

LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA CORRUPCIÓN EN LAS EMPRESAS

Antonio Argandoña

Profesor, Cátedra Economía y Ética
IESE, Universidad de Navarra

La financiación de los partidos políticos presenta interesantes problemas económicos, políticos, sociales y éticos. Este artículo trata de estos problemas con la intención de contribuir al debate general, pero, sobre todo, de entender el problema desde el punto de vista de las empresas. Porque estas están directamente involucradas en la financiación de los partidos, como donantes, como presuntas beneficiarias de la actividad política y como afectadas por las consecuencias de la financiación ilegal de los partidos. Llevaremos a cabo el análisis en términos económicos, políticos y, sobre todo, éticos, primero en términos generales y luego desde el punto de vista de las empresas.

Introducción¹

“(La) financiación irregular de los partidos es una constante en las democracias modernas. Los políticos inculpados o procesados en juicios de financiación irregular son legión y ocupan todo el arco parlamentario. En Francia: Emmanuelli, del Partido Socialista; Juppé, del RPR; Méhaignerie, de la UDF; Hue, del PCF; Leotard, del PR. En Italia: Forlani, de la Democracia Cristiana; Craxi, del PSI, y Berlusconi, de Forza Italia. En Alemania, fue primero del democristiana Späth, luego Johannes Rau, del SPD, y (...) en medio de un tremendo escándalo, Helmut Kohl y Schäuble. En Bélgica, el ex secretario de la OTAN, Willy Claes; y en España, el caso Filesa, para el PSOE, los casos Naseiro y Cañellas para el PP, o los casos sobre concesiones en máquinas de azar para el PNV o Convergència i Unió”².

La financiación de los partidos políticos presenta interesantes problemas económicos, políticos, sociales y éticos. Este artículo trata de estos problemas con la intención de contribuir al debate general, pero, sobre todo, de entender el problema desde el punto de vista de las empresas³. Porque estas están directamente involucradas

¹ Este artículo forma parte de un proyecto de investigación sobre la corrupción en las empresas, desarrollado dentro de las tareas de la Cátedra Economía y Ética del IESE. Agradezco a la Fundación José y Ana Royo por su generosa ayuda económica a la elaboración de este trabajo, y a Xavier Peralta su asistencia en la búsqueda bibliográfica.

² Villoria (2000, 77). Algunos estudios específicos por países son Alemann (2000), para Alemania; Blechinger (2000), para Japón; della Porta y Vanucci (2000), para Italia, y Pujas (2000) para Francia.

³ El problema de la corrupción política ha sido ampliamente tratado en la literatura. Cfr., por ejemplo, della Porta y Mény (1995), Heidenheimer *et al* (1989), Heywood (1997) y las Conferencias Internacionales Anti-Corrupción (IACC) de Transparency International. Sobre la financiación de los partidos políticos desde el punto de vista de la política, cfr. Centro de Estudios Constitucionales (1994), Del Castillo (1985), González-Varas (1995) y Katz (1996). La financiación ilegal de los partidos es el tema específico de Council of Europe (2000). Abundan los estudios comparativos de la legislación sobre la financiación de los partidos, como Alexander (1989), Gunlicks (1993) y Torres (2001).

en la financiación de los partidos como donantes, como presuntas beneficiarias de la actividad política y como afectadas por una compleja red de consecuencias de la financiación ilegal e inmoral de los partidos.

Llevaremos a cabo el análisis en términos sobre todo éticos, pero sin olvidar los económicos y políticos, porque no se puede entender una dimensión del problema sin tener en cuenta las demás. Analizaremos primero la naturaleza del problema de financiación de los partidos, para discutir luego los argumentos específicos relacionados con la financiación pública y privada, los caracteres generales de la regulación legal de dicha financiación y, finalmente, el problema considerado desde el punto de vista de las empresas, para acabar con las conclusiones.

LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y SU FINANCIACIÓN

Los partidos políticos son una parte importante del engranaje de la política en los países democráticos. Sus *funciones* incluyen⁴:

- La agregación de los intereses de diversos grupos en la sociedad y la articulación de sus demandas.
- Contribuyen a la paz y la estabilidad política, al permitir a los diversos grupos participar de manera ordenada y predecible en el proceso político.
- Desempeñan un papel importante en la selección, formación y promoción de políticos.
- Sirven de enlace entre el proceso de decisión política y el público.
- Proveen un sistema ordenado para la legítima transferencia del poder.
- Sirven como instrumento para la socialización, movilización, soporte e integración de una cultura política pacífica y participativa.

Aunque no son la única forma de organizar la representación política de los ciudadanos, constituyen la forma más generalizada y, hoy por hoy, no parece viable establecer una alternativa adecuada.

Los partidos no son órganos del Estado, sino “entes que proceden de la sociedad, que son creados libremente por esta y que deben mantener celosamente su independencia respecto al apartado estatal” (Torres 2001, 109).

Los partidos sirven al bien común, no tanto porque tengan un especial conocimiento de qué es ese bien y una vocación de servirlo de manera desinteresada, sino, probablemente, porque identifican algunas parcelas de ese bien común o, al menos, los intereses y las ideas de una parte de la sociedad, y se esfuerzan por defenderlos y promoverlos. Lo que esperamos de un régimen democrático basado en partidos es que el libre juego de estos y las reglas de funcionamiento de la política acabarán promoviendo el bien común de la sociedad (o, al menos, un equilibrio entre los intereses y las ideologías de los distintos grupos sociales, que es también una parte de aquel bien común).

Un régimen democrático debe, pues, permitir (y aun fomentar) la creación y el desarrollo de partidos representativos de distintas concepciones políticas y de intereses diversos (con algunas restricciones en cuanto a sus fines y medios). Y esto obliga a la sociedad a resolver *el problema de su financiación*, tanto para su funcionamiento ordinario como para los elevados gastos en que los partidos, o los candidatos

⁴ Cfr. Pope (1996), cap. 5.

individualmente considerados, tienen que incurrir durante las campañas electorales (y, a veces, también para promocionar iniciativas legislativas, para informar o para influir sobre la opinión pública)⁵.

Como todas las organizaciones humanas, los partidos necesitan recursos económicos. En principio, parece lógico que, siendo los partidos fruto de la voluntad asociativa de *sus afiliados*, estos se hagan cargo de su financiación. Pero los fondos aportados por los afiliados serán, probablemente, insuficientes (entre otras razones, porque se ha reducido en todo el mundo el número de ciudadanos afiliados a ellos). En consecuencia, el partido y sus candidatos tendrán que buscar *otras fuentes de financiación*, probablemente de personas o entidades que simpaticen con sus ideas y que estén dispuestas a apoyarlas con su dinero. ¿Cuáles pueden ser esas fuentes de fondos, cada vez más importantes? ¿Qué condiciones deben cumplir? Estamos ante un problema que presenta varias dimensiones:

Desde el punto de vista de los partidos y candidatos

La suficiencia de los fondos, de modo que los partidos, los candidatos, sus simpatizantes, y todos los ciudadanos, puedan expresar libremente sus opiniones y propuestas políticas, utilizando los medios de difusión y comunicación disponibles (igualdad de oportunidades), y puedan formarse una opinión cualificada sobre los problemas y las propuestas.

La adecuada distribución de los fondos entre partidos y candidatos, o mejor, la creación de condiciones que permitan a todos ellos acceder a los fondos necesarios, de modo que todas las voces legítimas disfruten de la posibilidad de ser oídas, se fomente la competencia y la formación cualificada de opinión por parte de los electores y del público en general, y se ofrezca a todos los candidatos la posibilidad de aspirar a cargos políticos, independientemente de los recursos económicos personales de que dispongan.

