personal-subjetiva;
- la externa político-social, y
- la teórica.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 39.

La investigación hará frente a los interrogantes de carácter empírico, analítico y normativo. Los problemas empíricos estarán representados por cuestionamientos cuyas respuestas dependen y se buscan en las experiencias sensoriales. En el estudio, los problemas analíticos son aquellos cuya respuesta depende o se busca en un análisis del significado de las palabras que los expresan. Son esencialmente problemas lingüísticos y conceptuales; son problemas semánticos. Los problemas normativos, en términos de elección racional, serán aquellos cuya resolución depende necesariamente de juicios de valor referidos a lo que es preferible, deseable o moral. Los problemas afrontados en esta investigación son de carácter teórico y empírico.

### *Las estrategias de investigación*

La formulación correcta del problema de investigación indica con claridad qué unidades y qué propiedades (características) de tales unidades deberá tomar en consideración la presente investigación de tesis doctoral.

En el estudio las *unidades* son los tipos de objetos o acontecimientos de que se ocupa la investigación. Por su parte, las *propiedades* son las características o las dimensiones de las unidades que se consideran importantes para la misma.

En el trabajo buscaremos utilizar las técnicas gráficas y matemáticas de la teoría de juegos. Este estudio no pretende ser exhaustivo en el ámbito cuantitativo; sin embargo, recurriremos a las axiomatizaciones, siempre que sea necesario.

La utilización de una matriz de datos será una herramienta metodológica invaluable. Ella evidenciará la existencia de tres problemas iniciales:

a) *Un problema de estrategia de investigación*. Es decir, la existencia de diferentes estrategias de investigación según la combinación entre número de unidades y número de propiedades que se consideran.

Se configurarán dos estrategias principales de investigación y se mezclarán:  
*Primera: De carácter intensivo*. Aquí se considerarán muy pocas unidades o sólo una y se estudiarán en ellas un elevado número de propiedades y dimensiones.

*Segunda: De carácter extensivo*. Se caracterizará por la toma en consideración de una o muy pocas dimensiones/propiedades en un gran número de casos.

b) *Un problema de elección de los casos.* Es decir, la necesidad de realizar una selección de las unidades y de sus propiedades importantes para el estudio concreto.

c) *La dimensión temporal.* Desde este punto de vista la estrategia de investigación puede calificarse como:

- sincrónica (intervalo corto), y
- diacrónica (intervalo largo).

Nuestra investigación se caracterizará por ser, fundamentalmente, diacrónica en sus estrategias. Sin embargo, en algunos momentos será eminentemente sincrónica (en los casos de España y México: capítulo 2 de esta investigación).

Las investigaciones muy intensivas tendrán, en general, poca capacidad de formular propuestas generales, mientras que las muy extensivas no podrán examinar un número lo suficientemente alto de propiedades que permita controlar todas las condiciones importantes del contexto.<sup>41</sup> Es por ello que buscaremos realizar una investigación que sea lo suficientemente intensiva y extensiva, al grado de permitir la construcción de generalidades teóricas que permitan sentar las bases para una futura *teoría general de la financiación de los partidos y de sus actividades políticas*. Esta situación justifica mi propósito de combinar las dos estrategias señaladas.

### *La elección del caso*

Para centrar la investigación sobre un número de unidades del universo, se plantean dos problemas:

- a) número de casos. Cuántos casos se van a observar, y
- b) tipo de casos. Qué casos se van a observar.

El criterio de la *homogeneidad* y *heterogeneidad* de los casos es de excepcional relevancia cuando estemos aplicando el método comparado de control.

- La muestra es *homogénea* cuando la dispersión es baja o nula.
- La muestra es *heterogénea* en la medida en que contiene casos con una alta dispersión de valores/estados para una o más de las propiedades que interesan.

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 46.

## Formación de los conceptos

Las exigencias de claridad en la formulación de los problemas de investigación en la ciencia política determinan que utilicemos conceptos con claridad y con *univocidad* de significado.

El teórico social ve el mundo a través de una red de conceptos. Para el filósofo social, para el científico social, las palabras no son “meras”; son los instrumentos de su oficio y una parte vital del asunto que estudia. Puesto que los seres humanos no son sólo animales políticos, sino también animales que utilizan el lenguaje, su conducta está conformada por las ideas que tengan. Lo que hacen y cómo lo hacen depende de cómo se ven a sí mismos y a su mundo, y éste a la vez depende de los conceptos a través de los que es visto.<sup>42</sup>

De acuerdo con Stefano Bartolini,<sup>43</sup> en la politología existen dos tipos de conceptos:

- a) Empíricos (observables).
- b) Teóricos (no observables).

En el manejo de los conceptos tenemos dos tipos de problemas relativos a su significado:

- *Ambigüedad*. Disponemos de pocas palabras para muchos significados, así que con frecuencia una palabra tiene varios significados.
- *Vaguedad*. Cuando los conceptos no indican con la suficiente claridad su propio referente; es decir, las cosas a que se refieren.

Para hacer frente al problema de la formación de conceptos empíricos, una primera regla de oro es la de recurrir explícitamente a definiciones verbales (o declarativas) que eliminan la ambigüedad del término, aclarando de entre los distintos significados posibles el seleccionado previamente y que se mantendrá a lo largo de la investigación.<sup>44</sup>

<sup>42</sup> Hanna Fenichel Pitkin, *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 1.

<sup>43</sup> Stefano Bartolini, *op. cit.*, p. 57.

<sup>44</sup> *Ibidem*, 49.

En la introducción de esta obra ya hemos definido los principales conceptos que utilizaremos con referencia a la teoría de juegos y a la financiación de los partidos políticos.

### *Escala de abstracción*

El significado de un concepto se indicará en esta investigación por su:

- a) connotación (intención), y por su
- b) denotación (extensión).

Según la relación que existe entre la intención y la extensión de su significado, cada concepto se puede colocar a diversos niveles de abstracción. Más en particular, debe existir una relación inversa entre los dos; es decir, que cuanto más alta sea la intención de un concepto, tanto más baja resulta su extensión.<sup>45</sup>

La relación puede ser expresada de esta manera:

Intención ——— + ——— CONCEPTO ——— + ——— Extensión

Es decir, que a mayor intención tenemos:

Intención máxima ——— Extensión mínima

A menor intención el resultado será:

Intención mínima ——— Extensión máxima

La vinculación entre intención y extensión de los conceptos nos plantea esta situación: "...cuanto más alto sea el nivel de abstracción en el que se coloca un concepto tanto más vasto, y por ello menos definido y preciso, es el conjunto de objetos al que se aplica. Cuanto más bajo sea el nivel de abstracción, pues, tanto mayor será la precisión con que se indican sus referentes, su capacidad empírica".<sup>46</sup>

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 50.

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 51.

## *Indicadores y definiciones operativas*

En las ciencias sociales las definiciones verbales o declarativas no permiten al investigador juzgar ni ver con precisión la relación entre significado y referente; es decir, lo que indica empíricamente y lo que no.

Para colmar la distancia que existe entre *intención* de un significado conceptual y sus *referentes empíricos* daremos pasos intermedios: la identificación de *indicadores* de los conceptos y de *definiciones operativas*.

La elección de indicadores y definiciones operativas de los conceptos será uno de los momentos más complejos de la investigación: “La definición operativa de un concepto es un tipo de definición que incorpora en su interior la especificación del campo de referentes empíricos del concepto. Está dotada de una serie de instrucciones que indican cómo se propone etiquetar, medir o identificar el concepto dado.”<sup>47</sup>

Cuando un concepto es muy abstracto no se puede operativizar empíricamente y entonces hay que recurrir a conceptos más específicos y menos abstractos, cuyos atributos ofrezcan la posibilidad de operativización directa. Estos conceptos más específicos se llaman *indicadores* del concepto más abstracto y sirven de puente entre los conceptos abstractos y las definiciones operativas.

La relación “concepto-indicador-operativización” constituye uno de los pasos más importantes de una investigación y plantea numerosos problemas.<sup>48</sup>

La operativización de un concepto lo vuelve muy preciso empíricamente, pero menos fecundo teóricamente; sin embargo, su utilización es inevitable.

### *El tratamiento de los conceptos*

Una definición operativa incorpora una serie de instrucciones que indican cómo se puede etiquetar, medir o identificar el concepto al que se refiere. En otras palabras, la operativización transforma los conceptos de las propiedades de las unidades de investigación en variables, especificando la posible variabilidad de los casos a lo largo de una dimensión. Ello permite, pues,

<sup>47</sup>*Ibidem*, p. 52.

<sup>48</sup>*Ibidem*, p. 53.

asignar valores o etiquetas al estado de cada unidad respecto a la propiedad a la que se refiere.<sup>49</sup>

## ***Clasificaciones***

Existen dos reglas fundamentales para la clasificación de los conceptos, las cuales se utilizarán durante la investigación: *a)* que se base sobre un único criterio explícito de distinción, y *b)* que la clasificación sea exhaustiva y exclusiva.

- La exhaustividad de las categorías de una clasificación implica que cada unidad debe atribuirse a una clase.
- La exclusividad exige que ninguna unidad se atribuya a más de una clase.

Los principales conceptos que se utilizarán en esta investigación ya han sido definidos en la Introducción de esta obra.

## ***Tipologías***

Una tipología se suele definir como una “clasificación multidimensional”, entendiéndose con ello que se trata de una organización de tipo clasificatorio establecida por la combinación y cruce de más de un criterio.<sup>50</sup>

Las clasificaciones y las tipologías ordenan el universo de los objetos y los acontecimientos políticos; ayudan a la formación de los conceptos a medir y constituyen objetos científicos en sí, cuya necesidad se siente. Además, son la base del método de control al que la investigación política recurre con mayor frecuencia: el método comparado.<sup>51</sup> Las construcciones tipológicas se basan completamente sobre principios de la lógica clasificatoria y para ellos son válidos los criterios de exhaustividad y exclusividad.<sup>52</sup>

## ***Relaciones entre variables***

En las ciencias sociales los tipos de relaciones que se buscan son, en general, causales. El objetivo principal es el de explicar, en el sentido de atri-

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 55.

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 59.

<sup>51</sup> *Ibidem*, p. 60.

<sup>52</sup> *Idem*.

buir una o más causas a un fenómeno, de identificar sus condiciones causales.<sup>53</sup>

- Las *variables dependientes* son los fenómenos que se intentan explicar.
- Las *variables independientes* son las condiciones causales que se supone determinan a los fenómenos.

Las variables son elementos esenciales para poder elaborar las hipótesis de trabajo.

### *La formulación de hipótesis*

Una de las fases más difíciles de la investigación es la elaboración de las hipótesis. Este momento es fundamental, ya que el proceso de formulación de las hipótesis es, en definitiva, muy idiosincrásico y escapa a cualquier intento de sistematización. No hay tesón ni proceso lógico que pueda por sí sustituir la creatividad del investigador a este respecto.<sup>54</sup>

Como ya hemos planteado en la Introducción, nuestra investigación maneja la siguiente hipótesis:

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>55</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.

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 61.

<sup>54</sup> *Ibidem*, p. 62.

<sup>55</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.

## *Los modelos matemáticos en la ciencia política*

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.

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, aun 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.<sup>56</sup>

<sup>56</sup> Jarol B Manheim y Richard C. Rich, *Empirical Political Analysis. Research Methods in Political Science*, Nueva York, Longman, Inc., 1990, pp. 255-256. Existe la edición en castellano: Jarol B. Manheim y Richard C. Rich, *Análisis político empírico. Métodos de investigación en ciencia política*, Madrid, Alianza Editorial, 1990, 472 pp.

## *Elementos metodológicos del enfoque de la elección racional*

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 puntualicemos 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 acciones humanas, ajena a los esquemas armónicos de otros enfoques (como, por ejemplo, el funcionalismo y la teoría de sistemas).<sup>57</sup>

### *La teoría de juegos como método de control operativo*

La importante obra de James D. Morrow titulada *Game Theory for Political Scientists*<sup>58</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>59</sup> Esta área del conocimiento tiene sus orígenes en autores prestigiosos de la economía. La famosa obra de John von Neumann y Oskar Morgenstern *Theory of Games and Economic Behavior*<sup>60</sup> marca el nacimiento de esta área del conocimiento. Sus primeras aplicaciones se dieron en el

<sup>57</sup> Josep M. Colomer, *El enfoque de la elección racional en política. Estudio introductorio*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1991, pp. 11-12.

<sup>58</sup> James D. Morrow, *Game Theory for Political Scientists*, Londres, Macmillan, 1998, 737 pp.

<sup>59</sup> Las decisiones individuales son contempladas como decisiones estratégicas, que tienen en cuenta una previsión de las decisiones de los demás.

<sup>60</sup> John von Neumann y Oskar Morgenstern, *Theory of Games and Economic Behavior*, Nueva York, John Wiley & Sons, 1944, 641 pp.

ámbito de la economía y durante los últimos años la ciencia política se ha visto influenciada por esta teoría.

El mérito de James D. 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”. Éstas 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.

#### *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;
- 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.

### *La crítica interna de los herejes*

El profesor Hugh Ward en su ensayo titulado “The Theory of Rational Choice”<sup>61</sup> realiza una importante defensa de la utilidad de la aplicación de la teoría de juegos en la ciencia política; sin embargo, reconoce que la misma presenta todavía deficiencias importantes. Hugh Ward asevera:

Cabría esperar que, al menos, la teoría de la elección racional informara sin ambigüedades de lo que significa comportarse de forma racional en contextos importantes, pero no es así. La teoría de juegos presenta ciertos problemas aunque la decisión cuando hay incertidumbre es otra de las áreas de interés. En primer lugar, a pesar de que hay un acuerdo general respecto al hecho de que algunos equilibrios carecen de sentido, no lo hay apenas respecto a cómo “matizar” el concepto de equilibrio con el fin de limitar las alternativas. El problema es que la existencia de equilibrios múltiples reduce la capacidad predictiva del modelo y hay que servirse de otras teorías para acotar más las probabilidades. Schelling, por ejemplo, propone que algunos equilibrios son cualitativamente superiores y que se diferencian de otros porque son “evidentes” psicológica o normativamente. El juego “divide el dólar” en el que dos jugadores compartirán un dólar sólo si la suma de lo que solicita cada uno es exactamente esta cantidad; lo cual es una simple metáfora de las políticas distributivas. Cualquier par de solicitudes positivas que sume un dólar constituye un equilibrio: si A solicita  $x$  centavos, lo mejor que puede hacer B es solicitar 100 menos  $x$ , porque si solicitara otra cifra obtendría cero. La idea de equilibrio no limita en absoluto el número de resultados posibles. Sin

<sup>61</sup> Hugh Ward, “The Theory of Rational Choice”, en David Marsh y Gerry Stoker (eds.), *Theory and Methods in Political Science*, Londres, Macmillan, 1995, p. 89.

embargo, una división del dólar en dos partes iguales es una solución plausible porque, a falta de diferencias evidentes en cuanto a la necesidad, es superior en cuanto a su capacidad normativa. En segundo lugar, hay muchos conceptos que pugnan por solucionar juegos entre más de dos jugadores en los que los miembros de una coalición pueden llegar a acuerdos vinculantes. Cada uno de estos conceptos da lugar a una comprensión diferente del comportamiento racional en contextos como la formación de coaliciones parlamentarias.<sup>62</sup>

Algunos teóricos de la elección racional creen que el modelo predominante plantea presupuestos poco plausibles acerca de la racionalidad de los individuos. La obra de Herbert Simon sobre la racionalidad vinculada ha sido especialmente influyente. En situaciones en las que tanto la información como el tiempo y la capacidad cognitiva para procesarla sean limitados este autor prevé que los individuos utilizarán procedimientos operativos comunes a modo de mecanismos heurísticos y guías de bolsillo para la acción racional. Moseley, por ejemplo, señala que, entre los años cuarenta y los primeros setenta, el Ministerio de Hacienda británico se enfrentó de forma extremadamente simple a unas condiciones macroeconómicas cambiantes, enfriando la economía cuando la cotización del dólar se veía amenazada y forzando la marcha de la misma cuando la cifra de desempleados sobrepasó el medio millón.<sup>63</sup>

Desde esta perspectiva, es mejor considerar a los que deciden como aquellos 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. Algunos autores han señalado que esta clase de proceso decisorio que, en general, da lugar únicamente a una evolución gradual de las medidas que se toman en los contextos políticos, es normativamente defen-

<sup>62</sup> *Ibidem*, pp. 89-90.

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 90.

dible si hay incertidumbre radical. Sin embargo, sus resultados pueden ser realmente menos que óptimos y, sin duda, ésta no es una buena forma de tomar “grandes” decisiones respecto a las políticas, aunque sí funcionan en la vida cotidiana.<sup>64</sup>

Cuando se hace hincapié en los procedimientos y en los grados de ambición que definen lo que es satisfactorio y lo que no lo es surgen problemas de explicación porque, ¿de dónde proceden las normas? Los modelos que presuponen una racionalidad vinculada también tienen el inconveniente de ser, en general, más complejos y difíciles de utilizar a la hora de hacer predicciones útiles. La parquedad del enfoque predominante aún atrae a muchos teóricos de la elección racional y, sin embargo, las cuestiones que aquí se plantean son importantes. Por ejemplo, ¿es verosímil presuponer que los partidos políticos quieran maximizar su voto en vez de obtener un número de sufragios satisfactorio, cuando sabemos que tanto su conocimiento de los efectos del cambio de políticas de la intención de voto como su capacidad de procesar la información son imperfectos?<sup>65</sup>

#### La crítica de los sociólogos

Los sociólogos suelen afirmar que el comportamiento individual está, en gran medida, determinado por las estructuras sociales. La capacidad de elección que tienen los individuos es ilusoria y, por tanto, la teoría de la elección racional, que se basa en ella, es inútil. Algunos señalan, por ejemplo, que el enfoque de Downs es peor que una explicación del voto que se base en la posición del individuo en la estructura social. Ya se sabe que la clase social, la ubicación geográfica, el género, el lugar en que se consume y se produce, y la religión, entre otras variables, se correlacionan, en mayor o menor medida, con el comportamiento electoral. Los que critican la elección racional pueden aceptar que, en algunos casos, el voto se basa en el interés personal pero afirman que lo que genera los intereses del individuo es su ubicación en la estructura, factor que constituye la principal explicación en el modelo de Downs.<sup>66</sup>

En realidad, la ubicación estructural de un individuo no suele explicar completamente lo que hace. Por lo que respecta al voto, las variables estruc-

<sup>64</sup> *Idem.*

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 91.

<sup>66</sup> *Idem.*

turales no aclaran en absoluto las diferencias entre los individuos y es de gran importancia la percepción que éstos tienen de la situación económica.

Pongamos otro ejemplo: es frecuente que los neoinstitucionalistas hagan hincapié en cómo las estructuras institucionales de la administración configuran la visión del mundo de los políticos y de los burócratas, cómo moldean sus preferencias, definen las opciones que barajan cuando eligen sus políticas y marcan las pautas de las decisiones que se basan en procesos de deliberación contrapuestos. Casi siempre, los individuos, más que elegir, siguen las normas y el proceso de decisión individual se aparta del modelo principal. Los estudios de casos clásicos, como el de Allison sobre la crisis de los misiles en Cuba, demuestran que la estructura de las organizaciones es muy importante pero que los que toman decisiones individuales –como lo fue el presidente Kennedy– todavía tienen suficiente autonomía para influir notablemente en el resultado. En general, no parece verosímil que los individuos sean completamente autónomos y tampoco que sus acciones estén del todo condicionadas por la estructura social.<sup>67</sup>

Aunque la estructura social condicione el conjunto de creencias y preferencias viables para el individuo, la elección racional puede mejorar la explicación haciendo predicciones cuando no resulte evidente la forma más racional de actuar. Esto es especialmente probable si el proceso decisorio tiene lugar en una situación de interdependencia estratégica en la que abundan las predicciones sorprendentes. Supongamos que las preferencias tanto de la clase trabajadora como de la burguesía estén completamente condicionadas por su ubicación estructural dentro del capitalismo; que la economía se halle estructurada de forma que los trabajadores, al controlar el índice salarial, determinen el margen de beneficio; que el capital controle la tasa de inversión del beneficio que obtiene y que para los trabajadores cambiar a una sociedad socialista tenga un “gasto por transición”. No está claro en absoluto en qué condiciones podría existir o no un equilibrio que supusiera un pacto entre clases en vez de una revolución, pero la teoría de juegos aporta ideas esclarecedoras al respecto, haciendo referencia a la estructura de las ganancias, al tipo de descuento y al grado de incertidumbre al que se enfrenta cada bando.<sup>68</sup>

<sup>67</sup> *Idem.*

<sup>68</sup> *Ibidem.*, pp. 91-92.

Muchos teóricos de la elección racional, al ser partidarios del individualismo metodológico, afirman que las estructuras sociales no ofrecen a las ciencias sociales elementos explicativos sencillos y que, en realidad, hay que definir las utilizando la teoría de la elección racional. A este respecto, resulta ilustrativo el debate de Theda Skocpol, que trató de explicar las revoluciones sociales sin recurrir a argumentos voluntaristas como la teoría de la elección racional, y teóricos de este enfoque como Michael Taylor. Skocpol utilizó la comparación entre estudios de caso con el fin de aislar un número suficiente de condiciones estructurales para la revolución social; tres de las cuales eran: la presión exterior que sufre el Estado desde un punto de vista geopolítico, la quiebra de su capacidad de mantener el orden interno y la fuerza de las estructuras comunales campesinas. Lo que Taylor señala es que esos factores estructurales (la decisión de atacar a otra potencia, la falta de inversión en recursos de control social por parte de los que toman decisiones a nivel público o las decisiones estatales que refuerzan a las comunidades campesinas para lograr un punto de apoyo frente a las clases opuestas al monarca) pueden considerarse como el resultado de las decisiones individuales. La crítica de Taylor es profunda pero, ¿caso los factores estructurales no conformaron las decisiones a las que alude? Pongamos sólo un ejemplo evidente: ¿por qué había un Estado en lugar de otra forma de dominación?<sup>69</sup>

En cierto sentido, el actor es “centro de decisión” en el que las acciones proceden, precisamente, de las decisiones: estados, partidos políticos, grupos de presión y movimientos sociales que, con frecuencia, pueden denominarse de este modo. *El problema es que habitualmente la elección racional considera a los actores sociales como si tomaran decisiones individuales que actúan deliberadamente según un único conjunto de creencias y preferencias.* Por ejemplo, es una práctica aceptada del paradigma realista en las relaciones internacionales, y especialmente en las formulaciones que parten de la teoría de juegos, considerar al Estado como un actor único cuyos objetivos respecto a la seguridad y el poder están bien definidos; práctica que, en el mejor de los casos, es un mecanismo heurístico simplificador y que, en el peor, puede conducir a enormes malentendidos. Del mismo modo, aquellas entidades colectivas que pocas veces, o ninguna, pueden considerarse como

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 92.

centros de decisión, suelen verse apartadas de los modelos de elección racional. Sin embargo, los individuos consideran que las colectividades como las clases sociales tienen realidad y vida propias, de forma que son cruciales para explicar la sociedad.<sup>70</sup>

Es prácticamente imposible que los teóricos de la elección racional eliminen de las aplicaciones de su enfoque aquellos factores estructurales que consideran como algo que viene dado, por la sencilla razón de que el individualismo metodológico no es un objetivo coherente. Estos teóricos no suelen mostrar grandes deseos de prescindir de la estructura y en realidad lo que buscan es ilustrar cómo se toman las decisiones dentro de la misma, llegando incluso a abordar de qué manera las elecciones racionales reproducen o transforman las estructuras. En este sentido, la elección racional puede formar parte del enfoque de la estructuración.<sup>71</sup>

Las observaciones generales que hemos planteado acerca de la estructura social también surgen en relación con las normas. Partiendo del trabajo de padres de la sociología, como Emile Durkheim, muchos sociólogos hacen hincapié en el comportamiento que está guiado por las normas, entendiéndose que las sociales se derivan de la necesidad que tiene la sociedad de integrar los sistemas. Aun reconociendo la posibilidad de un comportamiento anómico y disfuncional, estos enfoques holísticos suelen minusvalorar la acción racional de tipo instrumental.<sup>72</sup>

Los teóricos de la elección racional a veces tienen en cuenta las normas en sus argumentos pero, generalmente, las consideran como costos y beneficios que hay que colocar junto con otros incentivos. Esta descripción del modo en que las normas influyen en la acción no parece del todo precisa a los críticos. Por ejemplo, el hecho de que los individuos se molesten en ejercer el voto, a pesar de la remota posibilidad de que esto favorezca al partido que prefieren en el resultado de las elecciones nacionales, puede explicarse diciendo que los ciudadanos se sienten satisfechos al cumplir con un deber cívico. Al decidir su voto sopesan este incentivo junto a los costos de votar. Las consecuencias generales de esta interpretación son: que es más probable que las personas se sometan a las normas si hacerlo tiene pocos costos y que no las aceptan sin reflexionar.<sup>73</sup>

<sup>70</sup> *Idem.*

<sup>71</sup> *Idem.*

<sup>72</sup> *Ibidem*, p. 93.

<sup>73</sup> *Idem.*

En consonancia con esta tendencia a no considerar las estructuras como algo dado, los teóricos de la elección racional desean explicar por qué surgen las normas y cómo se imponen. El primer paso es considerar las soluciones a problemas de acción colectiva. Aunque muchos sociólogos han dado pasos conceptuales parecidos, suelen utilizar el análisis funcional para explicar las normas basándose en todos los beneficios que producen. Los teóricos de la elección racional afirman que esto no es apropiado porque prescinde de los efectos corrosivos del interés personal sobre la acción colectiva: aquellos que no cumplen la norma o no pagan parte del costo de imponerla pueden, sin embargo, beneficiarse si otros lo hacen.<sup>74</sup>

La obra de Axelrod demuestra que la elección racional puede ilustrar cómo evolucionan las normas a través de un proceso de selección social en contextos donde existen aprovechados, pero también muestra limitaciones del enfoque. Axelrod presenta una situación hipotética en la que los jugadores tienen una estrategia tanto respecto al juego de acción colectiva subyacente, como al castigo que impondrán a aquellos que lo abandonen. Pone de manifiesto que la cooperación puede extenderse en el juego subyacente hasta convertirse en una norma, impuesta por el deseo de vergüenza contra los que infringen. Sin embargo, también indica que la implantación de la norma puede debilitarse con el tiempo si no hay una “metanorma” que garantice que aquéllos que no son vengativos sean castigados. El trabajo de Axelrod demuestra que, en la aplicación empírica, puede que estemos de nuevo en el problema de la estructura y la actuación, al alcanzar los límites prácticos del individualismo metodológico; de forma que este autor, al tomar el sistema de metanormas como dado, puede demostrar de qué manera ilustra la aparición de normas pero no parece que pueda explicar el sistema en sí. Es cierto que las publicaciones de teoría de juegos que se ocupan de la acción colectiva ponen de relieve que el aprovecharse de los esfuerzos ajenos para llevar a cabo amenazas quizá no represente un problema porque si A no lleva a cabo la amenaza puede ser castigado por B y, si este castigo de segundo grado no se lleva a cabo, A puede castigar a B, y así sucesivamente. Sin embargo, este sistema de amenazas autoimpuesto parece empíricamente inviable.<sup>75</sup>

<sup>74</sup> *Idem.*

<sup>75</sup> *Ibidem*, pp. 93-94.

Existe otra variación del argumento básico que se refiere a las ideologías. Éstas pueden considerarse como estructuras de creencias que atribuyen un significado a una acción. Para muchos sociólogos la característica clave de la acción humana es el significado que ésta tiene para el individuo. La elección racional puede considerarse como una forma de investigar el significado de las acciones ajenas que nos ordena que observemos los deseos y creencias individuales, representados como algo que conduce a las intenciones y a las acciones. Sin embargo, muchos sociólogos señalarían que la acción sólo puede considerarse como racional o irracional dentro del contexto de un determinado sistema de significado o forma de discurso. Del mismo modo, con frecuencia la acción tampoco puede interpretarse desde una perspectiva instrumental. En realidad, las acciones simbólicas y rituales son cruciales en la política. Las identidades individuales se constituyen en procesos sociales complejos en los que los discursos se articulan o desarticulan, concediendo únicamente una autonomía limitada al individuo. Los procesos de formación de identidad de este tipo son esenciales para la configuración de las creencias y preferencias, y también indican que los elementos importantes del modelo de la elección racional vienen dados por procesos sociales de tipo discursivo a los que los métodos de esta teoría no son sensibles.<sup>76</sup>

Estas críticas son realmente significativas pero hay argumentos que las contradicen: normalmente existe cierta autonomía individual respecto de los condicionantes ideológicos y las estructuras ideológicas surgen, se reproducen y transforman como resultado de la acción individual que, a veces, es instrumentalmente racional. Extendiéndonos en este punto podemos decir que, con frecuencia, los individuos combinan, de forma novedosa, elementos de una o más ideologías para favorecer instrumentalmente un interés y que esto puede tener consecuencias políticas profundas. Probablemente, la competencia entre partidos pueda verse más clara a partir de esta idea. En Gran Bretaña, el conservadurismo de Margaret Thatcher bebió de las fuentes del liberalismo y del conservadurismo tradicional y fue, hasta cierto punto, un *constructo* deliberado.<sup>77</sup>

¿Hay algo más que la elección racional pueda hacer para explicar cómo cambian las estructuras ideológicas? Sí, como lo demuestra el trabajo de

<sup>76</sup> *Ibidem*, p. 94.

<sup>77</sup> *Idem*.

William Riker acerca de la manipulación de las dimensiones de los grandes temas en las democracias. Utilizando resultados formales de teorías espaciales de voto y elecciones, Riker pone de manifiesto que, introduciendo en el debate otras dimensiones de los grandes temas, los políticos pueden desestabilizar las mayorías y hacerlas más sólidas al favorecer que tales temas se discutan por separado. Por ejemplo, se puede interpretar que lo que pretende la derecha conservadora británica respecto a la Unión Europea (UE) es poner este gran tema en primera línea del debate político, para así romper la coalición electoral que se basa en políticas centristas, apartando de ella a algunos de los *euroescépticos*. Esto podría generar un vacío de tipo político que un proyecto thatcheriano reformado podría llenar. Aunque Riker considera que estas estrategias expresan el propio interés de una élite y que son antidemocráticas, otros las han visto como formas del arte de gobernar que pueden llevar al bien común. El argumento de Riker puede desarrollarse –no necesariamente como él mismo lo haría– para indicar que detrás de la manipulación de las dimensiones de los grandes temas está la creación o movilización de las ideologías que organizan “hacia dentro” o “hacia fuera” ciertas cuestiones y también las interconexiones que hay entre ellas. El argumento de Riker deja claro hasta qué punto tales movimientos ideológicos pueden estar vinculados a la suerte electoral de los partidos y a las políticas durante una legislatura.<sup>78</sup>

A menudo se ha mantenido que la elección racional representa a los individuos como átomos sociales aislados, como fuentes autónomas de casualidad en el proceso social. Gran parte de la sociología, por el contrario, se centra en la interrelación entre individuos. Esto no quiere decir que las relaciones se establezcan entre individuos completamente constituidos, sino que modifican esencialmente las identidades de éstos. Se dice que el cuadro atomizado que pinta la teoría de la elección racional se corresponde con ideologías individualistas que, al negar la realidad existencial de los grupos sociales, comunidades, clases, e incluso sociedades, mantienen el *statu quo*. Al mismo tiempo, se niega la certificación de racionalidad a las formas de acción política que confirman la identidad social del individuo y que no se basan en el interés personal. Se considera que el mismo concepto de racionalidad que la teoría de la elección racional alaba es

<sup>78</sup> *Ibidem*, pp. 94-95.

propio, histórica y culturalmente, de las sociedades capitalistas y que su lógica excluye otras racionalidades y formas de comprensión, especialmente toda idea de racionalidad que haga más complejos los objetivos hacia los que se orienta la acción. En pocas palabras, la representación que del mundo político hace la elección racional es un reflejo distorsionado de una realidad a la que sólo se ha acercado el capitalismo, y que genera formas de comprensión de la esfera política que impiden toda crítica profunda del *statu quo*.<sup>79</sup>

La teoría de la elección racional no tiene por qué apearse a la visión del individuo como átomo social aislado ni a la idea de que se guía por el interés personal: los modelos de la elección racional parten de creencias y preferencias dadas, cualquiera que sea su origen. Es probable que la idea, de que la racionalidad instrumental apareció por primera vez con la economía capitalista de mercado, no pueda defenderse desde el punto de vista histórico ya que, al igual que otras formas de acción humana, ésta siempre ha sido importante fuera del círculo familiar. La elección racional ha sido una herramienta utilizada por los marxistas, que critican abiertamente la sociedad capitalista. Estas críticas no son menos afiladas por utilizar métodos de la elección racional, más bien, éstas han alcanzado una mayor claridad dentro del marxismo.<sup>80</sup> Para abundar en este tema habría que consultar las obras de Przeworski y Wallerstein.

La crítica de los psicólogos

Normalmente los psicólogos mantienen que las intenciones de los individuos no tienen por qué reflejar el interés personal ya que la envidia es importante e incompatible con la preocupación por uno mismo, y que sentimientos como la venganza, la culpa y la avaricia pueden existir, independientemente de que se reconozcan conscientemente. Los críticos han mostrado una especial preocupación por la exclusión del altruismo de la mayoría de los modelos políticos de la elección racional. Para ellos los datos empíricos indican que los individuos actúan frecuentemente de forma altruista en la vida política. Por ejemplo, aunque las expectativas económicas de los individuos puedan influir en su voto, existen numerosos

<sup>79</sup> *Ibidem*, p. 95.

<sup>80</sup> *Idem*.

indicios de que el estado general de la economía también les importa, lo cual sugiere que, con frecuencia los votantes también se preocupan del bienestar ajeno. Del mismo modo, cuando los individuos se comportan de acuerdo con las normas sociales, parece que se sacrifica el interés personal.<sup>81</sup>

La elección racional de orientación normativa no va unida al presupuesto del interés personal. Por ejemplo, la teoría de la elección social no presupone nada respecto a los motivos que subyacen tras las preferencias individuales y sólo se preocupa de cómo pueden agregarse éstas con el fin de hacer una elección para la sociedad. Los teóricos de la elección racional interesados en explicar los fenómenos políticos siempre han postulado que las aplicaciones de su teoría deberían limitarse a las áreas en las que domina el interés personal. M. Olson, por ejemplo, indicó que su teoría de la acción colectiva sería más adecuada para los grupos de interés económico que para los filantrópicos. En este sentido, la cuestión sería cuánto margen de maniobra les concede a los teóricos de la elección racional esta abnegada regulación. También podría señalarse que los modelos que se basan en el interés personal, aunque sean empíricamente falsos, aportan un patrón con el que puede compararse el comportamiento.<sup>82</sup>

Se puede salvar el escollo del altruismo indicando que los individuos disfrutan con la felicidad de otros. No resulta difícil construir un modelo para este fenómeno basándose en la interacción de utilidades positivas entre los individuos. El modelo de Margolis también recoge este cambio en la importancia relativa que se otorga al interés personal y a otros intereses, concediendo un mayor peso al primero, en función del grado de altruismo del individuo en el pasado reciente. Algunos autores afirman que es necesario utilizar aún más este tipo de modelo. Al igual que en los tipos más generales de “motivación moral” existe el peligro de que el conceder importancia al yo se utilice como un “margen de error recurrente” que inmunice el modelo frente al falseamiento porque una combinación del interés personal y del altruismo siempre ofrecerá la predicción correcta. La clave es: *a)* que los presupuestos sobre la importancia relativa de los dos motivos en un contexto empírico dado sean firmes para que el modelo resulte falsable, y *b)* tener en cuenta otras explicaciones posibles para las anomalías, en lugar de modificar el modelo de las motivaciones según convenga.<sup>83</sup>

<sup>81</sup> *Ibidem*, p. 96.

<sup>82</sup> *Idem*.

<sup>83</sup> *Idem*.

El altruismo puede presentarse con un disfraz de interés personal que concede ventajas en el futuro. Por ejemplo, desde este punto de vista, puede compensar ayudar a otra persona ahora si tenemos la esperanza de que nos ayude más adelante, de forma que el altruismo recíproco tiene un carácter progresivo. La formulación teórica de la acción colectiva según la teoría de juegos ha esclarecido considerablemente las condiciones en que puede darse este altruismo recíproco, en contextos en los que se participa conscientemente en él, así como en aquellos procesos de evolución social en los que ha sido elegido. Según esta formulación las acciones “agradables” deben depender del hecho de que los demás hayan sido “agradables” anteriormente, castigándose a los que han sido “desagradables”; la interacción no debe estar completamente limitada en el tiempo, los individuos no deben tener demasiado en mente el corto plazo, y los beneficios de ser “desagradables” en este periodo tampoco debe ser demasiado grandes.<sup>84</sup>

Muchos psicólogos consideran de forma sinóptica las decisiones racionales, considerando que el prototipo del modelo predominante en la teoría de la elección racional es algo relativamente infrecuente (por ejemplo Janis y Mann). Aparte de los límites cognoscitivos en los que han hecho hincapié autores como Herbert Simon, las emociones y los impulsos inconscientes hacen que el nivel de desapego necesario para el enfoque sinóptico resulte muy poco probable en muchos escenarios. Con frecuencia las decisiones se toman para mantener la coherencia con acciones anteriores, reducir las tensiones dentro del sistema de creencias del individuo (disonancia cognitiva) o por una orientación normativa, más que en función de un cálculo de los medios más eficientes para lograr un determinado fin. Las normas que el individuo respeta y sus orientaciones afectivas pueden impedir que se tengan en cuenta las opciones más viables y que se obtenga información relevante, y también apartar las decisiones de lo que es instrumentalmente racional.<sup>85</sup>

Los conflictos entre decisiones tienen lugar cuando los individuos no pueden encontrar una alternativa que logre todos sus objetivos a la vez. Esto crea problemas a la teoría de la decisión normativa y también suele producir comportamientos irracionales. Los conflictos entre decisiones pro-

<sup>84</sup> *Ibidem*, p. 97.

<sup>85</sup> *Idem*.

ducen tensión pues parece haber desventajas en cualquier acción que se elija y se produce una lucha por aceptar y rechazar, simultáneamente, una acción determinada. Estos conflictos también conducen a la vacilación, al intento de no decidir en absoluto y a formas de inquietud que generan decisiones desafortunadas. El remordimiento por anteriores decisiones, tomadas cuando estos conflictos no se habían resuelto, puede inmovilizar al que decide. Cuando hay conflicto entre decisiones es posible que, si se llega realmente a decidir algo, el individuo se “reafirme”, racionalizando retrospectivamente, quizás de forma inconsciente, la idea de que la alternativa elegida es la mejor. Cuando es firme el compromiso con la acción actual los individuos se “reafirman”, actuando de la misma manera y excluyendo otras alternativas, aunque sean conscientes de que este caso, en áreas como las decisiones en política exterior, indica que tales patologías probablemente están muy extendidas en la vida política.<sup>86</sup>

Con frecuencia, los datos nuevos no se manejan de manera neutral sino que se encajan en patrones de creencias preexistentes o se prescinde de ellos si no pueden analizarse así. Existe, por ejemplo, una “tendencia a la sujeción”, o adaptación insuficiente de los cálculos de probabilidades iniciales a los nuevos datos. El enfoque de los individuos es crucial para explicar el comportamiento ya que no suelen tener en cuenta aspectos esenciales de la realidad. Los individuos confían en ciertos principios heurísticos y en datos limitados para calcular los riesgos y, en general, esto les lleva a juzgarlos deficientemente. Estos problemas son cruciales para explicar las decisiones en áreas como la política exterior.<sup>87</sup>

El comportamiento se aparta ampliamente, de forma sistemática y fundamentalmente de las predicciones que se basan en el modelo de la utilidad esperada, por ejemplo, descripciones alternativas de problemas entre decisiones dan lugar con frecuencia a elecciones diferentes, aunque desde la perspectiva del enfoque convencional se consideren la misma. En comparación con las predicciones que haría el modelo de la utilidad esperada, la gente suele verse excesivamente atraída por las posibilidades reducidas de obtener enormes ganancias y repelida, también en exceso, por las pocas posibilidades de obtener malos resultados. En vez de favorecer cálculos de

<sup>86</sup> *Idem.*

<sup>87</sup> *Ibidem*, pp. 97-98.

probabilidad subjetivos, análogos a los cálculos de riesgo obtenido con criterios objetivos, a los individuos la incertidumbre suele producirles sentimientos difusos e indefinidos, de forma que eluden la ambigüedad de los verdaderos riesgos a los que se enfrentan. Los deseos que suscitan las opciones pueden influir en la percepción que se tiene de las posibilidades de que ocurran –como en el fenómeno de hacerse ilusiones– o la probabilidad de que ocurran puede influir en los deseos que suscitan –como el fenómeno de rechazar aquello que no podemos tener.<sup>88</sup>

La idea de que estamos habitados por múltiples “yoes” en pugna parece explicar ciertas formas observables de comportamiento irracional, aunque sólo sea de forma metafórica. Esta idea tiene una larga tradición en filosofía y ha sido muy importante para la psicología, especialmente en los trabajos de Sigmund Freud. Es muy habitual el incumplimiento del presupuesto de transitividad, aunque sea fundamental para los modelos de decisión principales. Esto puede vincularse a la idea de que los individuos tienen “yoes múltiples” que abordan las decisiones desde diferentes puntos de vista, lo cual conduce a la imposibilidad de actuar racionalmente en el sentido convencional. Aunque puede haber una lista de metapreferencias que nos indique qué yo debe dominar en un contexto determinado, el conflicto entre decisiones puede deberse a una lucha interna entre yoes diferentes. Quattrone y Tversky señalan que engañarse a uno mismo de forma inconsciente –lo cual supone que un yo engañe a otro– puede explicar por qué se utiliza la cabina electoral. El engaño a uno mismo surge de la creencia de que si *tú* votas, otros como tú también se verán obligados a hacerlo, de forma que tu propio acto de votar se revela instrumentalmente racional. Se puede considerar la debilidad de la voluntad como una incapacidad del “yo superior” para controlar los deseos impulsivos, incluyendo el aplazar la gratificación inmediata para disfrutar de ganancias mayores en el futuro. La idea de que tenemos tanto un yo instrumental racional, guiado por el interés personal, como un yo orientado a lo social, guiado por las normas, es una forma de abordar las tensiones individuales que se generan cuando el interés personal choca con lo que es normativamente correcto.<sup>89</sup>

El economista, frente a los indicios de que existe una aparente irracionalidad, tradicionalmente se ha defendido indicando que, en un ambiente

<sup>88</sup> *Ibidem*, p. 98.

