

O P I N I Ó N D E A C T U A L I D A D

LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Las relaciones entre política y dinero han sido siempre y son hoy objeto de controversia pública en la mayor parte de los países democráticos. En las dos últimas décadas, se ha criticado el coste excesivo de la actividad electoral en Estados Unidos y en diversos países europeos y se ha puesto en relación con la existencia de casos de corrupción individual e institucional en la escena pública de muchos estados.

Como se sabe, también España se ha visto afectada por este fenómeno. No se puede hablar, sin embargo, de generalización de la corrupción. Ni tampoco de que exista una amenaza para la democracia. Las encuestas de opinión, a la vez que reflejan la condena y rechazo social hacia la corrupción, señalan que los ciudadanos mantienen una elevada valoración de la democracia como sistema de organización y funcionamiento de la vida política. Pero la reiteración de estas prácticas ilegales, así como el mayor grado de atención que ahora le presta la opinión pública, está provocando el deterioro de la imagen de los partidos y los políticos. Este deterioro puede ser particularmente nocivo para una democracia como la española que, en términos comparativos, es mucho más joven que la de otros estados europeos.

De la experiencia española relacionada con los casos de corrupción institucional y del funcionamiento de la política democrática se deben extraer algunas lecciones importantes para el futuro. La primera, es que el actual sistema de financiación de los partidos políticos incentiva prácticas de financiación ilegal que corrompen la vida pública. La segunda, es que las prácticas de financiación ilegal de la política están contaminando las actividades económicas privadas, especialmente aquellas actividades que dependen, de una u otra manera, de regulaciones o decisiones discrecionales de los poderes públicos. Pero, en este caso, hay que señalar

que la corrupción es cosa de dos. Por eso, el comportamiento ético debe ser exigido no sólo a los políticos y a los dirigentes de los partidos, sino también a todos los ciudadanos y corporaciones privadas.

El Círculo de Economía quiere llamar la atención de la opinión pública, de los gobernantes, de los dirigentes de los partidos políticos, de los empresarios y de los ciudadanos en general sobre estas prácticas de corrupción individual e institucional, así como sobre las causas, consecuencias y medidas para erradicarlas. El correcto funcionamiento de las instituciones públicas es un bien colectivo que, cuando existe, beneficia a todos los ciudadanos y al funcionamiento eficiente de la economía. Por eso, la ética política es un bien que hay que proteger y fomentar. De lo contrario, la corrupción acaba debilitando la confianza de los ciudadanos en los partidos y en los políticos democráticos y favoreciendo la receptividad social a las propuestas autoritarias de partidos antidemocráticos e, incluso, de otras organizaciones que se aprovechan de la política para perseguir objetivos antisociales.

I. CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LAS PRÁCTICAS ILEGALES DE FINANCIACIÓN DE LA POLÍTICA DEMOCRÁTICA

Las prácticas ilegales de financiación de la política constituyen una de las fuentes más importantes de la corrupción institucional que ha tenido lugar en nuestro país. En el fondo de esas prácticas ilegales están dos causas. Por un lado, el crecimiento de los gastos de los partidos y de las campañas. Por otro, la escasa importancia de la autofinanciación de los partidos y su baja afiliación. Esos dos hechos tienen consecuencias importantes sobre las finanzas y la vida interna de los partidos, generan efectos perversos sobre el funcionamiento de las instituciones públicas y de las actividades económicas privadas y provocan la falta de transparencia en las relaciones entre política y dinero.

Conviene analizar con un poco más de detalle estas causas y consecuencias de la corrupción derivada del actual sistema de financiación de los partidos, porque nos permitirá entrever las soluciones a ese problema.

1. Crecimiento de los gastos de los partidos y de los candidatos

El crecimiento de los gastos de los partidos y de los candidatos es un hecho cada vez más evidente. La frecuencia y diversidad de las elecciones, la disminución de la afiliación y del trabajo voluntario dentro de los partidos y la profesionalización de una creciente burocracia interna son factores que presionan sobre los gastos. En ese crecimiento influyen también, de una forma aguda, los gastos electorales.