El ejercicio de la responsabilidad (accountability) de los partidos y de los candidatos por el uso dado a los fondos recibidos.

Desde el punto de vista de las personas, empresas y organizaciones de carácter no directamente político

El ejercicio de su derecho a participar en la política, no sólo como electores y candidatos, sino también como miembros de un partido, simpatizantes o defensores de una causa, una política o un interés, con los medios legítimos a su disposición, *incluyendo sus recursos económicos*.

La creación de un “terreno de juego nivelado”, de modo que el poder económico o los medios de algunos no suponga un perjuicio injusto para otros.

Desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto

⁵ En adelante, no siempre distinguiré adecuadamente entre la financiación de las actividades ordinarias de un partido y los gastos extraordinarios llevados a cabo por el partido o por los candidatos, en las campañas electorales. Esa distinción es relevante desde el punto de vista legal y político, pero no tanto para las empresas. En todo caso, la frontera entre financiación ordinaria del partido y financiación extraordinaria de una campaña no siempre es fácil de definir.

*El apoyo y la defensa de los valores y procesos democráticos, el ejercicio de la libertad de expresión, la armonía política y el respeto a las reglas del juego político*⁶.

El control del recto uso de los recursos, públicos o privados, que la sociedad proporciona a las organizaciones políticas.

LOS PROBLEMAS DERIVADOS DE LA FINANCIACION DE LOS PARTIDOS

Desde el punto de vista económico, la actividad política presenta unos caracteres especiales. En principio, se trata de *actividades voluntarias, que deberían ser financiadas por los que participan en ellas* (afiliados, simpatizantes, etc.).

Pero, de algún modo, todos nos beneficiamos de la existencia de partidos, candidatos y programas, de un calendario de elecciones para la renovación de los cargos, de la información sobre la política y los políticos, etc.⁷. Pero, dado que esto beneficia a todos los ciudadanos, todos esperamos que los demás paguen por ello, de modo que, finalmente, nadie lo hará: *la existencia de los partidos y, en general, de la organización política es un bien público*⁸. Y, según la ciencia económica, los bienes públicos deben financiarse mediante recursos recaudados coactivamente (impuestos). Una primera conclusión podría ser, pues, que *hay motivos para que en la financiación de los partidos concurren los fondos públicos, además de los privados.*

Ahora bien, esto es sólo una parte del problema, porque las actuaciones de los políticos crean costes y beneficios desiguales para los distintos ciudadanos, de modo que algunos de estos pueden tener *un interés personal* (que puede ser altruista, pero que más probablemente no lo será) en que ciertos programas o propuestas salgan adelante, y estarán dispuestos a pagar por ello porque esperan obtener beneficios específicos de una determinada acción política⁹.

En lo que sigue discutiré someramente los principales problemas creados por estas dos formas, pública y privada, de financiación de los partidos.

FINANCIACIÓN PÚBLICA

El recurso a los presupuestos del Estado (o de otras instancias políticas: supranacionales, nacionales, regionales, locales, etc.) para financiar las actividades corrientes de los partidos y los gastos extraordinarios creados por las campañas electorales presenta principalmente tres problemas:

La cuantía de los fondos

⁶ Shugarman (1997).

⁷ Esto es verdad en cuanto que hay decisiones que deben tomarse mediante procedimientos de acción colectiva.

⁸ Un bien público es “un bien cuyos beneficios pueden proporcionarse a todos (en un país o una ciudad) a un coste no mayor del que sería necesario para proporcionarlo a una sola persona. Los beneficios del bien son indivisibles, y no se puede excluir a nadie de usarlo” (Samuelson y Norhaus 1989, 980-981).

⁹ Esto puede llevarnos, de nuevo, al problema de los bienes públicos, en cuanto que incluso los directamente beneficiados por un programa político pueden no tener interés en financiarlo, a menos que los beneficios estén muy concentrados y los costes sean bajos.

Si esta es *insuficiente*, puede dificultar el ejercicio de los derechos políticos, sobre todo del de libertad de expresión, y puede resultar ineficiente desde el punto de vista económico¹⁰.

Pero es más probable que *la financiación sea excesiva* (desde el punto de vista social), porque, en definitiva, la decisión sobre la cuantía de esos fondos corre a cargo de sus beneficiarios (partidos, candidatos, etc.), a través de los legisladores y gobernantes elegidos en los comicios. Y esto también puede ser ineficiente.

Pero, además, aunque *excesiva desde el punto de vista social, es probable que los fondos disponibles no sean suficientes para los partidos y candidatos*. Esto se debe, principalmente, a dos causas:

- a) El *crecimiento de los gastos de los partidos y, sobre todo, de las campañas electorales* (personal administrativo y directivo, encuestas, marketing, publicidad, análisis electoral, imagen, estudios técnicos, etc.)¹¹. Esto puede deberse a la frecuencia con que tienen lugar las elecciones en los diversos niveles de gobierno (en España, local, autonómico, nacional y europeo); a los costes crecientes de los nuevos medios de comunicación e información; al cambio en la naturaleza de la competencia política (con énfasis en los líderes y, por tanto, con campañas más costosas), y a la creación de estructuras burocráticas, extensas y profesionalizadas en los partidos, entre otras causas¹².
- b) El *rendimiento de los gastos* llevados a cabo, además de ser fuertemente *decreciente en términos absolutos* (el rendimiento del último euro dedicado a una campaña de publicidad será tanto menor cuantos más euros se gasten)¹³, lo

¹⁰ Porque, por ejemplo, aunque el rendimiento marginal social de los fondos dedicados a informar sobre un proyecto político sea mayor que el de otros usos alternativos, aquel uso no se lleve a cabo, por un “fallo del mercado político”.

¹¹ “En estos días, aspirar a un escaño en el Senado [de los Estados Unidos] incluso en un estado pequeño como (...) Arizona exige levantar 10.000 dólares semanales durante seis años. En California, harían falta alrededor de 50.000 dólares, una semana sí y otra también” (“Stopping Soft Money”, *The Economist*, 17 de marzo de 2001, 58). Las elecciones norteamericanas de 2000 vinieron a costar unos 3.000 millones de dólares, un tercio más que las de 1996 (2.200 millones) (“Who’s Paying For This Election?”, *Center for Responsive Politics*, octubre 2000; “Hard Money in the 2000 Elections”, *Public Campaign*, octubre 2000). En España, “desde 1987 las cifras de subvenciones [públicas] a los partidos están en torno a los diez mil millones/año para gastos derivados de sus actividades ordinarias, a los que hay que añadir otros tres mil o tres mil quinientos millones en años de elecciones generales (cuando las hay), 1.200 millones para cada una de las elecciones europeas y 1.400 millones para elecciones municipales. A lo que hay que añadir las subvenciones a los grupos parlamentarios -es decir, para los partidos- que figura en los presupuestos de las Cámaras (...) para el funcionamiento de estos grupos; y, finalmente, la multitud de ayudas y subvenciones que se otorgan a sí mismos- en esto, el consenso se alcanza rápidamente- a través de fundaciones, grupos de formación, escuelas de verano y otras actividades semejantes que desarrollan las organizaciones vinculadas a los partidos. (...). Sumando todos estos conceptos, y aunque sea de modo aproximado, podría estimarse una financiación media anual [no privada] en torno a los 15.000 millones [de pesetas], en progresión creciente. [Y además], según el diario *El Mundo* (14 de noviembre de 1994), el Banco de España ha cifrado en 50.000 millones las deudas asumidas por la banca que han debido ser provisionadas en todos estos años” (Ariño 1997, 39).