<sup>89</sup> *Ibidem*, pp. 98-99.

competitivo, los agentes tienen que actuar como si fueran maximizadores racionales para sobrevivir, y que el comportamiento irracional será descubierto y se le sacará partido, conduciendo esto a un arbitraje en el mercado que, a largo plazo, expulsará lo que haya de ineficiente. Este argumento también parece aplicable a la política. Por ejemplo, un partido puede saber poco o nada sobre cómo maximizar su voto, padecer patologías organizativas respecto al desarrollo de un programa que lo conduzca a la victoria y no actuar de forma coordinada. Sin embargo, a largo plazo, la incapacidad para satisfacer los gustos del electorado puede conducir a la extinción del partido. En cualquier caso, los argumentos que se oponen a la defensa del economista son igualmente válidos, o aún más, en política. De forma que en un entorno que cambia rápidamente puede que nunca se llegue al equilibrio; en muchas áreas, incluyendo la pugna entre partidos, las presiones de tipo competitivo se ven muy atenuadas por las barreras que se imponen a la entrada de actores más racionales, y el argumento de la selección no es válido si el nivel de racionalidad es, de forma uniforme, relativamente bajo.<sup>90</sup>

Los datos analizados en este apartado indican que los modelos de decisiones predominantes con frecuencia se describen de forma imprecisa y sus predicciones sólo son correctas en ámbitos más limitados de lo que algunos teóricos de la elección racional creen. Por supuesto, todavía se puede afirmar que los modelos predominantes aportan un patrón de comportamiento con el que comparar el que realmente se produce y que algunas decisiones se acercan a dichos modelos. Siguiendo los argumentos del enfoque de la racionalidad vinculada podemos decir que es muy necesario llegar a un modelo más exacto de descripción del modo en que los individuos manejan la información y la incertidumbre.<sup>91</sup>

La crítica de la corriente mayoritaria en la ciencia política

Muchos politólogos orientados hacia lo empírico rechazan la utilidad de la elección racional basándose en que sus presupuestos son inverosímiles y sus predicciones fallidas. Tomemos el ejemplo de la competencia electoral y del voto. La elección racional puede presentar problemas a la hora de explicar por qué vota la gente; la interpretación que algunos auto-

<sup>90</sup> *Ibidem*, p. 99.

<sup>91</sup> *Idem*.

res dan a los datos de las encuestas indican que las personas votan al partido con el que se identifican y hay indicios de que, si se vota en función de los grandes temas de debate, este tipo de sufragio no se basa en un estricto interés personal. Aunque el voto sea sensible a la situación de dichos temas, el modelo de Downs no tiene en cuenta la manipulación por parte de los partidos de la base estructural de preferencias. Además de esto, muchos autores señalan que no resulta verosímil que los partidos sean meros buscadores de cargos y que aprueben programas más con la intención de ganar votos que por convicción o por preocupaciones sociales. En muchos casos parece falsa la predicción de que los gobiernos manipulen la economía para ganar elecciones. En este sentido, Downs predice un alto grado de convergencia ideológica en los sistemas de partidos, que pueden correctamente definirse como una simple alineación a derecha o izquierda en la que los votantes se agrupan dentro de este espectro. Sin embargo, esto no cuadra con los datos recogidos en países como los Estados Unidos y Gran Bretaña en los que durante periodos prolongados ha habido considerables diferencias ideológicas, aunque en otras épocas se haya registrado convergencia.<sup>92</sup>

La cuestión es que los teóricos de la elección racional participan activamente en la modificación de sus modelos para que den cabida a tales problemas y esto es todo lo que, sensatamente, se les puede pedir. Donald Wittman, en su trabajo sobre competencia de partidos, indica que sus élites están apartándose de sus políticas ideales para ganar votos. Sin embargo, lo hacen únicamente para aumentar sus posibilidades de poder aplicar políticas que, en sí mismas, les parecen relativamente deseables, y no por alcanzar el poder como tal. Wittman señala que si los partidos no están seguros de quién va a votarles, normalmente los equilibrios en la competencia entre ellos serán divergentes. También tienen en cuenta las consecuencias de que varíe el tamaño de los grupos de votantes que ejercen el sufragio guiándose por la identificación con un partido más que con una política y pone de manifiesto cómo logra esta tendencia. Existen muchos más ejemplos de esta constructiva intención de manejar datos empíricos contrapuestos en subáreas tan diferentes como la burocracia, la teoría de la acción colectiva y la teoría de coaliciones parlamentarias.<sup>93</sup>

<sup>92</sup> *Ibidem*, pp. 99-100.

<sup>93</sup> *Ibidem*, p. 100.

Como hemos visto, la teoría de la elección racional ha sido objeto de numerosas críticas y se ha hecho cada vez más importante para la ciencia política. También está claro que no ha sido destruida por tales críticas y que ha elaborado bastantes respuestas. En vista de esta situación, ¿cómo habría de desarrollarse la teoría de la elección racional? y, ¿cuál es su posición dentro de la ciencia política? Los seres humanos son psicológicamente complejos, con frecuencia actúan de forma irracional y se mueven en sistemas de significado que son difíciles de entender en su totalidad cuando se contemplan desde la perspectiva de la elección racional, lo cual indica que esta teoría no puede cubrir en modo alguno todos los aspectos de la vida política y, asimismo, que otras formas de abordar la acción también son indispensables.<sup>94</sup>

En muchas áreas de aplicación empírica la corriente predominante de la elección racional no hace descripciones verosímiles, aunque los individuos tomen decisiones hasta cierto punto racionales respecto a objetivos razonablemente bien definidos. Aferrarse a esta corriente predominante es poner una camisa de fuerza a la evolución de esta teoría y, por lo tanto, debería haber un acuerdo para intentar desarrollar variantes alternativas del modelo y aplicarlas a más casos, dando cabida a la racionalidad vinculada, a la elección en circunstancias de incertidumbre incompatibles con el enfoque de la utilidad esperada, y a motivaciones no egoístas y “morales”.<sup>95</sup>

Como ya se ha demostrado, las teorías de la elección racional pueden ayudar a dilucidar cómo surgen y se transforman las estructuras pero no pueden concebir modelo alguno, dentro de este enfoque, que no introduzca alguna premisa en el estudio de la estructura social que no sea ajena a ésta. Por lo tanto, los teóricos de la elección racional deberían admitir, hasta cierto punto, la crítica sociológica, reconociendo que el individualismo metodológico y las explicaciones completamente reduccionistas no son prácticas. Muchos científicos sociales de muy diversos paradigmas pueden utilizar las teorías de la elección racional porque los resultados que obtengan vendrán determinados por ideas que sobre la estructura social importen de otras disciplinas.<sup>96</sup>

<sup>94</sup> *Idem*

<sup>95</sup> *Ibidem*, pp. 100-101.

<sup>96</sup> *Ibidem*, p. 101.

De acuerdo con los argumentos que aquí se han presentado, se debería concluir que *las teorías de la elección racional son un práctico conjunto de métodos y utensilios de investigación que pueden añadirse al utillaje de los politólogos. Su posición es similar a la de las técnicas estadísticas, que resultan apropiadas para diferentes tipos de datos. No son un paradigma independiente que sirva para entender la esfera política en su totalidad.*<sup>97</sup>

### *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

<sup>97</sup> *Idem.*

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

La teoría de juegos asume comportamientos racionales, pero, ¿qué debe entenderse por racionalidad en teoría de juegos? James D. Morrow argumenta que:

In everyday parlance, rational behavior can mean anything from reasonable, thoughtful, or reflective behavior to wise, just, or sane actions. We generally do not think that someone who drives eighty miles per hour on narrow side streets is rational. But rational behavior for our purposes means much less the common meaning of the term. Put simply, rational behavior means choosing the best means to gain predetermined set of ends. It is an evaluation of the consistency of choices and not of the thought process, of implementation of fixed goals and not of the morality of those goals.

In utility theory, rational actors have specified goals and a set of actions they can choose. They then choose the action that will best attain those goals (at this point, I will be vague about what “best” and “attain” mean precisely). Rational behavior is goal directed; actors are trying to create more desired outcomes rather than less desired outcomes.

But how do we know what an actor’s goals are? In general, we deduce actors’ goals from observing their prior behavior or by experimentation.<sup>98</sup>

### *La noción del óptimo de Pareto y la condición de suma-cero*

Se dice que la asignación de recursos entre usos alternativos es óptimo de Pareto (eficiente) si y sólo si no es posible incrementar el bienestar de un individuo sin reducir el bienestar de algún otro.

Introducir en este momento la noción de suma-cero es fundamental para nuestro estudio. Ello nos permitirá dar una primera aproximación a la utilización de números y símbolos, propios de la teoría de juegos.

La condición de suma-cero exige que los beneficios de los ganadores sean exactamente iguales a la cantidad absoluta de pérdidas de los perdedores. Si existen los jugadores 1, 2, ...,  $n$  y si las recompensas para cada uno son números reales representados por los símbolos  $v(1)$ ,  $v(2)$ , ...,  $v(n)$ , entonces,

$$v(1) + v(2) + \dots + v(n) = 0$$

<sup>98</sup>James D. Morrow, *op. cit.*, p. 74.

Claramente, si cualquier  $v(i)$  no es cero, entonces, algún  $v(i)$  debe ser positivo y algún  $v(i)$  debe ser negativo. Si, por ejemplo,  $v(1), v(2), \dots, v(6)$  son positivos y  $v(7), v(8), \dots, v(n)$  son negativos, entonces

$$\sum_{i=1}^6 v(i) = - \sum_{i=7}^n v(i)$$

(Léase: la suma de los valores para el partido político  $i$ , cuando  $i$  está entre los partidos políticos numerados del uno al seis, es igual al negativo de la suma de los valores del partido político  $i$ , cuando  $i$  está entre los jugadores numerados del siete hasta  $n$ .)

Aplicándose a nuestro estudio, la condición de suma-cero implica la necesidad de que las situaciones de competencia partidista se reduzcan para el estudio de tal manera que sólo se incluyan los conflictos directos entre los participantes y se ignoren las ventajas comunes.

La condición de suma-cero puede ser útil para analizar fenómenos de poder; por ejemplo, los tipos de financiación de los partidos políticos en el contexto de los sistemas políticos, en los diferentes países. Para comprender el planteamiento, es recomendable volver a analizar la matriz sobre la financiación privada que hemos expuesto en los puntos anteriores.

### *La competencia política perfecta*

La competencia se asocia, con frecuencia, a la idea de rivalidad u oposición entre dos o más sujetos para el logro de un objetivo como la utilidad personal o la ganancia económica privada. En economía, esta concepción se ha visto complementada por aquella otra que considera a la competencia como un mecanismo de la organización de la producción y de la determinación de precios y rentas. Así, para los economistas clásicos la libre competencia era la fuerza ordenadora que impulsaba a una empresa individual a la reducción del precio de sus productos con la finalidad de incrementar su participación en el mercado.<sup>99</sup>

Con fundamento en lo señalado anteriormente, en este estudio se entenderá por competencia política a la rivalidad u oposición entre dos o más agentes políticos o económicos para la consecución del poder. Específica-

<sup>99</sup> Francisco Mochón, *Economía. Teoría y política*, Madrid, McGraw-Hill, 1996, p. 199.

mente, podríamos hablar de la competencia de los partidos políticos para obtener diferentes tipos de financiación: pública, privada o mixta.

Es importante señalar que la noción de competencia es uno de los pilares de la teoría de juegos (y también de la economía de mercado).

En economía la concepción clásica considera que las fuerzas impersonales del mercado determinarán las magnitudes económicas relevantes y la economía funcionará con la mayor eficacia posible. En este contexto, la esencia de la competencia no está referida tanto a la rivalidad como a la dispersión de la capacidad de control que los agentes económicos pueden ejercer sobre la marcha del mercado. Ello se debe a que cuanto más repartido esté el poder de influir en las condiciones del mercado, menos eficaces serán aquellas acciones discrecionales dirigidas a manipular la cantidad disponible de productos y los precios del mercado. Por consiguiente, en los mercados completamente competitivos la competencia teórica se entenderá como una forma de organización económica, cuya función consistirá en disciplinar a los distintos agentes económicos para que suministren bienes y servicios a bajo precio y en abundancia. “Un mercado es perfectamente competitivo cuando hay muchos vendedores pequeños en relación con el mercado, el producto es homogéneo, los compradores están bien informados, existe libre entrada y salida de empresas, y decisiones independientes tanto de los oferentes como de los demandantes.”<sup>100</sup>

La noción de competencia es muy importante en la teoría de juegos. El concepto más cercano lo encontramos en la ciencia económica y también en la ciencia política. Existen cuatro factores que son los condicionantes de la competencia perfecta:

1. Existencia de un elevado número de compradores y vendedores en el mercado.
2. Tanto compradores como vendedores deberán ser indiferentes respecto a quién comprar o vender. Este supuesto implica, en realidad, que el bien comprado o vendido sea homogéneo.
3. Que todos los compradores y los vendedores tengan un conocimiento pleno de las condiciones generales del mercado. El precio de equilibrio es aquel que iguala la cantidad que los demandantes quieren comprar con la cantidad que los vendedores desean vender.
4. La libre movilidad de los recursos productivos.<sup>101</sup>

<sup>100</sup> *Ibidem*, pp. 202-203.

<sup>101</sup> *Ibidem*, pp. 201-202.

Estos cuatro elementos condicionantes de la competencia perfecta son aplicables a la teoría de juegos en un contexto que defina el dilema de la financiación de los partidos políticos, fundamentalmente en los juegos cooperativos.

### *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 austriaco 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>102</sup>

### *El racionalismo político: la acción colectiva versus el interés personal*

¿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 costos 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

<sup>102</sup> Josep M. Colomer, *El arte de la manipulación política*, Barcelona, Anagrama, 1990, p. 15.

como el estudio de las revoluciones sociales y la cooperación entre estados con el fin de luchar contra la degradación del medio ambiente.

Donde hay interdependencia estratégica  
es aplicable la teoría de juegos

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 estrategia 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.

### *La teoría de la elección social*

La subárea de la teoría de la elección social se desarrolló cuando los economistas se plantearon si era posible encontrar alguna forma satisfactoria y suficientemente democrática de agregar las preferencias de cada ciudadano con el fin de alcanzar una ordenación social de las alternativas. Se puede utilizar el gobierno mayoritario como ejemplo de este procedimiento, colocando  $X$  por encima de  $Y$  puede obtener la mayoría frente a  $Y$ , pero hace tiempo que se sabe que este método conduce a una paradoja si existen múltiples alternativas. El teorema clave, que Kenneth Arrow fue el primero en verificar, es que no existe un método de agregación democrático satisfactorio, de forma que este problema no es privativo del gobierno mayoritario simple. Esta conclusión ha tenido como consecuencia que se plantearan nuevas preguntas fundamentales acerca de la democracia. Para algunos autores conclusiones como la de Arrow, junto a otras afines, rela-

tivas al voto estratégico y a la manipulación de la agenda, ponen en cuestión la idea de que la democracia emane de la voluntad popular, tal y como se representa en una ordenación social de las preferencias.

### *La teoría de la elección pública*

La preocupación central de la subárea de la elección pública es que las intervenciones de los gobiernos democráticos con el fin de enmendar los errores del mercado suelen crear más problemas de los que se resuelven. Una de las explicaciones sería que la combinación del interés personal de los burócratas por maximizar su presupuesto y del control que ejercen sobre la información referida a la estructura de costos de la provisión estatal de bienes públicos produce un suministro excesivo de los mismos, a costa de los ciudadanos. Otro de los asuntos importantes es la búsqueda de rentas, es decir, la provechosa presión que ejercen grupos de interés organizados para lograr monopolios y oligopolios, así como subvenciones de los estados, con la consiguiente merma en la eficiencia del mercado y la disminución del crecimiento económico. La bibliografía sobre el ciclo de las transacciones políticas indica que la búsqueda del éxito electoral mediante la manipulación de la economía conduce a la inestabilidad de la misma y a un nivel de inflación superior al deseable. La teoría de la elección pública tiene un componente normativo que la inclina tanto hacia la limitación constitucional del tamaño y de la autonomía del Estado como hacia la desvinculación con respecto a las complejas relaciones corporativas. La elección pública, tal como la filtraron los grupos de expertos neoliberales, fue crucial para el desarrollo del “thatcherismo” y de la economía “reaganista”.

La teoría de la elección racional tiene una deuda intelectual con el liberalismo. La principal variante de la “elección racional” presupone que los individuos se guían por su interés personal.

### *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.

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.

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 autoimpuestos, 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 “elección racional” puede formar parte del enfoque de la estructuración

Los teóricos no suelen mostrar grandes deseos de prescindir de la estructura y lo que buscan es ilustrar cómo se toman las decisiones dentro de la misma, llegando incluso a abordar de qué manera las elecciones racionales reproducen o transforman las estructuras. En este sentido, la elección racional puede formar parte del enfoque de la estructuración.

Un ejemplo del “juego de amenazas”

Es cierto que las publicaciones de la teoría de juegos que se ocupan de la acción colectiva ponen de relieve que el aprovecharse de los esfuerzos ajenos para llevar a cabo amenazas quizá no represente un problema porque si  $A$  no lleva a cabo la amenaza puede ser castigado por  $B$  y, si este castigo de segundo grado no se lleva a cabo,  $A$  puede castigar a  $B$ , y así sucesivamente. Sin embargo, este sistema de amenazas autoimpuesto parece empíricamente inviable.

La elección racional como una forma de investigar el significado de las acciones ajenas

La elección racional puede considerarse como una forma de investigar el significado de las acciones ajenas que nos ordena que observemos los deseos y creencias individuales, representados como algo que conduce a las intenciones y a las acciones. Las acciones simbólicas y rituales son cruciales en la política.

En el ámbito de la financiación de los partidos políticos es fundamental investigar el significado de las acciones de los diferentes partidos representados en los parlamentos. La postura de cada uno de ellos representará los deseos y las creencias de los institutos políticos, como si fueran representaciones individuales.

De cómo puede ser utilizada la teoría de la elección racional por los politólogos: como herramienta y *no* como paradigma independiente

Según los argumentos que aquí hemos presentado, se debería concluir que la teoría de la elección racional es un práctico conjunto de métodos y

utensilios de investigación que puede añadirse al utilaje de los politólogos. Su posición es similar a la de las técnicas estadísticas, que resultan apropiadas para diferentes tipos de datos. No es un paradigma independiente que sirva para entender la esfera política en su totalidad.

*De aquí se desprende que la teoría de juegos no es un paradigma teórico independiente, sino un conjunto de herramientas que sirven para interpretar la realidad.* Hasta cierto punto, estas herramientas sirven para construir “tipos ideales” útiles para el investigador. Esto no quiere decir que intentemos equiparar la producción teórica de Max Weber con la teoría de juegos, sino que solamente estamos utilizando su “expresión”.

### ***Los modelos teóricos de las interacciones***

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>103</sup>

<sup>103</sup>Conrado M. Manuel García, *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>104</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>105</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.

<sup>104</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>105</sup> R.D. Luce y H. Raiffa, *Games and Decisions*, Nueva York, John Wiley and Sons, 1957, 475 pp.

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 no personal  $n$ -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  $G(N)$ .

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.

### *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>106</sup> y que fuera precisada matemáticamente por Kuhn<sup>107</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.

<sup>106</sup> John von Neumann y Oskar Morgenstern, *op. cit.*

<sup>107</sup> H.W. Kuhn, “Extensive Game and the Problem of Information”, en H.W. Kuhn y A.W. Tucker (eds.), “Contributions to the Theory of Games”, *Annals of Mathematics Studies*, núm. 28, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1953.

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>108</sup> superjuegos y juegos repetidos (con horizonte finito o infinito) en Friedman,<sup>109</sup> juegos descontados en Kalai, Samet y Stanford,<sup>110</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>111</sup> y continuada por Rogers<sup>112</sup> y Sobel.<sup>113</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 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

<sup>108</sup>G. Owen, *Game Theory*, 2a. ed., Orlando, Florida, Academic Press, 1982, 467 pp.

<sup>109</sup>J.W. Friedman, *Game Theory with Applications to Economics*, Nueva York, Oxford University Press, 1986, 645 pp.

<sup>110</sup>E. Kalai, D. Samet y W. Stanford, "A note on Reactive Equilibria in the Discounted Prisoner's Dilemma and Associated Games", *International Journal of Game Theory*, núm. 17, 1986, pp. 177-186.

<sup>111</sup>Ll. Shapley, "Stochastic Games", *Proceedings of the National Academy of Science*, núm. 39, 1953, pp. 1095-1100.

<sup>112</sup>P.D. Rogers, *Nonzero-Sum Stochastic Games*, Berkeley, Operations Research Center, University of California, 1969, 210 pp.

<sup>113</sup>M.J. Sobel, "Noncooperative Stochastic Games", *Annals of Mathematical Statistics*, núm. 42, 1971, pp. 1930-1935.

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.

### *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 al 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 altruismo 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>114</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

<sup>114</sup> A. Rapoport, "Exploiter, Leader, Hero, and Martyr: the Four Archetypes of the  $2 \times 2$  Game", *Behavioral Science*, núm. 12, 1967, pp. 81-84.

“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>115</sup> Pero si ambos jugadores escogen las estrategias que no son minimax, ambos obtienen un pago mayor. Sí, hay sitio para dos mártires.

*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>115</sup>R. Axelrod, “Effective Choice in the Prisoner’s Dilemma”, *Journal of Conflict Resolution*, núm. 24, 1980, pp. 3-25.

		Player 2	
		<i>s1</i>	<i>s2</i>
Player 1	<i>S1</i>	(5 , 5)	(-10 , 10)
	<i>S2</i>	(10 , -10)	(-5 , -5)

Prisoner's Dilemma

This figure gives the payoff matrix for Prisoner's Dilemma (let S1 be no confession and S2 be a confession). A complete equilibrium must specify both players' strategies. I adopt the notation of listing the players' strategies sequentially, with semicolons separating their strategies. When the players must specify multiple moves in their strategies, I use commas to separate the different moves in a player's strategy.

Prisoner's Dilemma has a dominant strategy equilibrium, (S2; s2): both crooks should squeal. But both players are better off at (S1; s1) than at (S2; s2). A deal to play (S1; s1) would be in both players' interest. But their self-interest leads both players to cheat on such a deal. This is the Dilemma in the Prisoner's Dilemma. Communication alone cannot solve the dilemma. Even if both criminals are dragged off to the interrogation rooms screaming, "I'll never squeal," each is always better off confessing, regardless of what the other does. The players need a binding agreement or some way to enforce a deal to solve the Prisoner's Dilemma.<sup>116</sup>

Dos individuos son interrogados por separado sobre un crimen cometido en común. Los resultados son los siguientes:<sup>117</sup>

		Tú	
		<i>Confiesas</i>	<i>Callas</i>
Yo	<i>Confieso</i>	Cada uno 10 años de cárcel.	Yo salgo libre. Tú 12 años de cárcel.
	<i>Callo</i>	Yo 12 años de cárcel. Tú sales libre.	Cada uno, dos 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:

*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.

<sup>116</sup>James D. Morrow, *op. cit.*, pp. 78-79.

<sup>117</sup>Derek Parfit, "Prudence, Morality, and the Prisoner's Dilemma", *The Proceeding of the British Academy*, vol. LXV, 1999, pp. 539-564.

Cuando se cumple la condición positiva, los resultados serían éstos:

		Tú	
		<i>Haces (1)</i>	<i>Haces (2)</i>
Yo	<i>Hago (1)</i>	Cada uno obtiene el beneficio menor.	Yo consigo ambos beneficios. Tú ninguno.
	<i>Hago (2)</i>	Yo no obtengo ningún beneficio. Tú ambos.	Cada uno obtiene el beneficio mayor.

Si añadimos la condición negativa, el diagrama resulta:

		Tú	
		<i>Haces (1)</i>	<i>Haces (2)</i>
Yo	<i>Hago (1)</i>	Lo tercero mejor para ambos.	Lo mejor para mí. Lo peor para ti.
	<i>Hago (2)</i>	Lo peor para mí. 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.

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>118</sup> con medio litro de

<sup>118</sup>Pequeña taza hecha de barro. Común en el sureste de México.

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 expondremos 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*. Éstas solucionan el problema práctico. El resul-

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>122</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>123</sup>

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.

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 incommunica 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 con-

<sup>122</sup>A. J. Jones, *Game Theory. Mathematical Models of Conflict*, Chichester, Ellis Horwood Limited, 1980, p. 78.

<sup>123</sup>S.J. Brams, *Game Theory and Politics*, Nueva York, Free Press, 1975, 470 pp.

junto 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 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.

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>124</sup> Suponen que las siguientes reglas de juego se aplican a juegos  $2 \times 2$ :

- Ambos jugadores eligen simultáneamente estrategias definiendo una *solución inicial* del juego.
- Dada la solución inicial, cada jugador puede unilateralmente cambiar de estrategia y por tanto cambiar esta solución a una diferente.
- El otro jugador puede responder cambiando de estrategia unilateralmente y moviendo el juego a un resultado diferente.
- 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>125</sup>

El concepto de equilibrio no miope también supone que los jugadores son capaces de anticipar las consecuencias de las elecciones estratégicas

<sup>124</sup> S.J. Brams y D. Wittmann, “Nonmyopic Equilibria in  $2 \times 2$  Games”, *Conflict Management and Peace Science*, núm. 6, 1981, pp. 39-62.

<sup>125</sup> S.J. Brams y M. Hessel, “Absorbing Outcomes in  $2 \times 2$  Games”, *Behavioral Science*, núm. 27, pp. 393-401.

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 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>136</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.

*Ak*: *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

<sup>136</sup>M. Taylor, *Anarchy and Cooperation*, Londres, Wiley, 1976, pp. 32-33.

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  $Ak$  o  $B$ . 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  $B'$  o  $D^\infty$ . 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>137</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.

Es importante recordar que este resultado supone únicamente la existencia de un número limitado de estrategias en el superjuego. Los torneos de Axelrod<sup>138</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>139</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 estra-

<sup>137</sup> M. Taylor, *op. cit.*, p. 89.

<sup>138</sup> R. Axelrod, "Effective Choice in the Prisoner's Dilemma", *Journal of Conflict Resolution*, núm. 24, 1980, pp. 3-25; y R. Axelrod, "More Effective Choice in the Prisoner's Dilemma", *Journal of Conflict Resolution*, núm. 24, 1980, pp. 379-403.

<sup>139</sup> R. Axelrod, "The Emergence of Cooperation Among Egoists", *American Political Science Review*, núm. 75, 1981, pp. 306-318.

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>148</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>149</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.

<sup>148</sup> Jon Elster, *Economics. Análisis de la interacción entre racionalidad, emoción, preferencias y normas sociales en la economía de la acción individual y sus desviaciones*, Barcelona, Gedisa, 1998, p. 43.

<sup>149</sup> *Ibidem*, p. 45.

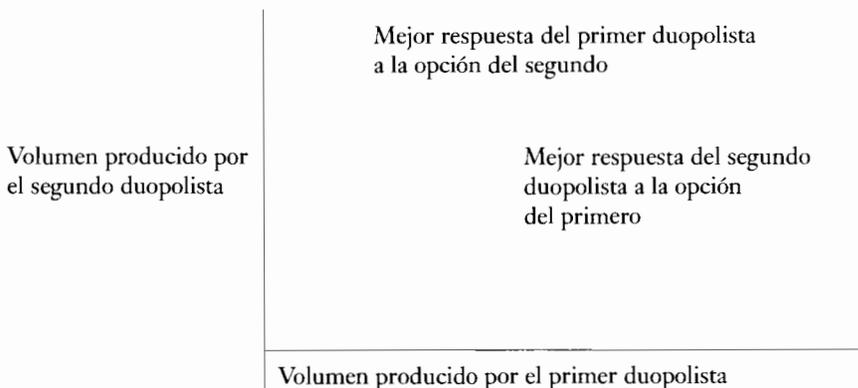
La teoría de juegos es el análisis de la formación de creencias en las interacciones estratégicas.

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 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 finales 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 John 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.

#### *La noción de equilibrio en el juego de dos personas (duopolios)*

Para el caso de los juegos de dos personas se puede recurrir al ejemplo de los duopolios. Dos duopolistas han decidido cuánto producir en forma independiente del otro. Dadas estas dos opciones, la demanda determinará el precio y, por lo tanto, la rentabilidad de cada productor. Un par de opciones de equilibrio tiene la propiedad de que ningún duopolista desearía cambiar su decisión en función de la decisión del otro. La representación gráfica sería la siguiente:



Si un duopolista aumenta su producción, y por lo tanto baja el precio, el otro maximizará su rentabilidad produciendo menos. Por lo tanto, las curvas correspondientes a la mejor respuesta tendrán el aspecto que se observa en la gráfica de arriba. El equilibrio se produce en el lugar en el que se cruzan las dos curvas: estas dos cantidades son las mejores respuestas entre uno y otro. El resultado constituye la *solución* del juego, es decir, el punto focal para la convergencia tácita. Puesto que esas cantidades son óptimas cuando se contraponen una a la otra, ningún duopolista cuenta con el incentivo de desviarse de ella.<sup>150</sup>

El juego del duopolio tiene dos características principales. En primer lugar, existe un único punto de equilibrio. En segundo lugar, ninguno de los jugadores tiene una estrategia dominante, o sea, una estrategia que sea la respuesta óptima a cualquier estrategia por la que pudiera optar el otro jugador.<sup>151</sup>

### 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

<sup>150</sup> *Ibidem*, p. 51.

<sup>151</sup> *Idem*.

		II	
		<i>C</i>	<i>D</i>
I	<i>C</i>	(3, 3)	(2, 4)
	<i>D</i>	(4, 2)	(1, 1)

El juego de la gallina

		II	
		<i>CI</i>	<i>CII</i>
I	<i>CI</i>	(4, 3)	(2, 2)
	<i>CII</i>	(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 defeción 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.

### ***El dilema de la financiación de los partidos políticos***

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 guiará 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>152</sup>

### *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.

<sup>152</sup> A. Gibbard, "Manipulation of Voting Schemes: a General Result", *Econometrica*, 41, 1983, pp. 587-601; y M. Satterthwaite, "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.

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

<i>Núm. de camiones</i>	<i>Núm. de portes por camión</i>	<i>Núm. total de portes</i>
2	10	20
3	6	18
4	4	16

Fuente: Julio Gomez-Pomar, *Teoría y técnicas de negociación*, Barcelona, 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 sólo 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:

		Compañía A	
		Número de camiones	
Compañía B	<i>CI</i>	(10, 10)	(6, 12)
	<i>CII</i>	(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:

		Partido político B	
		<i>Menor financiación pública</i>	<i>Mayor financiación pública</i>
Partido político A	<i>Menor financiación pública</i>	(-1, -1) ambos están en condiciones desfavorables	(-1, 1) A está en inferioridad con relación a B
	<i>Mayor financiación pública</i>	(1, -1) A está en superioridad con relación a B	(1, 1) 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, la 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>153</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) o (1, -1).

El juego (-1, -1) representa aquellas situaciones cuando los dos partidos políticos (jugadores) están en condiciones desventajosas para aspirar

<sup>153</sup> Este es el caso que se presenta en Francia, España, Italia, Alemania, Estados Unidos (a candidatos) y México, fundamentalmente.

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>154</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).

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

		Partido político B	
		<i>Aceptar financiación privada</i>	<i>No aceptar financiación privada</i>
Partido político A	<i>Aceptar financiación privada</i>	(1, 1)	(1, -1)
	<i>No aceptar financiación privada</i>	(-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) o (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:

<sup>154</sup> Este es el caso que establece la ley electoral mexicana.

- 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	
		<i>Aceptar financiación mixta</i>	<i>No aceptar financiación mixta</i>
Partido político A	<i>Aceptar financiación mixta</i>	(3, 3)	(3, 1)
	<i>No aceptar financiación mixta</i>	(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 este y subsiguientes apartados, 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  $P(N) \sim \emptyset$  lo que equivale, en un particular contexto, a afirmar que no existen leyes anticoaliciones. 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 él, 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  $S$  puede 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

$$V: P(S) \rightarrow R+ \quad [1]$$

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  $S$  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. Aparte 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  $S \cap T = \emptyset$  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  $v$ :

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

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>155</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:

<sup>155</sup>M.A. Goberna, M.A. López y J.T. Pastor, *La cara oculta de la matemática. La teoría de juegos y otras aplicaciones*, Valencia, Universidad de Alicante, 1991, pp. 20-22.

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

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

La condición (i) establece que  $i$  no recibirá menos de lo que podría conseguir enfrentado al resto de los jugadores asociados en  $N \sim \{i\}$ . 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  $(v(\{i\}), v(\{2\}), \dots, v(\{n\}))$ . 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, con base en 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  $x$  con relación a  $S$* , si lo que representa  $y >_S x$ , cuando se cumple:

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

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

[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 con-

junto de imputaciones no dominadas, al que se llama *núcleo* y representa por  $C(v)$ . Se tiene:

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

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

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

*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  $y > x$  para una cierta coalición  $S$ . Entonces

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

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

$$\infty := v(N) - v(S) - \sum_{i \in N \sim S} v(\{i\})$$

se cumplirá  $\infty \geq 0$ .

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

$$y^i = \begin{cases} Xi + \epsilon/s, & i \in S \\ v(\{i\}) + \in/n-s, & i \in N \sim S \end{cases}$$

es una imputación que verifica  $y >_s x$ .

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:

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

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

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

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

Pasando  $x_i$  al primer miembro resulta

$$\sum_{j \in N} x_j \geq v(N)$$

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

$$\sum_{j \in N} x_j = v(N) = 1 \text{ y } \sum_{j \neq i} x_j \geq v(N \sim \{i\}) = 1, \forall i$$

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

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

a) Si  $i \notin V$  se cumple  $v(\{i\}) = 0$  (¿por qué?).

b) 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  $v(\{i\}) \leq v(N \sim \{j\}) = 0$ .

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

$$\left. \begin{array}{l} x_i = 0, i \notin V \\ x_i \geq 0, i \in V \\ \sum_{i \in V} x_i = 1 \end{array} \right\} \quad [10]$$

## *El uso de la teoría de juegos en el análisis marxista. Las premisas básicas*

Las premisas básicas de la teoría de la elección racional son: que las restricciones estructurales no determinan por completo las acciones emprendidas por los individuos en una sociedad; que, dentro del conjunto factible de acciones compatibles con todas las restricciones, los individuos eligen las que creen que producirán los mejores resultados. Si se niega la primera premisa nos queda una variedad de estructuralismo, uno de los elementos cuyo razonamiento está presente en Marx y es desarrollado más plenamente en el estructuralismo francés. Aunque en ocasiones pudiera ser cierto que el conjunto factible se reduce a un solo punto, no se puede defender una teoría general en este sentido, a no ser por el método de contar entre las restricciones las preferencias o ideologías. Es cierto que la clase dominante manipula a menudo las restricciones con que se enfrenta la clase dominada para no dejarle ninguna elección, pero esta misma manipulación presupone algún margen de elección para los dominadores. Si se niega la segunda premisa, nos queda una variedad de la teoría de roles, según la cual los individuos se comportan como lo hacen porque han sido socializados para ello y no porque traten de alcanzar algún objetivo: causalidad contra intencionalidad. Frente a esto, diremos que lo que la gente adquiere mediante la socialización no es una tendencia casi compulsiva a actuar de una forma específica, sino una estructura de preferencias que —con el conjunto factible— hacen que se elija una acción específica. Si la teoría de roles fuera correcta, sería imposible inducir una modificación en la conducta cambiando el conjunto factible (por ejemplo, la estructura de recompensas), pero es evidente que esa manipulación es un rasgo omnipresente de la vida social.

La teoría de juegos es una rama reciente y cada vez más importante de la teoría de la elección racional, que hace hincapié en la *interdependencia de las decisiones*. Si toda la violencia fuera estructural, los intereses de clase fueran puramente objetivos y el conflicto de clase no fuera otra cosa que unos intereses de clase incompatibles, entonces la teoría de juegos no tendría nada que ofrecer al marxismo. Pero dado que las clases cristalizan en unos actores colectivos que se enfrentan entre sí por la distribución de

la renta y el poder, así como por la naturaleza de las relaciones de propiedad, y dado que también hay relaciones estratégicas entre los miembros de una determinada clase, *la teoría de juegos es necesaria para explicar estas complejas interdependencias*. En un “juego” hay varios jugadores o actores. Cada actor debe adoptar una acción o una estrategia. Cuando todos los actores han elegido las estrategias, cada uno obtiene una recompensa que depende de las estrategias elegidas por él y por los otros. *La recompensa de cada uno depende de la elección de todos*.

- A. Cooperación universal: todos eligen *S*.
- B. Egoísmo universal: todos eligen *E*.
- C. El francotirador: “yo” elijo *E*, “cualquier otro” elige *S*.
- D. El primo: “yo” elijo *S*, “cualquier otro” elige *E*.

Cada uno de los individuos de la sociedad colocará estos resultados en un determinado orden, de acuerdo con sus preferencias en el papel de “yo”. Si excluimos los empates, hay 24 posibles ordenaciones de estas cuatro alternativas. Si descartamos todas aquellas en las que B se sitúa antes que A, cosa que podemos hacer dada la naturaleza del problema examinado, nos quedan 12 casos. Si excluimos entonces los casos “masoquistas” en los que D se sitúa por encima de A, nos quedan ocho alternativas. Nos limitaremos a cuatro casos que ocupan un lugar central en la bibliografía sobre la acción colectiva. También nos limitaremos a la hipótesis de que cada “yo” considera la situación de la misma manera. Aunque en las situaciones reales lo normal será que haya casos mixtos, el supuesto de la homogeneidad hace más manejable el análisis.

El dilema del prisionero está definido por la ordenación CABD y caracterizado por los siguientes rasgos: 1. La estrategia *E* es dominante; es decir, es la mejor elección para cada actor, independientemente de lo que hagan los otros. Así pues, aquí no necesitamos establecer un requisito estricto de información para obtener la solución. Igualmente, aquí no es cierto que “la elección de cada uno depende de la elección de todos”. Por consiguiente, en cierto sentido es un juego un tanto trivial. 2. La solución al juego es el egoísmo universal, que todos sitúan por encima de la cooperación universal. La racionalidad individual lleva al desastre colectivo. 3. La cooperación universal no es individualmente estable ni individualmente

accesible: todos darán el primer paso para alejarse de ella y nadie dará el primer paso para acercarse a ella. Podemos aplicar esto a la situación de los trabajadores. Para el individuo carece de sentido ir a la huelga si sus compañeros van, porque si se queda trabajando puede salir beneficiado de la acción de aquéllos y además cobrar (y mucho) durante la huelga, y si sus compañeros no van a la huelga no tiene nada que ganar y mucho que perder de una acción unilateral.

¿Existe una “salida” al “dilema del prisionero”? ¿pueden los individuos que se encuentran en esta situación superar el dilema y comportarse de forma cooperativa? No existe un consenso al respecto en la amplia bibliografía sobre el tema, pero creemos que en el contexto actual hay dos enfoques que destacan como los más prometedores. En el caso de la cooperación de la clase obrera, la explicación más plausible es la del cambio en la estructura de preferencias. Mediante una interacción continuada, los trabajadores terminan por estar más preocupados por los demás y más informados acerca de ellos. La preocupación por los demás cambia la ordenación de las alternativas, y la información acerca de los demás permite a los actores encontrar la solución del juego resultante. Se trata del “juego de la seguridad”, definido por la ordenación ACBD, que posee los siguientes rasgos: 1. No hay una estrategia dominante en este juego. El egoísmo es “mi” mejor respuesta al egoísmo; la solidaridad, la mejor respuesta a la solidaridad. 2. El óptimo de la cooperación universal es individualmente estable, pero no individualmente accesible. 3. El egoísmo universal y la solidaridad universal son, pues, ambos, puntos de equilibrio en este juego. Dado que la cooperación universal es preferida por todos al egoísmo universal, la primera se plantea como la solución al juego. 4. Dado que no hay una estrategia dominante, la solución sólo será alcanzada si hay una información perfecta. Una información imperfecta –acerca de las preferencias o de la información– lleva fácilmente a la incertidumbre, la sospecha y la conducta consistente en jugar sobre seguro.

Aunque el “dilema del prisionero” y el “juego de la seguridad” difieren profundamente en su estructura, podría darse una conducta –en caso de una información incompleta– que hiciera pensar que las preferencias son un “dilema del prisionero” cuando de hecho constituyen un “juego de la seguridad”. En la evasión de impuestos o en el uso inferior al óptimo del transporte público, por ejemplo, el resultado observado puede ser la

consecuencia de una falta de información más que de un egoísmo de franco-tirador. Del mismo modo, habría que distinguir las preferencias del “juego de la seguridad” de las del “imperativo categórico”, aunque desde el punto de vista de la conducta unas y otras pueden ser indistinguibles. El “imperativo categórico” viene definido por la ordenación ADBC, donde la solidaridad es la estrategia dominante. La historia de la clase obrera muestra que la conducta cooperativa suele ser condicional, más que incondicional, es decir, suele estar motivada por la preocupación de cada cual por hacer la parte que le corresponde de una tarea común, más que por el espíritu de sacrificio o por la indiferencia hacia las consecuencias reales característicos del “imperativo categórico”. De hecho, los actores individuales heroicos de rebelión o desobediencia hacen a veces más mal que bien, si los otros no están dispuestos a seguir el ejemplo, ya que tales actos pueden proporcionar a las autoridades o a los patronos la excusa que necesitan para tomar medidas aún más enérgicas contra los trabajadores.<sup>156</sup>

La teoría de juegos proporciona lo que Taylor afirma que falta: la noción de un sujeto que puede ser tanto “nosotros como yo”. A través de la triple interdependencia que analiza la teoría de juegos —entre recompensas, entre elecciones y entre elecciones y recompensas—, el individuo se presenta como un microcosmos que resume toda la red de relaciones sociales.<sup>157</sup> Una desmitificación similar da sentido a la noción de “grupo” de Sartre, aun cuando éste pretenda que no puede ser traducida al lenguaje “neopositivista” de la “razón analítica”.<sup>158</sup>

### *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.

<sup>156</sup> Jon Elster, “Marxismo, funcionalismo y teoría de juegos. Alegato a favor del individualismo metodológico”, *Zona Abierta*, núm. 33, octubre-diciembre de 1984, pp. 45-48.