Algunos de esos gastos son inevitables y responden a la función de intermediación entre la sociedad y el Estado que desarrollan los partidos. Pero otros gastos, como los relacionados con ciertos aspectos de la publicidad electoral no responden, a juicio de los expertos, a ningún criterio de eficacia. Sin embargo, en estos gastos de campaña electoral reside la principal fuente de endeudamiento y déficit crónico de los partidos.

Los partidos y los candidatos son prisioneros de un dilema en cuanto a los gastos relacionados con las campañas electorales. A todos les interesaría reducirlos pero ante el temor de que los demás no lo hagan ninguno se atreve a hacerlo. Para resolver este dilema conviene introducir una limitación externa al gasto electoral, como se ha hecho en la legislación de otros países.

2. Escasa autofinanciación de los partidos

La afiliación a los partidos está en declive en casi todos los países democráticos. El protagonismo de los medios de comunicación y el cambio de condiciones de vida ha puesto en crisis el modelo de partidos como organización de

masas. En este contexto, España es uno de los países europeos con menores niveles de afiliación política. En descargo de los partidos, hay que decir que este rasgo no es exclusivo de las organizaciones políticas, sino que afecta a todas las organizaciones sociales intermedias de afiliación voluntaria: sindicatos, patronales, organizaciones religiosas u otras, a excepción de las ONGs. La sociedad civil es aún muy débil en España.

Una de las consecuencias de esa baja afiliación es la escasa importancia que tiene la autofinanciación mediante cuotas y donaciones de los afiliados en los ingresos de los partidos. La otra cara de la moneda de esta situación es que los partidos tienen una fuerte dependencia respecto de los recursos procedentes del Estado.

3. Estatalización y burocratización de los partidos

La baja afiliación y la escasa autofinanciación tienen consecuencias perjudiciales. Por un lado, aleja a los partidos de la sociedad. Por otro lado, la dependencia de los fondos procedentes del Estado introduce una tendencia a la estatalización de los partidos y les resta independencia. Al aislarse cada vez más de los ciudadanos, los partidos pierden legitimación social y quedan en manos de burocracias internas profesionalizadas. El poder de estas burocracias está asentado, en muchos casos, en el papel que desarrollan en la instrumentación de mecanismos de financiación irregular, en la confección de listas electorales y en otros aspectos de la vida interna de los partidos. Esto hace que instituciones que tendrían que ser ejemplo de toma de decisiones abiertas a la sociedad y de comportamientos ejemplares en cuanto a su financiación sean, en muchos casos, instituciones cerradas y opacas que facilitan el que algunos corruptos se aprovechen de estas circunstancias.

De nuevo hay que decir, que esta falta de independencia y burocratización es compartida por otras organizaciones sociales intermedias que también tienen en el

Estado su principal o casi única fuente de obtención de recursos. Pero, a diferencia de éstas, los partidos tienen medios de utilizar su poder en favor propio, mediante la patrimonialización de la vida pública.

4. Patrimonialización de las instituciones y administraciones públicas

La tendencia a la burocratización y el alejamiento de la sociedad favorecen prácticas de patrimonialización de la vida pública por parte de los partidos y gobernantes, entendiendo por tal una ocupación excesiva del espacio público por parte de los mismos, sin que ciudadanos individuales y otras instituciones de la sociedad civil dispongan de suficiente espacio de intervención para sí mismos.

Estas prácticas de patrimonialización están llevando a los partidos a utilizar las instituciones, empresas y organismos públicos como terreno de reserva para los candidatos no elegidos, o a favor de amigos o militantes que en muchas ocasiones no tienen las capacidades profesionales y los atributos personales exigibles para desarrollar con eficacia y rectitud las responsabilidades al frente de esas instituciones, empresas y organismos. La historia reciente española tiene múltiples ejemplos de este tipo de comportamiento. A esto se une el hecho de que con demasiada frecuencia los partidos en el poder usan las administraciones públicas y sus recursos humanos y materiales en su propio beneficio. El resultado es que se produce una confusión entre partidos, gobiernos y administraciones e instituciones públicas que es perjudicial para los intereses generales y para la transparencia exigible en una sociedad democrática.