¹² Asimismo, la contribución de voluntarios a las tareas de los partidos es cada vez menor y, al mismo tiempo, menos eficiente, desde el punto de vista de su organización y funcionamiento. Finalmente, pueden darse otros factores, como, por ejemplo, la reducción de los fondos procedentes de otros países que financiaban a los partidos en Italia (los Estados Unidos a la Democracia Cristiana y la Unión Soviética al Partido Comunista), en los años de la guerra fría.

¹³ La referencia a los gastos de publicidad no es ocasional, porque esta es una de las principales partidas del aumento del gasto de los partidos, sobre todo durante las campañas electorales.

es *también en términos relativos* (el éxito de la campaña de un candidato es siempre relativo al éxito de la de sus contrincantes).

Por tanto, cuantos más fondos dedique un candidato o partido, más fondos deberán dedicar los demás (y viceversa), sin que de ello resulte un mayor beneficio privado (por los rendimientos decrecientes mencionados) y social (por los efectos externos que se producen: expulsión de la publicidad privada por la pública, contaminación visual y acústica, etc.)¹⁴. Y, en un ejemplo claro de “fallo de coordinación”, aunque todos los candidatos podrían desear la limitación de esos gastos, ninguno tendrá interés en hacerlo primero -y todos desearán incumplir esa limitación, si los demás la aceptan.

Todo lo anterior puede justificar la *limitación en la cuantía de fondos* que un partido o candidato puede dedicar a sus operaciones ordinarias y, sobre todo, a los gastos extraordinarios de una campaña electoral. Sin embargo, la respuesta no puede ser simplista: a menudo los aspirantes recién llegados a la competición necesitan disponer de grandes cantidades de fondos para vencer la ventaja de los instalados en el poder y de los grupos organizados (así como de los medios de comunicación, que gozan en esto de una situación de privilegio)¹⁵.

La búsqueda de fondos adicionales

Si los fondos públicos resultan insuficientes (desde el punto de vista de los partidos y de los candidatos), se generarán *incentivos para aumentar su cuantía*, sea mediante nuevos fondos públicos (lo que acentúa su ineficiencia económica y entra en conflicto con otros usos de esos fondos), recursos privados legales (a los que nos referiremos más adelante) o medios ilegales (por ejemplo, mediante la creación de empresas privadas cuyos beneficios se destinen a financiar al partido). Por tanto, la insuficiencia de los fondos nos sitúa ante posibles conductas ilegales e inmorales.

El reparto de los fondos

Tampoco disponemos aquí de criterios objetivos que aseguren la eficiencia económica del reparto de los fondos entre diversas formaciones políticas. En la práctica, suele llevarse a cabo en función de los votos obtenidos, el número de representantes en el Parlamento, etc. De este modo, se intenta ofrecer a los distintos políticos y candidatos la posibilidad de hacer oír su voz, al menos en la medida en que cuenten con un cierto respaldo por parte de los electores.

FINANCIACIÓN PRIVADA

La financiación privada presenta numerosas formas prácticas, desde las *cuotas* fijas pagadas por lo afiliados a un partido, hasta la *donaciones* (de cuantía y periodicidad variables) de particulares y empresas, para el partido, para un candidato o

¹⁴ Es probable que este proceso acabe generando rentas para otros interesados en el proceso: agencias de publicidad, organizadores de campañas electorales, etc. Y la existencia de esas rentas generará también conductas dirigidas a su creación y explotación.

¹⁵ Crane (1999).

para una campaña, los trabajos llevados a cabo gratuitamente (aparte de la dedicación ordinaria de voluntarios), o los ingresos obtenidos mediante la venta de bienes y servicios, sea legítima (festejos, tómbolas, rifas, *merchandising*, etc.) o no (como la creación de empresas cuyos beneficios se destinan a financiar el partido, a menudo mediante la venta de bienes o servicios que encubren donaciones ficticias: informes, asesoramiento, etc.). Los problemas que presenta la financiación privada son también complejos:

La cuantía de los fondos recaudados

Como ya señalamos, la actividad de las organizaciones políticas presenta caracteres de bien público, por lo que es probable que la cuantía conseguida mediante financiación privada espontánea (afiliados y simpatizantes) sea insuficiente. Ahora bien, si la demanda de fondos por parte de las formaciones políticas es superior a la oferta, esto significa que será “rentable” buscar nuevas formas de atraer financiación, legal o no. Pero para atraer más fondos privados, es necesario ofrecerles una “remuneración” adecuada (o recurrir a formas más o menos coactivas de financiación).

La compensación esperada (o prometida) por la financiación privada

En principio, las cuotas ordinarias pagadas por los miembros de un partido (por ejemplo, porque lo consideran un deber cívico, o porque desean impulsar las políticas que el partido propone)¹⁶, lo mismo que las donaciones voluntarias de menor cuantía, no parecen crear un problema específico. Pero otros casos sí lo presentan.

El problema radica en *el posible intercambio injusto de favores o beneficios*, en el que se ven involucrados, primero, el donante (como promotor de ese intercambio o como sujeto pasivo del mismo)¹⁷; segundo, el candidato a gobernante o legislador (del que se espera que conceda aquellos favores o beneficios); tercero, el partido, es decir, sus dirigentes y oficiales (como instigadores del intercambio injusto, o como sujetos pasivos del mismo), incluyendo, en su caso, organizaciones que actúan como intermediarios del partido (fundaciones, clubs de jóvenes, centros de estudio, etc.), legalmente o no, y, finalmente, otras partes que pueden verse afectadas por la operación (por ejemplo, los competidores del donante, que no tendrán acceso a los contratos o servicios que se los apropiará el donante, o los que pagarán mayores impuestos debido a esa operación).

Las formas de ese intercambio injusto pueden ser muchas. Por ejemplo, el donante puede tratar de condicionar (explícita o implícitamente) la política del partido o del candidato, o la actuación del gobierno (actual o futuro), o la obtención de favores de otro tipo, en beneficio propio o de terceros. Y esto puede llevarse a cabo de manera legal o no, y éticamente correcta o no (por ejemplo, en perjuicio del bien común, o en daño de otras personas, apropiándose algo que no le corresponde, eludiendo

¹⁶ Pueden presentarse otros problemas de tipo económico, político y ético, como la cooperación al mal (si, por ejemplo, el partido está llevando a cabo acciones inmorales, como el fomento del terrorismo o del odio racial).

¹⁷ Si el donante es una empresa, quedan implicados sus directivos y empleados (por ejemplo, el contable que tiene que falsear los asientos) así como personas ajenas a la misma (abogados, entidades financieras, intermediarios, etc.).

determinadas obligaciones, etc.), o, simplemente, puede esperar tener ocasión de obtener alguna ventaja futura aún no especificada (lo que también es discutible, desde el punto de vista legal y moral) o, con curiosa frase del caso Flick en Alemania, para “cultivar el paisaje político de Bonn”¹⁸.

La financiación privada de los partidos, candidatos y campañas corre, pues, el riesgo de que estos se pongan *al servicio de los grupos de intereses que los financian*. De todos modos, este riesgo, que existe, debe ser matizado. El mercado político funciona, hasta cierto punto, como el de bienes privados. Si los consumidores con ingresos elevados desean comprar más bienes de lujo, lo harán, sin duda, pero esto no significa que desaparezca la producción de bienes ordinarios, porque los incentivos económicos se inclinarán pronto en favor de estos. Con mayor razón, el hecho de que, por ejemplo, los miembros de un grupo de intereses financien a un partido no significa que obtengan todo lo que se proponen: 1) porque el mercado está abierto a la competencia de otros partidos¹⁹; 2) porque el veredicto final lo tienen los votantes, y 3) porque otros grupos de intereses también financiarán a ese partido, compitiendo por un número reducido de acciones legislativas y reguladoras, de gastos y de impuestos.