<sup>157</sup> *Ibidem*, pp. 48-49.

<sup>158</sup> Jean Paul Sartre, *Critique de la Raison Dialectique*, París, Gallimard, 1960, pp. 404, 417 y ss.

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:

En 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.

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 decisivos– tienen lugar en la mayoría de los supuestos en el periodo 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...

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 antisistema 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.<sup>159</sup>

### *Catchall Party*

Accompanying the general drift of most democracies to two-plus party systems has been the growth of big, sprawling parties that attempt to appeal to all manner of voters. Before World War II, many European parties were ideologically narrow and tried to win over only certain sectors of the population. Socialist parties were still at least party Marxist and aimed their messages largely at the working class. Centrist and conservative parties aimed at the middle and upper classes, agrarian parties at farmers, Catholic parties at Catholics, and so on. These were called *Weltanschauung* (German for “world view”) parties because they tried not merely to win votes but also to sell a certain view of the world.

After World War II, Europe changed a lot. As prosperity increased, people began to think that the old ideological narrowness was silly. In most of Western Europe, big, ideologically loose parties that welcomed all voters either absorbed or drove out the *Weltanschauung* parties. The late German political

<sup>159</sup> Manuel Mella Márquez, “Los sistemas de partidos”, en Manuel Mella Márquez (ed.), *Curso de partidos políticos*, Madrid, Ediciones Akal, 1997, pp. 197-199.

scientist Otto Kirchheimer coined the term *catchball* to describe this new type of party. His model was the German Christian Democratic party, a party that sought to speak for all Germans businesspersons, workers, farmers, Catholics, Protestants, women, you name it. The term now describes virtually all ruling parties in democratic lands; almost axiomatically, they've got to be catchball parties to win. The British and Canadian Conservatives, Spanish and French Socialists.<sup>160</sup>

### *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>161</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>162</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 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>163</sup>

### *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

<sup>160</sup> Otto Kirchheimer, "Germany: The Vanishing Opposition", en Robert Dahl (ed.), *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven, Yale University Press, 1986, 430 pp.

<sup>161</sup> Fernando Fernández-Llebrez, "La financiación de los partidos políticos: evolución y rasgos principales", en Manuel Mella Márquez (ed.), *Curso de partidos políticos*, Madrid, Ediciones Akal, 1997, p. 171.

<sup>162</sup> *Ibidem*, p. 172.

<sup>163</sup> *Ibidem*, p. 176.

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.

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.<sup>164</sup>

### *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.

<sup>164</sup> *Ibidem*, pp. 176 y 177.

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.

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>165</sup>

### *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

<sup>165</sup> *Ibidem*, p. 177.

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>166</sup>

### *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>167</sup>

### *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

<sup>166</sup> *Ibidem*, pp. 178 y 179.

<sup>167</sup> *Ibidem*, p. 179.

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>168</sup>

### *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 puedan 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>168</sup> *Ibidem*, pp. 179 y 180.

## Los sistemas de financiación de los partidos políticos

---

*De toutes les vertus dont on peut parer la démocratie, il en est une fondamentale qui est de séparer le pouvoir et l'argent. Il est vraisemblable que c'est à cette séparation, qui implique l'indépendance réciproque du pouvoir politique et du pouvoir économique, que l'Occident doit l'avènement des valeurs qui fondent le premier et le haut degré de développement engendré par le second. Les obstacles au progrès de l'un et de l'autre résultant sous d'autres latitudes du maintien de leur assujettissement réciproque pourraient en constituer la preuve.*

JEAN BOULOUIS Y MICHEL FROMONT

### **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. 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.

### *Limitación de gastos*

a) Gastos de los partidos. En Canadá, por ejemplo, la Ley de Gastos Electorales (Election Expenses Act)<sup>169</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

<sup>169</sup> Election Expenses Act, Canadá, 1974.

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>170</sup> de 1883, que forma la base de la legislación británica vigente 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 con el número de electores en cada distrito correspondiente. Por otra parte, esa ley requería que los gastos de un candidato estuviesen autorizados por escrito por él 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

<sup>170</sup> *Corrupt and Illegal Practices Act*, Gran Bretaña, 1883.

en esa legislación se ha alcanzado un nivel de organización superior y se han eliminado gastos improcedentes e innecesarios.

### *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>171</sup> de 1971 se establecieron límites sobre las contribuciones que podría 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 1,000 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>172</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: i) reducir las cantidades que donaban los grandes contribuyentes; ii) 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

<sup>171</sup> Federal Election Campaign Act, Estados Unidos de América, 1971.

<sup>172</sup> Federal Campaign Act, Estados Unidos de América, 1976.

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 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 sólo 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.

### ***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 sólo 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>173</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>174</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, la reforma 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>175</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 posi-

<sup>173</sup> Civil Reform Act, Estados Unidos de América, 1883.

<sup>174</sup> Hatch Act, Estados Unidos de América, 1939.

<sup>175</sup> Civil Servant Act, Canadá, 1961.

ble 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.

### *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 por ciento 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 por ciento 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.

### *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 repre-

sentación en el parlamento nacional, pero que han obtenido al menos el 1 por ciento 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: las aportaciones dirigidas al trabajo político continuo de los partidos y las aportaciones al partido en campañas electorales, de acuerdo con la obtención de representaciones parlamentarias y sujeto a haber alcanzado más del 4 por ciento 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>176</sup> en 1974.

### *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 recaudados 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 tiene los siguientes requisitos: a) el candidato debe haber recaudado 100,000 dólares en por lo menos 20 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

<sup>176</sup> Ley de Contribuciones del Estado al Financiamiento de los Partidos Políticos, Italia, 1974.

25 por ciento de votos, tienen derecho a recibir una cantidad por cada elector; c) los candidatos de los partidos que obtuvieron menos del 25 por ciento y más del 5 por ciento de los votos en las últimas elecciones, reciben una suma equivalente al número de votos. Por otra parte, los candidatos de 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.

### ***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 por ciento 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 por ciento, dentro de los seis meses siguientes al día de la elección.

### ***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 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, 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 los 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 fundamen-

talmente 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).

### *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.

### *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.

El dinero tiene un poder incalculable y es preciso intentar establecer sus coordenadas básicas en nuestro estudio. Al respecto los especialistas han señalado lo siguiente:

Money's distinguishing characteristic is its ability to be transferred without revealing its original source. In this sense, the importance of money lies in the ways it is used to gain influence by converting it into other resources, or by using it in combination with other resources, to achieve political power. *In politics, the convertibility of money is of special advantage; money can buy goods, skills, and services that may not, or cannot, be volunteered.* Other resources in turn can be converted into political money, an option which is implicit, for example, in an incumbent's use of public office to award contracts and jobs, control the flow of information, and make appropriate decisions.

Thus, efforts to reconcile the conflict between real inequalities in economic resources and idealized equalities in political resources—and to prevent undue influences generated by monetary donations—become embodied in the goals which election reforms are designed to achieve.

By their nature, electoral reforms are not neutral. They are designed to minimize economic inequalities by restricting the use of resources for political purposes and to maximize political equalities by expanding resources to increase electoral competition. *In addition, election laws are used as instruments to achieve certain political goals, influence, power, and control of policy and its implementation.* As such, these laws tend to give the “party-in-power” the most advantages; the “party-in-opposition” may accept the changes hoping that when it is in power it will reap the same benefits. In democracies with multiparty systems, parties form coalitions and forge alliances in anticipation of, and as a response to, election law changes.

*In every election, the candidates, the electoral process, and the political system are faced with two major issues of concern. The first is rising election costs which trigger the candidates' and the parties' ever-increasing desire to acquire the money to meet these costs.* The second concern, which is a corollary of the first, is corruption or the perception thereof. A mixture of “needy candidates/needy parties” and “greedy contributors” may lead the latter to put pressure on the former, possibly creating undue influence. This, in turn, undermines the legitimacy of the political system, the fairness of the electoral process, and the participation of the electorate.

These two concerns are often considered a sufficient reason for a legislature to attempt to reform, regulate, and monitor the flow of money in elections. Not every political culture, however, is a fertile ground for the implementation of election reforms. In addition, there is always the chance that reforms may produce unintended or unforeseen consequences for which no foolproof safeguards can be found.

Notwithstanding these difficulties, attempts to minimize the influence of economic power and prevent electoral corruption are worth trying. To make reforms in accord with its national history and culture, compatible with its government structure (parliamentary, presidential, or a mixture of both), and relevant to its other natio-centric variables (party-oriented or candidate-centered politics), each country may inject various modifications to legal frameworks of regulations and methods of implementation. In countries where election reforms achieve their intended goals, reforms should be regarded not as an ultimate end, but as a step in a process. Nor should election reforms be deemed a panacea for all of a democracy's shortcomings, but rather an attempt to limit the number and minimize the effects of these shortcomings.

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 acti-

vidad 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.

### *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>177</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>178</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>179</sup>

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

<sup>177</sup> Artículo 21 de la Ley Fundamental de la República Federal Alemana.

<sup>178</sup> Yves-Marie Doublet, *Le Financement des Partis Politiques en République Fédérale D'Allemagne*, París, Economica, 1991, p. 1.

<sup>179</sup> Yves-Marie Doublet, *op. cit.*, p. 2.

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 2o. 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>180</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 ochenta 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 tres periodos:

*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.

<sup>180</sup> Artículo 2o. de la ley del 24 de julio de 1967.

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

*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>181</sup>

*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 periodo es adecuada como *límite absoluto de financiación estatal* a los partidos políticos.<sup>182</sup>

*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 el llamado “sistema de compensación de oportunidades” (*Chancenausgleich*). Consistía éste en la asignación por el Estado de cantidades de dinero a los

<sup>181</sup> Santiago González-Varas Ibáñez, *La financiación de los partidos políticos*, Madrid, Editorial Dykinson, 1995, pp. 29 y 30.

<sup>182</sup> *Ibidem*, pp. 31 y 32.

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>183</sup>

#### *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 IRPF; 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>184</sup>

#### *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 por ciento de los votos en la segunda lista reciben una cantidad adicional de un 6 por ciento 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 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>185</sup>

<sup>183</sup> *Ibidem*, pp. 32 y 33.

<sup>184</sup> *Ibidem*, pp. 35 y 36.

<sup>185</sup> *Ibidem*, pp. 37 y 38.

### *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.

### *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>186</sup>

### *Los límites a las desgravaciones fiscales en donaciones a los partidos políticos que superen los 3,000 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 60,000 marcos (o incluso 120,000 marcos en caso de matrimonio) se reduce ahora a la mínima cantidad de 3,000 (o 6,000, respectivamente).

<sup>186</sup> *Ibidem*, pp. 62 y 63.

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>187</sup>

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

Quizá la cifra adecuada con la jurisprudencia constitucional es la de 5,000, si bien no se considera inconstitucional otra cantidad “próxima”, como la de 6,000 (y 12,000 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>188</sup>

La Comisión de Expertos consideró esta cifra (propuesta por el proyecto de ley) excesivamente alta, y por tanto inconstitucional. Así, la posición de Sandler, 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>189</sup>

#### *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 prevverse 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

<sup>187</sup> *Ibidem*, p. 65.

<sup>188</sup> Stenographisches Protokoll, Bund, pp. 55 y 63.

<sup>189</sup> *Ibidem*, pp. 66-67.

devolución de una cantidad doble a la recibida. Por otra parte, las donaciones que superen la cifra de 20,000 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 50 *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 1,000 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>190</sup>

### *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 20,000 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>191</sup>

### *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 socie-

<sup>190</sup> *Ibidem*, pp. 67-68.

<sup>191</sup> *Ibidem*, p. 68.

dad 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>192</sup>

### ***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.

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>193</sup>

#### *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 auditorías de cuentas para su revisión.<sup>194</sup>

#### *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

<sup>192</sup> *Ibidem*, pp. 70-71.

<sup>193</sup> *Ibidem*, p. 72.

<sup>194</sup> *Idem*.

adecuadas para lograr que los partidos dispongan de los suficientes recursos y que sean independientes del Estado y de los agentes sociales.<sup>195</sup>

*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 por ciento 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>196</sup>

*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.

	<i>Recursos (sin los créditos)</i>		<i>Recursos (con los créditos)</i>	
	<i>En miles de marcos</i>	<i>1968 = 100</i>	<i>En miles de marcos</i>	<i>1968 = 100</i>
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

<sup>195</sup> *Ibidem*, p. 77.

<sup>196</sup> *Ibidem*, pp. 80-81.

	<i>Recursos (sin los créditos)</i>		<i>Recursos (con los créditos)</i>	
	<i>En miles de marcos</i>	<i>1968 = 100</i>	<i>En miles de marcos</i>	<i>1968 = 100</i>
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 *Zuschüße von Gliederungen*.

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

El siguiente cuadro muestra 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 marcos)

	<i>CDU</i>	<i>CSU</i>	<i>CDU/CSU</i>	<i>SPD</i>	<i>FDP</i>	<i>VERTS</i>	<i>Total</i>
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

(Continuación)

	CDU	CSU	CDU/CSU	SPD	FDP	VERTS	Total
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
1968/1971	165,603	48,897	214,500	222,615	38,495		475,609
1969/1972	245,246	61,708	306,955	287,691	52,007		646,652
1970/1973	272,792	59,075	331,869	299,425	56,451		687,746
1971/1974	316,318	71,799	388,120	341,836	63,679		793,637
1972/1975	384,563	77,628	462,192	404,250	76,995		943,440
1973/1976	415,455	84,749	499,203	414,634	82,157		996,000
1974/1977	441,068	93,371	533,438	431,047	85,597		1'050,087
1975/1978	463,054	101,259	563,312	445,874	87,437		1'096,626
1976/1979	541,980	123,596	664,575	524,405	98,891		1'287,875
1977/1980	556,765	131,257	688,023	557,084	105,618		1'350,727
1978/1981	571,158	135,915	706,533	583,902	112,135		1'402,583
1979/1982	607,058	140,145	747,203	616,632	113,304		1'477,139
1980/1983	668,409	166,311	834,720	652,615	119,891		1'607,226
1981/1984	726,790	172,138	898,928	706,147	114,812	62,749	1'782,636
1982/1985	797,375	188,269	985,644	792,466	122,060	97,252	1'997,442
1983/1986	851,006	212,985	1'063,991	868,319	135,492	135,213	2'203,015
1984/1987	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 *Zuschüsse von Gliederungen*.

### ***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 por ciento del voto secundario o que reúnan un mínimo del 10 por ciento 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 cinco 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 cinco marcos por cada voto obtenido en el distrito donde se alcanza un 10 por ciento de la votación; adicionalmente a esta asignación, se otorga una cuantía a cada partido que consigue, cuando menos, un 2 por ciento de la segunda votación. El monto base para cada partido que logra repre-

sentación en el parlamento es el 6 por ciento del total de la votación. Sin embargo, esta cuantía asignada por partido no deberá exceder del 80 por ciento 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 periodo 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 periodo legislativo, que es de cuatro años. Este anticipo no debe exceder del 20 por ciento de la compensación otorgada en la última elección. Si el periodo legislativo es determinado antes del final del calendario del periodo de cuatro años, el líder de la dieta federal podrá incrementar los anticipos pero no más allá del 60 por ciento 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 sí demandan los descritos anteriormente.

### *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. Éstas 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.

### *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 taxación 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 esto forzó a una reforma de las leyes fiscales de 1984 que permitió una deducción de hasta el 5 por ciento del ingreso anual o el 0.2 por ciento 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.

### *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 por ciento 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 por ciento 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 por ciento de todos los ingresos.

### *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.

### *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 ilimi-

tados. Las contribuciones a candidatos individuales no se acostumbran 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.

### *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 por ciento, 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.

### *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.

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.

### *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 de-

manded 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 statefunded political education institutes. This decision was agreed unanimously and.<sup>197</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: 4 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 por ciento 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

<sup>197</sup> Richard S. Katz y Peter Mair, *How Parties Organize*, Londres, Sage Publications, 1998, p. 54.

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 OVP, donations from private industry are of particular importance. Collectivedonations are usually funneled into the parties’ coffers through their affiliated organizations; whereas the Union of Austrian Industrialists supports the OVP, the SPO’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>198</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 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 constituye más de un 36 por ciento de las finanzas del partido y un 23 por ciento 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.

### *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

<sup>198</sup> Margareta Mommsen-Reindl, “Austria”, en Peter H. Merkl (ed.), *Western European Party Systems. Trends and Prospects*, Nueva York y Londres, Macmillan Publishing, 1990, p. 292.

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:

- 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.
- 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 funcionamien-

to 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 periodo 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*.

### *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 está 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.

### *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>199</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.

#### *Contexto*

Tras el creciente costo del financiamiento de las campañas político-electorales, en Estados Unidos se elaboró en 1971 la Federal Election Campaign

<sup>199</sup> Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, 14a. reimpr., México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 323.

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>200</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: porque el financiamiento se vio como factor decisivo en el resultado electoral, que entonces favoreció a Nixon, y 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 fun-

<sup>200</sup> Pilar del Castillo, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid. Centro de Investigaciones Sociológicas, 1985, p. 23.

dado 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.

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.

#### *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 dólares y la de su opositor, Stephen Douglas, alrededor de 50,000 dólares. Hace más de 30 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>201</sup> mientras que en 1988 se utilizaron alrededor de 458 millones de dólares en las elecciones al Congreso.<sup>202</sup>

<sup>201</sup> Herbert E. Alexander, *Financing Politics Money, Elections and Political Reform*, Washington, D.C., Congressional Quarterly Press, 1988, pp. 27-31.

<sup>202</sup> Dean John Mc Sweeney y John Zvesper, "Organizing Political Parties in Unites States", en *American Political Parties*, Nueva York, Routledge, 1991, p. 17.

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); de los partidos políticos, y de los candidatos.<sup>203</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).

### *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>204</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>205</sup>

<sup>203</sup> Rosa María Mirón Lince, "Financiamiento y campañas en Estados Unidos", *Ideas Políticas*, núm. 3, año 1, septiembre-noviembre de 1992, pp. 30-31.

<sup>204</sup> Herbert E. Alexander, *op. cit.*, p. 32.

<sup>205</sup> Robert E. Mutch, *Campaigns, Congress and Courts: The Making of Federal Campaign Finance Law*, Nueva 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>206</sup>

A pesar de múltiples modificaciones jurídicas, las aportaciones privadas siguieron siendo la principal fuente de apoyo para candidatos y partidos hasta hace 20 años.

Motivada en buena parte por el creciente costo de las elecciones y por la corrupción que se estaba 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>207</sup>

<sup>206</sup> Stephen J. Wayne, *The Road to the White House. The Politics of Presidential Elections*, Nueva York, St. Martin's Press, 1992, p. 43.

<sup>207</sup> Herbert E. Alexander, *op. cit.*, p. 41.

## 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>208</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 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 obs-

<sup>208</sup> Rosa María Mirón Lince, *op. cit.*, p. 33.

tante, no imponía límite alguno en cuanto a su magnitud.<sup>209</sup> En consecuencia, un número considerable de personas acaudaladas aportaron grandes sumas 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>210</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>211</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 con-

<sup>209</sup> Herbert E. Alexander, *op. cit.*, p. 43.

<sup>210</sup> Herbert E. Alexander, *Financing the 1972 Election*, Massachusetts, Lexington, 1986, p. 41.

<sup>211</sup> Herbert E. Alexander y Brian A. Haggerty, *Financing the 1984 Election*, Massachusetts, Lexington, 1987, p. 67.

tra, 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.

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 aquellos 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 establecidas 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 por ciento del dinero recabado y gastado para la fase de la nominación y el 50 por ciento para la de la elección general.<sup>212</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”.

### *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>213</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 periodo de pre nominación.

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 20 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>214</sup> Los subsidios federales no pueden exceder de la mitad del límite de gastos en la campaña de pre nominación. En 1984, éste fue de 20.2 millones de dólares;<sup>215</sup> en 1988 el gobierno aportó 67.2 millones de dólares de fondos complementarios por esta vía.<sup>216</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.

<sup>212</sup> David B. Magleby y J. Nelson Candice, *The Money Chase, Congressional Campaign Finance Reform*, Washington, The Brookings Institution, 1990, p. 73.

<sup>213</sup> Rosa María Mirón Lince, *op. cit.*, p. 38.

<sup>214</sup> Jack C. Plano y Greenberg Milton, *The American Political Dictionary*, Nueva York, Horcourt Brace Jovanovich, 1990.

<sup>215</sup> Herbert E. Alexander, *op. cit.*, p. 41.

<sup>216</sup> Stephen J. Wayne, *op. cit.*, p. 56.

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 por ciento 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>217</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>218</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 100 millones de dólares en su campaña.

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.

<sup>217</sup> Herbert E. Alexander, *op. cit.*, p. 42.

<sup>218</sup> Dean John Mc Sweeney y John Zvesper, *op. cit.*

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 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 (aquellos 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 ocho centavos por votante, pudiendo subir hasta 150,000 o 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; de 20,000 o dos centavos por votante para las elecciones generales de senadores; y de dos centavos por votante para las presidenciales.<sup>219</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 por ciento 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 periodo posterior a la convención, más del 20 por ciento adicional para recabar fondos (5.6 millones), y de 56.5 millones en la elección general.<sup>220</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.

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.

<sup>219</sup>Jack C. Plano y Milton Greenberg, *op. cit.*

<sup>220</sup>Stephen J. Wayne, *op. cit.*, p. 57.

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 *political action committes* (PAC) 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 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 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>221</sup>

Los demócratas tacharon estas propuestas de política partidaria. Y revivió la vieja discusión que involucra a los PAC, 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 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

<sup>221</sup> Rosa María Mirón Lince, *op. cit.*, p. 45.

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 periodo 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>222</sup>

Las modificaciones de 1979 estimularon a los partidos a montar grandes organizaciones para recolectar fondos mediante solicitudes de “dinero blando”.<sup>223</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 por parte de los magnates norteamericanos,<sup>224</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

<sup>222</sup> *Ibidem*, p. 46.

<sup>223</sup> *Idem*.

<sup>224</sup> Michael P. Allen y Broyles Phillip, “Reformas al financiamiento de campañas y contribuciones de familias ricas capitalistas a la campaña presidencial”, *Social Science Quarterly*, vol. 72, núm. 4, diciembre de 1991, pp. 738-750.

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.

### *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* (PAC), 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, estatus que se consigue con el 25 por ciento 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 poselectoral, el requisito es recibir al menos 5 por ciento 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 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 éste, 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 sus propias 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 20 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 por ciento del voto popular y en caso de no obtenerlo en dos elecciones consecutivas, tienen derecho al fondo si obtienen el 20 por ciento 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 por ciento 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 PAC, de partidos políticos y de los mismos candidatos.

Contribuciones individuales:

1,000 dólares a un candidato por elección.

20,000 dólares anuales a un comité nacional de un partido político.

5,000 dólares anuales a otro comité.

25,000 dólares a todos los comités y candidatos, por año.

Respecto a los PAC, 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 PAC: “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 PAC constituyen diferentes tipos de organizaciones: de trabajo, de comercio, cooperativas, corporaciones y el denominado *non-connected*, el cual es un tipo de PAC personal, creado por un individuo que regularmente busca posiciones de liderazgo en el Congreso. Los PAC 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. Éstos 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 dólares al candidato por elección;

20,000 dólares al comité nacional de partido político;

5,000 dólares al 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 PAC calificarse para un límite de contribución más alto por candidato. Se trata de los llamados Multicandidate Committee, los cuales tienen que registrarse ante la Federal Election 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 dólares a cualquier candidato, por elección;
- 15,000 dólares a un comité nacional de partido político;
- 5,000 dólares 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 PAC, 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 dólares del comité nacional;
- 10,000 dólares del comité de campaña;
- 10,000 dólares del comité de partido estatal;

Candidatos al Senado:

- 17,500 dólares del comité senatorial y nacional.
- 10,000 dólares del comité estatal.

### *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.

## *Los gastos independientes*

Sobre los “llamados gastos independientes” encontramos un amplio debate antes de que se legisle de algún modo. Éstos 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 éstos 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 tienen 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 seis meses y un año antes de que se produjese la votación definitiva.

### *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. Asimismo, 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. Éste 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 seis miembros, dos designados por el Presidente, dos por el vocero del Congreso y dos 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 dos miembros sin derecho a voto; y no más de tres 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 periodo. Se puede también imponer hasta un año de prisión o bien una multa de hasta 25,000 dólares si alguien comete una violación que suponga más de 1,000 dólares.

### ***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.

### ***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 por ciento 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.

### *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 por ciento 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 por ciento 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.

### ***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.

### ***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 cinco 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.

#### *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.

#### *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 subsa-

nado éstas. Cualquier controversia será de la competencia de las oficinas de los presidentes de las dos cámaras.

## *Suecia*

Desde los años veinte hasta 1965 los partidos se financiaban fundamentalmente con base en 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 por ciento de los votos nacionales, reciben 239,000 coronas suecas anuales por escaño obtenido en el parlamento.<sup>225</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 por ciento 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 por ciento 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

<sup>225</sup> María José Aubet, *Democracias desiguales. Cultura política y paridad en la Unión Europea*, Barcelona, Ediciones del Serbal, 1995, p. 521.

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 “antipartido” 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 por ciento del voto nacional necesario para que se le asignen escaños en el parlamento, todavía tiene derecho al fondo estatal, si recibe el 2.5 por ciento 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.

## *Japón*

### *Modelo de aplicación de la teoría de juegos*

#### *Model*

Let us set up our model. Our focal points is a local district, and the game is played there.

### *The setting*

1. The policy space is one-dimensional. This might be a traditional assumption for simplicity and many position-selecting models adopt it. It might not be so unrealistic, because at least five main Japanese parties, the L.D.P., the Democratic Socialist Party (D.S.P), the Clean Government Party (C.G.P. or Komei-to), the J.S.P. and the J.C.P. can be considered as occupying different points along one ideological continuum.

2. The election rule is single-member district plurality where a candidate wins an election if and only if he or she gains more votes than any other candidate. For convenience, it is assumed that ties do not occur.

### *Candidates*

1. There are three nationwide parties and each has one candidate, A, B and C, in this district. Each party's position is nationally decided and its candidate in this district must have the same position as the national party. For simplicity no two parties share the same position in the policy space. Three-party models are used by many formal theorists, including Riker (1976), Palfrey (1989) and Humes (1990). It may be natural to start to study multi-party systems from the simplest assumption about them. It might also be enough to imagine the Japanese situation. For analyzing single-member districts we may be able to distinguish three groups: (1) rightist - L.D.P., (2) centrist - D.S.P. and C.G.P. (Komei-to) with J.R.P. (Ozawa faction) and Japan New Party (J.N.P., Hosokawa's party), (3) leftist - J.S.P.

2. A candidate in this district has two strategies, to run or to exit.

3. The cost of running is assumed to be 0. Our results will hold for a small negative cost (or a small benefit) of running, but for simplicity we assume there is no cost or benefit. Contrary to the assumptions of some other authors, including Riker... and Shepsle, we are assuming that running would be beneficial to the party because of its advertisement value and the total cost might be 0. This might be especially true if there were public support for the candidate. This assumption is supported by the fact that in Japan, in order to reduce the number of frivolous candidates, the candidates are asked to deposit some money. The fact that there is a need to increase the deposit suggests that there is either no cost or actual positive benefit to a candidate in running. Under the new Japanese elec-

tion system, the proportional representation part of the system reinforces the benefits of running in the single-member district part of the system. It is a good campaign strategy for the proportional representation part of the election to run candidates for the single-member district part. For example, in the United States, running for the House of Representatives on a party ticket may help the presidential election or senatorial election candidates of that party even where there is almost no chance of the candidate winning in his or her own district.

4. Each candidate has single-peaked preferences. The pay-off for the candidate depends on the final winner's position. It is a very natural assumption that, if there is no chance of they themselves winning, conservatives prefer socialists winning to communists winning and that communists prefer socialists winning to conservatives winning. In multi-candidate elections it would be very strange if we assumed all-or-nothing preferences. Nor would it be sensible to assume that conservatives prefer communists winning to socialists winning in the case where they have no chance of winning themselves. I assume that implicit alliances between A and B or B and C are possible but alliances between A and C are impossible.

#### *Voters*

1. Each voter has single-peaked preferences.

2. Voters always vote sincerely. With this assumption voters are not players in our game. Since at least many Japanese voters do not vote strategically, as we saw before, this assumption would be plausible.

### ***Breve consideración sobre la financiación de los partidos políticos en los países de América Latina***<sup>226</sup>

En el marco de la importancia de estos actores en el proceso político latinoamericano actual, dos funciones de las clásicas de los partidos políticos han querido una mayor atención y sobre ellas se han orientado a su vez las mayores críticas a los partidos: la función de representar las demandas

<sup>226</sup> Con respecto a este tema es recomendable revisar la obra de Pilar del Castillo Vera y J. Zovatto, (coords.), *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1999, 640 pp.

sociales y la función de diseñar políticas. Así, socialmente se está cuestionando la capacidad de acción y de imaginación de los partidos para representar nuevas y viejas identidades y políticamente su habilidad para diseñar políticas.<sup>227</sup>

Las recientes aportaciones sobre el tema de los partidos políticos otorgan a éstos el papel relevante en el proceso de consolidación democrática, que no solamente se refiere a la relación entre sistema de partidos y estabilidad democrática, sino que también viene definido por aspectos sustantivos de estos actores relacionados con la forma en la cual hacen frente a los retos que tiene planteada la sociedad en estos momentos y que reflejan una paradoja al contrastar la generalizada valoración de la democracia como “posibilidad de ejercer la libertad individual y de hacer respetar los derechos humanos de los habitantes” con las duras críticas que reciben los gobiernos, los parlamentos, las organizaciones partidarias y la clase política en general. En suma, en América Latina en general los partidos políticos se encuentran inmersos en un proceso de fuerte deslegitimación. Por lo tanto, uno de los desafíos pendientes es interpretar cómo se pueden reedificar democráticamente unas instituciones profundamente deslegitimadas pero que son consideradas la esencia de los sistemas democráticos.<sup>228</sup>

Se ha llegado a pensar que los partidos políticos, en América Latina, están desaprovechando la oportunidad que el ciclo de elecciones continuadas puede tener para la institucionalización del sistema de partidos, como vía para la consolidación de los sistemas democráticos. Los partidos políticos en América Latina no han sabido hacer frente a la complejidad social creciente y no han sido actores importantes en la resolución de problemas, sino que más bien los han exacerbado. Las crisis económicas y la entrada de los medios de comunicación en la arena política contribuyen a debilitar los sistemas de partidos.

En este contexto, han proliferado nuevas estructuras de representación política, con nuevos estilos de organización interna, ocupando un rango

<sup>227</sup> O. Landi, “Outsiders, Nuevos Caudillos y Media Politics”, en C. Perelli, S. Picado y D. Zovatto, (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, p. 27.

<sup>228</sup> María Luisa Ramos Rollón, “La financiación de los partidos políticos en América Latina: estado actual y propuestas de reforma”, *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), núm. 102, octubre-diciembre de 1998, p. 323.

que va desde los nuevos liderazgos y nuevas prácticas en partidos ya consolidados al surgimiento de movimientos y grupos sociales que se articulan y actúan políticamente al margen del diseño partidista, pasando por la creación de nuevos partidos y nuevas plataformas electorales que pretenden constituirse en alternativa a los partidos políticos.

En todo caso, se ha generalizado el modelo de partido “atrapalotodo”, según la terminología de Otto Kirchheimer, o en palabras de Panebianco “partido electoral-profesional”, que ha supuesto una erosión del vínculo partido-sociedad civil y un fortalecimiento de la relación entre partido y Estado. El riesgo evidente a la partidización del Estado se acentúa al enfatizar los partidos en su función de generar gobiernos. Por tanto, las consideraciones generales de Peter Mair son perfectamente aplicables al caso latinoamericano en el sentido de que los partidos son ahora cada vez más fuertes, pero son también más remotos; tienen más control, pero son también menos poderosos; y son al mismo tiempo más privilegiados, pero también menos legítimos.<sup>229</sup>

<sup>229</sup> *Ibidem*, pp. 323 y 324.

## Los sistemas de financiación de los partidos políticos en España y México

---

### 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 dio lugar a que muchas fuerzas políticas se expresaran en las contiendas electorales y, a medida que transcurrían diferentes periodos 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>230</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 españoles requieren 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 entida-

<sup>230</sup>El PSOE en 1982 y 1986 obtuvo la mayoría absoluta en las elecciones generales al Congreso de los Diputados.

des, 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>231</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>232</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 la misma 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 el análisis de las transformaciones precisas para lograr la transparencia en el manejo de sus recursos económicos. Esta resolución del Congreso de los Diputados fue producto del caso “Filesa”, relativo a las fuentes de financiación del Partido Socialista Obrero Español.

### *Igualdad de oportunidades*

Cualquier reforma o modificación que se contemple de 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

<sup>231</sup> Miguel Ángel Presno Linera. “La reforma del sistema de financiación de los partidos políticos”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 19, núm. 57, septiembre-diciembre de 1999, p. 205.

<sup>232</sup> *Idem*.

de escaños y votos obtenidos por cada partido político en las últimas elecciones al Congreso de los Diputados.<sup>233</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>234</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 costos 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>235</sup>

### *Contexto político*

La Constitución de 27 de diciembre de 1978<sup>236</sup> reconoce en su artículo 60. 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 60. de la Constitución española señala:

Art. 60. 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>237</sup>

Ha tenido importantes repercusiones la imbricación de los partidos políticos con la representación política:

<sup>233</sup> Artículo 3.2 de la Ley Orgánica 3/1987 sobre Financiación de Partidos Políticos.

<sup>234</sup> Artículo 3.1 de la Ley Orgánica sobre Financiación de los Partidos Políticos.

<sup>235</sup> Miguel Ángel Presno Linera, *op. cit.*, p. 209.

<sup>236</sup> BOE número 311, de 29 de diciembre [RCL 1978, 2836].

<sup>237</sup> Artículo 60. de la Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978 (BOE núm. 311, de 29 diciembre [RCL 1978, 2836]).

Los partidos políticos, tal y como lo establece el artículo 60. 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>238</sup>

El tribunal constitucional sentencia: “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>239</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>240</sup> Dicho ordenamiento jurídico en su artículo 60. establece:

Artículo 60. 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>241</sup>

<sup>238</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 5/1983 [RTC 1983, 5], F 4.

<sup>239</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 10/1983 [RTC 1983,10], F 4.

<sup>240</sup> Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de partidos políticos.

<sup>241</sup> Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de partidos políticos (BOE núm. 293, de 8 de diciembre [RCL 1978, 2656]).

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. 2o. 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.

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>242</sup>

Con respecto a las fuentes de financiación, tanto públicas como privadas, los artículos 3o. y 4o. disponen:

Artículo 3o.

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.

<sup>242</sup> Artículo 2o. de la Ley Orgánica sobre Financiación de Partidos Políticos.

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 2o. de la presente Ley.<sup>243</sup>

**Art. 4o.**

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>244</sup>

Por su parte, el artículo 5o. regula lo relativo a las aportaciones del extranjero y estipula:

**Artículo 5o.**

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>245</sup>

<sup>243</sup> Artículo 3o. de la Ley Orgánica sobre Financiación de Partidos Políticos.

<sup>244</sup> Artículo 4o. de la Ley Orgánica sobre Financiación de Partidos Políticos.

<sup>245</sup> Artículo 5o. de la Ley Orgánica sobre Financiación de Partidos Políticos.

Artículo 6o.

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>246</sup>

Artículo 7o.

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>247</sup>

Artículo 8o.

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>248</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>249</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 aquel en 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 con el 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

<sup>246</sup> Artículo 6o. de la Ley Orgánica sobre Financiación de Partidos Políticos.

<sup>247</sup> Artículo 7o. de la Ley Orgánica sobre Financiación de Partidos Políticos.

<sup>248</sup> Artículo 8o. de la Ley Orgánica sobre Financiación de Partidos Políticos.

<sup>249</sup> Artículo 175 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral.

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 por ciento 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.

Por otra parte, se establece el derecho a espacios gratuitos para los partidos políticos, las federaciones, las coaliciones y las asociaciones de electores en periodos 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 por ciento del total de votos válidos; 30 minutos para quienes tuvieron entre el 5 por ciento y el 20 por ciento; 45 minutos para aquellos con al menos un 20 por ciento del total de votos.

Otro requisito para acceder a este tipo de financiación directa es que los partidos presenten candidatos en más del 75 por ciento 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 por ciento de los votos.

### *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 directa 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 gratificacio-

nes 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.

### *Fiscalización y control*

En 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 fiscali-

zación 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 publicarán los informes.

## 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.

### RELACIÓN DE INFORMES DE FISCALIZACIÓN DE LA CONTABILIDAD ANUAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

<i>Informes de fiscalización</i>	<i>Aprobado por el pleno del T. Cu.</i>	<i>Resolución comisión mixta</i>	<i>Número y fecha publicación BOE</i>
Informe sobre Contabilidad de los Partidos Políticos. Año 1987 (núm. 102).	27-2-1990	26-9-1990	Núm. 242 9-10-1990
Ampliación del Informe sobre la Financiación de los Partidos Políticos del año 1987 (núm. 106).	25-6-1990	26-9-1990	
Informe sobre la Contabilidad de los Partidos Políticos del año 1988 (núm. 148).	3-2-1993	2-12-1993	Núm. 35 10-2-1994
Informe sobre la Contabilidad de los Partidos Políticos. Año 1989 (núm. 197).	10-2-1994	23-5-1994	Núm. 156 1-7-1994
Informe sobre la Contabilidad de los Partidos Políticos. Año 1990 (núm. 269).	28-3-1996	27-12-1996	Núm. 91 16-4-1997
Informe de Fiscalización sobre la Contabilidad de los Partidos Políticos. Ejercicio 1991 (núm. 275).	30-5-1996	27-12-1996	Núm. 91 16-4-1997
Informe de Fiscalización sobre la Contabilidad de los Partidos Políticos. Ejercicio 1992 (núm. 282).	24-7-1996	27-12-1996	Núm. 91 16-4-1997
Informe de Fiscalización de la Contabilidad de los Partidos Políticos. Ejercicio 1993 (núm. 361).	30-6-1998	9-2-1999	Núm. 88 13-4-1999
Informe de Fiscalización de la Contabilidad de los Partidos Políticos. Ejercicio 1994 (núm. 392).	17-12-1998		14-1-2000
Informe de Fiscalización de la Contabilidad de los Partidos Políticos. Ejercicio 1995.	27-5-1999		
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	

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 2o. 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 a 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.

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

SUBVENCIONES DE FUNCIONAMIENTO ORDINARIO  
(En pesetas)

<i>Formación política</i>	<i>Gobierno estatal</i>	<i>Gobiernos autonómicos</i>	<i>Cortes generales</i>	<i>Asambleas legislativas autonómicas</i>	<i>Corporaciones locales</i>	<i>Total</i>
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

y ejercicios anteriores, por importe de 825'674,474 y 508'977,983 pesetas, respectivamente, con la siguiente distribución entre las distintas formaciones políticas:

SUBVENCIONES ELECTORALES  
(En pesetas)

<i>Formación política</i>	<i>Gobierno estatal</i>	<i>Gobierno autonómico diputaciones forales</i>	<i>Total</i>
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.

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 ha convocado a 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.

SUBVENCIONES DE FUNCIONAMIENTO ORDINARIO  
(En pesetas)

<i>Formación política</i>	<i>Subvención estatal</i>	<i>Cortes generales</i>	<i>Asambleas legislativas autonómicas</i>	<i>Corporaciones locales</i>	<i>Total</i>
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 2o. de la Ley Orgánica 3/1987, ha otorgado el gobierno vasco a las formaciones políticas mostradas en el cuadro de la siguiente página.

<i>Partido político</i>	<i>Total subvención</i>
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
Total	288'564,000

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:

SUBVENCIONES ELECTORALES  
(En pesetas)

<i>Formación política</i>	<i>Subvención estatal electoral</i>	<i>Gobierno autonómico diputaciones forales electoral</i>	<i>Total</i>
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
Total	5,549'726,690	1,190'501,702	6,740'228,392

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.

El artículo 2o. 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

2o. 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>250</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>251</sup>

SUBVENCIONES DE FUNCIONAMIENTO ORDINARIO  
(En pesetas)

<i>Formación política</i>	<i>Subvención estatal</i>	<i>Cortes generales</i>	<i>Asambleas legislativas autonómicas</i>	<i>Corporaciones locales</i>	<i>Total</i>
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

<sup>250</sup> Tribunal de Cuentas. Fiscalización elevada a las Cortes generales, *Informe de fiscalización de la contabilidad de los partidos políticos. Ejercicio 1993*, núm. 361, p. 10.

<sup>251</sup> *Ibidem*, p. 11.

<i>Formación política</i>	<i>Subvención estatal</i>	<i>Cortes generales</i>	<i>Asambleas legislativas autonómicas</i>	<i>Corporaciones locales</i>	<i>Total</i>
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
Total	8,989'670,828	1,342'068,759	4,127'109,960	2,569'081,832	17,027'931,379

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 2o. de la Ley Orgánica 3/1987, ha otorgado el gobierno vasco a las formaciones políticas siguientes:

<i>Partido político</i>	<i>Total subvención</i>
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
Total	288'564,000

Fuente: Tribunal de Cuentas. Fiscalización elevada a las Cortes generales, *Informe de fiscalización de la contabilidad de los partidos políticos. Ejercicio 1993*, núm. 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:

SUBVENCIONES ELECTORALES  
(En pesetas)

<i>Formación política</i>	<i>Subvención estatal electoral</i>	<i>Gobierno estatal autonómico diputaciones forales electoral</i>	<i>Total</i>
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*, núm. 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>252</sup>

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>253</sup>

SUBVENCIONES DE FUNCIONAMIENTO ORDINARIO  
(En pesetas)

<i>Formación política</i>	<i>Subvención estatal</i>	<i>Cortes generales</i>	<i>Asambleas legislativas autonómicas</i>	<i>Corporaciones locales</i>	<i>Total</i>
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
PNV	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

<sup>252</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>253</sup> Tribunal de Cuentas. Fiscalización elevada a las Cortes Generales, *Informe de fiscalización de la contabilidad de los partidos políticos. Ejercicio 1992*, núm. 282, p. 8.