II. ALGUNAS PROPUESTAS PARA LA REFORMA DE LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS

Las tendencias que acabamos de señalar hacen urgente la reforma del actual sistema de financiación de los partidos. La reforma ha de ser, primordialmente, tarea

de expertos y de los poderes públicos legitimados para ello. Pero, en cualquier caso, creemos que los criterios a los que debe responder están claros: ampliar el papel de la sociedad en la financiación de los partidos y, como contrapartida, exigir el cumplimiento estricto de unas normas de publicidad y control externo de sus cuentas.

No creemos, sin embargo, que el simple cambio legal o la regulación detallada de la financiación de los partidos sea suficiente para acabar con las prácticas irregulares. Los análisis de los expertos señalan que suelen abundar más las prácticas irregulares en los países con legislaciones muy detalladas. Pero, el análisis de la experiencia comparada de las reformas llevadas a cabo en otros países, de la opinión de los expertos, así como del estado de la opinión pública permiten avanzar algunas propuestas para esa reforma.

- **Elaboración de un código ético sobre la financiación de la política que esté apoyado por un fuerte consenso social que condene las prácticas irregulares**

Como acabamos de señalar, la experiencia y el sentido común advierten que las normas y sanciones jurídicas por sí solas no son suficientes para eliminar las conductas de financiación irregular de la política. Es necesario que exista una fuerte condena social hacia estas prácticas. Eso sólo será posible si existe un amplio consenso sobre unos valores y principios de ética política, compartidos por los partidos y el mundo empresarial, en la medida en que unos y otros son los principales sujetos de las prácticas de financiación ilícita. Este consenso social se vería favorecido si existiesen unas normas sobre el buen funcionamiento de la financiación de la política democrática, como el que hace poco se ha elaborado sobre las normas del buen gobierno de las empresas (Código Olivencia). El hecho de que fuese voluntario no le restaría eficacia, siempre y cuando los ciudadanos, las instituciones de la sociedad civil y los medios de comunicación sean intransigentes con su incumplimiento.

- **Fomento de la autofinanciación de los partidos mediante incentivos fiscales**

Conviene incentivar fiscalmente la autofinanciación de los partidos. Esta es una buena vía para lograr la socialización de la política. Además, la autofinanciación dará a los partidos mayor legitimidad social, mayor independencia respecto del Estado y de otras fuentes privadas y restará poder a las elites burocráticas internas. En definitiva, dará mayor profundidad a la democracia al vincular a los ciudadanos con los partidos no sólo en el momento de votar sino también en su sostenimiento financiero.

El IRPF es un buen mecanismo para incentivar esa participación. Puede utilizarse la desgravación directa de las cuotas y, parcialmente, de las donaciones, como se hace actualmente dentro del IRPF con los donativos a instituciones de interés público no lucrativo. Además, la obligación de los partidos de emitir un recibo por el importe de la cuota o donación para que se pueda presentar en la declaración de la renta de los afiliados o donantes constituiría un mecanismo de control sobre las cuentas de los partidos. Los incentivos deberían ser elevados para donaciones de reducida cuantía, disminuir con la elevación de la donación y eliminarse a partir de determinada magnitud. En relación con las aportaciones de personas jurídicas se debería considerar la posibilidad de que este tipo de donaciones recibiera un tratamiento equiparable al que está previsto para las donaciones en el Impuesto de Sociedades. Sin embargo, no se puede dejar de lado el recelo con que una parte de la opinión pública ve este tipo de donaciones. De ahí que, el legislador ha de ser en este punto especialmente cuidadoso.