Conviene señalar que *la mera existencia de un beneficio para el donante no hace inmoral la donación*. Lo que caracteriza a la *corrupción*, desde el punto de vista del partido, gobierno, funcionario o candidato, es el ejercicio incorrecto (contrario o no coincidente) de un cargo dotado de una influencia o poder discrecional, sea a instancia de la otra parte (soborno) o por iniciativa propia (extorsión)²⁰ y, desde el punto de vista del donante, la colaboración en ese ejercicio incorrecto, en beneficio propio o de un tercero, para conseguir un beneficio o evitar un perjuicio.

En todo caso, el hecho de que el que recibe la financiación sea un partido político o un candidato, y no un político o funcionario en el ejercicio de sus funciones no cambia la naturaleza de la acción corrupta²¹, aunque la opinión pública tienda a tratar esos casos con más permisividad que los de enriquecimiento personal²².

La frontera entre el *lobby* y la corrupción puede ser imprecisa. En principio, nada impide que una empresa, una asociación empresarial o profesional, una organización no gubernamental, etc. lleven a cabo gestiones para conseguir acciones políticas que les sean favorables, siempre que utilicen medios lícitos (la financiación de un partido, en nuestro caso) y que los fines perseguidos lo sean también, es decir, que no perjudiquen al bien común ni causen daños a otros agentes²³.

El uso de medios ilegales e inmorales (extorsión) para recabar la financiación privada

¹⁸ Cfr. Alemann (2000). Bernhard von Brauchitsch, alto dirigente de la compañía Flick, pagó más de 25 millones de marcos a diversos partidos representados en el Bundestag (parlamento alemán), habitualmente mediante la entrega de sobres con dinero. El caso se conoció porque el contable de la empresa llevaba cuidadosamente la lista de los beneficiarios de esos sobres, y esa lista fue encontrada en un registro domiciliario.

¹⁹ El grupo de presión procurará, lógicamente, trabajar con un solo partido, para reducir los costes, pero si este partido no gana las elecciones sus esfuerzos habrán sido vanos.

²⁰ Argandoña (2001a).

²¹ Pero la diferencia puede ser relevante desde el punto de vista jurídico: por ejemplo, a la hora de interpretar si el pago a un partido como intermediario ante un gobierno o a un funcionario (actual o potencial) es o no delito, de acuerdo con la Convención de la OCDE para combatir el soborno de funcionarios públicos extranjeros en transacciones internacionales.

²² Heidenheimer (1989).

²³ Carney, sección 3d. (1998).

Ejemplos de actuaciones de este tipo son la exigencia de “comisiones” por la adjudicación de contratos, obras, servicios y suministros públicos, o por la recalificación de terrenos, etc., o la simple promesa de un trato de favor para los donantes (o la amenaza de un trato contrario para los que se nieguen a colaborar en la financiación del partido o candidato).

RESUMEN DE LOS ARGUMENTOS

En resumen, la financiación privada de partidos, candidatos y campañas presenta, principalmente, tres tipos de problemas:

- 1) *Políticos*, alrededor de los argumentos de libertad de expresión y derecho a la información frente a los de igualdad de trato y de oportunidades.
- 2) *Económicos*, relacionados con las ineficiencias creadas por los problemas de financiación y el exceso de gasto, y
- 3) *Sociales y éticos*, en dos niveles: primero, el de la posibilidad de conductas inmorales de los donantes, debidas a la oportunidad de obtener beneficios injustos como contrapartida de la financiación de los partidos, y segundo, porque puede generar situaciones de corrupción: extorsión, soborno, favoritismo, nepotismo, clientelismo, abuso de información privilegiada, conflicto de intereses, blanqueo de dinero, etc., tanto por parte de los donantes como por parte de los partidos y candidatos²⁴.

Más en concreto, cuando la financiación proviene de las arcas del Estado:

- Es más fácil establecer *un límite a la cuantía* total de los fondos.
- Pero, en la práctica, esto *puede no cumplirse*, porque los que determinan esa cuantía son, en definitiva, los beneficiarios de la financiación (a falta de un serio control por la opinión pública o por entes especializados).
- El acceso a fondos públicos puede suponer *un incentivo a aumentar el gasto* de los partidos y las campañas.
- En la medida en que la financiación pública no sea suficiente, se pueden crear *incentivos para la búsqueda de fondos ilegales*.
- Permite un *reparto de esos fondos* con criterios objetivos.
- Pero *no necesariamente eficientes*, desde el punto de vista económico.
- *Ni necesariamente justos*, en cuanto que, por ejemplo, contemplan resultados pasados (porcentaje de voto o de representación en el Parlamento), lo que beneficia a los ya instalados en el poder²⁵.
- Se presta a la *colusión entre los partidos*, para maximizar los ingresos de las grandes organizaciones políticas, o de las que forman la coalición gobernante, en detrimento de las minoritarias y de las recién llegadas.

²⁴Argandoña (1999, 2000a, 2001a) he desarrollado las definiciones, formas, causas y efectos de la corrupción, principalmente desde el punto de vista de las empresas.

²⁵Estos se benefician también de otras prácticas, como el uso del aparato del gobierno y de sus funcionarios para llevar a cabo estudios, campañas partidistas, etc., o el control sobre los medios de comunicación públicos. De ahí que las legislaciones de los diferentes países contengan reglas más o menos estrictas para limitar estos abusos.

- *Resta independencia* a los partidos, al hacerlos depender de los presupuestos públicos, y los convierte, de algún modo, en partes de la maquinaria del Estado.
- Corre el riesgo de *convertir los partidos en burocracias* interesadas sobre todo en su continuidad, de modo que acaben ocupando cada vez más espacios de la vida pública (la “patrimonialización” de las instituciones y las administraciones públicas)²⁶.
- Los partidos pueden estar *cada vez más alejados de los ciudadanos*, entre otras razones, porque no necesitan la financiación privada de sus actividades.
- Y, por tanto, pueden ser *menos transparentes*, al no tener que dar cuenta de su gestión a sus afiliados y donantes²⁷.

En cuanto a la financiación privada,

- *Hace más difícil el establecimiento de un límite a su cuantía*, al no limitar los gastos competitivos (el incentivo social a reducir ese gasto se contrapone el interés de cada partido en aumentarlo)²⁸.
- *Hace más difícil el establecimiento de un terreno de juego “igualado”*, en el que todos los ciudadanos puedan ejercer igualmente sus derechos a ser informados y a ser oídos, y en el que todos los partidos puedan tener acceso a los medios necesarios.
- Pero también *puede hacer más fácil la supresión de la ventaja de los ya instalados en el poder, de las grandes maquinarias políticas y de los medios de comunicación*, aunque sólo sea para los que disponen de recursos para ello.
- Puede acentuar la *dependencia económica de los partidos y de los políticos respecto de los grupos de intereses*.
- Y generar la búsqueda de fondos *por procedimientos ilegales e inmorales*²⁹.
- *Pero la competencia entre donantes reduce la eficacia de su presión*: a) porque la cuantía de las aportaciones tendrá que ser mayor cuanto más grupos de intereses busquen el apoyo de un partido; b) porque la eficiencia de las aportaciones será decreciente cuanto mayor sea el número de intereses representados; c) porque las aportaciones serán, a menudo, defensivas (para evitar un trato de desfavor, si no se ha contribuido a la campaña del partido o del candidato que ganó las elecciones), y d) por la competencia entre partidos, que hacen que los grupos de intereses contrarios apoyen, probablemente, a formaciones políticas distintas.
- Puede *convertir a las empresas en rehenes del sistema*, en cuanto que el ejercicio de sus derechos puede verse supeditado a su participación en la financiación de los partidos³⁰.