SUBVENCIONES DE FUNCIONAMIENTO ORDINARIO (*Continuación*)

<i>Formación política</i>	<i>Subvención estatal</i>	<i>Cortes generales</i>	<i>Asambleas legislativas autonómicas</i>	<i>Corporaciones locales</i>	<i>Total</i>
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
Total	9,152'338,192	1,304'270,073	3,917'518,619	2,083'643,611	16,457'770,495

Fuente: Tribunal de Cuentas. Fiscalización elevada a las Cortes generales, *Informe de fiscalización de la contabilidad de los partidos políticos. Ejercicio 1992*, núm. 282, p. 9.

A los saldos del cuadro anterior hay que agregar el 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 2o. de la Ley 3/1987, ha otorgado el gobierno vasco a las formaciones políticas siguientes:

<i>Partido político</i>	<i>Total subvención</i>
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
Total	278'000,000

Fuente: Tribunal de Cuentas. Fiscalización elevada a las Cortes generales, *Informe de fiscalización de la contabilidad de los partidos políticos. Ejercicio 1992*, núm. 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:

SUBVENCIONES ELECTORALES  
(En pesetas)

<i>Formación política</i>	<i>Subvención estatal electoral</i>	<i>Gobierno autonómico electoral</i>	<i>Total (Pesetas)</i>
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
PNV	-	-	-
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*, núm. 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.

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>254</sup>

SUBVENCIONES DE FUNCIONAMIENTO ORDINARIO  
(En pesetas)

<i>Formación política</i>	<i>Subvención estatal</i>	<i>Cortes generales</i>	<i>Asambleas legislativas autonómicas</i>	<i>Corporaciones locales</i>	<i>Total</i>
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
PNV	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
Total	8,719'229,988	1,203'028,327	3,446'462,826	1,644'655,445	15,013'376,586

Fuente: Tribunal de Cuentas. Fiscalización elevada a las Cortes generales, *Informe de fiscalización de la contabilidad de los partidos políticos. Ejercicio 1991*, núm. 275, p. 8.

<sup>254</sup>Tribunal de Cuentas. Fiscalización elevada a las Cortes generales, *Informe de fiscalización de la contabilidad de los partidos políticos. Ejercicio 1991*, núm. 275, p. 7.

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:

SUBVENCIONES ELECTORALES  
(En pesetas)

<i>Formación política</i>	<i>Subvención estatal electoral</i>	<i>Gobierno autonómico electoral</i>	<i>Total</i>
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
PNV	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
Total	4,425'088,316	2,077'102,961	6,502'191,277

Fuente: Tribunal de Cuentas. Fiscalización elevada a las Cortes generales, *Informe de fiscalización de la contabilidad de los partidos políticos. Ejercicio 1991*, núm. 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.

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>255</sup>

SUBVENCIONES DE FUNCIONAMIENTO ORDINARIO  
(En pesetas)

<i>Formación política</i>	<i>Subvención estatal</i>	<i>Cortes generales</i>	<i>Asambleas legislativas autonómicas</i>	<i>Corporaciones locales</i>	<i>Total</i>
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
PNV	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

<sup>255</sup> Tribunal de Cuentas. Fiscalización elevada a las Cortes generales, *Informe sobre la contabilidad de los partidos políticos. Año 1990*, núm. 269, p. 7.

<i>Formación política</i>	<i>Subvención estatal</i>	<i>Cortes generales</i>	<i>Asambleas legislativas autonómicas</i>	<i>Corporaciones locales</i>	<i>Total</i>
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
Total	8,289'269,807	1,127'907,424	3,005'299,833	1,303'579,115	13,726'056,179

Fuente: Tribunal de Cuentas. Fiscalización elevada a las Cortes generales, *Informe sobre la contabilidad de los partidos políticos. Año 1990*, núm. 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>256</sup> respectivamente, con la siguiente distribución entre las distintas formaciones políticas:

SUBVENCIONES ELECTORALES  
(En pesetas)

<i>Formación política</i>	<i>Subvención estatal electoral</i>	<i>Gobierno autonómico electoral</i>	<i>Total</i>
CDS	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
EA Solidaridad Vasca	–	50'355,450	50'355,450
IU	57'683,728	19'330,002	77'013,730
P. Andalucista	24'286,525	3'036,942	27'323,467
PP	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
Total	808'786,244	713'831,899	1,522'618,143

Fuente: Tribunal de Cuentas. Fiscalización elevada a las Cortes generales, *Informe sobre la contabilidad de los partidos políticos. Año 1990*, núm. 269, p. 9.

<sup>256</sup> *Ibidem*, p. 8.

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.

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 polí-

ticos 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 4o., 5o. y 6o. 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 de empresas que prestan servicios o realizan obras o suministros con las Administraciones Públicas.
- d) Aportaciones procedentes de Gobiernos u Organismos Públicos extranjeros.

Respecto a las aportaciones de personas físicas o jurídicas, el artículo 6o. 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 perceptoras 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 cuanta 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.

#### 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 aquellos “que reciban la subvención estatal regulada en el artículo 3o...”. 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:

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

---

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*, núm. 197, vol. 1, pp. 4 y 5.

PARTIDOS QUE ACCEDEN, EX NOVO,  
AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS EL 29-10-1989

---

Partido Andalucista  
Eusko Alkartasuna

---

Fuente: Tribunal de Cuentas. Fiscalización elevada a las Cortes generales, *Informe sobre la contabilidad de los partidos políticos. Año 1989*, núm. 197, vol. 1, p. 5.

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*, núm. 197. vol. I, p. 5

### 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 periodo inferior al ejercicio completo– que los estados contables, los registros de operaciones y la justificación documental presenten significativas carencias, 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 conte-

nido, 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.

#### 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 15 días para que alegasen y presentasen cuantos justificantes y documentos entendieran pertinentes. La síntesis de esta actuación se resume en lo siguiente:

#### FORMACIONES POLÍTICAS QUE HAN PRESENTADO LAS ALEGACIONES DENTRO DEL PLAZO CONCEDIDO POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS

---

Partit dels Socialistes de Catalunya  
Partido Nacionalista Vasco  
Unión Valenciana  
Eusko Alkartasuna  
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*, núm.197, vol. 1, pp. 6 y 7.

#### FORMACIONES POLÍTICAS QUE SOLICITARON AMPLIACIÓN DE PLAZO ANTE EL TRIBUNAL DE CUENTAS

---

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*, núm. 197, vol. 1, p. 7.

FORMACIONES POLÍTICAS QUE NO PRESENTARON ALEGACIONES  
ANTE EL TRIBUNAL DE CUENTAS

Centro Democrático y Social  
Euskadiko Ezkerra  
Coalición Galega  
Partido Aragonés Regionalista  
Partido Andalucista  
Centristas de Galicia  
Unión del Pueblo Navarro  
Unió Democràtica 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*, núm. 197, vol. 1, p. 7.

SUBVENCIONES PÚBLICAS PARA GASTOS ELECTORALES

	<i>Parlamento Europeo (15-6-1989) (1)</i>	<i>Congreso de Diputados y Senado (29-10-1989) (2)</i>	<i>Parlamento de Galicia (17-12-1989) (3)</i>	<i>Total (4)=(1)+(2)+(3)</i>
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

	<i>Parlamento Europeo</i> (15-6-1989) (1)	<i>Congreso de Diputados y Senado</i> (29-10-1989) (2)	<i>Parlamento de Galicia</i> (17-12-1989) (3)	<i>Total</i> (4)=(1)+(2)+(3)
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*, núm. 197, vol. 1, anexo 1.1.a, p. 2.

SUBVENCIONES PÚBLICAS PARA GASTOS ELECTORALES  
PENDIENTES DE RECIBIR A 31-12-1989

	<i>Parlamento Europeo</i> (15-6-1989) (1)	<i>Congreso de Diputados y Senado</i> (29-10-1989) (2)	<i>Parlamento de Galicia</i> (17-12-1989) (3)	<i>Total</i> (4)=(1)+(2)+(3)
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

SUBVENCIONES PÚBLICAS PARA GASTOS ELECTORALES  
PENDIENTES DE RECIBIR A 31-12-1989 (Continuación)

	Parlamento Europeo (15-6-1989) (1)	Congreso de Diputados y Senado (29-10-1989) (2)	Parlamento de Galicia (17-12-1989) (3)	Total (4)=(1)+(2)+(3)
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*, núm. 197, vol. 1, anexo 1.1.b, p. 3.

SUBVENCIONES PÚBLICAS PARA GASTOS DE FUNCIONAMIENTO ORDINARIO

Partido o coalición	Percibido en 1989	1990	Total
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

<i>Partido o coalición</i>	<i>Percibido en 1989</i>	<i>1990</i>	<i>Total</i>
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*, núm. 197, vol. 1, 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>	<b>2,421'129,181</b>

Fuente: Tribunal de Cuentas. Fiscalización elevada a las Cortes generales, *Informe sobre la contabilidad de los partidos políticos. Año 1989*, núm. 197, vol. 1, anexos 1.2.1.- 1.2.20., pp. 5-24.

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 1.1, 9.1 y 3o. de la Constitución española; asimismo, los artículos 1o. y 14 de la misma sobre trato

desigual a los partidos políticos, o el principio de igualdad; finalmente, el artículo 5o. 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>257</sup>

De conformidad con lo dispuesto en el art. 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 políticos. 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 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

<sup>257</sup> El voto particular que emitió el consejero de cuentas D. Antonio de la Rosa Alemany expresa un total disenso al acuerdo del pleno del Tribunal de Cuentas respecto al *Informe sobre la contabilidad de los partidos políticos. Año 1989*, aprobado en reunión de 10 de febrero de 1994.

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, han 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 Fílesa” 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>258</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

<sup>258</sup> Cursivas del autor.

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>259</sup>

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 3o. de la mencionada ley 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. 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 ciento 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 1986, permite fijar la siguiente distribución de escaños y votos computables:

DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS Y VOTOS COMPUTABLES DE LAS ELECCIONES AL CONGRESO DE  
LOS DIPUTADOS, CELEBRADAS EL 22 DE JUNIO DE 1986

<i>Partido, federación, coalición o agrupación</i>	<i>Escaños</i>	<i>Votos computables</i>
Partido Socialista Obrero Español	163	7'601,985
Coalición Popular	105	5'247,677

<sup>259</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.*

<i>Partido, federación, coalición o agrupación</i>	<i>Esaños</i>	<i>Votos computables</i>
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
Totales	350	18'693,273

Fuente: Tribunal de Cuentas. Fiscalización elevada a las Cortes generales, *Informe sobre la contabilidad de los partidos políticos del año 1988*, núm. 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:

PARTIDOS QUE HAN CONCURRIDO EN SOLITARIO  
A LAS ELECCIONES AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS DEL DÍA 22 DE JUNIO DE 1986

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*, núm. 148, p. 11.

PARTIDOS QUE HAN CONCURRIDO FORMANDO PARTE DE UNA COALICIÓN  
A LAS ELECCIONES AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS DEL DÍA 22 DE JUNIO DE 1986

---

*a) Integrados en Coalición Popular:*

Federación de Partidos de Alianza Popular-Partido Popular  
Partido Demócrata Popular  
Partido Liberal  
Centristas de Galicia  
Unión del Pueblo Navarro

*b) Integrados en la Coalición Convergencia i Unió:*

Convergencia Democrática de Catalunya  
Unió Democrática de Catalunya

*c) Integrados en la Coalición Izquierda Unida:*

Partido Comunista de España  
Partido Comunista de los Pueblos de España  
Partido de Acción Socialista  
Federación Progresista

*d) Integrados en la Coalición Unió de l'Esquerra Catalana:*

Partit Socialista Unificat de Catalunya

*e) Integrados en las 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 del año 1988*, núm. 148, p. 12.

La distribución entre las formaciones políticas con representación en el Congreso de los Diputados de la subvención prevista en el artículo 3o. de la Ley 3/1987, ha sido la siguiente:

SUBVENCIONES RECIBIDAS POR LAS FORMACIONES POLÍTICAS  
CON REPRESENTACIÓN EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS  
(En pesetas)

---

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
Total	7,624'408,068

Fuente: Tribunal de Cuentas. Fiscalización elevada a las Cortes generales, *Informe sobre la contabilidad de los partidos políticos del año 1988*, núm. 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:

SUBVENCIONES PARA GASTOS ELECTORALES  
(En pesetas)

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
Total	288'239,040

Fuente: Tribunal de Cuentas. Fiscalización elevada a las Cortes generales, *Informe sobre la contabilidad de los partidos políticos del año 1988*, núm. 148, pp. 14.

b) *Subvenciones a los grupos parlamentarios*. La distribución de las mismas por cámaras legislativas es la siguiente:

SUBVENCIONES A LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS  
(En pesetas)

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
Total	3,392'517,718

Fuente: Tribunal de Cuentas. Fiscalización elevada a las Cortes generales, *Informe sobre la contabilidad de los partidos políticos del año 1988*, núm. 148, pp. 15.

El reparto de las subvenciones cuantificadas en los epígrafes anteriores y reguladas en el artículo 2o. 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:

SUBVENCIONES POR GASTOS ELECTORALES,  
FUNCIONAMIENTO ORDINARIO Y GRUPOS PARLAMENTARIOS

<i>Partido o coalición</i>	<i>Por gastos electorales</i>	<i>Funcionamiento ordinario</i>	<i>Grupos parlamentarios</i>	<i>Total</i>
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

<i>Partido o coalición</i>	<i>Por gastos electorales</i>	<i>Funcionamiento ordinario</i>	<i>Grupos parlamentarios</i>	<i>Total</i>
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
Totales	288'239,040	7,624'408,068	3,392'517,718	11,305'164,826

Fuente: Tribunal de Cuentas. Fiscalización elevada a las Cortes generales, *Informe sobre la contabilidad de los partidos políticos del año 1988*, núm. 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 corpora-

ción, no contemplados en el artículo 2.1 de la Ley 3/1987, por las siguientes cuantías globales a cada formación:

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

<i>Partidos</i>	<i>Subvención diputaciones</i>	<i>Subvención ayuntamientos</i>	<i>Total</i>
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
Totales	355'881,306	583'815,026	939'696,332

Fuente: Tribunal de Cuentas. Fiscalización elevada a las Cortes generales, *Informe sobre la contabilidad de los partidos políticos del año 1988*, núm. 148, pp. 17 y 18.

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:

Antonio de la Rosa Alemany  
Juan Velarde Fuertes  
Ramón Muñoz Álvarez  
Antonio del Cacho Frago  
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.
- Indebida 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, Tíme 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 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 1.1 y 9.1 y 3 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 1o. 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 del 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 6.3 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 60. 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

*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 3 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.”

#### 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 3o. 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 ciento de los votos válidos exigidos en el artículo 163.1.a) de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.<sup>260</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:

DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS Y VOTOS COMPUTABLES DE LAS ELECCIONES  
AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS DEL 22 DE JUNIO DE 1986

<i>Partido, federación, coalición o agrupación</i>	<i>Escalaños</i>	<i>Votos computables</i>
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
Totales	350	18'709,681

Fuente: Tribunal de Cuentas. Fiscalización elevada a las Cortes generales, *Informe sobre contabilidad de los partidos políticos. Año 1987*, núm. 102, p. 3.

Considerando que algunos partidos han obtenido representación en solitario en tanto que otros han conseguido sus escaños en las listas de

<sup>260</sup> Tribunal de Cuentas. Fiscalización elevada a las Cortes generales, *Informe sobre contabilidad de los partidos políticos. Año 1987*, núm. 102, p. 2.

alguna coalición, la relación de partidos que conformaron el Congreso de los Diputados fue:

PARTIDOS QUE CONCURRIERON EN SOLITARIO  
PARA LA CONFORMACIÓN DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

---

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

---

PARTIDOS QUE OBTUVIERON ESCAÑO EN LAS LISTAS DE ALGUNA COALICIÓN  
PARA LA CONFORMACIÓN DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

---

- a) *Integrados en la Coalición Popular*  
Federación de Partidos de Alianza Popular  
Partido Demócrata Popular  
Partido Liberal  
Centristas de Galicia  
Unión del Pueblo Navarro
- b) *Integrados en Convergencia i Unió*  
Convergencia Democrática de Catalunya  
Unió Democrática de Catalunya
- c) *Integrados en la Coalición Izquierda Unida*  
Partido Comunista de España  
Partido Comunista de los Pueblos de España  
Partido de Acción Socialista  
Federación Progresista
- d) *Integrados en Unió de l'Esquerra Catalana*  
Partit Socialista Unificat de Catalunya
- e) *Integrados en Agrupaciones Independientes de Canarias*  
Agrupación Tinerfeña de Independientes
- 

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 8o. 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 9o.

#### 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 1o. de enero de 1987 el procedimiento de distribución regulado en el artículo 3o. 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 al 1o. 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 6o. 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 3o. 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 aquel criterio ha originado que durante el primer semestre se adjudicase subvención a Asamblea Mayorera, 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.

### *Subvenciones otorgadas al amparo de lo dispuesto en el artículo 3o. 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 millones de pesetas.

Las cantidades satisfechas a cada una de las formaciones políticas representadas en el Congreso de los Diputados es la siguiente:

#### SUBVENCIONES PÚBLICAS OTORGADAS A LAS FORMACIONES POLÍTICAS REPRESENTADAS EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

<i>Partido, federación, coalición o agrupación</i>	<i>Primer semestre</i>	<i>Segundo semestre</i>	<i>Total</i>
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

<i>Partido, federación, coalición o agrupación</i>	<i>Primer semestre</i>	<i>Segundo semestre</i>	<i>Total</i>
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 Majorera	2'409,492	0	2'409,492
Totales	3,714'959,400	3,687'409,902	7,402'369,302

Fuente: Tribunal de Cuentas. Fiscalización elevada a las Cortes generales, *Informe sobre contabilidad de los partidos políticos. Año 1987*, número 102, p. 9.

## *Conclusiones del Tribunal de Cuentas*<sup>261</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:

<sup>261</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.

- 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 aquélla está prevista en los artículos 2o., 9o., y 11 de la Ley Orgánica 3/1987.
- 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 4o. y 5o., 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 4o.
- b) Procedentes de una misma persona física o jurídica, superiores a 10 millones de pesetas (artículo 4o., apartado 3.b)).
- c) Procedentes de empresas públicas o privadas que presten servicios a cualquier administración pública (artículo 4o., 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 unifor-

mes, 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.

### ***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 periodo 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 los prevenidos 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 del 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 aquéllas 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 muy 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 periodo 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>262</sup>

<sup>262</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.

## *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 periodo de consolidación de las instituciones democráticas. En tal sentido, España es el ejemplo paradigmático de cómo 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 levan-

tamiento 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 (PAC) 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 con 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 demo-

cráticas posibilitan 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.

Aun 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 deli-

tos 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 (20 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.

***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

---

***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 correspondientes al ejercicio de 1992 fueron (en millones de pesetas):

---

<i>Grupos</i>	<i>Subvención</i>
PSOE	4,177.6
PP	2,587.6
IC-IC	748.0

---

(Continuación)

<i>Grupos</i>	<i>Subvención</i>
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.

***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>263</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:

<sup>263</sup> *Propuesta de Ley Orgánica sobre Financiación de los Partidos Políticos*, presentada por el Grupo Socialista del Congreso de los Diputados. Texto publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura*, serie B, del 14 de junio de 1996, núm. 39-1.

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 toques 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 establece una 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.

### ***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>264</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>265</sup> define a los partidos políticos como instrumentos fundamentales para la participación política. Existe,

<sup>264</sup> *Propuesta de Ley de Financiación de los Partidos Políticos*, presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados. Texto publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura*, serie B, núm. 43-1, del 4 de julio de 1996.

<sup>265</sup> *Ibidem*, p. 1.

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 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, etcé-

tera. 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.

*Propuesta 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>266</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

<sup>266</sup> *Propuesta 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 el *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura*, serie B, núm. 44-1, del 4 de julio de 1996.

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.

***Propuesta 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>267</sup>

El portavoz del Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), diputado Iñaki Mirena Anasagasti Olabeaga, al realizar la presentación de la repuesta 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 periodo 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.

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 compensa-

<sup>267</sup> *Propuesta 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.

ción 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.

***Propuesta 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>268</sup>

La portavoz del Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, diputada Rosa Aguilar Rivero, en su intervención manifestó que:

<sup>268</sup> *Propuesta 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

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 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,

---

en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura*, serie B, núm. 51-1, del 16 de septiembre de 1996.

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:

		Partido político B	
		<i>Menor financiación pública</i>	<i>Mayor financiación pública</i>
Partido político A	<i>Menor financiación pública</i>	(-1, -1) ambos están en condiciones desfavorables	(-1, 1) A está en inferioridad en relación con B
	<i>Mayor financiación pública</i>	(1, -1) A está en superioridad en relación con B	(1, 1) 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 em-

bargo, 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>269</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:  $(-1, 1)$  o  $(1, -1)$ .

El juego  $(-1, -1)$  representa aquellas situaciones cuando los dos partidos políticos (jugadores) están en condiciones desventajosas para aspirar a la financiación. Éste 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>270</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  $(1, 1)$

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

		Partido político B	
		<i>Aceptar financiación privada</i>	<i>No aceptar financiación privada</i>
Partido político A	<i>Aceptar financiación privada</i>	$(1, 1)$	$(1, -1)$
	<i>No aceptar financiación privada</i>	$(-1, 1)$	$(-1, -1)$

Esta matriz debe ser interpretada de manera similar a la anterior. Es importante aclarar que este juego puede representar la existencia de un

<sup>269</sup> Este es el caso que se presenta en Francia, España, Italia, Alemania, Estados Unidos (a candidatos) y México, fundamentalmente.

<sup>270</sup> Este es el caso que establece la ley electoral mexicana.

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) o (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	
		<i>Aceptar financiación mixta</i>	<i>No aceptar financiación mixta</i>
Partido político A	<i>Aceptar financiación mixta</i>	(3, 3)	(3, 1)
	<i>No aceptar financiación mixta</i>	(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”.

## *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>271</sup> realizó una propuesta de 10 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.

*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

<sup>271</sup> Catedrático de derecho constitucional de la Universidad de Castilla-La Mancha.

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>272</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 60. de la Constitución española.

Como ya hemos analizado anteriormente, el artículo 60. 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. 60. 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>273</sup>

<sup>272</sup> Diego López Garrido, "La financiación de los partidos políticos. Diez propuestas de reforma", *Cuadernos y Debates*, núm. 47, *La financiación de los partidos políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994, pp. 71 y 72.

<sup>273</sup> Artículo 60. de la Constitución española, de 27 de diciembre de 1978, BOF, núm. 311, 29 de diciembre [RCL 1978, 2836].

Con respecto a la importancia de los partidos políticos en la vida democrática española, el tribunal constitucional, en una de sus sentencias, ha manifestado lo siguiente:

La colocación sistemática de este precepto (el artículo 6o. de la Constitución Española) expresa la importancia que se reconoce a los partidos políticos dentro del sistema constitucional, y la protección que de su existencia y de sus funciones se hace, no sólo desde la dimensión individual del derecho a constituirlos y a participar activamente en ellos, sino también en función de la existencia del sistema de partidos como base esencial para la actuación del pluralismo político (...).<sup>274</sup>

Ahora procederemos a analizar la experiencia mexicana en materia de financiación de los partidos políticos.

## **EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN MEXICANA SOBRE LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

Los derechos de los partidos políticos se han enunciado en las distintas leyes electorales de México, entre éstos se señalan el de participar en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral; el de postular candidatos en las elecciones; para formar frentes, coaliciones y fusionarse; para nombrar representantes ante el organismo responsable de organizar las elecciones; y el derecho de establecer relaciones con organizaciones y partidos internacionales.

Con el tiempo quedó claro que los partidos necesitan recursos para realizar tales derechos, para que sea posible difundir y cristalizar sus postulados y principios ideológicos; para formar políticamente a sus afiliados e inducirlos a la participación activa en los procesos electorales y para apoyar a sus candidatos en la realización de sus campañas políticas. En síntesis, para ofrecer a sus miembros la posibilidad de llegar al poder mediante el voto de los ciudadanos. Los partidos necesitan recursos y apoyos, es decir, requieren del financiamiento de sus actividades.

<sup>274</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 85/1986 [RTC 1986, 85], F 2).

Para ello, la Ley Federal Electoral de 1973 incorporó, en un capítulo especial, las “prerrogativas de los partidos políticos”, las cuales vienen a ser los elementos con que se les dota con recursos fiscales, para que puedan ejercitar sus derechos de participación en la tarea política y cumplir, de esta manera, sus objetivos.

La legislación electoral ha avanzado durante las últimas décadas en el otorgamiento de estos apoyos. Desde 1973 se contempló el otorgamiento de algunas exenciones de impuestos bajo la categoría de prerrogativas.

En ese año se introdujeron como prerrogativas las franquicias postales y telegráficas, así como el acceso a radio y televisión durante los periodos de campañas electorales.

En 1977 con la creación de la Ley Orgánica sobre Procesos y Procedimientos Electorales (LOPPE) se hizo permanente el derecho a usar las frecuencias de radio y los canales de televisión; se ampliaron las exenciones fiscales; se regularon con mayor detalle las franquicias postales y telegráficas, se dispusieron apoyos para sus tareas editoriales, y se ordenó, constitucionalmente, que los partidos deben contar en forma equitativa, durante los procesos electorales, con un mínimo de elementos para sus actividades encaminadas a la obtención del sufragio popular. Así los partidos tuvieron derecho a carteles, folletos, espacios para propaganda, locales para reuniones y apoyo en los recorridos electorales.

### *Evolución de 1977 a 1990*

Los apoyos previstos en la ley de 1977 eran fundamentalmente prestaciones en especie. Por su parte, el Código Federal Electoral de 1987 incluyó, dentro de las prerrogativas de los partidos políticos, el financiamiento en efectivo mediante una fórmula ligada a las elecciones de diputados federales de mayoría relativa. Se tomaba el número de candidatos registrados, se multiplicaba por el costo de una campaña para diputado y así resultaba la cantidad total a distribuir entre todos los partidos. Mitad por votos y mitad por escaños obtenidos en la Cámara de Diputados.

Este financiamiento era trianual y se otorgaba a partir del año siguiente a las elecciones en proporción del 20 por ciento el primer año, 30 por ciento el segundo, y 50 por ciento el tercero; los montos del segundo y tercer años podían incrementarse por acuerdo de la Comisión Federal Electoral.

Al ser de una ley expedida en 1987 las primeras ministraciones sólo fueron por los últimos dos años, pues se otorgaron en el mismo 1987 y en 1988, los porcentajes previstos en la ley para el segundo y para el tercer año: el 30 y 50 por ciento, respectivamente.

Con posterioridad a las elecciones de 1988, se aplicaron las mismas disposiciones para el financiamiento del trienio 1989-1991. Resultando un monto a ministrarse de 93,812 millones de pesos. El que, al suministrarse con base en las previsiones de la ley, se elevó a 123,948 millones.

Estos apoyos originarios no fueron suficientes ante el reto de estimular la formación y el fortalecimiento de un sistema de partidos políticos que reflejara la pluralidad del país. Por ello, en la legislación electoral de 1990, se decidió ampliar a cuatro las formas de financiamiento público.

El legislador de 1990 refrendó, con el nombre de financiamiento por actividad electoral, el apoyo económico trianual contemplado por el código de 1987.

La base de cálculo es ahora no sólo la multiplicación del número registrado de candidatos a diputados por el costo mínimo de una campaña para el mismo cargo, sino, además, la multiplicación del número de candidatos a senadores por el costo de una campaña electoral para obtener un escaño en el senado, por lo que el monto de este financiamiento se incrementó respecto al establecido por el anterior código. Dichos costos mínimos los debe determinar el Instituto Federal Electoral (IFE). La suma de los productos de tales operaciones constituye el monto trianual del financiamiento que se entrega a cada uno de los partidos según las votaciones que hayan obtenido, tanto para diputados como para senadores.

Con base en las elecciones federales de 1991 para el trienio 1992-1994 se determinó un financiamiento total de 170 millones de nuevos pesos.<sup>275</sup> Para distribuirse en 1992 el 20 por ciento, en 1993 el 30 por ciento, y el 50 por ciento en 1994 por ser año electoral.

Las anualidades de 1993 y 1994 son susceptibles de incrementarse por acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Para 1993 se

<sup>275</sup> El 1o. de enero de 1993 entró en vigor "pleno" la circulación de la nueva moneda mexicana, la cual recibió el apelativo transicional de "nuevo peso". El año de 1992 constituyó el periodo de transición del peso (antigua moneda) al "nuevo peso". Por disposición legal la nueva moneda utilizaría la palabra "nuevo" hasta el 31 de enero de 1993. A partir del 1o. de enero de 1994 la moneda volvería a llamarse únicamente "peso" (como antes).

determinó un incremento del 18.37 por ciento, por lo que el financiamiento pasó de 51.016 millones a 60'490,713 nuevos pesos.

#### *Por actividades generales*

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) prevé la administración de financiamiento a los partidos políticos “por actividades generales como entidades de interés público”.

Un importe equivalente al 10 por ciento de la financiación trianual por actividad electoral se distribuyó cada año del trienio por partes iguales, entre seis diferentes partidos políticos que contaban con legisladores en las dos cámaras del Congreso de Unión,<sup>276</sup> correspondiendo a cada uno 2'834,271 nuevos pesos. En 1993 se otorgó igual suma para cada uno de los tres nuevos partidos que obtuvieron registro del Instituto Federal Electoral, por lo que el monto total de este financiamiento ascendió en 1993 a 25'508,439 nuevos pesos.

Debe destacarse que estos recursos económicos no se otorgaron como lo disponía la anterior legislación, en proporción a la fuerza electoral de cada partido; sino que se otorgó por un monto igual a cada uno de los partidos, con el objeto de que puedan financiar sus actividades de carácter general.

#### *Por subrogación del Estado en las contribuciones de sus legisladores*

Como un nuevo tipo de financiamiento, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (actualmente vigente) prevé un apoyo monetario a los partidos políticos por subrogación del Estado en las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos.

A cada partido se le entrega anualmente una suma equivalente al 50 por ciento del ingreso neto que por concepto de dietas hayan percibido, en el año anterior, los diputados y senadores integrantes de su grupo parlamentario.

Anualmente deben calcularse las percepciones que tuvieron durante el año anterior los legisladores del grupo parlamentario de los diferentes

<sup>276</sup>El Congreso de la Unión (Poder Legislativo) está integrado por la H. Cámara de Diputados (cámara baja) y por el H. Senado de la República (cámara alta).

partidos políticos y a éstos se les entrega el 50 por ciento de las percepciones por dietas netas, con base en el supuesto de que sus diputados y senadores habrían de colaborar para el sostenimiento de sus partidos, por lo que el Estado se subroga en esta obligación.

Se determinó para 1993 un financiamiento global, por este concepto, de 25'617,600 de nuevos pesos para distribuirse entre los seis partidos políticos que cuentan con legisladores en ambas cámaras.

#### *Por actividades específicas*

Un cuarto concepto de financiamiento que establece el código de 1990 para los partidos políticos es el relativo a “actividades específicas como entidades de interés público”.

Se trata de estimular a los actores políticos para que realicen tareas de educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como tareas editoriales. Con esta fórmula, se les reembolsa en el año siguiente hasta un 50 por ciento de los gastos que efectúen por esas actividades, en los términos del reglamento que expida el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

El reglamento fue aprobado por el consejo general el 20 de marzo de 1991 y define, con mayor amplitud, el objeto del gasto de los partidos en actividades de fomento a la cultura política de la ciudadanía, mismo que puede ser reembolsado con recursos públicos. También señala los requisitos de la documentación comprobatoria que al efecto deben presentar los partidos para comprobar las actividades realizadas. De manera relevante, señala las facultades de revisión que tiene la autoridad electoral, quien puede solicitar información adicional y, en caso de deficiencias, suspender las ministraciones u ordenar las compensaciones procedentes.

Se trata también, al igual que el de actividades generales, de un financiamiento que no depende de la presencia electoral de los partidos, sino de los gastos que realiza cada uno de ellos en las actividades que el legislador estima necesarias para fortalecer el desarrollo político del país.

Este reglamento fue objeto de reformas y adiciones por parte del consejo general a fin de prever que (dadas las necesidades operativas y funcionales de dicho órgano colegiado) cuando la sesión en que se determine el monto de este financiamiento se efectúe antes del vencimiento del plazo de

presentación de la documentación comprobatoria, el propio consejo esté en aptitud de acordar, posteriormente, los complementos que correspondan.

Con base en la documentación presentada por los partidos políticos, de los gastos erogados en 1992, para 1993 se acordó apoyo económico en este rubro por 23'550,391 pesos.

Por los recursos públicos que reciben, conforme a la legislación vigente, los partidos políticos tienen el deber de informar al Instituto Federal Electoral sobre el empleo de las sumas recibidas y, en este aspecto, se presenta un amplio escenario para alentar las modificaciones al sistema electoral, que perfeccione los mecanismos de financiamiento directo a los partidos políticos.

La posición de algunas corrientes que han hecho propuestas alternativas para una regulación más completa con respecto al origen, destino y fiscalización de los recursos de los partidos políticos, se han pronunciado por la eliminación del criterio legal vigente de asignación de recursos, el cual toma como referencia los votos y el número de escaños obtenidos, aduciendo que tales bases propician desigualdad en perjuicio de los partidos más pequeños, anulando su competitividad con los de mayor tamaño.

Sin embargo, las legislaciones de la mayoría de los países siguen este criterio de número de votos o escaños obtenidos para el otorgamiento del financiamiento estatal y en muchos casos, en el ámbito del derecho electoral comparado, es el único criterio establecido para la asignación de recursos fiscales.

La legislación mexicana contempla, en cambio, un sistema mixto para el suministro de la financiación pública a los partidos, puesto que de los cuatro tipos que establece actualmente, dos de ellos se otorgan siguiendo el criterio mencionado; sin embargo, tanto el financiamiento por actividades generales, como el de actividades específicas se determinan y otorgan en condiciones de igualdad a cada uno de los partidos políticos.

Por otra parte, se podría pensar en elevar el costo mínimo de campaña de los diputados de mayoría relativa a partir de la introducción de nuevos elementos esenciales para la realización de una campaña política moderna. En la actualidad los rubros considerados incluyen solamente partidas tales como: renta de local, vehículos y equipo de sonido, instalación de línea telefónica y electrónica, gastos en propaganda a través de mantas, pinturas en bardas, volantes, pancartas, etcétera; es decir, una clasificación de activida-

des de campaña que bien hubiera podido ser válida en los años treinta. Entre otros elementos resultaría importante contemplar en esta evaluación el costo de la compra de tiempos de propaganda en los medios de difusión electrónica. Esto introduciría el reconocimiento de un hecho que está destinado a tomar una importancia creciente en el uso de técnicas modernas en realización de las contiendas: permitiría cambiar el estilo de las campañas electorales, tener acceso a un segmento más amplio del electorado y reducir los costos del proselitismo en sus rubros más tradicionales. Además el incremento de esta unidad de referencia, que es el costo mínimo de campaña, podría ser de utilidad en el caso de que se busque fijar límites al costo de las campañas.

Una segunda alternativa más radical en cuanto a su incidencia sobre el sistema existente consistiría en adecuar las modalidades de asignación de los fondos públicos al desempeño directo de los partidos políticos en las contiendas electorales. Concretamente se trataría de revisar los requisitos que actualmente existen para obtener el registro.

Algo que por sí solo acredita cierta atrofia de la ley es el hecho, recurrente, de que ciertos partidos pierden el registro en la contienda electoral y lo recuperan en el Consejo General del Instituto Federal Electoral. Un tipo de solución que se podría pensar es elevar el porcentaje mínimo de votación pero seguiría presente la posibilidad de recuperarlo al amparo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En México el registro de los partidos les da prácticamente derecho a todo; en otros países diferencian o escalonan el registro, así los requisitos para arribar al parlamento pueden ser unos, y los que hay que cubrir para tener registro o reconocimiento legal son otros. Los requisitos para aparecer en las papeletas electorales pueden ser unos y para gozar de algún tipo de financiamiento pueden ser otros. Esta situación tiende a privilegiar a las grandes formaciones políticas y a hacer más nítida la conformación de grupos parlamentarios. Para no atentar contra la existencia de grupos políticos pequeños o con fuerza regional, para darle consistencia al sistema de partidos en México, se podría pensar en un registro escalonado, de esta manera el desempeño electoral sería un elemento que recuperaría centralidad a la hora de decidir qué tipo de registro merece cada partido, se conservarían opciones para las agrupaciones más pequeñas, y se fortalecería a los partidos verdaderamente nacionales. Con ello se haría menos

oneroso, pero sobre todo, más transparente el financiamiento que otorga el Estado a los partidos políticos.

### *La financiación propia*

La financiación propia es la recaudación de fondos realizada por el partido hacia sus propios afiliados por medio de cuotas, pagos de membresías, etcétera. La definición excluye las actividades tales como rifas, sorteos y otras que son dirigidas hacia el público en general y que entran en la categoría de financiamiento privado. La legislación debería alentar la instauración de tales sistemas en el seno de las formaciones políticas, no sólo a partir de exenciones fiscales en beneficio de los partidos sino también a favor de los pequeños contribuyentes que aportan a las finanzas de su organización.

Dichas exenciones podrían operar de manera regresiva en función de la cantidad aportada y fijar un límite razonable. Por ejemplo, se podría deducir un 75 por ciento de la aportación por una cantidad tope de 1,000 pesos; de 50 por ciento por una cantidad de 2,000 pesos y de 30 por ciento por una cantidad anual de 3,000; más allá de dichas aportaciones el sistema de exención no sería aplicable. Esta modalidad permitiría a los partidos, que no pueden contar con grandes aportaciones privadas, reducir su dependencia de los fondos públicos, así como empezar a cambiar su patrón de financiación. A mediano plazo, ello permitiría, quizá, una consolidación de las finanzas de ciertos partidos y reducir el ritmo de incremento de las aportaciones directas de los fondos públicos. A parte de los aspectos financieros es plausible pensar que una medida de este tipo favorecería un mayor involucramiento de los afiliados. Las mismas exenciones deberían ser aplicadas al conjunto de contribuyentes que sean o no miembros de los partidos.

### *La financiación privada*

La financiación privada ha constituido la primera fuente de aportación financiera de los partidos políticos modernos. En México las pocas referencias que se tienen sobre el origen de los fondos de los partidos han hecho suponer que incide poco en la vida partidaria de la mayoría de las formaciones políticas. Sin embargo, en el caso de las dos organizaciones políti-

cas con más tradición<sup>277</sup> y que han obtenido el mayor número de votos en las últimas elecciones legislativas, es legítimo pensar que las aportaciones privadas constituyen un elemento no desdeñable en la canalización de fondos para apoyar sus actividades proselitistas.

En los casos internacionales, que hemos revisado, existen dos modalidades en cuanto al control y la limitación de las aportaciones privadas. La primera, utilizada en Estados Unidos, limita las aportaciones que un individuo o un grupo pueden hacer a los candidatos y a los partidos de manera directa; de la misma manera, se limitan las donaciones que se pueden aportar a los comités de acción política (PAC). Para limitar la escalada de los gastos electorales, las leyes norteamericanas de 1971 y de 1974 preveían una limitación de los gastos para las elecciones al Congreso y a la Presidencia. En 1976, la Corte Suprema de Estados Unidos declaró inconstitucional esta limitación legal; bajo el argumento de que no correspondía al gobierno decidir sobre la amplitud y profundidad del debate político sino al pueblo. La única excepción válida es cuando los límites de gastos de campaña están asociados a un financiamiento público.

La otra vía para controlar y limitar el flujo de las aportaciones privadas es indirecta, como en los casos inglés y canadienses: en el primero, la limitación se aplica a los candidatos, mientras que en el segundo, a los candidatos y partidos. Esas limitaciones son aplicables solamente al periodo de la campaña electoral. Este sistema indirecto tiene por ventaja reducir el flujo de recursos privados hacia los partidos sin limitar la libertad de expresión.

En el caso mexicano, la existencia de un financiamiento público generoso vuelve central la regulación de las aportaciones privadas y de hecho debería buscar alentarlas, con el objeto de inducir a las formaciones políticas (que dependen demasiado del financiamiento público) a buscar fuentes alternativas. La instauración de un sistema de incentivos fiscales a los pequeños donantes podría incitar a los partidos, que por razones diversas (programáticas, de clientela electoral, etcétera) no tienen acceso a las aportaciones de los grandes contribuyentes, a emprender campañas de financiamiento dirigidas hacia la ciudadanía, lo que constituiría una sana forma de proselitismo.

Sin embargo, esta modalidad tendría efectos positivos solamente si se estableciera un límite a los gastos de campaña de los candidatos, lo que

<sup>277</sup> El Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Acción Nacional (PAN).

podría coadyuvar al fortalecimiento de la confianza de los ciudadanos en los procesos electorales y en la clase política. Este procedimiento de limitación, además de reducir el costo de mantenimiento de la función de reclutamiento y selección de los gobernantes, crearía equilibrios necesarios en cuanto a la equidad de las condiciones de competencia.

El argumento de que la limitación de los gastos de campaña constituye una traba a la libertad de expresión tiene pocos fundamentos, dado que los partidos son reconocidos constitucionalmente como entidades de interés público. Dos opciones se presentan al legislador en cuanto a la limitación de los gastos: una primera se aplicaría solamente a las campañas electorales, mientras que una segunda contemplaría no sólo el periodo electoral sino también las actividades permanentes de los partidos. Si bien la primera solución con sus complejidades se puede apoyar en principios de control lógico y manejables (costos unitarios de votos, números de electores, etcétera); la segunda plantea problemas de aplicación más serios. Dadas las condiciones de desigualdad económica que prevalecen en el país, sería sano considerar también límites a las cantidades que particulares y grupos puedan aportar abiertamente a una formación política. En esta situación convendría distinguir entre aportaciones de individuos y de grupos, fijando topes distintos. En el caso de los grupos (sindicatos, empresas, asociaciones) las aportaciones deberían tener la aprobación de sus órganos directivos.

