

La financiación partidaria en la República Federal Alemana

Omar Handabaka

A FINES DE 1999, la República Federal Alemana se vio sacudida por un terremoto político. El ex canciller Helmut Kohl, jefe de gobierno por dieciséis años, presidente de la Democracia Cristiana alemana por veinticinco años, dirigente que marcó la política exterior alemana con la expansión del proceso de integración europea y con el logro de la reunificación alemana, respetado nacional e internacionalmente por partidarios y no partidarios, reconoció haber recibido, durante varios años, donaciones por un monto total de alrededor de doce millones de marcos (seis millones de euros) y haberlas canalizado al partido en forma secreta y, por lo mismo, no declarada en los informes partidarios anuales.

El incidente se tornó más grave porque Helmut Kohl se negó a dar los nombres de los donantes aduciendo que había dado su palabra de honor: «Sí, he cometido un error, lo reconozco; pero no voy a dar los nombres de los donantes porque he dado mi palabra de honor. Y yo cumplo mi palabra». La violación de la ley era presentada, simplemente, como «un error» y el no dar los nombres de los donantes, como una virtud de caballero. Lo que olvidaba mencionar era que él, como parlamentario y canciller, juró repetidas veces respetar la ley y la Constitución.

Alemania reaccionó, al unísono, indignada ante la flagrante violación de la ley y, sobre todo, ante la actitud arrogante del ex canciller. Incluso los hombres más cercanos a Helmut Kohl durante su gobierno, Wolfgang Schäuble y Norbert Blüm, le insistieron, en forma privada, pública y hasta el cansancio, en que diera a conocer los nombres de los donantes, sin resultado alguno. Norbert Blüm, ex ministro de Trabajo y única persona que acompañó a Helmut Kohl en el gabinete ministerial durante dieciséis años, afirmó en una entrevista: «Con su negativa a mencionar a los donantes, el partido se ve

expuesto a todo tipo de especulaciones ante las que no tenemos forma de defendernos». Todo el partido tomó distancia de Helmut Kohl, llegando a destituirlo del cargo honorífico que tenía mientras no nombrase a los donantes. Por su parte, los electores le quitaron la confianza a la Democracia Cristiana en las siguientes elecciones, revirtiendo la etapa ascendente que vivía el partido en ese momento.

La prensa, en forma exagerada, llegó a hablar del fin de la democracia. Decimos con exageración porque, ante el descubrimiento y la investigación del escándalo, tanto la actitud de los dirigentes como de las bases del partido, así como la presión de la opinión pública y de la prensa fueron muestra ejemplar del buen funcionamiento del sistema democrático y de su capacidad para superar esta crisis.

Este escándalo motivó, una vez más, la discusión entre periodistas, politólogos, juristas y políticos sobre la financiación partidaria en Alemania. Nada nuevo, ya que, con una constancia y regularidad únicas en el mundo, la financiación partidaria es uno de los temas más presentes en la historia legislativa y política de la República Federal Alemana.

1. LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Un sistema democrático consta de instituciones y procesos a través de los cuales el pueblo puede influir en la toma de decisiones. En un sistema parlamentario, sus estructuras básicas son las elecciones y el Parlamento o los parlamentos. La utilización eficaz de estas estructuras sería apenas posible sin la participación de los partidos políticos.

Los partidos políticos toman en cuenta los intereses y las convicciones de los diferentes grupos de la sociedad y, como organizaciones especializadas, las sopesan para formular políticas concretas para hacerlos prevalecer en los procesos institucionalizados con el objetivo de buscar el bienestar general.

Se puede decir que, en la mayoría de los países de Occidente, la democracia moderna se basa en los partidos como unidades de acción política. La experiencia nos enseña que un sistema democrático sin partidos políticos es incapaz de sobrevivir, ellos le dan al pueblo capacidad de acción y le permiten representar sus intereses.