²⁶ Esta patrimonialización se manifiesta, por ejemplo, en la invasión de los puestos directivos en las empresas, instituciones y organizaciones públicas por los partidos y por los políticos, sobre todo cuando cesan en sus cargos (*Círculo de Economía*, mayo 1999).

²⁷ La existencia de mecanismos públicos de control puede no ser suficiente, si esos mecanismos dependen, en última instancia, de los partidos, a través del gobierno o del Parlamento.

²⁸ En los Estados Unidos, la sentencia del caso *Buckley v. Valeo* declaró inconstitucional la limitación al volumen de gasto, invocando el principio de libertad de expresión.

²⁹ Incluyendo la creación y aprovechamiento de oportunidades de enriquecimiento personal, alrededor de la financiación ilegal de los partidos. Algunos factores que colaboran a esto son la opacidad de las operaciones, la creciente descentralización (las oportunidades se presentan ahora en muchos niveles de su organización), la creciente colaboración de la administración con las empresas privadas (compañías mixtas, subcontratación, etc.), etc.

³⁰ Pero no parece lógico sostener que todas las grandes, o un gran número de ellas, estarán en esta

- *No elimina la burocratización* de los partidos, ni su *alejamiento de los ciudadanos*³¹, ni su *falta de transparencia*, ni la “*patrimonialización*” de la *actividad pública* (nn. 10 a 12 del bloque anterior). Sin embargo, es posible que estos defectos se den en menor proporción cuando predomina la financiación privada, primero, porque la maquinaria política de los partidos será más sensible a las peticiones de los donantes (aunque estas no coinciden necesariamente con las de los ciudadanos en general), y segundo, por la presión de los donantes para un funcionamiento más eficiente de las organizaciones políticas (aunque los resultados de esa presión pueden ser escasos, porque la dirección de un partido es tarea reservada a especialistas, y porque los donantes buscarán la eficacia en términos de consecución de sus intereses, no necesariamente del buen funcionamiento del partido)³².

Finalmente, *las soluciones mixtas, de financiación pública y privada*, pueden superar algunos de esos inconvenientes, pero es probable que presenten, en mayor o menor medida, los de una y otra alternativa. Y ambas pueden acabar generando *incentivos para la búsqueda de fondos por procedimientos ilegales e inmorales*, creando un *ambiente de corrupción en los partidos*, fomentando la *búsqueda de rentas* (por parte de los candidatos, los dirigentes del partido, sus empleados o intermediarios surgidos alrededor de la oportunidad de enriquecimiento fácil), erosionando su *reputación*, creando también un *ambiente de corrupción en los donantes* (con procesos similares de búsqueda de rentas, aparición de intermediarios, etc.) y, en definitiva, *perjudicando a la democracia* y sus valores.

En el fondo, los debates sobre el carácter público o privado de la financiación, sobre la limitación del volumen de donaciones y sobre la restricción del gasto político (especialmente en las campañas) es *un debate entre modelos*: el de la primacía de la libertad de expresión frente al de la primacía de la igualdad de oportunidades. El primero defiende la libertad de los donantes, confiando en la competencia entre ellos para que se mantenga la igualdad de oportunidades. El segundo prefiere la regulación directa para mantener esa igualdad, aunque esto pueda crear un terreno desnivelado en otros aspectos.

Por otro lado, en la medida en que se van comprobando las ventajas y los inconvenientes de uno y otro sistema, la legislación sobre el tema está sometida a modificaciones frecuentes, que muestran numerosos elementos comunes junto con no pocas peculiaridades nacionales.

LA REGULACIÓN LEGAL

Los distintos países, en efecto, han regulado diferentemente la financiación de los partidos, candidatos y campañas, de acuerdo con un conjunto de criterios que pueden resumirse así³³:

situación.

³¹ Buena parte de la tarea de esas burocracias es, precisamente, la consecución de financiación.

³² También es posible que los donantes acaben más involucrados en la acción política directa, a partir de su aportación económica, y que la búsqueda de fondos lleve a una mayor descentralización en la dirección del partido y, consiguientemente, a una mayor democracia interna. Pero todos estos efectos serán, probablemente, marginales.

³³ Shugarman (1997).

- Respeto y fomento de la *libertad de expresión* y de los valores y procesos democráticos³⁴.
- *Respeto mutuo* e igualdad en el trato³⁵.
- Unos *partidos políticos sólidos*, bien organizados y abiertos (de modo que, por ejemplo, su decisión de promover unas u otras políticas no tenga que verse demasiado condicionada por la presión o el chantaje de los grupos de intereses que los financian).
- Un *marco abierto* para la difusión de la información y de las opiniones (fácil acceso y salida, transparencia, etc.)³⁶.
- Un *terreno de juego “nivelado”* para todos (derecho a oír y a ser oído, sin ventajas injustas)³⁷.
- Permitir, facilitar y animar a los ciudadanos a *ejercer su derecho a ser informados* y su derecho al voto.
- Erradicación de *conductas corruptas*, inmorales e ilegales (transparencia).
- *Eficiencia económica*.

Estos principios son compatibles entre sí, pero en su puesta en práctica se producen conflictos. De ahí que las soluciones ofrecidas en distintos países sean también muy distintas, en función de la distinta jerarquía que dan a los diferentes valores (igualdad de oportunidades, por ejemplo, frente a libertad de expresión)³⁸, así como a la experiencia derivada de su historia, a las fuerzas políticas presentes, etc.

La puesta en práctica de esos principios se traduce en unos cuantos rasgos que están presentes, de una manera u otra, en casi todas las legislaciones nacionales sobre los partidos³⁹:

- 1) *Límites al gasto* del partido, del candidato o de la campaña (por razones de equidad y eficiencia económica).
- 2) *Financiación pública* (para garantizar un mínimo de igualdad de oportunidades y la autonomía de los partidos respecto de los grupos de interés). Esa financiación suele atender a los gastos ordinarios y también a los gastos extraordinarios de las campañas electorales, y suelen estar en función de la aceptación popular del partido (número de escaños, porcentaje de votos conseguidos, etc.). A menudo, la cuantía de la financiación pública se relaciona (positivamente) con la privada, de modo que se fomente esta última. En dicha financiación se incluyen servicios gratuitos, como tiempo en las cadenas públicas y privadas de radio y televisión,

³⁴ Impidiendo la falsedad, la mentira, el fomento del odio o la violencia, etc.

³⁵ Igualdad no significa que las cantidades que reciben los distintos partidos sean iguales, sino que las oportunidades de financiación sean las mismas, al menos antes de que los votantes hayan manifestado su preferencia por las distintas opciones.

³⁶ La transparencia en la información política implica que se sepa quién dice qué, evitando la presencia de organizaciones interpuestas (*front agencies*), la publicidad falsa o engañosa, etc.

³⁷ No pretendo entrar aquí en el debate entre socialdemócratas (liberales, en el sentido anglosajón del término) y liberales (en sentido europeo, o libertarios) acerca de la necesidad de ese terreno “nivelado” para el ejercicio de los derechos democráticos frente al derecho a la libre expresión. Cfr., por ejemplo, Fiss (1996), Sunstein (1993, 1997). En todo caso, las restricciones legales que se impongan deben cumplir algunos requisitos: no deben referirse a los contenidos, no deben imponer cargas innecesarias a ningún grupo y deben acomodar el derecho a la libertad de expresión con otras libertades fundamentales.

³⁸ Nótese que no afirmamos que los valores sean distintos, sino que tienen distinta importancia, se entienden de manera distinta y vienen condicionados por hechos distintos. Cfr. Argandoña (2000b, 2001b).

³⁹ Moral (1999).