El tema del financiamiento privado conlleva también otra dimensión que merece ser estudiada. En varios países, la regulación de la financiación privada y las medidas de incitación a cambios en los patrones de recaudación de fondos, han hecho de esta actividad una empresa lucrativa para los partidos. Por lo tanto, sería conveniente debatir sobre la oportunidad de aportar modificaciones al régimen fiscal de los partidos políticos.

#### *Las contribuciones de terceros*

La adopción de un sistema de control de los gastos electorales plantea el problema de la participación de terceros –individuos y grupos– quienes fuera de las estructuras partidarias y de los responsables de campaña intervienen para contrarrestar a un candidato o a un partido político. En Estados Unidos la solución adoptada consistió en institucionalizar a los terceros por medio del reconocimiento de los PAC y en limitar las contribuciones indi-

viduales a ellos. En los hechos, los PAC se han convertido en uno de los mayores aportadores de fondos a las campañas electorales.

En Canadá se ha intentado prohibir las aportaciones independientes de terceros a favor o en contra de un partido político o de un candidato, a menos que actúe de buena fe para promover una opinión o una causa específica. La prohibición se basaba en el hecho de que esta vía de financiación volvía inoperante el intento de limitar los gastos de campaña. No obstante, en nombre de la libertad de expresión y de asociación, un juez de la corte provincial de Alberta declaró inconstitucional esta disposición. Durante la campaña electoral de 1988, que estaba permeada por el tema del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), las aportaciones de terceros a favor o en contra de la firma del acuerdo incrementaron considerablemente el costo de la campaña.

La solución propuesta en Canadá por la Comisión Real de Investigación sobre la Reforma Electoral y el Financiamiento de los Partidos busca una vía intermedia: limita las contribuciones permitidas a 1,000 dólares canadienses por individuos durante las campañas electorales, y prohíbe que se agrupen varios fondos individuales para promover una causa o una opinión y para favorecer o contrarrestar a un candidato o a un partido, con el objeto de evitar la creación de fondos de campaña paralelos.

En México existe una larga tradición de apoyos a candidatos y a partidos por parte de individuos y de agrupaciones profesionales o especializadas que se expresa, entre otras cosas, por la publicación de desplegados en la prensa, pagados por grupos no partidarios que opinan a favor de candidatos, partidos o aspectos del programa de campaña de candidatos y partidos. En algunos casos estas publicaciones, lejos de ser promovidas por ciudadanos, son impulsadas por los propios partidos políticos para desacreditar al oponente a nombre de la sociedad civil. Es conveniente, sin que ello lesione la libertad de expresión o frene la participación autónoma de grupos de la sociedad civil en el proceso político, establecer una forma de control de sus actividades mediante la creación de un registro en el cual aparezcan el origen y el monto de dinero aportado en la toma de posición a favor de tal o cual candidato o partido. Dicho registro podría quedar en manos de las instancias de fiscalización de los aspectos financieros de los partidos.

## *Las prohibiciones*

Como en la mayoría de los países, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales prohíbe donativos provenientes de fuentes extranjeras. De la misma manera, los donativos y contribuciones en dinero o en especie de las dependencias públicas a los partidos políticos deben ser sancionadas de manera eficiente y drástica. Para tales efectos se podría incorporar en la legislación electoral el delito específico de “desvío de fondos públicos a campañas y a candidatos”, cuyos presupuestos y elementos típicos sean menores a los establecidos en el Código Penal para el delito de peculado.

## *La limitación de los gastos de campaña*

Existen varios procedimientos para calcular la limitación de los gastos de campaña. Estos procedimientos deberán tomar en consideración la situación concreta referida a los costos actuales de las campañas políticas. En la ausencia de cifras oficiales y tomando en consideración la disparidad de los recursos invertidos por los partidos en las contiendas electorales, un parámetro podría ser el de las declaraciones públicas de los partidos en cuanto a la estimación del costo de sus campañas políticas.

Tomando esto en consideración, se podría utilizar la unidad de referencias del costo mínimo de campaña utilizada para determinar la bolsa de las prerrogativas, revisada a la alza en función de los elementos mencionados, incluyendo los nuevos rubros de gastos, y multiplicarla por un coeficiente razonable para evaluar el costo unitario tolerable del voto. En la medida en que se reconozca la importancia de alentar formas razonables de financiación privada, el límite de gasto debe ser por definición superior a la cantidad teórica aportada por la financiación pública. Dicho costo unitario sería multiplicado por el número de empadronados en cada distrito electoral de mayoría relativa, dada la disparidad en número de empadronados en cada uno de ellos. El mismo principio podría ser aplicado en el caso de las elecciones senatoriales y presidenciales con coeficientes diferentes en función de los imperativos y especificidades de las campañas. Para no perjudicar a los candidatos de circunscripciones poco pobladas, el piso podría corresponder al equivalente del promedio nacional. Esta propuesta introduce un sistema diferenciado de límites al gasto que toma en consideración

el tamaño del electorado en los distritos, en las entidades y en el conjunto del país.

Un problema común a los sistemas que contemplan la limitación de los gastos de campaña reside en la definición de la campaña electoral y de las actividades de campaña. En el primer caso, la duración de la campaña para fines de fiscalización empezará el último día de registro de los candidatos a los diversos cargos de elección popular, tal como está definido por los artículos 177 y 190-1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).

La definición de las actividades de campaña, tal como aparece en el artículo 182 del Cofipe, deberá ser revisada de manera que se puedan distinguir claramente de las actividades permanentes de los partidos, y ello por dos razones: en el caso de que se prefiera limitar solamente los gastos de campaña importa distinguirlos claramente de los gastos asociados a las actividades permanentes de los partidos; en el caso de que se decida limitar ambos tipo de gastos, es difícil de sostener la operación del mismo principio de limitación. En efecto, si parece lógico que los gastos de campaña estén vinculados al número de votantes, los gastos permanentes de los partidos no pueden ser asociados únicamente a la actividad electoral. Las funciones tradicionales de las formaciones políticas abarcan también otras actividades.

### *El acceso a los medios de comunicación*

En nuestras sociedades modernas, la socialización política se realiza de manera creciente por medio de la radio y la televisión. El incremento de la competitividad partidaria en pos de la conquista de segmentos específicos del electorado ha favorecido el uso de técnicas de mercadotecnia política: la identificación de demandas específicas del electorado por vía de sondeos de opinión, la promoción de la oferta política de los partidos, la creación del perfil y de la imagen del candidato, y el reajuste estratégico en función de las tendencias de opinión constituyen algunas de las técnicas que son parte de la nueva realidad de la competencia electoral. Las elecciones que tuvieron lugar en varios países de América del Sur después de los procesos de transición, evidenciaron este cambio en las prácticas de proselitismo partidario. La capacidad creativa e innovadora de las distin-

tas fuerzas políticas en ese campo contribuyó a influir sobre las preferencias del electorado. La nueva realidad de la relación entre los partidos y el electorado pasa obligatoriamente por el uso de los medios electrónicos de comunicación de masa.

El Cofipe contempla en sus artículos 42 a 48 una serie de suposiciones para facilitar el acceso de los partidos a la radio y la televisión en el tiempo que le corresponde al Estado. Esto constituye una forma indirecta de apoyo financiero público a los partidos políticos. También significa un reconocimiento explícito de los estados sobre la importancia de los medios de comunicación en los procesos políticos-electorales.

La comisión de radiodifusión del Instituto Federal Electoral debería poder asegurar la difusión de los programas de radio y de televisión de los partidos políticos en horas de alta audiencia durante la campaña electoral. Dicha comisión debería especificar la duración exacta del tiempo al cual tienen derecho los partidos, en función del criterio de proporcionalidad basado en los resultados de la última elección, y prever mecanismos compensatorios para los nuevos partidos con registro. Es decir, se trataría de premiar la fuerza electoral de los partidos.

En el caso eventual de que se incorpore la posibilidad de comprar tiempo de radio y televisión en la definición de los gastos mínimos de campaña, la comisión de radiodifusión del Instituto Federal Electoral (IFE) debería garantizar que no se generen prácticas discriminatorias de cualquier tipo (financiero, rechazo de acceso a tiempo de antena, etcétera) en contra de ninguna formación política. Asimismo, el tiempo disponible para la compra de espacios publicitarios deberá corresponder a la fuerza relativa de las distintas formaciones políticas, acorde con los mecanismos previstos para la repartición del tiempo en el espacio reservado al Estado. Tal como se practica en varios países, el otorgamiento de tiempo gratuito a un partido político deberá ser compensado por la concesión de un tiempo similar, en los mismos horarios, a las otras fuerzas políticas. En caso de violación de las normas, la comisión deberá recurrir a las instancias judiciales competentes para aplicar sanciones.

Dadas las condiciones particulares de la industria de la comunicación y el alto costo del tiempo de publicidad, especialmente en la televisión, se podría sugerir que en los 10 días precedentes a la elección (considerando la prohibición de actividad proselitista vigente en las 72 horas antes de la jor-

nada electoral) los partidos tengan acceso a la mitad de la tarifa comercial para los espacios publicitarios en las horas de alta audiencia.

### *El control y la fiscalización*

La publicación de los estados financieros de los partidos políticos constituye la principal fórmula de control en materia de gastos e ingresos de estas instituciones. Esta práctica se realiza en la mayoría de los países que cuentan con sistemas de financiación.

Los partidos deben nombrar a un encargado oficial de la gestión de los recursos financieros; en ciertos casos, la imparcialidad de esta persona está garantizada por su pertenencia a una corporación profesional, regida por un código de ética propio. Este encargado es responsable, ante la ley, de un buen manejo de las finanzas partidarias, conforme a la normativa jurídica existente. Cumple con funciones de control interno y tiene la obligación de rendir cuentas a las autoridades electorales competentes.

Para facilitar el manejo autónomo de los recursos a nivel regional pueden nombrarse encargados estatales y de distrito que informen al encargado general del partido sobre los gastos y los ingresos. La centralización de estos informes permitiría una mejor fiscalización sobre las actividades económicas de los partidos.

La naturaleza del informe varía en función de los países. En ciertos casos los partidos tienen la obligación de informar sobre sus gastos; en otros, deben informar sobre sus ingresos y gastos de manera periódica. La información sobre los ingresos, superiores a cierto límite, obliga a divulgar la procedencia exacta y el monto de las aportaciones.

Además de la información sobre las actividades financieras vinculadas a las actividades permanentes, en aquellos sistemas donde se aplica un control y una limitación de los gastos electorales existe la obligación de rendir cuentas de los gastos e ingresos relacionados a esta actividad. La publicación de los gastos e ingresos de los partidos ha dado lugar a diferentes interpretaciones en torno a su carácter ético.

En México el artículo 49 del Cofipe estipula que los partidos políticos informarán anualmente al Instituto Federal Electoral (IFE) sobre el empleo de la financiación pública. Pocos partidos cumplen con esta disposición. Para dar mayor transparencia a los flujos económicos de los partidos, éstos deberían informar anualmente al IFE sobre su estado financiero.

## *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*

La normativa sobre la financiación de los partidos políticos en México está contenida en el artículo 41, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 49, 49-A y 49-B del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). El sistema de financiación de los partidos políticos que actualmente opera en México ha sido instaurado tomando como ejemplo los modelos utilizados en diferentes democracias occidentales.

A pesar de la influencia que pudieran, en un momento dado, haber ejercido las experiencias de otros países, el sistema mexicano también se nutre de su propia tradición.

La financiación pública directa a los partidos políticos se inició con las reformas constitucionales y legales de 1986-1987, mismas que se tradujeron en la expedición del vigente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). De acuerdo con esta normativa se pueden distinguir cuatro rubros sobre la financiación:

1. Por actividad electoral.
2. Actividades generales como entidades de interés público.
3. Subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos.
4. Actividades específicas como entidades de interés público.

En septiembre de 1993 se realizaron reformas y modificaciones a la regulación de la financiación pública y se introdujo en la ley la regulación de la financiación privada a los partidos políticos.

A través de la financiación privada los partidos pueden obtener recursos por concepto de militancia de sus simpatizantes, autofinanciación y rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

Ahora procederemos a enunciar las principales disposiciones del Cofipe, relativas a nuestra materia de estudio. El artículo 49 del Cofipe establece que el régimen de financiamiento de los partidos políticos tendrá las siguientes modalidades:

- a) financiamiento público, que prevalecerá sobre los otros tipos de financiamiento;

- b) financiamiento por la militancia;
- c) financiamiento de simpatizantes;
- d) autofinanciamiento, y
- e) financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

La normativa establece la prohibición a los poderes públicos para realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia.

Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los Estados, y los Ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley; las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizados o paraestatales, y los órganos de gobierno del Distrito Federal; los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras; los organismos internacionales de cualquier naturaleza; los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta; las personas que vivan o trabajen en el extranjero; y las empresas mexicanas de carácter mercantil.

Los partidos políticos no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades. Tampoco podrán recibir aportaciones de personas no identificadas, con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública. Las aportaciones en dinero que los simpatizantes realicen a los partidos políticos, serán deducibles del Impuesto sobre la Renta, hasta en un monto del 25 por ciento. Los partidos políticos en los términos de la fracción IV del inciso c) del párrafo 1 del artículo 27 de este Código, deberán tener un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña, así como de la presentación de los informes a que se refiere el artículo 49-A de este mismo ordenamiento. Dicho órgano se constituirá en los términos y con las modalidades y características que cada partido libremente determine.

Para la revisión de los informes que los partidos políticos y las agrupaciones políticas presenten sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña, según correspondan, así como para la vigilancia del manejo de sus recursos, se constituirá la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas. Esta comisión funcionará de manera permanente.

Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en la Ley. Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes el Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará anualmente, con base en los estudios que le presente el Consejero Presidente, los costos mínimos de una campaña para diputado, de una para senador y para la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tomando como base los costos aprobados para el

año inmediato anterior, actualizándolos conforme a la inflación, así como los demás factores que el propio Consejo determine. El Consejo General podrá, una vez concluido el proceso electoral ordinario, revisar los elementos o factores conforme a los cuales se hubiesen fijado los costos mínimos de campaña.

El costo mínimo de una campaña para diputado, será multiplicado por el total de diputados a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión. El costo mínimo de una campaña para senador, será multiplicado por el total de senadores a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión. El costo mínimo de gastos de campaña para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se calculará con base en lo siguiente: un costo mínimo de gastos de campaña para diputado se multiplicará por el total de diputados a elegir por el principio de mayoría relativa, dividido entre los días que dura la campaña para diputado por este principio, multiplicándolo por los días que dura la campaña de Presidente.

La suma del resultado de las operaciones señaladas en las fracciones anteriores, según corresponda, constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes y se distribuirá de la siguiente manera:

–El 30 por ciento de la cantidad total que resulte, se entregará en forma igualitaria, a los partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión.

–El 70 por ciento restante, se distribuirá según el porcentaje de la votación nacional emitida, que hubiere obtenido cada partido político con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, en la elección de diputados inmediata anterior.

El financiamiento a que se refieren los incisos anteriores se determinará anualmente tomando en consideración el índice nacional de precios al consumidor, que establezca el Banco de México;

Las cantidades que en su caso se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente; y cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el 2 por ciento del financiamiento público que reciba, para el desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación.

En el año de la elección, a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña, un monto equivalente al financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año; y el monto para gastos de campaña se otorgará a los partidos políticos en forma adicional al resto de las prerrogativas.

Por actividades específicas como entidades de interés público recibirán financiación: para la educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales, podrán ser apoyadas mediante el financiamiento público en los términos del reglamento que expida el Consejo General del Instituto.

El Consejo General no podrá acordar apoyos en cantidad mayor al 75 por ciento anual de los gastos comprobados para las actividades realizadas como entidades de interés público. Las cantidades que en su caso se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente. Los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público conforme a las siguientes bases:

- a) Se le otorgará a cada partido político el 2 por ciento del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, así como en el año de la elección una cantidad adicional igual para gastos de campaña; y
- b) Se les otorgará el financiamiento público por sus actividades específicas como entidades de interés público. Las cantidades monetarias serán entregadas por la parte proporcional que corresponda a la anualidad a partir de la fecha en que surta efectos el registro y tomando en cuenta el calendario presupuestal aprobado para el año.

El financiamiento que no provenga del erario público tendrá las siguientes modalidades: el financiamiento general de los partidos políticos y para sus campañas que provenga de la militancia estará conformado por las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, por las aportaciones de sus organizaciones sociales y por las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas.

### *Paridad cambiaria*

Para la mejor comprensión de este apartado, es importante que se tenga clara la paridad cambiaria del peso mexicano con respecto al dólar de los Estados Unidos de América.

Hasta el 20 de diciembre de 1994 el tipo de cambio vigente era de 3.3 pesos mexicanos por un dólar estadounidense. A partir de diciembre de 1994 el peso mexicano empieza a sufrir una devaluación paulatina hasta llegar a la paridad promedio de 9.3 pesos por dólar durante el primer trimestre de 2000.

Por su parte, durante los meses de marzo y abril de 2000 un dólar estadounidense equivalía a 172 pesetas españolas. Es decir, la paridad era de un dólar americano por 0.939 euros.

Estas precisiones en la paridad cambiaria de las monedas permitirán al lector una mejor comprensión del tema del financiamiento de los partidos políticos en los diferentes países estudiados.

### *El régimen de fiscalización del financiamiento público de los partidos políticos en México*

Con base en lo dispuesto por el artículo 49-B del Cofipe, el Instituto Federal Electoral realiza la fiscalización de los recursos económicos de los partidos políticos. Las pruebas de revisión de comprobantes del capítulo de propaganda en prensa, radio y televisión, de las campañas presidenciales de los partidos, variaron de acuerdo con el volumen de documentos y la organización contable de esos organismos. El siguiente cuadro muestra la suma de los gastos que los partidos efectuaron para prensa, radio y televisión y el alcance que tuvo la verificación documental respecto a ese tipo de gasto.

<i>Partido</i>	<i>Suma de gastos en prensa, radio y TV (pesos mexicanos)</i>	<i>% del gasto revisado en documentos</i>
PAN	12'972,024	76
PRI	47'499,331	90
PRD	231,068	100
PFCRN	781	100
PT	706,100	29
PVEM	93,620	100

PAN = Partido Acción Nacional.

PRI = Partido Revolucionario Institucional.

PRD = Partido de la Revolución Democrática.

PFCRN = Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional.

PT = Partido del Trabajo.

PVEM = Partido Verde Ecologista de México.

Nota importante: Las cifras que se presentan en las tablas relativas al caso mexicano utilizan coma (,) para representar miles de millones de pesos mexicanos. En estas cantidades es necesario utilizar comas, en lugar de puntos. Si se utilizasen puntos, se estaría hablando de cifra infinitesimales.

### *Integración de informes*

En esta fase se incluyeron los informes presentados por los partidos políticos, relativos a las campañas de sus candidatos, y después de eliminar a aquellos cuyo registro fue cancelado, quedaron resumidos en la siguiente forma:

#### CAMPAÑAS

<i>Partido</i>	<i>Presidente</i>	<i>Senadores</i>	<i>Diputados</i>	<i>Asambleístas</i>	<i>Suma</i>
PAN	1	64	300	40	405
PRI	1	64	300	40	405
PPS	1	64	300	40	405
PRD	1	64	300	40	405
PFCRN	1	64	298	40	403
PARM	1	63	298	40	402
PDM	1	64	299	38	402
PT	1	64	298	40	403
PVEM	1	63	297	40	401
	9	574	2,690	358	3,631

### *Recursos erogados en las campañas*

Los gastos erogados en las campañas electorales de 1994 ascendieron a 414'780,951 pesos mexicanos cuya distribución en los rubros previstos en el artículo 182-A del Cofipe es la siguiente:

#### RECURSOS EROGADOS EN LAS CAMPAÑAS

Propaganda general	146'342,939	35.28%
Operación de campaña (incluye renglón de cuadro)	163'676,529	39.46%
Propaganda en prensa, radio y TV	104'761,483	25.26%
Suma	414'780,951	100.00%

#### INTEGRACIÓN POR TIPO DE CAMPAÑA

Presidencial	179'315,428	43.23%
Senadores	91'563,316	22.08%
Diputados	128'430,464	30.96%
Asambleístas	15'471,743	3.73%
	414'780,951	100.00%

INTEGRACIÓN POR PARTIDO

PAN	43'003,758	10.37%
PRI	324'681,340	78.28%
PPS	6'286,604	1.52%
PRD	19'616,700	4.73%
PFCRN	4'223,591	1.02%
PARM	5'319,506	1.28%
PDM	3'662,530	.88%
PT	4'637,703	1.12%
PVEM	3'349,219	.80%
	414'780,951	100%

*Recursos erogados*

Se presenta un cuadro que muestra la distribución consolidada de los gastos de campaña por entidad federativa, excepto por lo que se refiere a las campañas presidenciales que no cuentan con el análisis regionalizado.

Del total acumulado que asciende a 235'465,523 el 65por ciento quedó registrado en las 10 entidades siguientes:

DISTRIBUCIÓN DE LOS GASTOS DE CAMPAÑA  
POR ENTIDAD FEDERATIVA

D.F. <sup>278</sup> (incluye assembleístas)	51'701,739
Estado de México	18'694,530
Jalisco	13'358,327
Veracruz	12'042,386
Michoacán	10'937,707
Sinaloa	10'254,792
Puebla	10'067,586
Nuevo León	9'692,498
Sonora	7'863,374
Tamaulipas	7'832,516
Suma	152'445,455

<sup>278</sup> D.F. es la abreviatura de Distrito Federal.

Esta cifra en pesos se distribuyó por tipo de campaña en la siguiente forma:

	<i>Senadores</i>	<i>Diputados</i>	<i>Asambleístas</i>	<i>Suma</i>
D.F.	18'631,963	17'598,033	15'471,743	51'701,739
México	4'239,058	14'455,472		18'694,530
Jalisco	5'381,341	7'976,986		13'358,327
Veracruz	2'895,256	9'147,130		12'042,386
Michoacán	2'731,684	8'206,023		10'937,707
Sinaloa	5'933,981	4'320,811		10'254,792
Puebla	2'575,410	7'492,176		10'067,586
Nuevo León	4'206,859	5'485,639		9'692,498
Sonora	5'448,055	2'415,319		7'863,374
Tamaulipas	3'075,687	4'756,829		7'832,516
				152'445,455

El costo promedio de cada tipo de campaña se ubicó en los siguientes totales:

<i>Campaña</i>	<i>Núm. de candidatos</i>	<i>Costo</i>	
		<i>Total</i>	<i>Promedio</i>
Presidencial	9	179'315,428	19'923,936
Senadores	574	91'563,316	159,518
Diputados	2,690	128'430,464	47,744
Asambleístas	358	15'471,743	43,217

Por lo que hace a las campañas de senadores y diputados, los costos promedios más altos dentro de las entidades federativas fueron los siguientes:

#### SENADORES

<i>Estado</i>	<i>Núm. de candidatos</i>	<i>Costo</i>	
		<i>Total</i>	<i>Promedio</i>
D.F.	18	18'631,963	1'035,109
Sinaloa	18	5'933,981	329,666

SENADORES (*Continuación*)

<i>Estado</i>	<i>Núm. de candidatos</i>	<i>Costo</i>	
		<i>Total</i>	<i>Promedio</i>
Sonora	18	5'448,055	302,670
Jalisco	18	5'381,341	298,963
Estado de México	18	4'239,058	235,503
Nuevo León	18	4'206,859	233,714
Tamaulipas	18	3'075,687	170,871
Veracruz	18	2'895,256	160,848
Michoacán	18	2'731,684	151,760
Puebla	18	2'575,410	143,078

DIPUTADOS

<i>Estado</i>	<i>Núm. de candidatos</i>	<i>Costo</i>	
		<i>Total</i>	<i>Promedio</i>
Querétaro	27	2'213,344	81,976
Michoacán	117	8'206,023	70,137
Zacatecas	45	2'812,080	62,491
Aguascalientes	18	1'124,335	62,463
Puebla	126	7'492,176	59,462
Baja California	54	3'173,619	58,771
San Luis Potosí	62	3'641,838	58,739
Tamaulipas	81	4'756,829	58,726
Yucatán	36	2'068,880	57,469
Nuevo León	99	5'485,639	55,410

*Fuentes de los recursos  
utilizados en las campañas*

Los gastos de campaña fueron cubiertos con los recursos provenientes de los siguientes capítulos que contemplan los formatos diseñados e integrantes de los lineamientos que para tal fin aprobó el Consejo General y que son:

FUENTES DE LOS RECURSOS UTILIZADOS EN LAS CAMPAÑAS ELECTORALES

Aportaciones de candidatos	39'359,267
Aportaciones de los partidos	357'564,258
Aportaciones en especie	21'809,976
Otras fuentes de recursos	5'782,721
	424'516,222

Estos recursos se distribuyeron en cuanto a partidos y tipo de campaña como a continuación se expone:

RECURSOS POR TIPO DE CAMPAÑA

Presidencial	185'850,353
Senadores	91'984,776
Diputados	130'721,601
Asambleístas	15'959,492
Suma	424'516,222

RECURSOS APORTADOS EN LAS CAMPAÑAS DE CADA PARTIDO

PAN	43'040,401
PRI	333'950,525
PPS	6'286,604
PRD	19'618,700
PFCRN	4'269,609
PARM	5'319,506
PDM	3'662,530
PT	5'016,946
PVEM	3'351,401
Suma	424'516,222

Por su origen o por su naturaleza, tienen importancia las aportaciones que a continuación se comentan.

*Aportaciones de candidatos*

Este renglón es el segundo en orden de importancia como fuente de recursos a la que acceden los partidos.

Las aportaciones por este concepto ascendieron a 39'359,267 distribuido de la siguiente manera:

APORTACIONES DE CANDIDATOS

<i>Partido</i>	<i>Importe</i>
PAN	1'333,900
PRI	31'467,794
PRD	5'847,325
PFCRN	529,184
PARM	181,064
	39'359,267

Por tipo de campaña la distribución de dinero, en pesos, fue de la siguiente forma:

<i>Partido</i>	<i>Presidente</i>	<i>Senadores</i>	<i>Diputados</i>	<i>Asambleístas</i>	<i>Suma</i>
PAN	—	689,386	603,114	41,400	1'333,900
PRI	100,000	10'833,440	19'915,544	618,810	31'467,794
PRD	2'358,325	1'277,500	1'958,000	253,500	5'847,325
PFCRN	—	70,796	458,388	—	529,184
PARM	—	49,865	125,062	6,137	181,064
	2'458,325	12'920,987	23'060,108	919,847	39'359,267

*Aportaciones en especie*

Se habla de bienes o servicios provenientes de simpatizantes para ser utilizados en el desarrollo de la campaña.

En el proceso electoral de 1994 el volumen de recursos aportados por esta vía ascendió a 21'809,976 con la siguiente integración por partido:

APORTACIONES EN ESPECIE

<i>Partido</i>	<i>Importe</i>
PAN	78,599
PRI	21'731,377
	21'809,976

Su origen por tipo de campaña se integró con las siguientes cifras:

APORTACIONES EN ESPECIE POR TIPO DE CAMPAÑA

<i>Partido</i>	<i>Presidente</i>	<i>Senadores</i>	<i>Diputados</i>	<i>Asambleístas</i>	<i>Suma</i>
PAN	12,799	65,000	800	–	78,599
PRI	3'608,173	8'056,523	9'024,632	1'042,049	21'731,377
	3'620,972	8'121,523	9'025,432	1'042,049	21'809,976

Con referencia a los números reportados por el Partido Revolucionario Institucional, de las pruebas de verificación documental se pudieron determinar bienes o servicios recibidos tales como: donaciones de propaganda utilitaria, vehículos y otros bienes en comodato.

*Otros ingresos*

Este rubro sumó un total de 5'782,721 distribuidos por partido de la siguiente forma:

OTROS INGRESOS

<i>Partido</i>	<i>Importe</i>
PAN	578,200
PRI	5'204,521
	5'782,721

Su integración por tipo de campaña se muestra en el siguiente análisis:

OTROS INGRESOS POR TIPO DE CAMPAÑA

<i>Partido</i>	<i>Presidente</i>	<i>Senadores</i>	<i>Diputados</i>	<i>Asamblea</i>	<i>Suma</i>
PAN	155,251	28,594	394,355	–	578,200
PRI	2'747,191	964,567	1'492,216	547	5'204,521
	2'902,442	993,161	1'886,571	547	5'782,721

De la verificación documental se desprende que en el caso del PAN, el origen de estos recursos obedece a rifas y colectas. En el caso del PRI la cifra de 2'747,191 pesos, que aparece en el informe del candidato presidencial, proviene principalmente de productos financieros de los recursos destinados a sufragar la citada campaña.

### ***Comparación de informes de campaña con otros informes del Instituto Federal Electoral***

Con el objeto de establecer algunas correlaciones, se ha procedido a establecer la relación existente entre gastos de campaña y cantidad de votos recibida.

#### *Relación gasto-voto en campañas presidenciales*

El siguiente cuadro muestra la relación gastos de campaña/cantidad de votos recibida por partido en las campañas presidenciales. El promedio general fue de 5.23 pesos por voto y los partidos resultaron con la siguiente relación de gasto por voto:

RELACIÓN GASTO-VOTO EN CAMPAÑAS PRESIDENCIALES

<i>Partido</i>	<i>Votos</i>	<i>Gasto-voto</i>
PAN	9'174,298	3.48
PPS	168,058	9.63
PRI	17'215,256	7.44
PRD	5'855,800	1.85
PT	970,390	2.13
PFCRN	300,193	5.19
PARM	194,303	2.18
PVEM	330,875	3.01

Fuente: Dictamen que presenta la Comisión de Consejeros del Consejo General del Instituto Federal Electoral, sobre los informes de gastos de campaña de los partidos políticos. Punto 9, 1998.

#### *Relación gasto-voto en campañas de senadores*

Se presentan las cifras correspondientes a la relación promedio entre gasto y voto en las campañas de senadores, que fue de 2.75 pesos y para los mismos partidos del punto anterior, los resultados fueron:

RELACIÓN GASTO-VOTO EN CAMPAÑAS DE SENADORES

<i>Partido</i>	<i>Votos</i>	<i>Gasto-voto</i>
PAN	8'683,483	0.56
PRI	16'774,821	4.79
PPS	214,360	3.82
PRD	5'439,130	0.48
PT	960,889	1.05
PFCRN	394,591	1.12
PARM	262,468	3.22
PVEM	431,408	0.67

*Relación gasto-voto en campañas de diputados*

A continuación se muestran las cifras correspondientes a la relación entre gasto y voto en este tipo de campañas que resultó en 3.83 pesos. Las cifras de gasto por voto de los mismos partidos son las siguientes:

RELACIÓN GASTO-VOTO EN CAMPAÑAS DE DIPUTADOS

<i>Partido</i>	<i>Votos</i>	<i>Gasto-voto</i>
PAN	8'662,669	0.60
PRI	16'853,958	6.19
PPS	234,525	14.88
PRD	5'582,437	0.92
PT	895,617	1.65
PFCRN	382,228	5.27
PARM	285,711	12.46
PVEM	471,701	3.87
	33'368,846	

En este mismo cuadro se puede apreciar la comparación de los 300 distritos en que se dividió el país y los ocho partidos participantes en dicha elección.

*Relación gasto-voto en campañas de asambleístas*

En seguida se muestra la relación gasto-voto en este tipo de campaña que alcanzó un valor de 3.60 pesos, y las cifras de los partidos fueron las siguientes:

RELACIÓN GASTO-VOTO EN CAMPAÑAS DE ASAMBLEÍSTAS

<i>Partido</i>	<i>Votos</i>	<i>Gasto-voto</i>
PAN	1'164,871	0.80
PRI	1'744,789	6.89
PPS	34,014	10.58
PRD	910,969	1.11
PT	177,456	0.52
PFCRN	53,582	3.88
PARM	27,028	18.23
PVEM	167,624	1.43

En el mismo cuadro se puede apreciar la comparación de los 40 distritos en que se divide la capital de la República, y los partidos participantes en esta elección.

### *Análisis de informes por partido*

En este apartado se exponen los gastos que cada uno de los partidos políticos declaró haber hecho durante la campaña electoral federal de 1994. Se presentan los montos totales para cada uno de los niveles de la competencia electoral (presidente, senadores, diputados y asambleístas); inmediatamente se hace una evaluación del estado en el que se presentaron los informes por cada partido y los problemas, errores y omisiones que se detectaron en ellos.

#### *Partido Acción Nacional*

Las erogaciones totales de las campañas del PAN declaradas por este partido ascienden a 43'003,758 pesos. Las cifras desagregadas se presentan así:

<i>Campaña</i>	<i>Gasto total</i>	<i>Promedio del PAN</i>	<i>Promedio general</i>
Presidente	31'968,728	31'968,728	19'923,936
Asambleístas	928,382	23,210	43,217
Senadores	4'874,460	76,163	159,518
Diputados	5'232,188	17,441	47,744
Total	43'003,758		

Fuente: 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. Punto 9, 1998.

La relación gasto-voto obtenido en sus diferentes campañas, se puede exponer así:

<i>Campaña</i>	<i>Votos obtenidos (total y porcentaje)</i>	<i>Relación gasto-voto (PAN)</i>	<i>Relación gasto-voto promedio general</i>
Presidente	9'174,298 (26.74%)	3.48	5.23
Asambleístas	1'164,871 (27.06%)	0.80	3.60
Senadores	8'683,483 (26.09%)	0.56	2.75
Diputados	8'662,669 (25.85%)	0.60	3.83

Fuente: 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. Punto 9, 1998.

### *Partido Revolucionario Institucional*

Las erogaciones totales de las campañas del PRI son las mayores de la competencia electoral. Según lo declarado por el Revolucionario Institucional ascienden a 324'681,340, es decir 7.5 veces más alta que la ejercida por el partido anteriormente analizado. La cifra desagregada se presenta así:

<i>Campaña</i>	<i>Gasto total</i>	<i>Promedio del PRI</i>	<i>Promedio general</i>
Presidente	128'003,812	128'003,812	19'923,936
Asambleísta	12'025,680	300,642	43,217
Senadores	80'317,701	1'254,964	159,518
Diputados	104'334,147	347,780	47,744
Total	324'681,340		

La relación gasto-voto, obtenido en sus diferentes campañas, se presenta así:

<i>Campaña</i>	<i>Votos obtenidos</i>	<i>Relación gasto-voto (PRI)</i>	<i>Relación gasto-voto promedio general</i>
Presidente	17'215,256 (50.18)	7.44	5.23
Asambleístas	1'744,789 (40.56)	6.89	3.60

(Continuación)

<i>Campaña</i>	<i>Votos obtenidos</i>	<i>Relación gasto-voto (PRI)</i>	<i>Relación gasto-voto promedio general</i>
Senadores	16'774,821 (50.41)	4.79	2.75
Diputados	16'853,958 (50.28)	6.19	3.83

El Partido Revolucionario Institucional presentó los informes de gastos de campaña

En este caso se pudo contar con la colaboración de candidatos y de los Comités Estatales para recabar la información. El PRI fue uno de los dos partidos que presentó renglones de ingresos adicionales a los públicos, que en conjunto resultan relevantes para sus ingresos y campañas. Los rubros declarados son comodatos, donaciones e ingresos por productos financieros.

#### *Partido de la Revolución Democrática*

<i>Campaña</i>	<i>Gasto total</i>	<i>Promedio del PRD</i>	<i>Promedio general</i>
Presidente	10'857,300	10'857,300	19'923,936
Asambleístas	1'011,000	25,275	43,217
Senadores	2'587,000	40,422	159,518
Diputados	5'161,400	17,205	47,744
Total	19'616,700		

La relación gasto-voto, obtenido en sus diferentes campañas, se presentan así:

<i>Campaña</i>	<i>Votos obtenidos (%)</i>	<i>Relación gasto-voto (PRD)</i>	<i>Relación gasto-voto promedio general</i>
Presidente	5'855,800 (17.05)	1.85	5.23
Asambleístas	910,969 (21.18)	1.11	3.60
Senadores	5'439,130 (16.34)	0.48	2.75
Diputados	5'582,437 (16.66)	0.92	3.83

## Partido del Trabajo

<i>Campaña</i>	<i>Gasto total</i>	<i>Promedio del PT</i>	<i>Promedio general</i>
Presidente	2'062,306	2'062,306	19'923,936
Asambleístas	92,440	2,311	43,217
Senadores	1'004,154	15,690	159,518
Diputados	1'478,803	4,962	47,744
Total	4'637,703		

La relación gasto-voto, obtenido en sus diferentes campañas, se presentan así:

<i>Campaña</i>	<i>Votos obtenidos (%)</i>	<i>Relación gasto-voto (PT)</i>	<i>Relación gasto-voto promedio general</i>
Presidente	970,390 (2.83)	2.13	5.23
Asambleístas	177,456 (4.12)	0.52	3.60
Senadores	960,889 (2.89)	1.05	2.75
Diputados	895,617 (2.67)	1.65	3.83

El Partido del Trabajo se encuentra por debajo de los promedios. Si se compara con el resto de partidos, constatamos que el PT es el que guarda una relación más baja (más económica) entre el gasto que realiza y los votos que obtiene para la elección de asambleísta.

El Partido del Trabajo presentó inadecuadamente los informes requeridos por la ley, considerando lo siguiente: no presentó una clasificación precisa de sus egresos, no proporcionó comprobaciones que justificaran gastos y confundió en su contabilidad diversos rubros de sus erogaciones.

## *Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional*

Las erogaciones totales de las campañas electorales declaradas por el PFCRN (Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional) ascienden a 4'223,591 cantidad 76.8 veces menor a la gastada por el PRI (Partido Revolucionario Institucional). Las cifras desagregadas podemos presentarlas así:

<i>Campaña</i>	<i>Gasto total</i>	<i>Promedio del PFCRN</i>	<i>Promedio general</i>
Presidente	1'558,428	1'558,428	19'923,936
Asambleístas	207,960	5,199	43,217
Senadores	443,532	6,930	159,518
Diputados	2'013,671	6,757	47,744
Total	4'223,591		

La relación gasto-voto obtenido en sus diferentes campañas se presenta así:

<i>Campaña</i>	<i>Votos obtenidos (%)</i>	<i>Relación gasto-voto (PFCRN)</i>	<i>Relación gasto-voto promedio general</i>
Presidente	300,193 (0.87)	5.19	5.23
Asambleístas	53,582 (1.25)	3.88	3.60
Senadores	394,591 (1.91)	1.12	2.75
Diputados	382,228 (1.14)	5.27	3.83

El Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional se encuentra muy cercano a los promedios de gasto y costos nacionales. Si se compara con el resto de los partidos que conservarán el registro, constatamos que el PFCRN es el segundo partido que guarda una relación más costosa con respecto al gasto que realiza y los votos que obtiene para la elección presidencial, lo mismo ocurre en el caso de diputados.

El Partido del Frente Cardenista presentó en términos generales y de manera adecuada la información que requiere la ley.

#### *Partido Verde Ecologista de México*

Las erogaciones totales de las campañas electorales declaradas por el PVEM (Partido Verde Ecologista de México) ascienden a 3'349,219 pesos, cantidad 96.9 veces menor a la gastada por el partido con mayores recursos. A continuación se presentan los datos:

<i>Campaña</i>	<i>Gasto total</i>	<i>Promedio del PVEM</i>	<i>Promedio general</i>
Presidente	995,656	995,656	19'923,936
Asambleísta	239,665	5,992	43,217
Senadores	288,886	4,585	159,518
Diputados	1'825,012	6,145	47,744
Total	3'349,219		

La relación gasto-voto obtenido en sus diferentes campañas, se presenta así:

<i>Campaña</i>	<i>Votos obtenidos (%)</i>	<i>Relación gasto-voto (PVEM)</i>	<i>Relación gasto-voto promedio general</i>
Presidente	330,875 (0.96)	3.01	5.23
Asambleístas	167,624 (3.90)	1.43	3.60
Senadores	431,408 (1.30)	0.67	2.75
Diputados	471,701 (1.41)	3.87	3.83

El Partido Verde Ecologista de México es la organización con registro que menor gasto de campaña declaró. Aun con eso salta a la vista que la relación de sus gastos con los votos obtenidos para la elección de diputados es superior al promedio general.

El Partido Verde Ecologista presentó de modo inadecuado el informe requerido por la ley. Al inscribir de manera errónea los gastos correspondientes a ciertos rubros en otros renglones, dificultó el análisis y la posibilidad de comparación.

### ***Inoperancia de los topes de campaña actuales***

En relación con los topes de campaña se debe hacer notar que en ningún caso, el límite fue rebasado. Esa situación tiene dos causas: la observancia de la ley por parte de los partidos y unos topes excesivamente laxos, que en realidad no son tales.

Un simple ejercicio aritmético basta para ilustrar lo anterior:

Si se suman los topes máximos que un solo partido político pudo haber erogado en todas sus campañas políticas, tendríamos una cantidad de 922'741,309.37 pesos

A continuación mostramos los topes máximos para gastos por concepto de campañas electorales establecidos por la ley:

<i>Tipo de campaña</i>	<i>Tope máximo</i>
Para Presidente	134'460,560.34
Para 64 fórmulas de senadores	510'135,936.00
Para 300 fórmulas de diputados	255'067,986.12
Para 40 representantes a la Asamblea del D.F.	23'976,844.64
Total	922'741,309.37

Si sumáramos todos los gastos a todos los niveles de las campañas políticas en 1994, de los nueve partidos que contendieron, tendríamos un total de 414.780.951 pesos; es decir, el gasto real de nueve partidos representa sólo la mitad de lo que le permitirían gastar los topes actuales a un partido político individual.

### ***Limitaciones evidentes de la ley para el control y la transparencia en el uso y origen de recursos públicos***

La realización de estudios, sobre los informes de campaña presentados por los partidos políticos, cuenta con una serie de limitaciones jurídicas y operativas que restan eficacia y profundidad a un análisis práctico del origen y el uso de la financiación de los partidos.