- **Establecimiento de límites a la cuantía de la financiación pública y a los gastos electorales**

Todos los sistemas de financiación de los partidos en los países desarrollados caminan de una u otra forma hacia un sistema mixto de financiación de los partidos,

pero limitando la cuantía de las aportaciones públicas. No tanto por su magnitud -inferior a la aportación estatal a otras entidades y organizaciones sociales-, sino porque así se frena la tendencia a la estatalización de los partidos. La experiencia alemana es, en este sentido, paradigmática. Establece un límite relativo consistente en que la cuantía de la financiación pública depende del nivel de autofinanciación conseguido y no puede superar ese nivel. En segundo lugar, establece un límite absoluto a la subvención pública, que no se puede rebasar. Pensamos que se debería considerar este mecanismo de vinculación de la financiación pública con la privada porque, por un lado, incentiva las aportaciones privadas y, por otro, legitima la financiación pública, al conectarla con la de los propios ciudadanos.

Pero además de limitar los gastos de funcionamiento de los partidos hay que controlar los gastos electorales. Esta partida constituye, como dijimos, el componente del gasto que mayor influencia tiene en el endeudamiento y en el déficit crónico de los partidos, así como en las prácticas de financiación ilegal. De ahí, que este tipo de gastos deba ser sometido a especiales restricciones.

A este respecto, habría que considerar también cuestiones de carácter constitucional o legal que inciden en la multiplicación y frecuencia de las campañas y, por tanto, en el aumento de sus costes. Por ejemplo, la extensión de los mandatos electorales -en las Cortes Generales, en los parlamentos autonómicos y en los entes locales- de cuatro a cinco años. O también la obligación de simultanear la celebración de consultas electorales en determinadas circunstancias, con el fin de concentrar el esfuerzo de las campañas.

- **Publicidad, auditoría externa y control institucional de todos los ingresos y gastos de los partidos**

La contrapartida a la mayor participación privada en la financiación de los partidos tiene que ser la exigencia de publicidad, auditoría externa e independiente y

el control institucional de todos los ingresos y gastos. Esta exigencia no debe estar conectada únicamente con la financiación pública, sino que debe abarcar todas las operaciones de ingresos y gastos, sea cual sea su origen y destino. Dado el carácter de instituciones de interés público que la Constitución atribuye a los partidos, la sociedad tiene el derecho a conocer quiénes están detrás de su financiación. La información debe ser el antídoto contra la posible utilización con fines privados de los partidos.

En principio, si nos atenemos a la letra de la ley, la legislación española ya impone algunas de estas obligaciones, como la de llevar un libro de Tesorería, Inventarios y Balances conformes a los principios de Contabilidad, o la obligación de organizar un sistema de control interno. Pero convendría dar mayor rigor a estos mecanismos de control y establecer un régimen de sanciones eficaz y disuasorio. En este terreno no hay razones para no aplicar a los partidos las exigencias de publicidad, transparencia, auditoría externa, control por órganos superiores y sanciones por incumplimiento que la legislación impone a las empresas. Además, las obligaciones de publicidad, auditoría y control se deberían extender a todas las fundaciones e instituciones que giran en la órbita de los partidos. Es cierto que nuestra sociedad y buena parte de nuestras empresas se han incorporado muy recientemente a la práctica de la transparencia en cuestiones financieras, fiscales y contables. Pero esta tardanza no justifica que no se extreme la exigencia de esta transparencia a los partidos políticos.

La importancia de los gastos electorales hace necesaria una regulación específica para su control. La regulación española actual parece haber querido seguir el ejemplo de la francesa, al establecer un administrador electoral a través del cual han de canalizarse todos los ingresos y gastos de los partidos durante las campañas. Pero esta similitud sólo es en la forma. Las Juntas Electorales no son efectivas como organismos de control de la contabilidad electoral. Ni tampoco lo es en la actualidad el Tribunal de Cuentas que ha de fiscalizar a posteriori estos gastos. Ni las Juntas ni

el Tribunal están dotados -en personal, recursos e infraestructura- para desarrollar plenamente y con la diligencia y celeridad necesarias esta actividad de control. El incremento de la dotación en personal y recursos de estos órganos puede ser socialmente muy rentable.