- anuncios gratuitos en los medios de comunicación, reparto gratuito de correspondencia electoral, etc.
- 3) *Financiación privada* (para defender la libertad de expresión, la participación de los ciudadanos y su derecho a apoyar las iniciativas políticas que deseen), *con algún límite* (por razones de equidad y eficiencia). Frecuentemente se incentiva la participación privada mediante *desgravaciones fiscales* (limitadas), decrecientes con la cuantía de la donación. Se suelen *prohibir algunas formas de financiación* porque podrían suponer un trato discriminatorio o una manifiesta compra de favores (por ejemplo, por empresas públicas, o que reciben financiación estatal, o que llevan a cabo contratos con entes públicos, o por extranjeros, etc.)⁴⁰.
 - 4) *Transparencia, publicidad y control* de las cuentas de los partidos, candidatos y campañas (por razones de justicia y eficiencia): prohibición de aportaciones anónimas (a menos que sean de escasa cuantía), exigencias de contabilización precisa, control por auditores y/o organismos públicos de fiscalización, publicidad, etc.

LAS EMPRESAS, LA CORRUPCIÓN Y LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La financiación de los partidos políticos *es importante para las empresas*, no por su cuantía, ni, frecuentemente, por sus resultados, sino porque están en juego en ella aspectos económicos, sociales y éticos importantes, que van desde el derecho de las personas (físicas y jurídicas) a participar en la política hasta la defensa de sus intereses, y la protección de la empresa (y de sus directivos y empleados) de aquellas acciones políticas que les puedan causar perjuicios⁴¹.

Las empresas tienen (al menos en abstracto) *derecho a apoyar, también económicamente, las ideas e iniciativas de los partidos políticos*, como parte de su derecho a la libre expresión⁴². Es verdad que este derecho es más propio de las personas físicas, pero también las personas jurídicas pueden ejercerlo, sobre todo cuando se trata de la defensa de sus intereses.

En el ejercicio de ese derecho habrá que adoptar algunas cautelas éticas: debe ser una decisión adoptada por quien ejerce el derecho de representación de la empresa (porque compromete a toda ella), debe quedar clara la plena libertad de sus propietarios, directivos y empleados a apoyar a otro partido, si lo desean (la decisión de la empresa afecta sólo a esta), no debe sacrificar los objetivos de la empresa a los de la actividad política (la empresa no puede convertirse en el brazo económico del partido), etc.

Además, en la defensa de los intereses de la empresa deben tenerse en cuenta las normas generales de la ética: fines correctos (no, por ejemplo, perjudicar a un competidor), medios también correctos, respeto de la ley, etc. En este ámbito serán de aplicación criterios similares a los de casos de corrupción:

⁴⁰ En los países occidentales la financiación privada fue la normal, al menos hasta la segunda guerra mundial, Heidenheimer (1970). Desde los años cincuenta, la idea de una financiación pública fue ganando terreno.

⁴¹ Algunas de las ideas de esta sección son una continuación o una ampliación de las desarrolladas en Argandoña (2001a).

⁴² Aunque la legislación puede no reconocer o limitar ese derecho.

- *No se puede ofrecer un soborno.* Por tanto, no se puede ofrecer una donación a un partido a fin de que (o con la esperanza de que) los gobernantes, legisladores o funcionarios de ese partido lleven a cabo acciones que supongan el ejercicio incorrecto de su cargo para proporcionar un beneficio a la empresa o evitarle un daño⁴³.

Este será el supuesto de la mayoría de casos en los que es la empresa la que toma la iniciativa de efectuar una donación a un partido, con el propósito de cambiar una legislación que le perjudica, reducir la cuantía de un impuesto, obtener una subvención, mejorar el trato recibido en una regulación, etc.: el fin debe ser éticamente correcto (no un privilegio o algo que perjudique el bien común, o que discrimine injustamente contra un competidor, etc.) y los medios también (excluyendo, en nuestro caso, el soborno).

- *Como regla general, no se puede ceder a una extorsión.* Por tanto, una empresa debe rechazar la petición de financiación llevada a cabo por un partido o un candidato a cambio de algo que suponga el ejercicio incorrecto del cargo de los legisladores, gobernantes o funcionarios de ese partido, a cambio de una ventaja (obtener un beneficio o evitar un daño) para la empresa.

No obstante, *en determinados casos, se puede aceptar una extorsión* (soportar una injusticia, no provocarla) para obtener algo a lo que se tiene derecho. Es decir, una empresa puede ceder a la petición de financiación de un partido para conseguir algo moralmente correcto a lo que tiene derecho, aunque la actuación del partido (de sus dirigentes, o de sus legisladores y gobernantes) suponga un ejercicio incorrecto de los deberes del cargo (lo que lleva consigo la cooperación de la empresa en la acción inmoral de la otra parte).

En casos como este, se deben seguir *las reglas éticas sobre la extorsión*⁴⁴: a) considerar adecuadamente todas las opciones existentes, para ver si se puede solucionar el problema sin caer en la corrupción (o en otro problema mayor); b) la extorsión debe ser explícita o, al menos, suficientemente abierta (o sea, no debe encubrirse un soborno como si fuese la respuesta a una extorsión); c) actuar con la intención de conseguir un derecho; d) procurar evitar el daño a terceros; e) que existan razones objetivas y suficientemente importantes, en proporción al daño causado; f) que se evite el escándalo y el mal ejemplo que la acción puede provocar (por ejemplo, a los empleados de la propia empresa), y g) que se pongan los medios para evitar que se vuelvan a producir en el futuro situaciones similares de colaboración a la corrupción.

En este apartado se incluyen casi todos los casos de petición (explícita o implícita) de financiación por un partido o un candidato; por ejemplo, la exigencia de una comisión (a pagar al partido) por la concesión de un contrato, licencia, permiso, obra o servicio público (incluso cuando se tiene pleno derecho)⁴⁵, o por la recalificación de un terreno, la concesión de un permiso de obras u otras actuaciones urbanísticas. O

⁴³ El hecho de que los fondos se ofrezcan al partido y no a un funcionario o político para su enriquecimiento personal no cambia la naturaleza del soborno (o de la extorsión, cuando la iniciativa es del funcionario o político).

⁴⁴ Argandoña (2001a).

⁴⁵ En España, esto ha sido frecuente en el sector de la construcción (entre otros). Cfr., por ejemplo, en *Expansión* (13 y 14 de mayo de 1994) las presuntas declaraciones de dos políticos, y en *ABC* (19 de mayo de 1994) las de un empresario del sector. Sobre la erradicación de esas prácticas, véanse las declaraciones de otro empresario en *Diario de Navarra* (8 de enero de 2000).

por la amenaza (explícita o no) de ser discriminado si no se ha contribuido a la financiación del partido, si este gana las elecciones⁴⁶.