En el documento denominado *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* se realiza una importante valoración técnica sobre la imposibilidad de realizar una fiscalización financiera sobre las finanzas de los partidos políticos. Es así como plantea la Comisión lo siguiente:

Candidatos que no colaboran en la entrega de los informes, exceso de centralización en las decisiones financieras de algunos partidos, confusiones adminis-

trativas y contables, inexperiencia, falta de tradición, incluso manejos inadecuados de comprobantes, y el hecho de que la declaración de los partidos sea la fuente esencial de nuestros datos, hicieron del ejercicio de análisis apenas una aproximación del ideal que corresponde a una verdadera fiscalización financiera.

La falta de una costumbre, de una cultura, que entienda al financiamiento público como recursos y montos sujetos a las más estrictas reglas y a la vigilancia pública (porque se trata de fondos pagados por todos) es uno de los obstáculos a remover para la democratización de las reglas electorales.<sup>279</sup>

El proceso de fiscalización sobre la financiación de los partidos políticos es la columna vertebral de todo proceso de control sobre el manejo de los recursos económicos de los institutos políticos.

Como ya hemos señalado anteriormente, el monto de los recursos económicos es un factor casi determinante para que un partido político o un candidato gane las elecciones. Si no se logran establecer mecanismos jurídicos y técnicos que permitan una auténtica fiscalización, sobre el financiamiento de los partidos políticos, se corre el riesgo de que a través de “manejos hábiles poco transparentes” los partidos obtengan recursos de fuentes no legales y que los grupos de interés económicos logren comprometer a éstos y a sus candidatos, para abanderar proyectos e intereses de grupo.

Es recomendable pensar en la conveniencia de que en México la fiscalización la realice un órgano del poder judicial con capacidad sancionadora. En España la fiscalización la realiza el Tribunal de Cuentas, pero este organismo carece de una verdadera capacidad para establecer sanciones legales. Además de esta medida, quizá sea necesario pensar en la conveniencia de utilizar un “Libro de Cuentas” similar al existente en el sistema alemán, el cual debe reunir criterios técnicos mínimos de contabilidad.

En México no existe una verdadera tradición de respetabilidad y credibilidad de las “barras de profesionales”. De existir una “respetable” barra de contadores o de abogados, estas instituciones podrían participar en la fiscalización de los recursos económicos (ingresos y egresos) de los partidos políticos y emitirían un informe, el cual sería de conocimiento público. Esto permitiría alcanzar altas dosis de credibilidad y legitimidad en el proceso.

<sup>279</sup> *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.

## *Comparación del financiamiento público por actividad electoral frente a los gastos netos de campaña reportados por los partidos políticos*

El siguiente cuadro muestra, por una parte, el total de la financiación que obtuvieron los cuatro principales partidos políticos en México y, por otra, el total erogado y ejercido. El lector observará que los montos de la financiación para cada formación política supera a los montos de las erogaciones en el periodo comprendido de 1995 a 1997.

<i>Partido</i>	<i>Erogaciones</i>		<i>Financiamiento 1995-1997</i>	<i>Número de veces</i>	
	<i>Totales</i>	<i>Netas</i>		<i>A total</i>	<i>A neto</i>
PAN	5'232,188	4'629,074	68'556,766	13.10	14.81
PRI	104'334,147	84'418,603	133'327,669	1.28	1.58
PRD	5'161,400	3'203,400	44'239,338	8.58	13.81
PT	1'478,803	1'478,803	7'090,859	4.79	4.79
	116'206,538	93'729,880	253'214,632	2.18	2.70

## *Financiamiento de los partidos políticos para las elecciones federales de 1997*

CANTIDAD A DISTRIBUIRSE PARA EL FINANCIAMIENTO DE ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, CON REPRESENTACIÓN EN LAS CÁMARAS DE SENADORES Y DIPUTADOS PARA 1997

<i>Partido</i>	<i>30% igualitario</i>	<i>Votos válidos</i>	<i>V.N.E. %</i>	<i>70% proporcionales</i>	<i>Tótal</i>
PAN	73'837,129.35	8'833,406	27.00	186'119,699.45	259'956,828.81
PRI	73'837,129.35	17'236,590	52.69	363'174,629.41	437'011,758.76
PRD	73'837,129.35	5'728,263	17.51	120'694,394.43	194'531,523.78
PT	73'837,129.35	909,247	2.77	19'157,817.31	92'994,946.66
Total	295'348,517.40	32'707,506	100.00	689'146,540.61	984'495,058.02

EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO PARA LOS PARTIDOS POLÍTICOS,  
1997

<i>Total</i>	<i>Financiamiento para actividades ordinarias</i>	<i>Financiamiento para gastos de campaña</i>	<i>Financiamiento para actividades específicas</i>	<i>Total</i>
PAN	259'969,828.81	259'956,828.81	7'334,453.45	527'248,111.07
PRI	437'011,758.76	437'011,757.76	18,089,139.75	892'112,657.27
PRD	194'531,523.78	194'531,523.78	2'272,992.90	391'336,040.46
PT	92'994,946.66	92'994,946.66	3'947,624.70	189'937,518.02
PC	15'751,920.92	19'689,901.16	2'382,957.21	37'592,934.02
PVEM	15'751,920.92	19'689,902.16	2'151,111.94	37'592,934.02
PPS	7'875,960.46	9'844,950.58	–	17'720,911.04
PDM	7'875,960.46	9'844,950.58	–	17'720,911.04
Total	1,031'750,820.77	1,043'564,761.49	36'178,279.50	2,111'493,861.76

*Límite de gasto de campaña para senador*

A continuación mostramos las cifras límites para gastos de campaña por tipo de elección.

Costo unitario del voto		\$1'375.1618
Total de electores		34'506,570
Total de costo nacional		\$47,452'116,774.9997
Promedio por estado		\$1,482'878,649.2118

<i>Estado</i>	<i>Núm. de electores por estado</i>	<i>Límites de gasto para campaña</i>
Aguascalientes	301,087	414'043,340
Baja California	735,188	1,011'002,450
Baja California Sur	135,118	185'809,112
Coahuila	847,871	1,165'959,807
Campeche	208,014	286'052,906
Colima	178,045	244'840,682
Chiapas	1'293,616	1,778'931,302
Chihuahua	1'077,951	1,482'357,033
Distrito Federal	4,289,852	5,899'240,581
Durango	536,658	737'991,579
Guanajuato	1'568,965	2,157'580,727
Guerrero	964,950	1,326'962,375
Hidalgo	774,324	1,064'820,783
Jalisco	2'165,384	2,977'753,350

(Continuación)

<i>Estado</i>	<i>Núm. de electores por estado</i>	<i>Límites de gasto para campaña</i>
Estado de México	4'007,239	5,510'601,980
Michoacán	1'389,375	1,910'615,420
Morelos	508,864	699'770,332
Nayarit	334,922	640'571,939
Nuevo León	1'436,903	1,975'974,110
Oaxaca	1'189,295	1,635'473,048
Puebla	1'774,560	2,440'307,117
Querétaro	409,753	563'476,671
Quintana Roo	200,717	276'018,350
San Luis Potosí	795,189	1,093'513,533
Sinaloa	963,571	1,323'690,865
Sonora	771,403	1,060'803,935
Tabasco	619,454	851'849,475
Tamaulipas	969,580	1,333'329,374
Tlaxcala	336,582	462'854,708
Veracruz	2'800,626	3,851'313,880
Yucatán	390,569	537'095,568
Zacatecas	531,945	731'510,442

### *Límite de gasto de campaña para diputado*

Costo del voto	6'390,502
Total nacional	220'514,301'699,588
Promedio (296 distritos)	744,980'748,985

<i>Estado</i>	<i>Distritos</i>	<i>Núm. de electores</i>	<i>Límite de gasto para campaña</i>
Aguascalientes	I	183,866	1,174'996,025.287
	II	117,221	749,101,025.095
Baja California	I	95,240	608'631,402.480
	II	75,257	480'930,002.692
	III	136,762	873'977,823.036
	IV	178,167	1,138'576,554.868
	V	77,635	496'126,616.249
	VI	172,127	1,099'977,923.245
Baja California Sur	I	84,308	538'770,435.534
	II	50,810	324'701,402.352
Coahuila	I	177,946	1,137'164,253.945
	II	100,161	640'079,062.408

<i>Estado</i>	<i>Distritos</i>	<i>Núm. de electores</i>	<i>Límite de gasto para campaña</i>
Campeche	III	99,829	637'957,415.772
	IV	101,914	651'281,612.267
	V	88,561	565'949,240.183
	VI	180,420	1,152'974,355.685
	VII	99,040	632'915,309.761
	I	92,484	591'019,179.199
	II	115,530	738'294,686.355
Colima	I	97,060	620'262,115.967
	II	80,985	517'534,797.667
Chiapas	I	213,727	1,365'822,803.001
	II	121,748	778'030,827.269
	III	153,353	980'002,640.324
	IV	118,100	754'718,276.280
	V	148,994	952'146,442.473
	VI	139,568	891'909,571.412
	VII	116,238	742'819,161.712
	VII	128,810	823'160,551.800
	IX	153,078	978'245,252.297
Chihuahua	I	105,122	671'782,342.414
	II	95,196	608'350,220.396
	III	59,750	381'832,489.481
	IV	181,196	1,157'933,385.172
	V	71,580	457'432,127.147
	VI	117,858	753'171,774.816
	VII	177,035	1,131'342,506.699
	VIII	118,095	754'686,323.770
	IX	73,120	467'273,500.098
	X	78,999	504'843,260.862
Distrito Federal	I	50,792	324'586,373.317
	II	59,103	377'697,834.741
	III	53,329	340'799,076.678
	IV	59,866	382'573,787.703
	V	49,247	314'713,047.857
	VI	47,903	306'124,213.282
	VII	56,774	362'814,355.779
	VII	73,858	471'989,690.512
	IX	60,254	385'053,302.447
	X	175,316	1,120'357,233.905
	XI	56,684	362'239,210.607
	XII	55,557	355'037,114.947
	XIII	56,344	360'066,439.955
	XIV	70,020	447'462,944.158

(Continuación)

<i>Estado</i>	<i>Distritos</i>	<i>Núm. de electores</i>	<i>Límite de gasto para campaña</i>
	XV	111,358	711'633,512.362
	XVI	71,430	456'473,551.860
	XVII	70,466	450'313,108.013
	XVIII	58,371	373'019,987.339
	XIX	75,383	481'735,205.934
	XX	88,258	564'012,918.102
	XXI	129,002	824'387,528.168
	XXII	175,534	1,121'750,363.323
	XXIII	183,623	1,173'443,133.322
	XXIV	285,562	1,824'884,508.137
	XXV	110,580	706'661,701.871
	XXVI	214,569	1,371'203,605.614
	XXVII	253,392	1,619'302,061.499
	XXVIII	122,541	783'098,495.289
	XXIX	68,894	440'267,239.001
	XXX	77,099	492'701,307.222
	XXXI	103,472	661'238,011.252
	XXXII	56,966	364'041,332.147
	XXXIII	46,066	294'384,861.262
	XXXIV	95,010	607'161,587.039
	XXXV	59,476	380'081,491.956
	XXXVI	80,609	515'131,968.947
	XXXVII	95,696	611'545,471.354
	XXXVIII	186,133	1,189'483,293.131
	XXXIX	77,861	497'570,869.682
	XL	467,454	2,987'265,682.642
Durango	I	115,957	741'023,430.674
	II	109,790	701'613,205.358
	III	64,176	410'116,850.961
	IV	74,504	476'117,954.750
	V	101,071	645'894,419.152
	VI	71,160	454'748,116.343
Guanajuato	I	104,736	669'315,608.674
	II	138,833	887'212,552.504
	III	104,404	667'193,962.038
	IV	136,781	874'099,212.572
	V	122,339	781'807,613.902
	VI	130,608	834'650,674.245
	VII	115,249	736'498,955.317

<i>Estado</i>	<i>Distritos</i>	<i>Núm. de electores</i>	<i>Límite de gasto para campaña</i>	
Guerrero	VIII	152,712	975'906,328.596	
	IX	132,944	849'578,886.721	
	X	91,526	584'897,078.364	
	XI	114,516	731'814,717.413	
	XII	108,773	695'114,064.909	
	XIII	115,544	738'384,153.382	
	I	107,107	684'467,488.717	
	II	86,896	553'309,054.493	
	III	87,588	559'731,281.819	
	IV	66,559	425'345,417.027	
	V	91,865	587'063,458.513	
	VI	86,232	551'065,761.221	
	VII	167,662	1,071'444,332.240	
	VIII	88,099	562'996,828.298	
	IX	100,698	643'510,761.937	
	X	82,244	525'580,439.580	
	Hidalgo	I	160,530	1,025'867,272.575
		II	130,137	831'640,747.842
		III	142,747	912'224,977.003
IV		119,154	761'453,865.299	
V		113,889	727'807,872.711	
VI		107,867	689'324,270.173	
Jalisco	I	38,867	248'379,637.969	
	II	96,572	617'143,551.032	
	III	148,872	951'366,801.239	
	IV	53,544	342'173,034.590	
	V	94,654	604'886,568.357	
	VI	107,680	688'129,246.315	
	VII	103,780	663'206,288.842	
	VIII	120,756	771'691,449.368	
	IX	79,579	508'549,751.973	
	X	115,350	737'144,396.011	
	XI	83,104	531'076,271.227	
	XII	105,364	673'328,843.877	
	XIII	45,067	288'000,749.848	
	XIV	77,056	460'747,006.059	
	XV	159,263	1,017'770,506.648	
	XVI	133M346	852'147,868.491	
	XVII	133,021	850'070,955.368	
	XVIII	201,483	1,287'577,497.541	
	XIX	94,862	606'215,792.756	
	XX	178,164	1,137'557,383.362	

(Continuación)

<i>Estado</i>	<i>Distritos</i>	<i>Núm. de electores</i>	<i>Límite de gasto para campaña</i>
Estado de México	I	161,590	1,032'641,204.606
	II	162,922	1,041'153,353.159
	III	184,634	1,179'903,930.759
	IV	84,038	537'045,000.017
	V	145,359	928'916,968.008
	VI	206,776	1,321'402,424.183
	VII	43,264	276'478,674.894
	VIII	238,663	1,525'176,358.778
	IX	54,711	349'630,750.326
	X	62,958	402'333,219.628
	XI	145,513	929'901,105.303
	XII	159,102	1,016'741,635.839
	XIII	62,000	185'164,793.016
	XVI	47,473	475'919,849.190
	XV	269,391	1,721'543,701.653
	XVI	211,428	1,351'131,039.096
	XVII	196,583	1,256'264,038.153
	XVII	93,851	599'754,995.319
	XIX	28,975	185'164,793.016
	XX	117,123	748'474,755.908
	XXI	231,906	1,481'995,737.332
	XXII	76,634	489'729,723.831
	XXIII	62,000	185'164,793.016
	XXIV	44,328	283'278,168.932
	XXV	42,047	268'701,434.062
	XXVI	93,000	185'164,793.016
	XXVII	55,209	352'813,220.280
	XXVIII	64,611	412'896,719.295
	XXIX	64,227	410'442,766.539*
	XXX	93,445	597'100.451.541
	XXXI	188,237	1,202'928,909.162
	XXXII	172,756	1,103'997,549.000
	XXXIII	115,918	740'774,201.099
XXXIV	216,567	1,383'971,828.442	
Michoacán	I	146,577	936'700,599.342
	II	109,573	700'226,466.442
	III	103,470	661'225,233.249
	IV	104,946	670'657,614.077
	V	91,840	586'903,695.965
	VI	124,447	795'278,791.940
	VII	91,751	586'334,941.295

<i>Estado</i>	<i>Distritos</i>	<i>Núm. de electores</i>	<i>Límite de gasto para campaña</i>
	VIII	109,211	697'913,104.748
	IX	72,121	460'889,388.684
	X	125,619	802'768,460.186
	XI	116,441	744'116,433.601
	XII	97,510	623'137,841.829
	XIII	95,869	612'651,028.185
Morelos	I	115,296	736'799,308.907
	II	118,737	758'789,026.000
	III	154,352	986'386,751.738
	IV	120,479	769'921,280.338
Nayarit	I	132,676	847'866,232.207
	II	90,740	579'874,143.858
	III	111,506	712'579,306.645
Nuevo León	I	104,036	664'842,257.333
	II	41,700	266'483,929.897
	III	155,695	867'159,157.492
	IV	62,641	400'307,430.520
	V	86,505	552'810,368.244
	VI	195,775	1,251'100,512.605
	VII	234,616	1,499'313,997.524
	VIII	61,429	392'562,142.198
	IX	180,434	1,153'063,822.712
	X	189,333	1,209'932,899.262
	XI	144,739	924'954,856.820
Oaxaca	I	132,692	847'968,480.238
	II	112,450	718'611,940.454
	III	152,172	972'455,457.562
	IV	121,362	775'564,093.530
	V	120,772	771'793,697.399
	VI	101,459	648'373,933.895
	VII	92,904	593'703,190.004
	VIII	120,628	770'873,465.123
	IX	116,735	745'995,241.164
	X	118,121	754'852,476.820
Puebla	I	101,824	650'706,467.095
	II	131,608	841'041,176.161
	III	147,417	942'068,620.951
	IV	116,852	746'742,929.888
	V	111,608	713'231,137.841
	VI	124,813	797'617,715.642
	VII	136,312	871'102,097.174
	VIII	132,483	846'632,865.337

(Continuación)

<i>Estado</i>	<i>Distritos</i>	<i>Núm. de electores</i>	<i>Límite de gasto para campaña</i>
Puebla	IX	125,336	800'959,948.144
	X	136,282	870'910,382.116
	XI	129,628	828'387,982.367
	XII	134,508	859'573,631.717
	XIII	98,003	626'288,359.274
Querétaro	XIV	147,886	945'065,766.350
	I	179,954	1,149'996,381.792
	II	131,588	840'913,366.123
	III	98,211	627'617,583.672
San Luis Potosí	I	82,789	529'063,263.124
	II	117,928	753'619,109.950
	I	137,542	878'962,414.530
	II	99,611	636'564,286.355
	III	113,922	728'018,759.275
	IV	97,833	625'201,973.948
	V	102,377	654'240,414.654
Sinaloa	VI	133,673	854'237,562.617
	VII	110,231	704'431,416.703
	I	116,747	744'327,320.164
	II	110,652	707'121,818.009
	III	67,749	432'950,114.307
	IV	90,597	578'960,302.084
	V	139,947	890'497,270.489
	VI	115,277	736'677,889.371
	VII	91,753	586'347,722.299
Sonora	VIII	127,675	815'907,332.125
	IX	103,047	658'522,050.938
	I	123,841	791'406,147.779
	II	111,140	710'240,382.944
	III	78,368	500'810,854.153
	IV	119,402	763'038,709.774
	VI	99,265	634'353,172.692
Tabasco	VII	126,014	805'292,708.443
	I	159,577	1,019'777,124.250
	II	137,740	880'227,733.910
	III	117,745	752'449,648.099
	IV	121,368	775'602,436.541
Tamaulipas	V	83,024	530'565,031.074
	I	80,409	513'853,868.564
	II	61,744	394'575,150.302

<i>Estado</i>	<i>Distritos</i>	<i>Núm. de electores</i>	<i>Límite de gasto para campaña</i>
	III	127,595	815'396,091.972
	IV	107,537	687'215,404.541
	V	135,954	868'814,297.488
	VI	127,123	812'379,775.068
	VII	144,556	923'785,394.969
	VIII	105,574	674'670,849.280
	IX	79,088	505'412,015.533
Tlaxcala	I	170,048	1,086'692,069.812
	II	166,534	1,064'235,846.079
Veracruz	I	98,091	626'850,723.442
	II	105,620	674'964,812.368
	III	100,260	640'711,722.098
	IV	123,081	786'549,366.323
	V	135,144	863'637,990.936
	VI	165,497	1,057'608,895.592
	VII	154,307	986'099,179.152
	VIII	151,869	970'519,135.481
	IX	127,554	815'134,081.393
	X	139,937	894'267,666.619
	XI	122,571	783'290,210.346
	XII	146M514	936'297,997.721
	XIII	127,778	816'565,553.823
Veracruz	XIV	106,135	678'255,920.855
	XV	157,622	1,007'283,693.004
	XVI	115,991	741'240,707.739
	XVII	81,183	518'800,117.047
	XVIII	91,843	586'922,867.471
	XIX	109,987	702'872,134.235
	XX		0.000
	XXI	169,634	1,084'046,402.019
	XXII	137,023	875'645,744.036
	XXIII	132,985	849'840,897.299
Yucatán	I	99,448	635'522,634.542
	II	113,437	724'919,365.845
	III	88,520	565'687,229.604
	IV	89,164	569'802,712.838
Zacatecas	I	99,448	635'522,634.542
	II	113,437	724'919,365.845
	III	88,520	565'687,229.604
	IV	89,164	569'802,712.838
	V	141,376	903'463,598.876

## Los regímenes políticos y la financiación de los partidos

---

### LOS REGÍMENES POLÍTICOS: CONSIDERACIONES GENERALES

Es importante diferenciar entre los conceptos de “régimen político” y “sistema político”. Lucio Levi nos proporciona una clara definición de régimen político, al respecto afirma:

Por régimen político se entiende el conjunto de instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones. Las instituciones por un lado constituyen la estructura organizativa del poder político, que selecciona a la clase dirigente y asigna a los diversos individuos comprometidos en la lucha política su papel. Por otro lado las instituciones son normas y procedimientos que garantizan la repetición constante de determinados comportamientos y hacen de tal modo posible el desempeño regular y ordenado de la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de las actividades sociales vinculadas a este último.<sup>280</sup>

Por su parte Juan Ferrando Badía se esfuerza por darnos una definición de “régimen político” y de “sistema político”. Con respecto al primero asevera:

La expresión “régimen político”, tal como aquí lo empleamos, abarca las dimensiones *sociológica, jurídica y deontológica*,<sup>281</sup> implícitas en el concepto de... (hasta) como fácilmente podrá colegirse..., como un contenido *estructural-funcional*.<sup>282</sup>

<sup>280</sup> Lucio Levi, “Régimen Político”, en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI Editores, 1989, pp. 1409 y 1410.

<sup>281</sup> Cursivas del autor.

<sup>282</sup> Juan Ferrando Badía (coord.), *Regímenes políticos actuales*, 3a. ed., Madrid, Tecnos, 1995, pp. 37-38.

Ferrando Badía también logra darnos una exacta definición de “sistema político” y al respecto afirma:

El sistema político –nacido de la actividad política– forma parte del sistema social total... involucra a todos los agentes que participan en lo político. El concepto es sistémico y David Easton es un pilar intelectual al respecto. La noción de régimen y sistema (políticos) nos habla de la idea del paraguas grande y el pequeño, en donde el paraguas grande es el concepto de sistema político.<sup>283</sup>

Toda vez que hemos logrado diferenciar entre “régimen político” y “sistema político” estamos en condiciones de abordar la revisión de los principales regímenes políticos que son objeto de esta investigación, con base en el sistema de financiación que los partidos políticos han adoptado.

## 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	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

<sup>283</sup> *Ibidem*, pp. 35 y 36.

Población	82'012,162 millones de habitantes. <sup>284</sup> 6.5 millones de extranjeros (8.2% de la población): 1'855,000 turcos; 1'000,000 ex yugoslavos; 558,000 italianos; 346,000 griegos, además de polacos, austriacos, 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 por ciento protestantes, 44 por ciento católicos y 1 por ciento judíos

Fuente: *The Europa World Year Book 1999*. vol. 1, Londres, Europa Publications Limited, 1999, pp. 1517-1557.

### **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, quizás, más 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.

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*. Éste será elegido no por sufragio universal directo –que recuerda demasiado a la democracia directa

<sup>284</sup> Población proyectada para 1999. Fuente: *The Europa World Year Book 1999*. vol. 1, Londres, Europa Publications Limited, 1999, p. 1523.

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 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>285</sup>

### *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.

<sup>285</sup> María José Aubet, *Democracias desiguales. Cultura política y paridad en la Unión Europea*, Barcelona, Ediciones del Serbal, 1995, p. 30.

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>286</sup>

### *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).

Estos partidos dominaron la vida política entre 1945 y 1949. De ellos, sólo el Demócrata Cristiano 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 por ciento. Paralelamente el Tribunal Constitucional prohibía, con base en la Ley Fundamental, el partido comunista alemán occidental, y más tarde, en 1952, el partido neonazi. Grupos neonazis posteriores, en

<sup>286</sup> *Idem.*

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 serán indispensables 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>287</sup>

#### PARTIDOS POLÍTICOS

---

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*, vol. 1, Londres, 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.

<sup>287</sup> *Ibidem*, p. 34.

## *Selección de candidatos*

Se calcula que el 3 por ciento de los electores pertenecen a un partido, de los cuales sólo una quinta parte es realmente activa. Así, pues, la lista de quienes realmente deciden las nominaciones se elevan a 50,000 personas; es decir, menos del 0.1 por ciento 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.

## *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 por ciento 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 públicos los ingresos por su profesión y otros posibles 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 prevén 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>288</sup>

## AUSTRIA

### DATOS GENERALES

Designación oficial	República de Austria
Sistema político	República parlamentaria con rasgos semipresidencialistas
Jefe de Estado/Presidente de la República	Thomas Klestil (ÖVP)
Canciller federal (Chancellor)/jefe de gobierno	Wolfgang Schüssel (ÖVP)
Capital	Viena
Sufragio universal masculino y femenino	1918
Superficie	83,850 km <sup>2</sup>
Situación geopolítica	
Población	8'067,800 <sup>289</sup> habitantes. Población extranjera 12 por ciento (procedente de Yugoslavia, Turquía, Polonia y Rumanía)
Densidad de población	96.2 habitantes <sup>290</sup> /km <sup>2</sup>

<sup>288</sup> *Ibidem*, p. 36.

<sup>289</sup> Población proyectada para 1999. Fuente: *The Europa World Year Book 1999*, vol. I., Londres, Europa Publications Limited, 1999, p. 508.

<sup>290</sup> *Idem*.

Lenguas	El 98 por ciento de la población es de habla alemana (alemán oficial), húngaro, esloveno, checo y croata. En las provincias de Carintia y Burgenland (fronterizas con 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 por ciento de los austriacos se declara católico y el 5 por ciento 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*, vol. 1, Londres, Europa Publications Limited, 1999, pp. 505-523.

### ***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 Segunda República y la democracia parlamentaria, imponía al país dos condiciones: la prohibición de las organizaciones nazis y el estatus 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.

El Poder Legislativo del Estado es ejercido por las dos cámaras del parlamento: el Consejo Nacional y el Consejo Federal; a este último incumbe

la defensa de los intereses de los estados federados. El Poder Legislativo de éstos está a cargo de las Dietas; cuyos miembros son elegidos por la población de cada Estado federado. Los representantes del Consejo Federal –actualmente 62– son delegados por las Dietas correspondientes. Los 183 diputados al Consejo Nacional son elegidos cada cuatro años por los ciudadanos del territorio federal

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>291</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.

### *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, Salzburg, Estiria, Tirol, Vorarlberg y Viena, todos ellos con su propia Cámara legislativa o Landtag. Pero diversos factores relativizan esta autonomía y devalúan el federalismo austriaco. 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

<sup>291</sup> *Ibidem*, p. 65.

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 *Landesamstdirektor*).<sup>292</sup>

A nivel local, cada municipio o *Gemeinde* tiene su consejo local elegido por sufragio universal, y es el consejo quien elige al alcalde.

## Sistema de partidos

### PARTIDOS POLÍTICOS

Die Freiheitlichen (Partido Liberal)  
 Die Grünen-Die Grüne Alternative (Los Verdes-La Alternativa Verde)  
 Kommunistische 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*, vol. I, Londres, Europa Publications Limited, 1999, p. 514.

### COMPOSICIÓN DEL CONSEJO NACIONAL

Partido	1999		1995		1994	
	%	Escaños	%	Escaños	%	Escaños
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
Otros	1.9		1.4		1.6	

Fuente: *The Europa World Year Book 1999*, vol. I, Londres, Europa Publications Limited, 1999, p. 367.

<sup>292</sup> *Idem*.

# BÉLGICA

## DATOS GENERALES

Denominación oficial	Reino de Bélgica
Sistema político	Monarquía parlamentaria
Jefe de Estado	Rey Alberto II
Presidente del gobierno	Jean-Luc Dehaene
Capital	Bruselas
Sedes internacionales	Capital de la Unión Europea, sede de la Comisión Europea, y una de las sedes del Parlamento Europeo, sede de la OTAN en Europa
Sufragio universal masculino y femenino	1919, sólo para los varones, viudas y madres de víctimas de guerra. Sufragio femenino integral: 1948, uno de los más tardíos de Europa
Superficie	30,518 km <sup>2</sup> (44.3 por ciento región flamenca, 55.2 por ciento región valona, 0.5 por ciento región de Bruselas)
Situación geopolítica	Lugar central en el norte de Europa. Cruce de civilizaciones, básicamente germana y latina
Población	10'192,264 de habitantes: 57.8 por ciento en Flandes, 32.6 por ciento en Valonia, y 9.6 por ciento en Bruselas
Densidad de población	333 hab./km <sup>2</sup>
Lenguas	Hay tres comunidades lingüísticas: la flamenca, la francófona y la alemana, que se corresponden a grandes rasgos con tres comunidades culturalmente diferenciadas: la comunidad flamenca, donde se habla la lengua neerlandesa; la comunidad valona, de lengua francesa, y el alemán en las dos comarcas fronterizas con Alemania
Moneda	Franco belga
Religiones	Católica dominante en todas las regiones del país

Fuente: *The Europa World Year Book 1999*, vol. 1, Londres, Europa Publications Limited, 1999, pp. 603-625.

### **Marco constitucional**

Desde la Constitución de 1831 Bélgica ha sido una monarquía constitucional parlamentaria, hereditaria por línea masculina. Sólo con la reciente modificación constitucional de 1993 la sucesión al trono puede transmitirse a los descendientes por orden de primogenitura, incluyéndose entre aquéllos también a las mujeres. La Constitución estipula que el rey es “rey de los belgas”, no de Bélgica, en un intento por superar las contradiccio-

nes étnico-lingüísticas, puesto que valones y flamencos se consideran todavía belgas, pero no se reclamarían fácilmente de “Bélgica” como Estado.<sup>293</sup>

### ***Estructura del Estado***

Las últimas reformas constitucionales (1992 y 1993), gestadas desde los años setenta, protegen y amplían la autonomía de las regiones, en un sentido mucho más federal que antes, pero también más complejo, configurando lo que se conoce como “el federalismo a la belga”. El Estado, que finalmente osa autoproclamarse federal, queda dividido en entidades con autonomía en materias específicas, en virtud de un doble federalismo, territorial (las regiones) y lingüístico (las comunidades). Hay tres comunidades de lengua: la francesa, la flamenca y la germanófono; y tres regiones territoriales: la valona, la flamenca y la de Bruselas (bilingüe desde 1988). Así, la comunidad flamenca agrupa la zona lingüística neerlandófono y a cuantos hablan el neerlandés en la zona bilingüe de Bruselas (un 15.2 por ciento); la comunidad francesa comprende la zona lingüística francesa y a cuantos, en la zona bilingüe de Bruselas, hablan el francés (un 84.8 por ciento); y la comunidad germanófono corresponde a la zona de lengua alemana. Dado que Bruselas reúne a francófonos y neerlandófonos, la zona bilingüe de la capital forma parte a la vez de la comunidad flamenca y de la comunidad francesa.<sup>294</sup>

Regiones y comunidades presentan una organización similar a la del Estado: un Poder Legislativo (el consejo) y un Poder Ejecutivo (el gobierno de la región o de la comunidad). Los miembros de los consejos son elegidos por sufragio universal directo desde 1995. Los consejos de Valonia y Bruselas están constituidos por 75 diputados; el flamenco por 118, y el germanófono por 25.

El Estado federal mantiene competencias en materia de economía, justicia, defensa, interior, seguridad social y salud. El resto ha pasado a las regiones y a las comunidades.

Se trata, así, de un federalismo desigual, asimétrico e incompleto. Unas comunidades privilegian la opción comunitaria (fusión de comunidad y

<sup>293</sup> *Ibidem*, p. 101.

<sup>294</sup> *Idem*.

región), otras la regional (Valonia). El tema de las competencias deviene así laberíntico y muy complejo, agravado por el hecho de que en cada fase de reforma se añaden nuevas competencias repartidas de forma desigual. El ciudadano belga se enfrenta, pues, a una estructura muy intrincada, producto de un siempre frágil consenso entre fuerzas centrífugas que escapan a su control, y que hace que hoy, tras la federalización de 1993, la unidad del país descansa de facto en la monarquía y en la persona del rey, la única institución que garantiza y simboliza una unión y una identidad continuamente cuestionadas. Es probable, pues, que la continuidad de la monarquía belga no se deba tanto a las convicciones monárquicas de la ciudadanía, sino más bien a cuestiones prácticas: por ejemplo, permite eludir el problema –nada baladí– que plantearía la elección de un Presidente de la República (¿valón o flamenco?).

La permanencia desde 1831 de una Cámara Alta o Senado, con escasas funciones de representación territorial, si bien pudo obedecer en origen a una lógica típicamente decimonónica, no se acaba de explicar si no es por la dificultad de consenso derivada del mapa político y de los contrapuestos intereses partidistas en el país. En cualquier caso, la Constitución protege la igualdad en la representación política de todas las regiones y comunidades, garantizando la proporcionalidad de todas ellas en ambas cámaras del parlamento.<sup>295</sup>

## Sistema de partidos

### PARTIDOS POLÍTICOS

---

Anders Gaan Leven (Agalev)

Ecolo

Front Démocratique des Francophones (FDF)

Front National (FN)

Partei der Deutschsprachigen Belgier (PDB)

Parti Communiste (PC)

Parti de la Liberté du Citoyen/Parti Libéral Chretien/Partij der Liberale Christenen (PLC)

Parti Féministe Humaniste

Parti Réformateur Libéral (PRL)

Parti Social Chrétien (PSC)/Christelijke Volkspartij (CVP)

<sup>295</sup> *Ibidem*, p. 102.

Parti Socialiste (PS)  
Parti Wallon (PW)  
Partij van de Arbeid van België (PvdA)/Parti du Travail de Belgique (PTB)  
ROSSEM  
Socialistische Partij (SP)  
Vlaams Blok  
Vlaamse Liberalen en Demokraten-Partij van de Burger (VLD)  
Volksunie (VU) (Unión del Pueblo)

---

Fuente: *The Europa World Year Book 1999*, vol. 1., Londres, Europa Publications Limited, 1999.

Los partidos belgas son instituciones muy arraigadas en la sociedad y, dado el carácter complejo de ésta, están organizados para lograr el consenso. Esta necesidad requiere un fuerte control por parte de los líderes sobre diputados, grupo parlamentario y partido, y una fuerte lealtad de la base, lo que lógicamente conlleva un bajo nivel de participación política de la ciudadanía.

El sistema de partidos refleja, pero también perpetúa, las múltiples divisiones existentes en el seno de la sociedad belga, centradas con base en una cuádruple tensión: entre francófonos y neerlandófonos, entre asalariados y propietarios, entre laicos y católicos, entre federalistas y unitarios, éstos divididos en cuanto a su concepción de la organización del Estado.

En efecto, una de las peculiaridades –recientes– del sistema de partidos en Bélgica es la entrada, desde finales de los sesenta, de la cuestión étnico-lingüística, que ha provocado la separación de casi todos los partidos en dos ramas, la valona y la flamenca, lo que ha atomizado todavía más el panorama político del país, sin por ello aportar mayor transparencia ni claridad programática al ciudadano medio. Los seis partidos mayores pertenecen a las tres principales familias tradicionales (socialcristianos, socialistas y liberales), es decir, dos partidos por familia, uno por cada comunidad. La situación es, además, diferente en cada región, y puede afirmarse que cada una posee su propio sistema de partidos. En Valonia la situación es más clara: dominan los socialistas, y las tres familias obtienen un 80 por ciento de los votos. En Flandes la fragmentación es mayor: no hay ningún partido que domine cómodamente, y las tres grandes fuerzas sólo obtienen un 65 por ciento del total de los votos. Pero la mayor fragmentación se da en la capital, Bruselas, debido a la presencia de listas

francófonas y flamencas. Aquí, entre las tres familias apenas obtienen un 60 por ciento de los votos. A título de ejemplo: hoy el norte está representado en el parlamento por siete grupos distintos con muy pocas diferencias ideológicas entre ellos (a excepción de la extrema derecha), lo que para muchos no deja de ser un elemento de confusión. Esta atomización ha provocado que últimamente se hayan iniciado intentos de convergencia entre distintas formaciones para crear un sistema de tres o cuatro grandes grupos. Aunque una “cultura política” tan identificada con los compartimentos estancos generados por prácticas seculares no resulte nada fácil de cambiar.

A pesar de esta complejidad, la afiliación a los partidos, al contrario que en el resto de Europa, apenas ha oscilado desde la posguerra: en 1991 sigue representando más de un 8 por ciento del electorado, prácticamente lo mismo que en 1961. Lo que sí ha variado, en cambio, es el peso de las tres familias tradicionales (democristianos, socialistas y liberales, esto es, seis partidos) que, de representar conjuntamente el 90 por ciento del total de votos en 1960, han pasado al 70 por ciento desde la entrada en la escena parlamentaria de las nuevas fuerzas.<sup>296</sup>

### *Selección de candidatos*

La magra incidencia del voto preferencial hace que el orden de presentación de los candidatos en las listas sea decisivo en un 99 por ciento para la designación de los diputados. La formación de las listas constituye, por lo tanto, una fase decisiva del proceso electoral, porque es en ella, y no en las urnas, donde los candidatos se juegan efectivamente su elegibilidad. De ahí que se produzcan amargas luchas dentro de los partidos por “figurar” en “orden útil”. Gran poder, pues, de los partidos, a pesar de que no representan ni al 10 por ciento de la ciudadanía. Pero aún mayor poder de sus órganos dirigentes, que son los que en verdad seleccionan y eligen. Este funcionamiento en forma de “cotos cerrados”, unido al sistema electoral descrito, no propicia precisamente la “elegibilidad” de todos, porque son muy pocos los verdaderamente “elegibles” y todavía menos los elegidos:

<sup>296</sup> *Ibidem*, p. 107.

los mejor situados dentro del aparato. El alejamiento de los partidos de la ciudadanía no es sino una consecuencia lógica de esta dinámica.

Los criterios y métodos de selección difieren de un partido a otro. Cabe observar, de todos modos, un hecho elocuente: los partidos suelen ser reacios a suministrar información en cuanto a sus efectivos y funcionamiento interno, sobre todo por lo que se refiere a la presencia femenina en sus filas.<sup>297</sup>

## *Financiación*

Desde 1989 la legislación belga incorporó una ley de financiación de los partidos (modificada luego en 1991) que pretendía acabar con la laxitud dominante. Antes de la ley, la legislación belga no contemplaba ni la limitación de los gastos electorales, ni el control de los partidos políticos, que seguían careciendo de estatus jurídico. Sólo existía una financiación pública indirecta, aún en vigor, paralela a la financiación privada existente. Hoy la nueva ley limita y controla los gastos electorales de partidos y candidatos, financia a los partidos representados en el parlamento, y garantiza la contabilidad abierta y pública de los partidos. El único límite impuesto (prohibición de aceptar donaciones individuales o de empresas) se ha superado mediante la creación de un sistema de fundaciones sin ánimo de lucro (sí controladas públicamente) que contribuyen directamente a las finanzas de los partidos mediante donaciones desgravables de hasta dos millones de francos belgas.

El Estado, por su parte, contribuye con subvenciones para el funcionamiento de los grupos parlamentarios y apoya a los diputados para gastos administrativos, más unas subvenciones suplementarias. Además, ofrece ayuda indirecta en forma de espacios gratuitos en los distintos medios de comunicación (acceso según importancia del grupo político) y tarifas postales especiales durante las campañas electorales. Pese a la ley, en los últimos años se han multiplicado los escándalos de financiación ilegal, que han acabado incluso en dimisiones fulminantes de ministros y altos cargos y que afectan principalmente a los dos principales partidos.

<sup>297</sup> *Ibidem*, p. 108.

## DATOS GENERALES

Designación oficial	Reino de Dinamarca
Sistema político	Monarquía parlamentaria
Jefe de Estado	La Reina Margrethe II, desde 1972
Primer ministro	Poul Nyrup Rasmussen (SD)
Capital	Copenhague
Sedes internacionales	
Sufragio universal	1915
Superficie	43,075 km <sup>2</sup> en Europa, entre la península de Jutlandia y unas 406 islas; la mayor de ellas, Zeeland, alberga la capital, Copenhague. Forma parte del reino, además del archipiélago de las Faroe (1,399 km <sup>2</sup> en 17 islas, al norte de la Gran Bretaña) y Groenlandia, con 2'175,600 km <sup>2</sup> (con sólo 341.700 km <sup>2</sup> libres de hielo), la mayor isla del mundo
Situación geopolítica	Es fronterizo con Alemania (68 km de frontera), y puente entre la Europa continental y Escandinavia (histórica y culturalmente su marco natural). Parte de sus costas miran al mar del Norte –y al Ártico desde Groenlandia–, la otra domina la entrada al Báltico, un mar vital para Suecia, Prusia, Polonia y Rusia
Población	5'294,860 habitantes; población muy homogénea, con un 3 por ciento de extranjeros, fundamentalmente procedente de países nórdicos y de la Unión Europea. Además, se calcula en 72,000 la población musulmana inmigrante. Racismo prácticamente inexistente, pero en aumento. Unos 47,000 habitantes en las Faroe, y 55,000 en Groenlandia, la mayoría esquimales (ciudadanos de segunda clase en la metrópoli)
Densidad de población	122 hab/km <sup>2</sup> . Faroe 34 hab/km <sup>2</sup> ; Groenlandia 0.2 hab/km <sup>2</sup>
Lenguas	El danés. El sueco-danés es la primitiva lengua nórdica común más antigua (siglo IV). El sur de Dinamarca (Schleswig) es de habla alemana. La lengua de las Faroe es la nórdicooccidental, cercana al islandés y al noruego
Moneda	Kroner o corona danesa, que contiene 100 ore
Religiones	El 87.7 por ciento de la población (la mayoría no practicantes) pertenece a la Iglesia Nacional Danesa (luterano-evangelista); católicos 0.5 por ciento (habitualmente de origen extranjero). Libertad absoluta de culto. País muy secularizado. Las mujeres acceden a cargos eclesiásticos desde 1947, pero no pueden ser sacerdotes ni pastores. Sólo un 3 por ciento de mujeres diáconas

Fuente: *The Europa World Year Book 1999*, vol. 1, Londres, Europa Publications Limited, 1999, pp. 1179-1199.