- **Sanciones eficaces para los incumplimientos de las normas de financiación de los partidos y de los límites a los gastos electorales.**

La falta de desarrollo efectivo hasta ahora del régimen de sanciones que establece la actual legislación ha dejado a los órganos de control sin instrumentos efectivos para el cumplimiento de las normas sobre financiación de los partidos y limitación de los gastos electorales. Algunos países han sabido introducir regímenes de sanciones financieras y penales, adecuados en cada caso a sus respectivos sistemas electorales, que parecen mostrarse eficaces y disuasorios.

Pero aún cuando se desarrolle en nuestro caso ese régimen de sanciones previsto en la legislación, hay que tener presente que si los órganos de control -Juntas Electorales, Tribunal de Cuentas, etc.- siguen sin actuar adecuadamente por falta de medios, ese régimen de sanciones -por muy severo que sea- no será efectivo.

- **Regulación de la deuda pendiente de los partidos**

La revisión del sistema de financiación de los partidos no puede ignorar la cuestión de su deuda pendiente. A menos que se le dé una solución efectiva, se corre el riesgo de que el nuevo sistema quede gravado, de entrada, por este peso e induzca de nuevo a comportamientos anómalos. La regulación de la devolución de la deuda pendiente debería ajustarse a algunos criterios. Pero, en cualquier caso, debería excluirse una amnistía o condonación automática de la deuda. No sólo por razones sociales, sino porque favorecería las conductas más irresponsables y perjudicaría las más rigurosas. Algunos de esos criterios deberían ser los

siguientes:

- Debería fijarse un sistema objetivo y común, al que se ajustarían los partidos deudores y las entidades financieras acreedoras.
- Debería incrementarse temporalmente la dotación prevista para los partidos en el presupuesto público, teniendo en cuenta el volumen de la deuda pendiente.
- Debería condicionarse la subvención pública ordinaria a los partidos, a la presentación y ejecución efectiva de un plan de devolución de la deuda contraída en un período dado de tiempo.

La importancia de esta cuestión no puede ser ignorada cuando se trata de avanzar hacia una situación mejor que la presente. Puede ser además oportuno y factible vincular las facilidades para la devolución de la deuda con el endurecimiento de las condiciones de subvención pública y de control general de las finanzas de los partidos.

PROPUESTA: CONVENIENCIA DE CREAR UNA COMISIÓN DE EXPERTOS INDEPENDIENTES QUE EVALUE EL FUNCIONAMIENTO DEL ACTUAL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS Y ESTABLEZCA LAS BASES DE SU REFORMA.

Una reforma del sistema de financiación de los partidos como la que aquí se propone no puede recaer únicamente en la decisión de los propios políticos. Tiene que responder a un esfuerzo de reflexión y a un consenso más amplio que involucre a la sociedad en su conjunto.

Desde el Círculo de Economía queremos proponer a los partidos y a las instituciones políticas representativas la puesta en marcha de una Comisión que reúna a expertos, líderes políticos y ciudadanos informados para evaluar el actual sistema

de financiación de los partidos y para proponer las líneas para su reforma a la vista no sólo de la situación española, sino también del cuerpo de conocimientos que se obtiene de la experiencia de otros países democráticos. La nueva legislatura que se abrirá dentro de unos meses en España es una buena ocasión para que desde el Parlamento se ponga en marcha una iniciativa como ésta que, en un tiempo breve, emita un informe para que, también en un plazo corto, pueda elaborarse y promulgarse una nueva ley de financiación de los partidos y de las campañas electorales.

Creemos que esta iniciativa puede ser un elemento fundamental para la salud y la calidad de la democracia en nuestro país. Por ello pedimos que los partidos políticos incluyan esta propuesta dentro de sus programas electorales y se comprometan a llevarla adelante inmediatamente después de constituido el nuevo Parlamento. Sabemos que las reformas legales son sólo una condición necesaria pero no suficiente para modificar comportamientos privados y públicos que dependen de la ética personal y de la ética colectiva. Pero creemos que mejorar los instrumentos legales actuales -a la vista de la experiencia pasada- puede ser una de las principales aportaciones que entre todos podemos hacer a la democracia en España.

Diciembre de 1999