El ofrecimiento de un soborno o la aceptación de una extorsión (en nuestro caso, en forma de pagos a un partido o candidato) lleva consigo otros muchos problemas, que el donante debe considerar. Por ejemplo,

- La creación de un *ambiente de corrupción en el partido*, o en el gobierno o en la oficina pública que ha dado origen al pago ilegal⁴⁷. No es infrecuente, por ejemplo, que los empleados o dirigentes del partido pidan también fondos para ellos o se apropien de algunos de los que recibe el partido. Esto significa que *las exigencias de pagos improcedentes crecerán*, probablemente, en el futuro: *la corrupción se hace endógena* y más compleja: “contratos de protección”, mafias, uso de la violencia, etc.⁴⁸
- Además, la erradicación de conductas ilegales e inmorales en la financiación de los partidos es difícil, porque muchos de ellos habrán llevado a cabo prácticas similares, y *prefieren protegerse unos a otros* antes que denunciar esas conductas⁴⁹ (y la llegada de nuevos partidos o candidatos no suele suponer una ventaja, porque también ellos suelen estar dispuestos a integrarse en la red de financiación ilegal). Esto significa que las “leyes de punto final” no suelen solucionar estos problemas, a menos que haya un cambio de actitud claro en la sociedad, y que se ofrezcan medios eficaces para que la corrupción pueda, efectivamente, erradicarse⁵⁰.
- La empresa incurre en *conductas delictivas*, con el consiguiente riesgo para ella y para sus directivos y empleados. Por ejemplo, tendrá que preparar facturas falsas (quizás con la cooperación de otras empresas), falsear la contabilidad, etc.⁵¹. Y puede ver seriamente *dañada su reputación*.
- Se crea también *un ambiente de corrupción en la empresa* o, al menos, de laxitud, porque los directivos o propietarios necesitan la colaboración de otras personas, dentro de la organización (contables, secretarías, etc.) y fuera de ella (intermediarios, instituciones financieras), lo que extiende el clima de corrupción. Esto puede desalentar a los trabajadores más honestos, les invita a comportarse inmoralmemente y diluye su sentido de responsabilidad ética: *se*

⁴⁶ Obviamente, frente a esta amenaza está la posible represalia de los otros partidos a los que no se ha hecho donación.

⁴⁷ Como es lógico, los problemas de corrupción política suelen ser complejos. Pujas (2000), por ejemplo, señala la importancia de factores como la cohabitación (gobiernos de un signo político con presidentes de otro signo), de los factores políticos (la pertenencia a una misma elite, incluyendo haber estudiado en las mismas Escuelas Nacionales), la complaciente colaboración de los medios de comunicación, etc. Por su parte, della Porta y Vanucci (2000, 2) señalan cómo la corrupción y el clientelismo “han transformado no sólo la financiación del partido, sino toda su vida”.

⁴⁸ della Porta y Vanucci (2000), Vanucci (1997), para el caso de Italia. Sobre estos temas, véase Fiorentini y Peltzman (1995).

⁴⁹ Cuando se produce la denuncia contra un partido, también es probable que se publiquen otros casos similares, de modo que los ciudadanos pueden tener la impresión de que todo está corrupto en la política. Y esto tiene efectos perniciosos para la confianza empresarial, así como para el buen nombre de la democracia.

⁵⁰ La publicación de “escándalos” en los medios de comunicación puede ser positiva, pero no suele ser efectiva, al menos a corto plazo, porque los políticos los utilizan no para descubrir la verdad, sino como arma política contra sus opositores.

⁵¹ Es probable que esos costes sean crecientes con el paso del tiempo, sobre todo si la sociedad acaba reaccionando contra la corrupción política y pide que se haga un escarmiento en los culpables.

*rompe la unidad en la empresa*⁵². Las consecuencias de esto pueden presentarse en aspectos tan variados como el absentismo laboral, los pequeños robos y fraudes en la empresa, etc.

- Cuantas más personas colaboren en este tipo de conductas, más fácil es que se originen actos de *chantaje*, o que la empresa se vea sometida a posibles presiones por parte de empleados corruptos, o de intermediarios, etc.⁵³
- Sobre todo, una empresa que confía en adquirir ventajas competitivas mediante la financiación (más o menos ilegal) de partidos políticos, *está desarrollando una estrategia inadecuada*, porque esa ventaja es fácil de copiar, es perecedera y puede llevar a descuidar las que deberían ser sus verdaderas ventajas a largo plazo (calidad, innovación, servicio al cliente, costes, etc.).
- Los problemas de corrupción son más graves *cuando la iniciativa parte de directivos o empleados* que optan por llevar a cabo pagos ilegales a partidos o a políticos, aunque sea en pretendido beneficio de la empresa (y, naturalmente, son mucho más graves cuando el beneficio es para los interesados), porque muestran la existencia de fallos importantes de dirección y de carencia de un ambiente ético en la organización.

En todo caso, *la corrupción no es una solución al problema de la financiación de los partidos políticos*, ni para las empresas ni para los propios partidos. Si los agentes racionales aprenden de sus propias conductas y de las de los demás, la financiación ilegal e inmoral genera *un conjunto de conductas y aprendizajes que acaban deteriorando toda la organización*. Una empresa cuya supervivencia dependa de los favores ganados mediante sobornos a políticos *no tiene una estrategia sostenible*, aunque puede sobrevivir durante un tiempo, e incluso ganar mucho dinero en el corto plazo. Del mismo modo, un partido que necesita los fondos ilegítimos para financiar sus actividades *tampoco tiene una estrategia sostenible*. Porque, además, la misma dinámica de obtención de esos fondos (concesión de beneficios a cambio, competencia de otras empresas y de otros partidos, participación de los dirigentes del partido, etc.) exigirá gastos crecientes: “la corrupción tiene una tendencia inflacionaria”⁵⁴. El argumento de “sólo por esta vez” es falso, incluso desde el punto de vista económico.

CONCLUSIONES

La financiación de los partidos políticos no es una forma de corrupción, pero, lamentablemente, se ha convertido, a menudo, en una causa de corrupción, principalmente en dos sentidos:

- 1) En cuanto que los donantes intentan utilizar sus aportaciones para obtener ventajas ilegales e inmorales, explícitas o no, de los gobernantes, legisladores y funcionarios, a través de los partidos a los que financian o de los candidatos a cuyas campañas contribuyen (soborno).
- 2) En cuanto que los partidos y candidatos pueden someter a los donantes a presiones para que contribuyan a sus gastos (ordinarios o de campaña electoral) bajo la amenaza de provocarles un daño o la promesa de proporcionarles un beneficio (extorsión).

⁵² Sobre la unidad en la empresa, véase Pérez López (1993, 1998).

⁵³ No deja de ser alarmante que en algunos partidos aparezca la figura del “facilitador” de financiación.

⁵⁴ Della Porta y Vanucci (2000).

Pero, como hemos visto, el problema es mucho más complejo. La financiación de los partidos se ha convertido, en algunos países, en una fuente de problemas económicos, políticos, sociales y éticos. Nosotros nos hemos fijado, principalmente, en esos problemas desde el punto de vista de las empresas, y hemos podido comprobar que pueden ser muy graves.

A la hora de buscar soluciones para los problemas de la financiación de los partidos, la lista de recomendaciones es muy larga: limitación del gasto permitido en las campañas, limitación de la cuantía y origen de las donaciones, mecanismos de control y transparencia, fomento de los fondos privados de pequeña cuantía (mediante desgravaciones fiscales decrecientes), penas para los infractores, reducción de la duración de las campañas, etc. En lo que a nosotros nos interesa, podemos hacer algunas recomendaciones a las empresas⁵⁵:

- 1) Probablemente, la mejor política consiste en *no efectuar nunca donaciones o regalos a partidos*, políticos, funcionarios, etc., aunque sean legales. Esto puede significar, a veces, tener que adaptar la estrategia, para no sufrir los inconvenientes de esa decisión y disfrutar de sus ventajas.
- 2) Incluir el propósito de no llevar a cabo pagos a partidos en *una declaración pública* (repetida periódicamente), o en un credo o código que conozcan sus directivos, empleados y *stakeholders*.
- 3) Si los propietarios o la dirección desean llevar a cabo aportaciones políticas, lo mejor es *dar publicidad a esa decisión y a sus razones*, especialmente a los directivos y empleados⁵⁶.
- 4) Respetar siempre la *libertad* de los directivos, empleados, clientes, proveedores, etc., no involucrándoles innecesariamente en las donaciones.
- 5) *Cumplir escrupulosamente las leyes* en esta materia, y exigir al partido que lo haga también (por ejemplo, en materias de publicidad, recibos, etc.).
- 6) *Negarse rotundamente a las peticiones de partidos o políticos no conformes a la ley* (por ejemplo, a entregar regalos para su enriquecimiento personal).
- 7) *Documentar claramente todas las operaciones*, anotándolas en la contabilidad y explicándolas a los auditores e inspectores de cuentas de la compañía.
- 8) Las decisiones de financiación política deben tomarse siempre por *el órgano de gobierno del mayor nivel* en la empresa. Asimismo, deben llegar a ese nivel las incidencias que tengan lugar (por ejemplo, las solicitudes de pago por parte de funcionarios o políticos).
- 9) *Ponderar adecuadamente las decisiones* sobre financiación de partidos o candidatos, de acuerdo con las reglas dadas más arriba: licitud del fin y de los medios, consideración de las alternativas, efectos sobre la organización y sobre su entorno, etc. Esto vale también para donaciones no dinerarias, como descuentos en los productos o servicios de la

⁵⁵ Argandoña (1999).