## *Marco constitucional*

La constitución de 1953, basada en la de 1849 (que abolió la monarquía absoluta a favor de la parlamentaria), fija de forma definitiva las instituciones danesas: deroga la ley sálica e instaura la sucesión de ambos sexos al trono danés; reduce el parlamento a una sola cámara y redefine el estatus de Groenlandia y las Faroe. La nueva Constitución sigue manteniendo también una gran flexibilidad institucional, que permite un notable juego del derecho consuetudinario danés, de larga tradición. Ambos, texto y costumbres, conforman el marco político-jurídico del reino y hace que, a veces, entre el texto constitucional y la práctica política se dé cierta diferencia e incluso ambigüedad, que los usos se encargan de disipar. Así, por ejemplo, la Constitución mantiene, en la forma, una monarquía de tipo constitucional, pero la práctica es hoy típicamente parlamentaria, similar al parlamentarismo británico. Otro ejemplo: la Constitución danesa no menciona explícitamente el principio de la soberanía popular, contrariamente a Finlandia o Suecia, lo que no impide que, en la práctica, forme parte de las bases ideológicas del sistema, que conjuga el principio de soberanía popular con el principio de gobierno y parlamento representativos. La importancia de la costumbre –del derecho consuetudinario– garantiza, pues, una extrema adaptabilidad a los cambios.

El exceso relativo del número de constituciones en la historia política contemporánea de Dinamarca explicaría las precauciones adoptadas para la eventual reforma de la Constitución. Para evitar que un gobierno, en un momento dado, pueda cambiarla según sus intereses, toda modificación debe contar con el apoyo tanto del parlamento saliente (que propone y vota la reforma) como del entrante (que la ratifica).

La Constitución no sólo consagra una larga tradición de autonomía local, sino que, pese a proclamar la unicidad del Estado, reconoce al mismo tiempo gran autonomía a las islas Faroe (estatuto de 1948), en forma de una Asamblea –de más de mil años de antigüedad– de 32 miembros, y de un minigobierno liderado por su Lagmand o primer ministro; pero tanto la política exterior como la defensa, las leyes civiles y penales, la seguridad social y la educación dependen del gobierno central. Lo mismo ocurre con Groenlandia, que dejó oficialmente de ser colonia en 1953, y que desde

1979 se autogobierna con base en un parlamento elegido por sufragio universal, con sede en Nuuk, su capital. Está representada en el parlamento danés con dos diputados, igual que las Faroe.

Merece destacarse que la sucesión al trono, por derecho de edad sin excluir a las mujeres, es una faceta más de la igualdad de la mujer danesa.<sup>298</sup>

## *Sistema de partidos*

### PARTIDOS POLÍTICOS

---

Centrum-Demokraterne (Centro Demócrata)  
Danmarks Kommunistiske Parti (Partido Comunista Danés)  
Danmarks Kommunistiske Parti/Marxister Leninister (Partido Marxista-Leninista)  
Danmarks Retsforbund (Partido de la Justicia)  
Dansk Folkeparti (Partido del Pueblo Danés)  
Enhedslisten-de RØd-grØnne (Alianza Roja-Verde)  
Europæiske Centrum-Demokrater (Centro Demócrata Europeo)  
Fælles Kurs (Curso Común)  
Folkebevægelsen mod EU (Movimiento del Pueblo Danés contra la Unión Europea)  
Fremskridtspartiet (Partido del Progreso)  
De GrØnne/Økologisk-realistisk Alternativ (Partido Verde/La Alternativa Ecológica Real)  
Det Humanistiske Parti (El Partido Humanista)  
JuniBevægelsen (Movimiento de Junio)  
Kommunistisk Arbejderparti (Partido Comunista de los Trabajadores)  
Det Konservative Folkeparti (Partido Conservador del Pueblo)  
Kristeligt Folkeparti (Partido Cristiano del Pueblo)  
Det Radikale Venstre (Social-Liberales)  
Schleswigsche Partei (Partido de Schleswig)  
Socialdemokratiet (Socialdemócrata)  
Socialistisk Arbejderparti (Partido Socialista de los Trabajadores)  
Socialistisk Folkeparti (Partido Socialista del Pueblo)  
Venstre (Liberales)

---

Fuente: *The Europa World Year Book 1999*, vol. 1, Londres, Europa Publications Limited, 1999, p. 1188.

<sup>298</sup> *Ibidem*, p. 138.

EL PARLAMENTO DANÉS (FOLKETING)<sup>299</sup>  
ELECCIONES GENERALES 11 DE MARZO DE 1998

Presidente del parlamento: Erling Olsen  
Secretario general: Ole Andersen

<i>Partido</i>	<i>Votos (miles)</i>	<i>% de votos</i>	<i>Escaños</i>
Socialdemócrata	1,223.6	35.9	63
Liberales	817.9	24.0	42
Partido Conservador del Pueblo	304.0	8.9	16
Partido Socialista del Pueblo	257.4	7.6	13
Partido Danés del Pueblo	252.4	7.4	13
Centro Demócratas	146.8	4.3	8
Social-Liberales	131.3	3.9	7
Alianza Roja-Verde	91.9	2.7	5
Partido Cristiano del Pueblo	85.7	2.5	4
Partido del Progreso	82.4	2.4	4
Partido Democrático de Renovación	10.8	0.3	—
Independientes	1.8	0.1	—
Total	3,406.0	100.0	175

Fuente: *The Europa World Year Book 1999*, vol. 1, Londres, Europa Publications Limited, 1999, p. 1188.

Pese a que no se mencionan los partidos en la Constitución, son esenciales en el sistema político danés (y nórdico en general): dominan y controlan totalmente las elecciones y la vida política danesa. En teoría cualquiera puede presentarse a las elecciones. Los partidos nuevos necesitan sólo unas 19,000 firmas (la 175a. parte de los electores de la circunscripción que votaron en las últimas elecciones), y a los candidatos independientes les bastan de 150 a 200 firmas. Pero la realidad —y el sistema electoral— disuade a los primeros y prácticamente excluye a estos últimos. Los verdaderamente favorecidos son, como en casi todos los países, los partidos más arraigados, verdaderos monopolizadores del sistema.

Ya a finales del siglo XIX se implantaron, sólida y masivamente en toda Escandinavia, los partidos de clase. El antagonismo entre socialdemócratas (el nuevo partido obrero) y liberales (conservadores) reflejaba efectivamente las grandes divisiones sociales históricas del capitalismo. Pero la noción básica de democracia, entendida en Dinamarca más como una ideología

<sup>299</sup> En esta Legislatura se incluyen dos miembros de Groenlandia y dos miembros de las Islas Feroe.

de la colaboración que como una confrontación larvada, ha moldeado gradualmente un estilo de vida singular, desde la vida pública hasta la empresa, que prioriza la toma consensuada de decisiones, y donde las capacidades de todos para la colaboración, la destreza organizativa y la empatía son muy valorados.

Dinamarca tiene una fuerte y larga tradición militante, predominantemente masculina, es cierto, aunque la izquierda ha contado siempre con el doble de mujeres que la derecha. Pero a partir de los sesenta, los partidos conocen un declive espectacular de afiliación y una relajación de la lealtad histórica e ideológica a los cuatro viejos partidos: socialdemócratas, liberales, conservadores y radicales, cuya afiliación global no representa hoy más que el 6 por ciento del electorado (frente al 20 por ciento en 1960). Hoy la opinión pública es más volátil, más crítica también, y muchas veces el parlamento y la sociedad civil no van de la mano, como se puso de manifiesto en el “no” al Tratado de Maastricht en 1992.<sup>300</sup>

El sistema de partidos en Dinamarca se caracteriza por un multipartidismo extremo y la consiguiente fragmentación del electorado y de la representación parlamentaria, donde emergen dos polos, uno en torno a la socialdemocracia y el otro en torno al partido conservador. Lo que distingue a Dinamarca de sus más próximos vecinos continentales, y la singulariza más como país escandinavo que europeo, es la presencia dominante –aunque intermitente– de los socialdemócratas en el gobierno. Rodeada geográficamente, desde 1945, por gobiernos socialcristianos de coalición en Alemania, Luxemburgo, Bélgica y Holanda, y pese a haber liderado sólo seis gobiernos mayoritarios desde la guerra, la socialdemocracia danesa, y la izquierda en general, han impreso a este pequeño país un sello propio y diferente, mucho más secularizado e igualitario respecto de la clase obrera y de la mujer.<sup>301</sup>

### *Selección de candidatos*

El sistema electoral, pese al voto preferencial, otorga un rol crucial a los partidos en la selección de candidatos, a través de distintas formas de desig-

<sup>300</sup> *Ibidem*, p. 141.

<sup>301</sup> *Ibidem*, p. 142.

nación orquestadas por los afiliados de las organizaciones locales, prerrogativas que protegen celosamente contra las ingerencias del comité central.

Las asambleas locales, autónomas y abiertas a todos, son quienes eligen un candidato en cada uno de los 103 distritos de nominación y, por norma, es la agrupación local del partido quien tiene la última palabra. Hay tres formas distintas de nominación, que se reflejan sólo tímidamente en las papeletas de voto, como vimos, unas más favorables a los electores, otras al partido, pero puede decirse que las cartas se juegan ya en esta fase de nominación. El centro puede sugerir cambios e incluso participar en las asambleas locales para promocionar a algún candidato prometedor.<sup>302</sup>

### *Financiación*

Tradicionalmente la base principal de financiación eran las cuotas de los afiliados, aunque la mayoría recurrían a donaciones para cubrir los gastos de las campañas: los socialdemócratas a los sindicatos; los conservadores a industriales, empresarios y a la patronal, por ejemplo. Pero con el descenso de afiliados la autofinanciación ya no era posible. Y los partidos, opuestos tradicionalmente a su financiación por el Estado, optaron en 1965 por consensuar una ley que autorizaba una ayuda modesta para gastos de funcionamiento y, desde 1986, se concede una subvención a todos los partidos con representación parlamentaria, en función del tamaño del grupo. Todo candidato que haya participado en las elecciones y haya obtenido al menos 1,000 votos recibe financiación, medida pensada para estimular la presencia de independientes.

En principio, los partidos no están sujetos a ningún control fiscal y no tienen que declarar las donaciones que reciben, por lo que no son muy proclives a revelar sus fuentes de ingresos. Además, toda tentativa de transparencia ha sido bloqueada por los grandes.

Todos los partidos, incluidos los nuevos, que se presentan a las elecciones tienen derecho a la misma ayuda económica para la campaña electoral (de tres semanas de duración máximo) e igual acceso a la radio y a la televisión pública, independientemente de su peso político o parlamentario, lo que sin duda es coherente con el principio de igualdad de oportunidades.<sup>303</sup>

<sup>302</sup> *Idem.*

<sup>303</sup> Richard Katz y Peter Mair, *How Parties Organize*, Londres, Sage Publications, 1998, p. 78.

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 (1999)
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 de habitantes. Extranjeros residentes: algo más del 1 por ciento de la población (550,000). Españoles residentes en el extranjero: tres 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 por ciento 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 pesetá, que tiene 100 céntimos
Religiones	84 por ciento de católicos registrados, pero hoy sólo un 38 por ciento paga 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*, vol. II, Londres, Europa Publications Limited, 1999, p. 3241.

### **Marco constitucional**

Tras un vacío de legitimidad de casi 40 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 Segunda 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 por ciento de los inscritos en el censo electoral no refrendó el texto constitucional.<sup>304</sup>

### *Estructura del Estado*

El arraigado antifederalismo de la derecha e izquierda políticas 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 técnica-

<sup>304</sup> María José Aubet, *op. cit.*, p. 172.

mente 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 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>305</sup>

<sup>305</sup> *Ibidem*, p. 173.

## Sistema de partidos

### PARTIDOS POLÍTICOS A NIVEL NACIONAL

---

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)

#### *Partidos políticos regionales*

Agrupación Herreña Independiente (AHI)

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 Herritarrok (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)

Iniciativa per Catalunya (IC)

Partit Socialista Unificat de Catalunya (PSUC)

Partido Andalucista (PA)

Partido Andaluz de Progreso (PAP)

Partido Aragonés (PAR)

Partido Nacionalista Canario (PNC)

Partido Nacionalista Vasco (PNV)

Partido Regionalista de Cantabria (PRC)

(Continuación)

---

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*, vol. II, Londres, Europa Publications Limited, 1999, p. 3251 y 3252.

#### LAS CORTES GENERALES CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

---

<i>Partido</i>	<i>Escaños</i>
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
Total	350

---

#### SENADO

---

<i>Partido</i>	<i>Escaños</i>
Partido Popular (PP)	111
Partido Socialista Obrero Español (PSOE)	81

---

<i>Partido</i>	<i>Escaños</i>
Convergència i Unió (CiU)	8
Partido Nacionalista Vasco (PNV)	4
Otros	2
Total	208

Fuente: *The Europa World Year Book 1999*, vol. II, Londres, Europa Publications Limited, 1999, p. 3249.

## FINLANDIA

### DATOS GENERALES

Designación oficial	República de Finlandia
Sistema político	República parlamentaria semipresidencialista
Jefe de Estado/Presidente	Martti Ahtisaari
Primer ministro	Paavo Lipponen (SDP)
Capital	Helsinki
Sufragio universal masculino y femenino	1906 (el primer país del mundo en dar el voto a la mujer)
Superficie	338,145 km <sup>2</sup>
Situación geopolítica	Situado a ambos lados del Círculo Polar Ártico, es el más septentrional de los países nórdicos y, con Islandia, el más septentrional del mundo. Fronteras con Rusia (1,270 km), Suecia (586 km), Noruega (716 km) y el Mar Báltico
Población	5'147,349 habitantes. Población mayoritariamente finesa y muy homogénea asentada en el tercio sur del país; y sólo unos 46,000 extranjeros
Densidad de población	16.9 personas por km <sup>2</sup>
Lenguas	Dos lenguas oficiales: el finés (93 por ciento de la población) y el sueco (6.4 por ciento de la población). Lenguas/etnias minoritarias: el lapón (0.03 por ciento de la población) y el ruso (0.08 por ciento)
Moneda	El markka finlandés (FM), contiene 100 pennis
Religiones	Dos iglesias oficiales: la Evangélica Luterana (el 86 por ciento de la población) y la Ortodoxa griega (1.1 por ciento)

Fuente: *The Europa World Year Book 1999*, vol. II, Londres, Europa Publications Limited, 1999, p. 1365.

## Sistema de partidos

### PARTIDOS POLÍTICOS

---

Eco-Diverse Party  
Kansallinen Kokoomus (Kok)  
Liberaalinen Kansanpuolue (LKP)  
Reform Group  
Suomen Keskusta (Kesk)  
Suomen Kristillinen Liitto (SKL)  
Suomen Maaseudun Puolue (SMP)  
Suomen Sosialidemokraattinen Puolue (SDP)  
Svenska folkpartiet (SFP)  
True Finns  
Vasemmistoliitto-Vänsterförbundet  
Vihreä Liitto  
Young Finns

---

### PARLAMENTO/EDUSKUNTA

---

<i>Partido</i>	<i>% de votos</i>	<i>Escaños</i>
Partido Social Demócrata Finlandés	28.3	63
Partido Finlandés del Centro	19.9	44
Partido de la Coalición Nacional	17.9	39
Alianza de la Izquierda	11.2	22
Liga Verde	6.5	9
Partido Sueco del Pueblo	5.1	12
Unión Finlandesa Cristiana	3.0	7
Juventud Finlandesa	2.8	2
Partido Rural Finlandés	1.3	1
Partido Eco-Variado	0.3	1
Otros	3.7	—
Total	100.0	200

---

## 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 divisiones 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 clase), 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.

### *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:

- 1o. Que las diversas líneas divisorias no sean acumulativas, reforzándose recíprocamente, sino independientes, de tal manera que se encuentren en intersección.

2o. 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 democrá-

ticos: 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 acomodo entre los diversos grupos.

### *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 decisional. 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*, reglamento de la mayoría. Decirlo así es plantearlo de manera muy 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 “minoría” 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” 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>306</sup>

### *El modelo Westminster de democracia*

Robert Dahl ha planteado que una democracia razonablemente representativa solamente puede existir si están presentes por lo menos ocho 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.

<sup>306</sup>Giovanni Sartori, *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza Universidad Textos, 1992, p. 49.

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>307</sup>

Las ocho características que he señalado arriba son conocidas como el “Catálogo de Robert Dhal” 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 principios 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.

Los nueve 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 ocho 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.

<sup>307</sup> Robert Dahl, *Polyarchy*. New Haven, Harvard University Press, 1980, p. 3.

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.

### *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;
- una relación estrecha y extremadamente proporcional entre votos y escaños, y
- 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 por ciento 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 poselectorales 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>308</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.

<sup>308</sup> María José Aubet, *Democracias desiguales. cultura política y paridad en la Unión Europea*, Barcelona, Ediciones del Serbal, 1995, p. 319.

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 por ciento del voto ha estado determinado por la religión o la clase social.

### *Democracia y parlamentarismo*

Con una abstención histórica del 21.7 por ciento, 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 por ciento 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 por ciento de los votos, obtiene el 24 por ciento de los escaños; los Groenlinks, con el 1.3 por ciento de los votos obtienen el 1.3 por ciento 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 éste se han atribuido diversas definiciones y calificativos en un intento de precisar sus características y elementos.<sup>309</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>310</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>311</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

<sup>309</sup> En este sentido véase el trabajo de Giovanni Sartori, *Democratic Theory*. Véase también Barry Holden, *The Nature of Democracy* Nelson, Londres, 1974.

<sup>310</sup> Véase Norman P. Barry, *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, véase Lord Bryce, *Modern Democracies*, 1921, vol. 1, p. 26.

<sup>311</sup> Norman P. Barry, *op. cit.*, p. 212.

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>312</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 respondan, 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 se establece la denominada separación de poderes.<sup>313</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.

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 subfacultados para ejercer sus derechos –particularmente, en el contexto de la formación de la voluntad popular, los derechos de par-

<sup>312</sup> *Ibidem*, pp. 212 y 213. Para un análisis sobre la presencia de élites, véanse los trabajos de Wilfredo Pareto, *The Mind and Society: A Treatise in General Sociology*, Nueva York, Dover, 1963. Gaetano Mosca, *The Ruling Class*, Nueva York, MacGraw Hill, 1939. Roberto Michels, *Political Parties*, Nueva York, The Free Press, 1963. Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Londres, George Allen and Unwin, 3a. impr., 1981.

<sup>313</sup> Para un estudio y tesis de los controles sobre el poder político, véase Karl Loewenstein, *Political Power and Governmental Process*, Chicago, The University of Chicago Press, 1965, pp. 164-182. Maurice Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, España, Ediciones Ariel, 1970, pp. 186-190.

ticipación 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 idóneos 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>314</sup>

En los sistemas democráticos más desarrollados significa en términos concretos la suma de intereses. En este sentido, los partidos políticos realizan una función pregubernamental: 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

<sup>314</sup>Véanse las opiniones de Eduardo Andrade Sánchez, "El sistema representativo mexicano", *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, núm. 2, vol. 1, mayo-agosto de 1991, p. 14 y Rodolfo Duarte Rivas, "Significado del Poder Legislativo en la reforma del Estado mexicano", *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, núm. 1, vol. 1, enero-abril de 1991, p. 74.

estudios se ha destacado que el partido político pragmático, que amalgame intereses y sea negociador de demandas, más que el partido ideológico y orientado a estrictos valores, está haciendo un mayor acto de presencia y participación, así como mostrando ser necesario para dar estabilidad a las democracias.<sup>315</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>316</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>317</sup>

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 antisistema.
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.

<sup>315</sup>G.A. Almond y J.S. Coleman, *The Politics of Developing Areas*, Princeton, 1960, p. 45.

<sup>316</sup>Rodolfo Duarte Rivas, "Significado del Poder Legislativo en la reforma del Estado mexicano", *op. cit.*, p. 74.

<sup>317</sup>Para un interesante estudio sobre esta materia véase P.C. Schmitter, *The Consolidation of Political Democracy in Southern Europe*, Universidad de Stanford e Instituto Universitario Europeo, 1988.

En relación con el segundo punto, el parlamento da lugar a la solución pacífica de conflictos de acuerdo con 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>318</sup> En este sentido la actividad legislativa y las propias leyes se constituyen como fuerzas del proceso de cambio de un país.

### *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 por ciento 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 por ciento del electorado han pasado a representar sólo el 4 por ciento 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.

<sup>318</sup>Ulrike Liebert, "Parliament as a central site in democratic consolidation: a preliminary exploration", en *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe. Greece, Italy, Portugal, Spain and Turkey*, editado por Ulrike Liebert and Maurizio Cotta, Londres y Nueva York, Pinter Publishers, pp. 14 y 15.

El Partido Laborista (Partij van de Arbeid, PvdA). Fundado en 1946 con base en el 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 por ciento 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 Demokraten Partij (CP). Partido de extrema derecha de reciente creación, centra sus ataques contra los 35,000 asilados políticos llegados en 1993. Un 10 por ciento 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 siete escaños en el parlamento.

Existen tres partidos religiosos fundamentalistas: el *Staatkundig Gereformeerde Partij* (SGP), el *Gereformeerde Politieke Verbond* (GPV), y el *Reformatorische Politieke Federatie* (RPF) que en 1989 consiguieron seis escaños con el 4 por ciento 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.

### *Las religiones en Holanda*

El censo de 1922 reportó los siguientes datos:<sup>319</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.

<sup>319</sup> Datos obtenidos en la *Enciclopedia hispánica*.

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:

- a) divisorias socioeconómicas (en términos de clase);
- b) divisorias religiosas;
- c) divisorias lingüísticas, y
- e) 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*.

## JAPÓN

### *Marco constitucional*

El sistema político japonés se articula en torno a la Constitución de 1946, redactada por la fuerza estadounidense de ocupación, configurándose como un sistema de gobierno parlamentario. Dicha opción, distinta del presidencialista sistema norteamericano, inspirador del texto, se tomó para poder

mantener, aunque desprovista de sus seculares, la figura simbólica del emperador, ahora un monarca constitucional.

La fragmentación partidaria nipona se explica por las profundas y rápidas transformaciones sufridas por esta sociedad desde la Segunda Guerra Mundial.

La paulatina pérdida de importancia del tradicional mundo rural y el paso a una pujante sociedad urbana, el nivel de educación y el cambio en los valores incrementan la movilidad política y la creación de diferentes opciones. La línea divisoria fundamental de la sociedad japonesa será lo ancestral (la tradición feudal-autoritaria-militarista) frente a lo extranjero (democracia-socialismo).<sup>320</sup>

During the first decade after the end of the Second World War in august 1945, japan's political party system was extraordinarily fluid. Two major "conservative" parties organized themselves almost as soon as the war ended. By the end of 1945, two "progressive" groups had organized themselves into the Socialist Party and the Communist Party. In addition, however, there was a bewildering array of minor political groupings that made their appearance prior to one or another election, only to have disbanded by the next. By the time the Allied (largely American) Occupation of Japan officially ended in the spring of 1952, the political landscape still included two "conservative" parties (with a number of sub-groups) and, on the "progressive" side of the political spectrum, two Socialist parties as well as a minor, largely underground, Communist Party. References to these initial years of the postwar period will be made in this chapter only to the extent that they have a bearing on the party system as it currently exists. Instead, the focus will be on what the Japanese refer to as "the political system of 1955 (*gojugo-nen taisei*)" and how it has changed over the last three decades.

In the autumn of 1955, observers of Japanese politics anticipated the emergence of a two-party system. Most of the "progressive (*kakushin-kei*)" members of the Diet joined with each other in a reunified Japan Socialist Party (JSP) at its Convention on 13 October. One month later their "conservative (*boshu-kei*)" counter-parts coalesced in the Liberal Democratic Party (LDP) as the climax of its Convention on 14 November. A new era of party politics presumable had begun and a modern party system—one that was suited to Japan's

<sup>320</sup> Paloma Román Marugán, "Japón", en Ramón Cotarelo, Juan Maldonado y Paloma Román Marugán, *Sistemas políticos de la Unión Europea*, Madrid, Editorial Universitas, 1993, p. 342.

desire to project an image of having completed the process of political development— ostensibly had been established. These surface (*omote*) manifestations, however, tended to obscure rather than illuminate the sub-surface (*ura*)—or “sub-text”— of what was transpiring.

On one level of analysis, the observable bifurcation of nearly all national Diet members into two groups was valid; only a handful of them refused to participate. Furthermore, both sides had powerful incentives. The “progressives” believed that they could challenge their opponents only by uniting into one political coalition, the JSP; and the “conservatives” believed that this challenge could be overcome only if they marched under one banner, that of the LDP. Their respective strengths, however, were fundamentally different with the JSP facing the task of trying to increase its control over more than one-third, and the LDP wishing to govern with the support of two-thirds, of the Diet’s membership. In effect, as Scalapino and Masumi (1962) noted in their ground-breaking assessment, what had emerged was not a two-party, but a one-and-a-half-party system.

Los principios básicos del texto constitucional, teóricamente fruto de la reforma de la vieja Constitución Meiji, podríamos agruparlos en torno a una característica común: la innovación que representan sobre la tradición política japonesa. Fundamentalmente destacaríamos los siguientes.

En primer lugar, el reconocimiento de la soberanía popular frente a la imperial, reservando al emperador la función expresa de “símbolo del Estado”.

En segundo lugar, cabe hablar como principio básico, de la declaración pacifista que consagra la Constitución en el famoso artículo 9o. Japón renuncia expresamente a la guerra, con lo cual rompe con su tradición militarista. El país no dispondría de ejército. La evolución posterior de los acontecimientos que tuvieron relación con este controvertido artículo, han relativizado sus posiciones de partida. La guerra de Corea durante el principio de los años cincuenta, y el periodo internacional que conocemos como la Guerra Fría, con sus bloques militares, supusieron una fuerte relativización del desarme del sistema. El argumento de la necesidad de repeler ataques, es decir, la estrategia de la “defensiva” (el principio de la legítima defensa), posibilidad en aquel escenario internacional tan polarizado, supuso un rearme gradual del país; aunque bien es cierto que en 1956 se rechazó una reforma constitucional de este artículo en concreto.

El tercer principio básico de la Constitución de 1946, y que supone también una novedad importante es el reconocimiento de los derechos humanos. Incluyendo por tales, no sólo los individuales tradicionales: derecho a la vida, a la libertad, a la propiedad privada, libertad de pensamiento, de reunión y tolerancia religiosa, sino que también introduce derechos colectivos, como el pleno empleo, y otros muy específicos como la libertad de cátedra, la igualdad entre los sexos, etcétera. Este aliento de lo social se descubre también en que las únicas restricciones al ejercicio de los derechos radica en su interferencia en el bienestar general.

En cuarto lugar tenemos que la democracia nipona se asienta en el principio liberal de la división de poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), lo que se concreta en distintas instituciones. La Constitución contempla el sistema de contrapesos conveniente para garantizar el equilibrio entre aquéllos.<sup>321</sup>

In 1955, a deep and wide attitude and policy chasm separated the two unequal groupings. On issues affecting Japan's foreign relations, the LDP and its conservative antecedents had cast their lot with the United States and the western camp, whereas the JSP wished Japan to be neutral in the first Cold War between the eastern and western bloc of nations. In domestic affairs, the LDP wished to blunt many of the immediate postwar Occupation-sponsored reforms that were symbolized by the 1947 "MacArthur" Constitution, or, to use the then popular terminology, to pursue a "reverse-course". By contrast, the JSP pledged itself to preserve and uphold the new Constitution and to obstruct the dismantling of MacArthur's revolution.

If symbols are meaningful, then the JSP and its allies have been successful on one major issue thus far: the Constitution still remains pristine. Formally speaking, it has not been amended even if Article IX (the "no-war" clause) has been legally interpreted to the point that its original intent has become a dead letter.

### *Estructura del Estado*

Desde la consideración de la forma de Estado, Japón es un Estado unitario; con ello queremos decir que existe un único centro de decisión política, a saber, la capital de la nación, Tokio, donde residen los poderes del Estado.

<sup>321</sup> *Ibidem.*, pp. 328 y 329.

Ahora bien, la complejidad de los modernos estados unitarios aconseja un mínimo de descentralización, sobre todo en el nivel local, y otro intermedio, con respecto al nivel nacional. En el caso japonés aún se perfila más necesario, si tenemos en cuenta que, aunque su extensión territorial no es grande, su población sí lo es.

El escalonamiento de instancias intermedias queda diseñado de acuerdo con las corporaciones regionales, las prefecturas y los municipios. La Constitución establece el principio de autoadministración local, así como la manera en que se organiza el gobierno local y el principio electivo sobre el que se basa.

El país se divide en 43 prefecturas municipales, la prefectura provincial de Hokkaido, las dos prefecturas urbanas de Osaka y la de la capital, Tokio. En el ámbito local hay 3,257 municipalidades de diversos tamaños y categorías.

La curiosidad más relevante que presenta este sistema de prefecturas con respecto al nacional, es que es un sistema “presidencialista” de gobierno y no parlamentario. Esto significa que los electores eligen a la asamblea de la prefectura, y también eligen al gobernador, pudiéndose dar el caso de que la mayoría de una y el elegido para el segundo cargo pertenezcan a fuerzas políticas distintas. Este llamado sistema presidencialista, presenta algunas peculiaridades que merecen la pena destacar: una, que la asamblea puede derrocar al gobernador con una moción de censura y éste, por su parte, puede disolver el legislativo prefectural, siempre que la asamblea le haya planteado previamente su desconfianza. El gobernador dispone de veto frente a las disposiciones del parlamento. Las tensiones lógicas que se podrían producir en este contexto, se ven generalmente limitadas, como explica P. Kevenhörster, por una leal colaboración entre los políticos, basada muchas veces en las relaciones personales, sin apoyo jurídico-constitucional de ninguna clase. Como se puede apreciar, es un sistema de gobierno muy singular, que no se da en ningún otro lugar del mundo; la experiencia que se va acumulando durante estos años no es en absoluto despreciable, y si a esto añadimos el relanzamiento de la vida política local en el Japón, tendremos que llegar a una interesante conclusión.

El mismo esquema de funcionamiento se aplica en los gobiernos locales, donde alcaldes, por un lado, y asambleas municipales por otro, mantienen un equilibrio político. La duración del mandato de todos los cargos

electivos de los niveles intermedio y local (gobernadores, alcaldes y parlamentarios) es de cuatro años.

Los puestos ejecutivos de cada nivel son responsables del control y de la supervisión del empleo público, de la administración de los asuntos públicos de su ámbito y de la instauración de las tareas delegadas por el gobierno central. También se ocupa de la imposición y recaudación fiscales y de la custodia de los documentos públicos, así como de la presentación de los presupuestos a la asamblea legislativa correspondiente. Los gobiernos prefecturales y locales llevan a cabo importantes funciones en materia educativa, de policía y de medio ambiente.

El reconocimiento de la autonomía local dentro de un estado unitario provoca conflictos competenciales permanentes con el gobierno de la nación, que suele saldarse a beneficio de este último. Por ejemplo, los gobiernos locales no pueden aprobar ninguna norma que discrepe con la legislación nacional. Por otro lado, oficinas de los gobiernos locales llevan a cabo tareas asignadas por el gobierno nacional, de alguna manera el jefe ejecutivo local es un agente de aquél, quien vigila escrupulosamente, a través de circulares ministeriales el cumplimiento de dichas funciones. Y lo que suele ser muy importante, el gobierno central controla bastante las finanzas locales. De ahí la famosa frase de que gozan “del 30 por ciento de autonomía”, indicando con ello que ese es el único porcentaje de la recaudación impositiva que revierte en dichas instancias locales. Esta situación de dependencia económica se traduce en una merma de su autonomía con respecto al gobierno central.

El sistema político local en Japón ha pasado por distintas etapas desde la implantación de la democracia. La etapa inicial supuso la extensión de los valores y las instituciones del nuevo régimen a la vida diaria de los ciudadanos, poco acostumbrados tanto a los unos como a las otras, realizando pues una amplia tarea de socialización democrática. Un segundo periodo, de auge, coincidiendo con el crecimiento económico del país, entre la mitad de los años cincuenta y los años sesenta. Es la etapa de mayor crecimiento industrial y urbano, con el consiguiente aumento de las prestaciones locales y de los servicios sociales, y el decrecimiento de la población en los ámbitos agrícolas y pesqueros. La irrupción revolucionaria del mundo de la tecnología fomentó también el cambio de la sociedad y por lo tanto del concepto de desarrollo regional, creándose “las grandes regiones municipales”.

La tercera etapa comienza con la crisis económica mundial de 1973, donde la recesión supuso un recorte en las aspiraciones de desarrollo y ordenación regional. Principalmente las novedades se encuadran en la motivación de una participación ciudadana mayor (de los residentes). Un gran número de los estudios existentes sobre la cuestión presentan conclusivamente que la vida política local japonesa es mucho más intensa de lo que parece. La definición de las relaciones entre gobierno central y gobiernos locales se revela crucial para su desarrollo, y es precisamente en las entidades locales donde se están jugando roles innovadores en este sentido. La implementación de programas y políticas progresistas se está llevando a cabo en dichos escenarios, sin olvidar el papel que han jugado en estos gobiernos locales los partidos de izquierda, en la oposición sempiterna en el gobierno central, con sus acertadas actuaciones en los gobiernos prefecturales y municipales. Por lo tanto, como ya se apuntó más arriba, el sistema político local es un importante laboratorio para la dinámica nacional.<sup>322</sup>

### *Sistema de partidos*

El sistema de partidos de Japón está integrado por seis fuerzas: el Partido Liberal Democrático, el Partido Socialista, el Komeito, el Partido Socialdemócrata, el Partido Comunista y el Partido Socialdemócrata Unido.

By any other conceivable yardstick, however, the three decades between the mid-1950's and the mid-1980's have been years of LDP dominance. Indeed, not until the Second Nakasone Cabinet came into power in December 1983 did the LDP find it necessary to invite a coalition partner –the New Liberal Club (NLC)– into the Japanese government's executive organ, the Cabinet. Moreover, NLC members had been Liberal Democrats until the summer of 1976 when they bolted because of their despair regarding the issue of financial corruption by the Lockheed scandal.

For a single political party to have remained dominant for thirty years is a formidable achievement. This is especially the case if recognition is given to its having done so within a multiple-party system, as well as its having managed to do so in the midst of staggering socio-economic changes. After all, Japan moved from an economic system in which roughly half its population was

<sup>322</sup> *Ibidem*, p. 327.

initially engaged in agriculture and fishing (in the immediate postwar period), through a period of extraordinarily high commercial and industrial growth (in the 1960's), to its current status as a post-industrial, information-age, high technology society with over 50 percent of its working population engaged in the service sector. Japan in the mid-1980s is definitely not the same as it was in the mid-1950s. Yet, the LDP has continued to dominate the political system despite this massive change, and despite periodic prognostications that in the next election it is bound to be toppled from its accustomed perch. To be sure, it has come perilously close to proving its doomsayers as being correct. During the latter half of the 1970s, the LDP governed with the narrowest of majorities in both the House of Representatives and the House of Councillors. Further more, with the results of the 1980 "double election", that is, the simultaneous polling for the entire membership of the House of Representatives and half of the membership of the House of Councillors –as a notable exception, the LDP has been governing under the constraints imposed by "near parity (*kakuchū*)" since the mid-1970s. Nonetheless, the party remains in power. How has it managed to do so? As is so often the case, posing the question is considerably easier than suggesting –much less, determining– possible answers.<sup>323</sup>

El Partido Liberal Democrático, hegemónico durante 38 años (1955-1993), nace en 1955 de la fusión de dos viejos partidos conservadores del periodo de preguerra, el Partido Liberal y el Partido Democrático del Japón. Su organización formal se basa en los órganos ejecutivo y los órganos consultivos. Su organización informal, mucho más operativa, se sustenta en las facciones. El fenómeno del faccionalismo es a juicio de algunos miembros del partido lo que proporciona vitalidad y la necesaria coalición entre grupos. Este ha sido el motivo de su larga permanencia en el poder.

Moreover, both political parties were internally disunited. The JSP included several warring factions that were endlessly disputatious over basic ideological issues. Its 'right' and 'left' wings were still nursing the self-inflicted wounds that they had suffered by having been separate entities during the first half of the 1950s. Simultaneously, the LDP initially contained at least eight separate groups whose members often were more loyal to their own leaders than to the political party to which they had presumably pledged

<sup>323</sup>Hans Baerwald, *Party Politics in Japan*, Boston, Londres y Sydney, Allen & Unwin, 1990, pp. 1-4.

their fealty. It was a coalition that was united by the desire to remain in power, by some sense of trepidation of what the reunified JSP might be able to accomplish, and by dedication to forego disputes over basic ideological issues. Indeed, one of the most noteworthy features of Japan's political landscape over the past thirty years has been the LDP's ability to hang together, despite periodic centrifugal tendencies. By contrast, the JSP split again in the fall of 1959, and did so permanently when the Democratic Socialist Party (DSP) formally came into existence in January of the following year, thereby exacerbating the difficulties of the "progressives" to challenge the 'conservatives' in governing Japan.

La máxima autoridad del partido es su presidente (a la vez primer ministro de la nación). Su designación formal se adopta en el congreso por aclamación, aunque se efectúa realmente antes, al ponerse de acuerdo las distintas facciones. Como la carrera hacia la presidencia se corre en este terreno, es útil observar el número de votos obtenidos por otros candidatos y averiguar qué facciones le apoyan, todo esto constituye un barómetro para medir la vida del gobierno. La vida política media de un primer ministro en Japón no puede ser muy larga, ya que la presión ejercida constantemente por los que esperan el turno es muy fuerte; tómese como ejemplo ilustrativo el año 1989, durante el mismo se sucedieron tres. El secretario general es un personaje muy importante ya que se encarga de la organización, y es el responsable del planteamiento y realización de la política del partido, de su unidad, de su imagen, de la supervisión de las campañas electorales y de sus relaciones con el entorno. También goza de una gran influencia política el presidente de la comisión para la Investigación de Problemas Políticos, responsable de la dirección política (proyectos y desarrollo).

El partido se reúne en congresos anuales, que se celebran en diciembre o enero, y en estas ocasiones se procede a las elecciones de los cargos ejecutivos. Los asistentes a los congresos son: los parlamentarios del partido, los miembros de la dirección del partido y otros funcionarios del mismo, como delegados de las prefecturas.

Ideológicamente es un partido conservador, defensor del principio democrático de gobierno y la economía libre de mercado. Partidario de unas relaciones exteriores, principalmente encaminadas a preservar la amis-

tad con Estados Unidos, y mantener y acrecentar las relaciones políticas y económicas con las democracias occidentales, bloque al que considera debe pertenecer el país. Su eco electoral y su mensaje general llevan al PDL a configurarse como un “partido de integración”.

Un partido que suele cosechar un promedio de 20 millones de votos, carece de una organización fuerte, y suma una importante afiliación que llegó a más de 3 millones de personas en 1979, si bien, a partir de entonces sufre un proceso de disminución paulatina de la afiliación, fenómeno habitual en todo el mundo.

### *Análisis de Teoría de Juegos*

A continuación reproducimos una aplicación de la Teoría de Juegos, en donde se analiza el sistema de partidos de Japón. El objeto de este apartado es buscar su conexión con los planteamientos teóricos elaborados en este trabajo.

#### *Model*

Let us set up our model. Our focal point is a local district, and the game is played there.

#### *The setting*

1. The policy space is one-dimensional. This might be a traditional assumption for simplicity and many position-selecting models adopt it. It might not be so unrealistic, because at least five main Japanese parties, the L.D.P., the Democratic Socialist Party (D.S.P), the Clean Government Party (C.G.P. or Komei-to), the J.S.P. and the J.C.P. can be considered as occupying different points along one ideological continuum.

The election rule is single-member district plurality where a candidate wins an election if and only if he or she gains more votes than any other candidate. For convenience, it is assumed that ties do not occur.

#### *Candidates*

1. There are three nationwide parties and each has one candidate, A, B and C, in this district. Each party's position is nationally decided and its candidate in this district must have the same position as the national party. For simplicity no two parties share the same position in the policy space. Three-party models are used by many formal theorists, including Riker (1976), Palfrey (1989) and Humes (1990). It may be natural to start to study multi-party systems from the simplest assumption about them. It might also be

enough to imagine the Japanese situation. For analyzing single-member districts we may be able to distinguish three groups: (1) rightist –L.D.P., (2) centrist– D.S.P. and C.G.P. (Komei-to) with J.R.P. (Ozawa faction) and Japan New Party (J.N.P., Hosokawa’s party), (3) leftist - J.S.P.

2. A candidate in this district has two strategies, to run or to exit.

3. The cost of running is assumed to be 0. Our results will hold for a small negative cost (or a small benefit) of running, but for simplicity we assume there is no cost or benefit. Contrary to the assumptions of some other authors, including Riker and Shepsle, we are assuming that running would be beneficial to the party because of its advertisement value and the total cost might be 0. This might be especially true if there were public support for the candidate. This assumption is supported by the fact that in Japan, in order to reduce the number of frivolous candidates, the candidates are asked to deposit some money. The fact that there is a need to increase the deposit suggests that there is either no cost or actual positive benefit to a candidate in running. Under the new Japanese election system, the proportional representation part of the system reinforces the benefits of running in the single-member district part of the system. It is a good campaign strategy for the proportional representation part of the election to run candidates for the single-member district part. For example, in the United States, running for the House of Representatives on a party ticket may help the presidential election or senatorial election candidates of that party even where there is almost no chance of the candidate winning in his or her own district.

4. Each candidate has single-peaked preferences. The pay-off for the candidate depends on the final winner’s position. It is a very natural assumption that, if there is no chance of they themselves winning, conservatives prefer socialists winning to communists winning and that communists prefer socialists winning to conservatives winning. In multi-candidate elections it would be very strange if we assumed all-or-nothing preferences. Nor would it be sensible to assume that conservatives prefer communists winning to socialists winning in the case where they have no chance of winning themselves. I assume that implicit alliances between A and B or B and C are possible but alliances between A and C are impossible.