⁵⁶ La principal diferencia entre una donación política y un acto de corrupción es que la primera se puede hacer pública y el segundo no.

- empresa, publicidad en favor del partido, uso de locales de la empresa, etc.
- 10) Tener *una actitud proactiva*, no sólo evitando incurrir en conductas ilegales, sino luchando positivamente por erradicar comportamientos corruptos en el sector o en la economía nacional.
 - 11) A menudo, una empresa aislada no puede hacer frente a este tipo de problemas, por lo que deberá *buscar aliados* (otras empresas, sindicatos, medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales, etc.) o llevar el tema a niveles superiores (por ejemplo, asociaciones empresariales o sectoriales).
 - 12) *Autorregular las actuaciones de la empresa* (o del sector) frente a la administración, también en lo que son actividades de representación y *lobby*.
 - 13) Insertar las actuaciones de honradez política de la empresa dentro de *una conducta ética que abarque todas sus actividades y todas las personas* que trabajan en ella o que se relacionan con ella, empezando por la alta dirección y adoptando un compromiso claro y explícito de comportarse siempre de manera legal y moralmente correcta.
 - 14) *Reconocer todos los errores cometidos*, sin encubrirlos; estar dispuestos a corregirlos, a compensar los daños causados por ellos y a adoptar las medidas necesarias para que no vuelvan a ocurrir.
 - 15) *Informar a los directivos y empleados de los peligros relacionados con la financiación política*, y darles los criterios teóricos y prácticos necesarios para que ellos también sean capaces de hacerles frente.
 - 16) *Colaborar*, en lo que sea posible, con los jueces, organismos de control, organizaciones no gubernamentales, etc., en la lucha contra la corrupción política.

Todo esto no garantiza, por supuesto, que las empresas se vean libres de los problemas creados por la corrupción en la financiación de los partidos, pero puede ayudarles muy positivamente. No cabe, en estos casos, adoptar la actitud del que se siente perjudicado pero no está dispuesto a actuar: la mejor defensa es una actitud proactiva de escrupuloso cumplimiento de las reglas legales y éticas.

Bibliografía

- Alemann, U., "The German Case", Transparency International Working Paper, octubre 2000.
- Alexander, H. E., "Comparative Political Finance in the 1980s", Cambridge, 1989.
- Argandoña, A., "Las empresas ante la corrupción", *Papeles de ética, economía y dirección*, nº 4, 1999.
- Argandoña, A., "Sobre la corrupción", *Estudios de Comunicación y Derecho. Homenaje al profesor Manuel Fernández Areal*, Editorial Compostela, Santiago, 2000.
- Argandoña, A., "Algunas tesis sobre los valores", *Revista Empresa y Humanismo*, vol. III, nº 1, 2001.
- Argandoña, A., "Corruption: The Corporate Perspective", *Business Ethics. A European Review*, nº 10, 2 de abril 2001.
- Argandoña, A., "Directivos con valores, empresas con valores", Working Paper IESE nº 1/01, marzo 2001.

- Ariño, G., “Financiación de los partidos: estado de la cuestión”, *Expansión*, 16 de septiembre 1997.
- Blechinger, V., “Corruption Through Political Contributions in Japan”, Transparency International Working Paper, octubre 2000.
- Carney, G., “Conflict of Interest: Legislators, Ministers and Public Officials”, Transparency International Working Paper, 1998.
- “La financiación de los partidos políticos”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.
- Círculo de Economía, “El finançament dels partits polítics”, Barcelona, Círculo de Economía, diciembre 1999.
- Council of Europe, “Trading in Influence and the Illegal Financing of Political Parties”, Council of Europe, Estrasburgo, 2000.
- Crane, E. H., “The Fraud of Campaign Finance Reform”, *Cato Policy Report*, noviembre-diciembre 1999.
- Del Castillo, P., “La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales”, CIS, Madrid, 1985.
- della Porta, D. e Y. Mény, dirs., “Democratie et Corruption en Europe”, La Découverte, París, 1995.
- della Porta, D. y A. Vanucci, “Italy”, Transparency International Working Paper, octubre 2000.
- Fiorentini, G. y S. Peltzman, “The Economics of Organised Crime”, Cambridge University Press, Cambridge, 1995.
- Fiss, O., “The Irony of Free Speech”, Harvard University Press, Boston, 1996
- González-Varas, S., “La financiación de los partidos políticos”, Dykinson, Madrid, 1995.
- Gunlicks, F., “Campaign and Party Finance in North America and Western Europe”, San Francisco, Boulder, Co, 1993
- Heidenheimer, A. J., “The Context of Analysis”, en A. J. Heidenheimer, ed., “Political Corruption: Readings in Comparative Analysis”, Transaction Publishers, New Brunswick, 1970.
- Heidenheimer, A. J., “Perspectives on the Perception of Corruption”, en A. J. Heidenheimer et al, eds., “Political Corruption: A Handbook”, Transaction Publishers, New Brunswick, 1989.
- Heidenheimer, A. J., M. Johnston y V. T. LeVine, “Political Corruption: A Handbook”, Transaction Publishers, New Brunswick, 1989.
- Heywood, P., “Political Corruption”, Blackwell, Oxford, 1997.
- Katz, R. S., “Party Organizations and Finance, en L. Le Duc, R. G. Niemi y P. Norris, eds., “Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective”, Sage, Londres, 1996.
- Moral, M. C., “El control de la financiación de los partidos políticos”, *Revista Española de Control Externo*, I, 3, 1999.
- Pérez López, J. A., “Fundamentos de la dirección de empresas”, Rialp, Madrid, 1993.
- Pérez López, J. A., “Liderazgo y ética en la dirección de empresas. La nueva empresa del siglo XXI”, Deusto, Bilbao, 1998.
- Pope, J., “National Integrity Systems. The TI Source Book”, Transparency International, 1996.
- Pujas, V., “France”, Transparency International Working Paper, octubre 2000.
- Samuelson, P. A. y W. D. Nordhaus, “Economics”, 13ª ed. ,McGraw-Hill, Nueva York, 1989.

- Shugarman, D. P., “Combating Corruption: Regulating the Funding of Political Parties”, presentado a la 8th International Anti-Corruption Conference, Lima, Perú, 7 al 11 de septiembre 1997.
- Sunstein, C., “Democracy and the Problem of Free Speech”, The Free Press, Nueva York, 1993.
- Sunstein, C., “Free Markets and Social Justice”, Oxford University Press, Nueva York, 1997.
- Torres, I., “La financiación de los partidos políticos. Modelo español y alternativas foráneas”, *Cuadernos de Información Económica*, 160, enero-febrero 2001.
- Vanucci, A., “Il Mercato della Corruzione”, Società Aperta, Milán, 1997.
- Villoria, M., “Ética pública y corrupción. Curso de ética administrativa”, Tecnos y Universitat Pompeu Fabra, Madrid, 2000.