#### *Voters*

1. Each voter has single-peaked preferences.

2. Voters always vote sincerely. With this assumption voters are not players in our game. Since at least many Japanese voters do not vote strategically, as we saw before, this assumption would be plausible.

### *Solution*

Trembling hand” perfect equilibria are our solution. To assume trembling hand perfect equilibria means assuming there is a small possibility that players may take mistakes. Do political parties make some mistakes? Sure, they do. For example, in Japanese multi-member district elections the L.D.P. often has more candidates than the number of seats allocated to a particular district and the J.S.P. sometimes fails to field a candidate even though there is considered to be a significant chance of winning. If you do not want to use trembling hand perfect equilibria, assume that there are small total benefits if candidates run. In such cases Nash equilibria are enough to get the same solutions.

### *Model solving*

Because of the assumption of single-peaked voters’ preferences, voters can be divided into four groups depending on their preferences. (For simplicity, let us assume there is no indifferent case.)

1 Group  $\alpha$   $A > B > C$

2 Group  $\beta\alpha$   $B > A > C$

3 Group  $\beta\gamma$   $B > C > A$

4 Group  $\gamma$   $C > B > A$

The curved inequality sign “ $>$ ” means “is preferred to”. Since we assume single-peaked voters’ preferences, there is no one who prefers A to C and C to B ( $A > C > B$ ), or C to A and A to B ( $C > A > B$ ).

Let us call the number of voters in each group  $\#\alpha$ ,  $\#\beta\alpha$ ,  $\#\beta\gamma$  and  $\#\gamma$  and also  $\#\beta = \#\beta\alpha + \#\beta\gamma$ .

In order to solve our game, we must divide the game into some cases. According to the combination of the relative sizes of each group, our game is divided into only eight cases, as follows.

In our game a voter does not vote strategically but votes sincerely for the candidate whom he or she likes most among the running candidates. So the first inequality in each case shows who will win the election when all three run, because it shows who has the most supporters. The second inequality in each case shows who would win the election as between A and B, because only group  $\alpha$ , whose preference is  $A > B > C$ , vote for A and group  $\beta$ , whose preference is  $B > A > C$  or  $B > C > A$ , and group  $\gamma$ , whose preference is  $C > B > A$ , vote for B. Again, since we assume single-peaked preferences, there is no one whose preferences is  $A > C > B$  or  $C > A > B$ . This inequality shows which is greater,  $\#\alpha$  or  $\#\beta + \#\gamma$ , that is, A’s votes or B’s votes. The third inequality shows who would win the election as between A and C, and the last shows who would win the election as between B and C.

Because the assumption of single-peakedness of the candidates the game is solved as shown in Tables 28 to 37.

The intuition behind each case would be as follows. In case 1, as Table 28 shows, since A is dominant, both B and C run, A's mistake having given them a rare chance. If A runs, there is no chance of B or C winning (A is dominant), so B and C can run anyway. In case 2, as Table 29 shows, in order to beat A, who has the most support, C, who has no chance if B runs, is implicitly forced to exit in order to help B win. (B's winning is the second best choice for C, next to him or herself winning, because of the single-peaked preference assumption of the candidates.) To solve case 3, we need an extra assumption about candidate B's preferences. Let us call the case where candidate B prefers A's winning to C's winning "case 3-1" and the case where B prefers C's winning to A's winning "case 3-2". In case 3-1, since B prefers A to C, as Table 30 shows, B can run anyway. C will be implicitly forced to cooperate because of his or her single-peaked preference. In case 3-2, as Table 31 shows, without a suitable focal point, the crash of the "chicken" game might occur. Both B and C would refuse to cooperate (exit) and A, which is least preferred by both B and C, might win. If the Condorcet winner, which means the party that will win in all pairwise races, should become a focal point, C would exit and B would win. In case 4, as Table 32 shows, since B is too strong, both A and C run, having a rare chance to win. Cases 5, 6-1, 6-2, 7 and 8 are the mirror images of cases 4, 3-2, 3-1, 2 and 1, respectively. If we exchange group  $\alpha$  and group  $\gamma$  in case 5, it is exactly the same as case 4. Candidate C in case 5 plays like candidate A in case 4 and candidate A in case 5 plays like candidate C in case 4.

We get two theorems from the tables.

1 *Negative theorem.* Exit, which means implicit alliance, occurs only if the Condorcet winner is not the biggest party. This theorem tells us we can seldom expect two candidates' election in our situation. Duverger's law does not work well.

2 *Positive theorem.* Except for the case of a chicken game without a suitable focal point, the Condorcet winner always wins the election in the equilibrium.

#### *Concluding remarks*

Duverger suggests two reasons for his law: the fusion (or an alliance very like fusion) of the weak parties, and the elimination by voters of weak parties. Many formal theorists study the second reason, the rationality of voters, in the context of strategic voting. But the first reason, the rationality of candidates, is not studied so much. Most theorists study the rationality of candida-

tes mainly from the viewpoint of their position-selecting strategy. The story of our model fits the first reason of Duverger himself and shows that the first reason does not always work.

According to our model, we can say that, even though Japan chose a single-member district plurality system, it may be difficult to get a two-party system. As the past data show, 'rationality of the voters' or strategic voting is not strong enough to eliminate the third party. Since Japan has a parliamentary system where independence for an individual candidate is not easy, we cannot rely on the 'rationality of candidates' to choose ideological or policy positions and thereby to deter the third party. The only hope of making Duverger's law work in Japan's new system was that 'the rationality of candidates' would lead them to exit from the election and form an implicit alliance. But, as our model shows, this mechanism does not necessarily work.

In early 1994 the Diet passed a law creating an electoral system where 300 of the members are chosen by a single-member district plurality system and the remaining 200 are chosen separately by proportional representation. Under this arrangement the proportional representation part of the new system reinforces the benefits of running for the single-member district part. The alliance of L.D.P. oppositions would therefore become much more difficult. Since cooperation between the centrist and the leftist would be difficult, the L.D.P. might win almost all single-member districts. I would particularly fear the crash of the chicken game shown in case 4-2. The L.D.P. might win a more than proportional number of seats because of a chicken game crash of the opposition parties.

A single-member plurality election will not necessarily bring the two-party system that has been seen as the biggest merit of the new system. Because of the proportional representation element of the new system, Japan will never have a two-party system even in the single-member district with plurality part. The arrangement will just bring about a terribly distorted multi-party system.

We studied a mechanism of Duverger's law in the context of Japan's new election rule and showed that the single-member plurality election will not necessarily bring about a two-party system. This result may be universal: though strategic voting exists all over the world, it is not strong enough by itself to make Duverger's law work. A presidential system like that of the United States, where each candidate for congress can freely choose his or her position just for his or her own victory, may result in a two-party system.

But, as we have seen, the prime ministership and single-member districts with a plurality system do not necessarily result in a two-party system. Without a guarantee of systematic alternation between two political parties, proportional representation or multi-member districts with S.N.T.V. may be superior to single-member districts with a plurality system. Under the multi-party system the multi-member district with S.N.T.V. guarantee proportionality more than single-member districts with a plurality system would. From this point of view, multi-member districts with S.N.T.V. may be superior to one of the most common election rules, single-member districts with plurality.<sup>324</sup>

Como el lector puede observar, la aplicación de la metodología de la teoría de juegos representa un potencial altamente sugerente.

## 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 por ciento Iglesia anglicana; 6 por ciento Iglesia presbiteriana galesa; 10 por ciento católicos; y, 2 por ciento musulmanes

### *Marco constitucional*

La gran originalidad del pueblo británico reside en la ausencia de un texto constitucional único: no existe un documento formal con disposiciones

<sup>324</sup>Junichiro Wada, *The Japanese Election System. Three Analytical Perspectives*, Londres y Nueva York, Routledge, 1997, pp. 21-27.

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 desconfía 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>325</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,

<sup>325</sup> María José Aubet, *op. cit.*, p. 476.

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 ex colonia más próxima a la metrópoli, ubicada en la otra isla, y que ha hecho planear la cuestión irlandesa durante generaciones 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>326</sup>

### *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 por ciento 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 por ciento).

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

<sup>326</sup> *Ibidem*, pp. 476-477.

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 por ciento 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 por ciento de los electores se identifica con los dos grandes partidos frente a un 94 por ciento en los años cincuenta–; la militancia en los partidos y en los sindicatos desciende más de un 20 por ciento (un 50 por ciento comparado con los años cincuenta); emergen otros partidos (que representaban un 45 por ciento 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 por ciento de cambio en la intención de voto puede provocar hasta un 3 por ciento de variación en los escaños, suficiente para promover un cambio de mayoría. Actualmente esta indecisión representa un 15 por ciento.<sup>327</sup>

### *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,

<sup>327</sup> *Ibidem*, p. 480.

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 o 3,000 personas en periodo preelectoral, hacen una preselección (aproximadamente de un 30 por ciento) 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 preseleccionados (80-90 por ciento varones), sólo la mitad se sentará en Westminster durante una o dos legislaturas, no más, y luego pasará al olvido.

### *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 ellas 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>328</sup>

Desde 1987 los partidos con al menos dos diputados (o 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 nueve millones de libras (el 90 por ciento eran donaciones de empresas, sociedades financieras y la patronal), y los laboristas

<sup>328</sup> Santiago González-Varas Ibáñez, *La financiación de los partidos políticos*, Madrid, Editorial Dykinson, 1995, pp. 87-88.

reciben gran parte de sus fondos (el 80 por ciento) de los sindicatos. De ahí que éstos hayan controlado el partido hasta hace poco tiempo.<sup>329</sup>

### *La era aristocrática de la financiación política británica*

La lealtad se dirigía hacia el candidato y no hacia el partido. Hasta 1883, periodo 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>330</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 17 distritos dejó de haber una candidatura alternativa, cifra que resultaba un récord en la historia electoral británica.<sup>331</sup>

Con el apoyo de liberales y conservadores se aprobó, poco tiempo después, la Corrupt 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 candi-

<sup>329</sup> *Ibidem*, p. 482.

<sup>330</sup> Pilar del Castillo Vera, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas y Siglo XXI de España Editores, 1985, p. 14.

<sup>331</sup> Pilar del Castillo Vera, *op. cit.*, p. 14.

datos 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 sobrevinieron 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>332</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 solo hacía desvanecer la posibilidad de basar el éxito electoral en la compra de votos.<sup>333</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>334</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 siguientes: *a)* ¿qué efectos ha tenido sobre los costos de la campaña? y, *b)* ¿sigue favoreciendo la igualdad entre las distintas opciones electorales?<sup>335</sup>

<sup>332</sup> *Ibidem*, pp. 15 y 16.

<sup>333</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>334</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>335</sup> *Ibidem*, pp. 19 y 20.

### *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 periodo de sesenta años, la medida sería derogada en 1971 para volver a ser adoptada tres años después. En esta ocasión tendría un corto periodo de vigencia al ser declarada inconstitucional por la Corte Suprema en 1976.<sup>336</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>337</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 *versus* 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 can-

<sup>336</sup> *Ibidem*, p. 22.

<sup>337</sup> *Idem*.

didatos 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>338</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. Aun así, a menudo los políticos prefieren ignorar la ley que utilizar las ventajas que les ofrecen las lagunas existentes.<sup>339</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>340</sup>

Los límites a los gastos electorales son los siguientes:

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 éstos. 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 por ciento de los límites señalados en cada categoría para los gastos derivados de la recogida de fondos.<sup>341</sup>

<sup>338</sup> *Ibidem*, pp. 22 y 23.

<sup>339</sup> Alexander Heard, *The Cost of Democracy*, Main, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1960, pp. 333 y 334.

<sup>340</sup> Pilar del Castillo Vera, *op. cit.*, p. 25.

<sup>341</sup> Federal Election Campaign Act Amendments of 1974. U.S. Statutes 88, sec. 101 (a) (6), p. 1264.

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 representan restricciones sustanciales, más que meramente teóricas, sobre la cantidad y diversidad del discurso político.<sup>342</sup>

La sentencia llevaría a una nueva modificación de la ley, ahora bajo la Federal Election Campaign Amedments de 1976, que derogaba de nuevo los límites de gastos, excepto para los candidatos a presidente y vicepresidente que estuvieran públicamente financiados. Éstos 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>343</sup>

El 1o. 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 profun-

<sup>342</sup> "Buckley vs Valeo", *U.S. Report*, octubre de 1975, p. 35.

<sup>343</sup> *Ibidem*, p. 27.

dididad y del que dependía la estabilidad del gobierno minoritario del Partido Liberal.<sup>344</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>345</sup>

Lejos de convertirse en un instrumento útil para reducir el costo 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>346</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>347</sup>

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 *versus* 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

<sup>344</sup> *Ibidem*, pp. 29 y 30.

<sup>345</sup> *Ibidem*, p. 31.

<sup>346</sup> *Idem*.

<sup>347</sup> *Ibidem*, p. 32.

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>348</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>349</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>350</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>351</sup>

Como consecuencia de la posición adoptada por el Tribunal Supremo, la Federal Campaign Act de 1976 mantuvo los límites a las contribuciones

<sup>348</sup> *Ibidem*, p. 36.

<sup>349</sup> *Ibidem*, p. 39.

<sup>350</sup> *Ibidem*, p. 40.

<sup>351</sup> "Federal Campaign Act Amendment of 1974", *U.S. Statutes* 88, 101 (a) (1) (2) (3), p. 1263.

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>352</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, rectificada posteriormente en la de 1976, recibir ningún tipo de contribuciones privadas.<sup>353</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. Los candidatos con 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.

<sup>352</sup> Pilar del Castillo Vera, *op. cit.*, p. 42.

<sup>353</sup> *Idem.*

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 público o 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 aquellos 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 suele 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 élites 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 incremen-

tar 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 periodo 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 (PAC) 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 finan-

ciación 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.

Aun 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 (20 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 habría 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.

## Leyes

- Civil Reform Act, United States of America, 1883.  
Civil Servant Act, Canadá, 1961.  
Corrupt and Illegal Practices Act, Gran Bretaña, 1883.  
Election Expenses Act, Canadá, 1974.  
Federal Campaign Act, United States of America, 1976.  
Federal Election Campaign Act, United States of America, 1971.  
Hatch Act, United States of America, 1939.  
Ley de Contribuciones del Estado al Financiamiento de los Partidos Políticos, Italia, 1974.  
Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre financiación de partidos políticos (BOE núm. 158, de 3 de julio [RCL 1987, 1559]).

## Otras leyes

- 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.  
*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, II Legislatura, serie A: Proyectos de Ley, 15 de octubre de 1984, núm. 120-I, Proyecto de Ley, Régimen Electoral General (Orgánica).  
*Código Electoral de Francia de 1984*, publicado en el Dossier de Documentación de la Dirección de Estudios y Documentación núm. 30, octubre de 1984.  
*Concorso dello Stato nelle Spese Elettorali dei Partiti Politici per le Elezioni per il Parlamento Europeo e per i Consigli Regionali*, L, 8 de agosto de 1980, núm. 422, VOCE 265A.  
*Constitución española del 6 de diciembre de 1978*, artículo 6 (Sobre los Partidos Políticos).  
*Contributo dello Stato al Finanziamento dei Partiti Politici*, L, 2 maggio 1974, núm. 195, VOCE 265 / A. (p. 163).  
“Le financement des Partis Politiques et des Campagnes Electorales: Etats-Unis”, publicado en *La Documentation Française*, núm. 266, septiembre de 1975. (Problemes Politiques et Sociaux núm. 266, pp. 41-47).

- Ley 21/1976, de 14 de junio, sobre Derecho de Asociación Política (BOE núm. 144, de 16 de junio de 1976). Disposiciones relativas a Patrimonio y Régimen Económico (por Ley 54/1978, del 4 de diciembre, de partidos políticos, fueron derogados los apartados 2, párrafos 2o., 3o., 4o., 5o. y 6o. del artículo 4o.).
- Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos (BOE, núm 293, del 8 de diciembre de 1978).
- Ley de 29 de enero de 1994, Stenographisches Protokoll über die 77. Sitzung des Innenausschusses, Bonn, dem 18, Octubre 1993, Deutscher Bundestag 12. Wahlperiode, Protokoll 77. Punkt: Öffentliche Anhörung von Sachverständigen, pp. 43 y ss.
- Ley Orgánica 3 / 1987, de 2 de julio, sobre financiación de partidos políticos. (BOE, núm. 158, 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, p. 1081.
- Modifiche ed Integrazioni alla L. 2 maggio 1974*, núm. 195 (2), sul contributo dello stato al finanziamento dei Partiti Politici. L, 18 de noviembre de 1981, núm. 659. VOCE 265A.
- 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".
- Proposición de Ley de Financiación de los Partidos Políticos, presentado por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados. Texto publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura*, serie B, núm. 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 el *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura*, serie B, núm. 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 el *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura*, serie B, núm. 39-1 del 14 de junio de 1996.
- 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 el *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura*, serie B, núm. 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 el *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura*, serie B, núm. 45-1, del 4 de julio de 1996.
- Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales (BOE núm. 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 Lord Houghton of Sowerby, CH. Presented to Parliament by Commant of her Majesty, Londres, Her Majesty's Stationery Office, agosto de 1976.
- Representation of the People Act 1949, modificada en 1969 en su artículo 64. Se reproduce el texto comentado publicado en "La Documentation Française", núm. 266, septiembre de 1975. (Problèmes Politiques et Sociaux, núm. 266, pp. 48-55).

## **Bibliografía y hemerografía**

- ALEXANDER, Herbert E., *Political Financing*, Minneapolis, Minnesota, Burgess Publishing Company, 1972, 60 pp.
- , *Financing the 1980 election*, Massachusetts, Lexington, Lexington Books, 1980, 525 pp.
- , *Financing the 1972 Election*, Massachusetts, Lexington, 1986.
- , *Financing Politics Money, Elections and Political Reform*, Washington, D.C., Congressional Quartely Press, 1988, 190 pp.
- y Brian A. Haggerty, *Financing the 1984 Election*, Massachusetts, Lexington, 1987.
- ALMOND, G.A. y J.S. Coleman, *The Politics of Developing Areas*, Princeton, 1960, 510 pp.
- ALLEN, Michael P. y Phillip Broyles, "Reformas al financiamiento de campañas y contribuciones de familias ricas capitalistas a la campaña presidencial", *Social Science Quarterly*, vol. 72, núm. 4, diciembre de 1991, pp. 738-750.
- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, "El sistema representativo mexicano", *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, núm. 2, vol. 1, mayo-agosto de 1991 y Duarte Rivas, Rodolfo, "Significado del Poder Legislativo en la reforma del Estado mexicano", *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, núm. 1 vol. 1. enero-abril de 1991, 112 pp.
- ARMBRUSTER, W. y W. Böge, "Bayesian game theory", *Game theory and related topics*, Holanda, O. Moeschlin y D. Palaschke Edts., 1997, 630 pp.
- AROCA, Santiago, "Flick: Un dinero que compra democracias", *Ahora*, núm. 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*, núm. 24, 1980 y R. Axelrod, "More Effective Choice in the Prisoner's Dilemma", *Journal of Conflict Resolution*, núm. 24, 1980.
- AXELROD, R., "The Emergence of Cooperation Among Egoists", *American Political Science Review*, núm. 75, 1981.

- AXELROD, R. y D. Dion, "The Further Evolution of Cooperation", *Science*, núm. 242, 1988.
- BAERWALD, Hans, *Party Politics in Japan*, Boston, Londres y Sydney, Allen y Unwin, 1990, 204 pp.
- BANZHAF, J. F. III., "Weighted voting doesn't work: A mathematical analysis", *Rutgers Law Review*, núm. 19, pp. 317-343.
- BAÑÓN I. MARTÍNEZ, Rafael, "Los enfoques para el estudio de la administración pública: orígenes y tendencias actuales", en Rafael Bañón I. Martínez y Ernesto Carrillo (comps.), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, 347 pp.
- y Ernesto Carrillo (comps.), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, 347 pp.
- , *La productividad y la calidad en la gestión pública*, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia, Diario Oficial de Galicia, 1996, 370 pp.
- BARRY, Holden, *The Nature of Democracy Nelson*, Londres, 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. y G.J. Olsder, *Dynamic Noncooperative Game Theory*, Londres, 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*, núm. 49, 1995, pp. 36-44.
- , "La problemática de la financiación de los partidos políticos en España: regulación jurídica y propuestas de reforma", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 87, 1995, pp. 163-197.
- BOCHENSKI, I.M., *Die Zeitgenössischen Denkmethoden*, A. Francke Verlag. Bern, Munich, Leo Lehnen Verlag, 1988. El lector puede consultar la edición en castellano: *Los métodos actuales del pensamiento*, Madrid, Ediciones Rialp, 1990, 280 pp.
- BORELLA, François, *Les Partis Politiques en Europe*, París, Éditions du Seuil, 1972, 257 pp.
- BOYD, R. y J.P. Lorberbaum, "No Pure Strategy is Evolutionarily Stable in the Repeated Prisoner's Dilemma Game", *Nature*, núm. 327, 1987.
- BRAMS, S.J. y M. Hessel, "Absorbing Outcomes in 2×2 Games", *Behavioral Science*, núm. 27.
- y D. Wittmann, "Nonmyopic Equilibria in 2×2 Games", *Conflict Management and Peace Science*, núm. 6, 1981.
- *Game Theory and Politics*, Nueva York, Free Press, 1975, 470 pp.
- BUCKLEY vs Valeo, *U.S. Report*, octubre de 1975.
- BURKE, Edmund, "Speech to the Electors of Bristol, November 1774", en *The Works of the Right Hon. Edmund Burke*, 2 vols., Londres, 1854, vol. 1, 830 pp.

- BUSTAMANTE, Enrique, "España; riesgos nacionales, retos internacionales", *Telos*, núm. 3, 1985, pp. 83-101.
- CAIS, Jordi, *Metodología del análisis comparativo*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1997.
- CARRILLO MENÉNDEZ, Santiago, "El caso Flick", *Abora*, núm. 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.
- y Rolando Castillo Quintana, *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 XXI de España Editores, 1985.
- COLMAN, A.M., *Game Theory and Experimental Games*, Oxford, U.K., Pergamon Press, 1982.
- COLOMER, Josep M., *El arte de la manipulación política*, Barcelona, Anagrama, 1990, 460 pp.
- , *El enfoque de la elección racional en política. Estudio introductorio*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1991, 460 pp.
- CONTRERAS, Manuel, "A la sombra del ogro filantrópico. Algunas consideraciones sobre el Estado, los partidos y su financiación", *Sistema Revista de Ciencias Sociales*, núms. 118-119, 1994, pp. 79-85.
- 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, Tecnos, 1997, p. 13.
- , *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*, núms. 248-249, 1997.
- DE ANDREA SÁNCHEZ, Francisco J., "El financiamiento de los partidos y de las actividades políticas: generalidades", *Revista Elector*, año I, núm. 1, noviembre de 1993.
- DEL CASTILLO VERA, Pilar, "La financiación pública de los partidos en España", *Revista de Derecho Político*, núm. 22, 1986.
- , "La financiación de los partidos políticos", *Política Exterior*, núm. 32, 1993.
- , "La financiación de los partidos políticos: 1977-1997", *Revista de las Cortes Generales*, núm. 41, Segundo Cuatrimestre, 1997.
- , *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1985.
- DESCARTES, René, *Discurso del método*, Madrid, Boreal, 1998.

- DÍAZ 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*, París, 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.
- ELSTER, Jon, "Marxismo, funcionalismo y teoría de juegos. Alegato a favor del individualismo metodológico", *Zona Abierta*, núm. 33, octubre-diciembre de 1984.
- , *Economics. Análisis de la interacción entre racionalidad, emoción, preferencias y normas sociales en la economía de la acción individual y sus desviaciones*, Barcelona, Gedisa, 1998, 214 pp.
- ESTEFANIA MOREIRA, Joaquín, "Lectura económica de las nuevas cortes", *Transición*, núm. 7, 1979.
- FEDERAL CAMPAIGN ACT AMENDMENT OF 1974, *U.S. Statutes* 88, 101 (a) (1) (2) (3).
- FEDERAL ELECTION CAMPAIGN ACT AMENDMENTS OF 1974, *U.S. Statutes* 88, Sec. 101 (a) (6).
- FERNANDEZ-LLEBREZ, Fernando, "La financiación de los partidos políticos: evolución y rasgos principales", en Manuel Mella Márquez (ed.), *Curso de partidos políticos*, Madrid, Ediciones Akal, 1997.
- FERRANDO BADÍA, Juan (coord.), *Regímenes políticos actuales*, Madrid, Tecnos, 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*, Nueva 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, Enrique y Pablo Vázquez Vega, "La financiación de los partidos políticos: Un enfoque de elección pública", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 92, 1996.

- GARCÍA-ESCUADERO MARTUEZ, Piedad; Benigno Pendas García, "Consideraciones sobre la naturaleza y financiación de los partidos políticos", *Revista de Administración Pública*, núm. 115, 1988, pp. 371-379.
- GIBBARD, A., "Manipulation of voting schemes: a general result", *Econometrica*, 41, 1983.
- , "Manipulation of Voting Schemes: a General Result", *Econometrica*, 41, 1983 y M. Satterthwaite, "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*, Londres, Harvester Wheatsheaf, 1992, p. xi.
- GOBERNA, M.A., M.A. López y J.T. Pastor, *La cara oculta de la matemática. La teoría de juegos y otras aplicaciones*, Valencia, Universidad de Alicante, 1991.
- , *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*, núm. 36, 1992.
- , *La financiación de los partidos políticos*, Madrid, Editorial Dykinson, 1995, 226 pp.
- HARRIS, R.J., "Note on Howard's Theory of Metagames", *Psychological Reports*, núm. 24, 1968.
- 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. y N. Howard, "General Metagames: An extension of the Metagame Concept", en A. Rapoport (ed.), *Game Theory as a Theory of Conflict Resolution*, Nueva York, Dordrecht, 1974, 482 pp.
- JIMÉNEZ DE PARGA, Manuel, *Los regímenes políticos contemporáneos*, Madrid, Tecnos, 1990, 556 pp.
- JONES, A.J., *Game Theory. Mathematical Models of Conflict*, Chichester, Ellis Horwood Limited, 1980.
- KALAI, E., D. Samet y W. Standford, "A note on Reactive Equilibria in the Discounted Prisoner's Dilemma and Associated Games", *International Journal of Game Theory*, núm. 17, 1986.
- KATZ, Richard y Peter Mair, *Party Organizations*, Londres, Sage Publications, 1992, 973 pp.
- , *How Parties Organize*, Londres, Sage Publications, 1998.
- KIRCHHEIMER, Otto, "Germany: The Vanishing Opposition", en Robert Dahl (ed.), *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven, Yale University Press, 1986, 430 pp.

- KUHN, H.W., "Extensive Game and the Problem of Information", en H.W. Kuhn y A.W. Tucker (eds.), "Contributions to the Theory of Games", *Annals of Mathematics Studies*, núm. 28, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1953.
- 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 C. Perelli, S Picado y D. Zovatto (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.
- LEVI, Lucio, "Régimen político", en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI Editores, 1989.
- Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos (BOE núm. 293, de 8 de diciembre [RCL 1978, 2656]).
- Ley de Contribuciones del Estado al Financiamiento de los Partidos Políticos, Italia, 1974.
- Ley Fundamental de la República Federal Alemana.
- LIEBERT, Ulrike, "Parliament as a central site in democratic consolidation: a preliminary exploration", en *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe. Greece, Italy, Portugal, Spain and Turkey*, Editado por Ulrike Liebert y Maurizio Cotta, Londres y Nueva York, Pinter Publishers.
- 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 núm. 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*, núm. 5, 1993, pp. 107-132.
- , Pedro de Vega García, Enrique Arnáldo Alcubilla, Manuel Aragón Reyes, Pilar del Castillo y José Plana Plana, "La financiación de los partidos políticos: Debate", *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 5, 1993, pp. 132-190.
- LUCE, R.D. y H. Raiffa, *Games and Decisions*, Nueva York, John Wiley and Sons, 1957, 475 pp.
- LLUSIA, Manuel, "Financiación de los partidos políticos", *Página Abierta*, núm. 46, 1995.
- MACKIE, Tom y David Marsh, "The Comparative Method", en David Marsh y Gerry Stoker (ed.), *Theory and Methods in Political Science*, Londres, MacMillan Press Ltd., 1995.
- MAGLEBY, David B. y J. Nelson Candice, *The Money Chase, Congressional Campaign Finance Reform*, Washington, The Brookings Institution, 1990.

- MANHEIM, Jarol B. y Richard C. Rich, *Empirical Political Analysis. Research Methods in Political Science*, Nueva York, Longman, Inc., 1990, 472 pp. Existe la edición en castellano: Jarol B. Manheim y Richard C. Rich, *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*, núm. 16, 1997, pp. 11-73.
- MARSH, David y Gerry Stoker (eds.), *Theory and Methods in Political Science*, Londres, Macmillan Press Ltd., 1995, 420 pp. [Edición castellana: *Teoría y métodos de la ciencia política*, Madrid, Alianza Editorial Textos, 1997, 420 pp.].
- MARTÍNEZ, Antonia (ed.), *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimientos*, Madrid, Tecnos, 2000, 443 pp.
- , *Las elecciones autonómicas en España, 1980-1997*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1999, 546 pp.
- , Irene Delgado y Pablo Oñate, *Parlamento y opinión pública en España*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1998, 110 pp.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel, "La financiación de los partidos políticos. Ensayo de aproximación", *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furio Ceriol*, núms. 11 y 12, primavera-verano de 1995.
- MAY, R.M., "More Evolution of Cooperation", *Nature*, núm. 327, 1987.
- Mc SWEENEY, Dean John y John Zvesper, "Organizing Political Parties in Unites States", en *American Political Parties*, Nueva 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 de 1997.
- , "Los sistemas de partidos", en Manuel Mella Márquez (ed.), *Curso de partidos políticos*, Madrid, Ediciones Akal, 1997, 318 pp.
- MERKL, Peter, *Western European Party Systems*, Londres, Collier Macmillan Publishers, 1980, 676 pp.
- MESSERI, Andrea, "Legitimidad, legitimación y partidos políticos en Italia", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 101, 1998.
- MESTERTON-GIBBONS, M., "An Escape From the Prisoner's Dilemma", *Journal of Mathematical Biology*, núm. 29, 1991.
- MIRÓN LINCE, Rosa María, "Financiamiento y campañas en Estados Unidos", *Ideas Políticas*, núm. 3, año 1, septiembre-noviembre de 1992.
- MOCHÓN, Francisco, *Economía. Teoría y política*, Madrid, McGraw-Hill, 1996.
- MOMMSEN-REINDL, Margareta, "Austria", en Peter H. Merkl (ed.), *Western European Party Systems. Trends and Prospects*, Nueva York y Londres, Macmillan Publishing, 1990.
- MORROW, James D., *Game Theory for Political Scientists*, Londres, 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*, núm. 37, 1993.
- , "La financiación de los partidos políticos: Materiales para un debate", *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 5, 1993.
- MUTCH, Robert E., *Campaigns, Congress and Courts: The Making of Federal Campaign Finance Law*, Nueva York, Praeger, 1988.
- NEUMANN, John von y Oskar Morgenstern, *Theory of Games and Economic Behavior*, Nueva York, John Wiley y Sons, 1944, 641 pp.
- NOWAK, M., "An Evolutionarily Stable Strategy Maybe Inaccessible", *Journal of Theoretical Biology*, núm. 142, 1990.
- OWEN, G., *Game Theory*, 2a. ed., Orlando, Florida, Academic Press, 1982, 467 pp.
- PARFIT, Derek, "Prudence, Morality, and the Prisoner's Dilemma", *The Proceeding of the British Academy*, vol. LXV, 1999.
- PASTOR, Manuel (comp.), *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. y Greenberg Milton, *The American Political Dictionary*, Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich, 1990.
- PRESNO LINERA, Miguel Angel, "La reforma del sistema de financiación de los partidos políticos", *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 19, núm. 57, septiembre-diciembre de 1999.
- RAMOS ROLLÓN, María Luisa, *De las protestas a las propuestas: identidad, acción y relevancia*, Tesis doctoral, 1995.
- , "La financiación de los partidos políticos en América Latina: Estado actual y propuestas de reforma", *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, núm. 102, octubre-diciembre de 1998.
- RAPOPORT, A., "Escape from Paradox", *Scientific American*, núm. 217, 1967.
- , "Exploiter, Leader, Hero, and Martyr: the Four Archetypes of the 2x2 Game", *Behavioral Science*, núm. 12, 1967.
- REIG TAPIA, Alberto, *Ideología e historia: sobre la represión franquista*, Madrid, Ediciones Akal, 1986, 184 pp.
- , *Franco "Caudillo", mito y realidad*, Madrid, Tecnos, 1996, 1996, 304 pp.
- , *Violencia y terror: estudios sobre la guerra civil española*, Tres Cantos, Ediciones Akal, 1990, 192 pp.
- RICO, Maite, "El PCE ante la ley del fondo de solidaridad municipal", *Alfoz*, núm. 11, 1984.
- ROBINSON, M., "Prisoner's Dilemma: Metagames and Others Solutions", *Behavioral Science*, núm. 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 Ramón Cotarelo, Juan Maldonado y Paloma Román Marugán, *Sistemas políticos de la Unión Europea*, Madrid, Editorial Universitas, 1993.
- , "Nuevos planteamientos en torno a un viejo problema: la financiación de los partidos políticos", *Cuadernos de Ciencia Política y Sociología*, núm. 19, 1987.
- ROSE, R., "Comparing Forms of Comparative Analysis", *Political Studies*, núm. 39, 1991.
- , "Comparing Forms of Comparative Analysis", *Political Studies*, núm. 39, 1991.
- ROSKIN, Michael G., Robert L. Cord, James A. Medeiros y Walter S. Jones, *Political Science. An Introduction*, Nueva Jersey, Prentice-Hall International Editions, 1993, 416 pp.
- SÁENZ DE SANTA MARÍA, Germán, "Encubriendo la corrupción", *Iniciativa Socialista*, núm. 33, 1995.
- SÁNCHEZ DE CUETO, J. Luis, "El dinero de las elecciones", *Banca Española*, núm. 107, 1979.
- SÁNCHEZ DE VEGA, Agustín, "Notas para un estudio del derecho de partidos", *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furio Ceriol*, núms. 11 y 12, primavera-verano de 1995.
- SÁNCHEZ SOLER, Mariano, *Partidos políticos: las tramas del dinero negro*, Madrid, Tiempo D.L., 1990, 127 pp.
- SANTAMARÍA OSSORIO, Julián, "Política y ciencia política en la España de hoy", REOP, 37, Madrid, julio-septiembre de 1974.
- SANTAOLALLA, Francisco, "Regulación de campañas electorales y financiación de partidos políticos", *Documentación Administrativa*, núm. 173, 1977.
- SARTORI, Giovanni, "Comparación y método comparativo", en Giovanni Sartori y Leonardo Morlino (eds.), *La comparación en las ciencias sociales*, Madrid, Alianza Editorial, 1994.
- , *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza Universidad Textos, 1992.
- SARTRE, Jean Paul, *Critique 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*, Stanford 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*, núm. 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*, núm. 39, 1953.
- SHUBIK, Martin, *Game Theory in the Social Sciences. Concepts and Solutions*, Cambridge, Massachusetts y Londres, The Massachusetts Institute of Technology, 1990, 461 pp.
- SOBEL, M.J., "Noncooperative Stochastic Games", *Annals of Mathematical Statistics*, núm. 42, 1971.
- Stenografisches Protokoll*, Bund, pp. 55 y 63.
- TAYLOR, M., *Anarchy and Cooperation*, Londres, Wiley, 1976,
- The Europa World Year Book 1999*, vol. 1, Londres, Europa Publications Ltd., 1999.
- Tribunal de Cuentas. Fiscalización elevada a las Cortes Generales, *Informe de fiscalización de la contabilidad de los partidos políticos. Ejercicio 1993*, núm. 361.
- Tribunal de Cuentas. Fiscalización elevada a las Cortes Generales, *Informe de fiscalización de la contabilidad de los partidos políticos. Ejercicio 1992*. núm. 282.
- Tribunal de Cuentas. Fiscalización elevada a las Cortes Generales, *Informe de fiscalización de la contabilidad de los partidos políticos. Ejercicio 1991*, núm. 275.
- Tribunal de Cuentas. Fiscalización elevada a las Cortes Generales, *Informe sobre la contabilidad de los partidos políticos. Año 1990*. núm. 269.
- Tribunal de Cuentas. Fiscalización elevada a las Cortes Generales, *Informe sobre contabilidad de los partidos políticos. Año 1987*. núm. 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, Giuland, "Nuevas formas de delincuencia económica y nuevos medios legales (la experiencia judicial italiana)", *Poder Judicial*, núm. 16, 1985.
- , *La normalización democrática*, Madrid, Alianza Popular, 1982, 20 pp.
- , *Una sociedad para la guerra*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1988, 368 pp.
- VERSTRYNGE ROJAS, Jorge, *Memorias de un maldito*, Barcelona, Grijalbo Mondadori, 1999, 312 pp.
- Voto particular del consejero D. Ubaldo Nieto de Alba, al Acuerdo Aprobatorio del *Informe sobre la contabilidad de los partidos políticos. Año 1989*.
- WADA, Junichiro, *The Japanese Election System. Three Analytical Perspectives*, Londres, Routledge, 1996, 112 pp.
- WARD, Hugh, "The Theory of Rational Choice", en David Marsh y Gerry Stoker (eds.), *Theory and Methods in Political Science*, Londres, Macmillan, 1995, 360 pp.
- WAYNE, Stephen J., *The Road to the White House. The Politics of Presidential Elections*, Nueva York, St. Martin's Press, 1992.

Prólogo	
<i>M.A. Candita Victoria Gil Jiménez</i> . . . . .	5
Presentación	
<i>Juan Pablo Córdoba Elías</i> . . . . .	11
Los supuestos . . . . .	11
Las consideraciones finales . . . . .	16
Introducción . . . . .	23
Preámbulo . . . . .	23
Objetivos . . . . .	25
Justificación . . . . .	26
Planteamiento del problema . . . . .	26
Hipótesis . . . . .	31
La metodología . . . . .	32
Los temas abordados . . . . .	50
Fuentes utilizadas . . . . .	51
<b>CAPÍTULO 1</b>	
La teoría de juegos en el análisis politológico y la financiación de los partidos políticos . . . . .	53
Objeto y método . . . . .	53
<b>CAPÍTULO 2</b>	
Los sistemas de financiación de los partidos políticos . . . . .	155
El estado actual de la cuestión: financiación del Estado a partidos y candidatos . . . . .	155

### CAPÍTULO 3

Los sistemas de financiación de los partidos políticos en España y México . . . . .	221
España: estado de la financiación de los partidos políticos. . . . .	221
Evolución de la legislación mexicana sobre la financiación de los partidos políticos . . . . .	305

### CAPÍTULO 4

Los regímenes políticos y la financiación de los partidos . . . . .	353
Los regímenes políticos: consideraciones generales . . . . .	353
Alemania . . . . .	354
Austria . . . . .	360
Bélgica . . . . .	364
Dinamarca . . . . .	370
España . . . . .	376
Finlandia . . . . .	381
Holanda . . . . .	382
Japón . . . . .	399
Reino Unido . . . . .	413
Estados Unidos . . . . .	421
Conclusiones . . . . .	427
Bibliografía . . . . .	439
Leyes . . . . .	439
Otras leyes . . . . .	439
Bibliografía y hemerografía . . . . .	441

*Financiamiento a partidos políticos y teoría de juegos*  
se terminó de imprimir en la ciudad de México  
durante el mes de octubre del año 2005.

La edición, en papel de 75 gramos, consta  
de 3,000 ejemplares más sobrantes  
para reposición y estuvo al cuidado  
de la oficina litotipográfica  
de la casa editora.



ISBN 970-701-621-3  
MAP: 014165-01



Cuando los temas de los partidos políticos, el poder, el dinero, las elecciones y la interdependencia estratégica se combinan nos encontramos ante una situación real de difícil solución con consecuencias impredecibles. Para estudiar este fenómeno el autor acude a la metodología de la teoría de juegos; ésta se sitúa en un escenario donde los actores tienen preferencias a la espera de maximizar sus utilidades, mediante la toma de decisiones. Como se plantea en un juego racional, es posible anticipar la estrategia contraria y así encontrar un equilibrio.

Esta propuesta metodológica nos permite abordar el tema del financiamiento de los partidos políticos con la posibilidad de innovar en la forma de entenderlos como si fuesen jugadores racionales que justifican los sistemas de financiamiento que les son ventajosos y que garantizan la construcción institucional de espacios de poder con grandes privilegios. Todo ello bajo un esquema de alta legitimidad institucional democrática. Estamos frente a una obra que nos propone una nueva metodología científica para estudiar a los partidos políticos del siglo XXI.

La trayectoria y la formación académica del autor son una garantía plena para que el lector explore a profundidad el estudio sobre el financiamiento de los partidos políticos en las democracias occidentales.

FRANCISCO JAVIER JIMÉNEZ RUIZ se ha formado en universidades de prestigio internacional. Estudió su licenciatura en la Universidad Nacional Autónoma de México, en donde obtuvo la “Medalla al Mérito Universitario Gabino Barreda” y la mención honorífica a su tesis de licenciatura. Estudió dos maestrías en ciencia política, una de ellas en Europa y la otra en la UNAM. Es doctor en ciencia política y sociología por la Universidad Complutense de Madrid en donde obtuvo la mención *Cum Laude* por unanimidad a su tesis doctoral. Realizó su especialidad doctoral en ciencia política cuantitativa en la University of Essex del Reino Unido.

Para la Universidad Juárez de Tabasco es muy satisfactorio participar en la edición de esta obra que proporciona elementos teóricos para analizar, bajo un nuevo enfoque, las actividades políticas y financieras que intervienen en el proceso democrático.

Miguel Ángel  
  
 Porrúa

Universidad  
 Juárez  
 Autónoma de  
 Tabasco



CENTRO DE DOCUMENTACIÓN CEFF  
 C.A. CORDEROS