En Alemania, la segunda mitad del siglo XIX estuvo marcada por la presencia de los partidos en la vida social y política; sin embargo, su posición jurídica frente al Estado era bastante endeble. Una muestra de esta situación es la prohibición sistemática del Partido Social Demócrata decretada, durante años, por el canciller Otto Bismarck. Ya en el siglo XX, a pesar de que los partidos políticos siguieron desempeñando un papel importante en la vida política alemana, la Constitución de la República de Weimar no los mencionaba en ningún pasaje. Ese desfase entre la Constitución escrita y la realidad se quiso corregir en la Constitución de 1949.

Como vimos en el artículo sobre el sistema político alemán,¹ la Constitución alemana nace, fundamentalmente, de la experiencia de la República de Weimar y su fracaso. Son los problemas de la República de Weimar los que explican que la nueva Constitución otorgue un importante lugar a los partidos políticos que deberían ser una de las columnas del nuevo Estado. Es así que la nueva Constitución destaca su posición frente a otras organizaciones o asociaciones. Los partidos tienen para la Constitución relevancia social, política y jurídica.

En una de sus sentencias, el Tribunal Constitucional afirma que los partidos políticos constituyen «uno de los factores de integración en el Estado». Son organizaciones necesarias para darle, de una parte, capacidad de manobra a los ciudadanos y, de otra parte, asegurar que el aparato estatal permanezca permeable a la voluntad popular. Por eso el reconocimiento del papel de los partidos en el artículo 21º de la Constitución es una apreciación realista.

En Alemania son considerados partidos políticos aquellos grupos que corresponden a la siguiente definición:

Los partidos son Asociaciones de ciudadanos, que permanentemente o por largo tiempo influyen en la formación de la voluntad política tanto en la Federación como en los Länder y que quieren representar al pueblo en el Parlamento Federal como en los parlamentos de los Länder...

Una Asociación pierde su estatus de Partido si no ha participado durante seis años en una elección del Parlamento Federal o de algún parlamento de un Land.

1. En el número anterior de la revista *Elecciones* presento y hago un análisis del sistema político alemán. Es recomendable la lectura del capítulo sobre el sistema de partidos políticos.

Miembros de un Partido pueden ser sólo personas naturales y las Asociaciones políticas no son partidos políticos si la mayoría de sus miembros o de la Directiva son extranjeros.²

La sociedad es exigente con los partidos políticos, con justa razón, pues les ha dado el encargo de representar sus intereses y ha depositado en ellos su confianza. Así, la sociedad espera de sus dirigentes que sean personas preparadas, que se dediquen de lleno a su trabajo, que brinden ideas nuevas, innovadoras y eficientes y que los proyectos que lleven a cabo sean exitosos.

La ley alemana les asigna, entre otras, estas funciones:

- influir sobre la formación de la opinión pública
- estimular y profundizar la formación política
- promover la participación activa de los ciudadanos en la vida política
- seleccionar, formar y preparar ciudadanos capaces de asumir responsabilidades públicas
- participar con listas de candidatos en las elecciones de la Federación, los Länder y los municipios
- influir en el desarrollo político en los gobiernos y parlamentos³

Es decir, los partidos se deben preparar tanto para gobernar como para hacer oposición pues, finalmente, lo que se espera y exige es que las decisiones que impulsen sean las mejores. La sociedad no sólo espera, sino que exige que los partidos políticos cumplan con sus responsabilidades de la mejor manera posible. Esta profesionalización y especialización exigida tiene un costo que hay que financiar.

2. LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS

Las formas más conocidas y practicadas de financiar estos costos son, en los diferentes países, los aportes de los miembros del partido y las donaciones. La financiación estatal es relativamente nueva y poco establecida en la mayoría de los casos.

2. Ver Ley de Partidos Políticos, § 2 (1) (2) (3).

3. Ver Ley de Partidos Políticos, § 1 (2).

Cuotas partidarias

Es el pago regular, como expresión de identificación, de una suma de dinero y es la forma originaria para financiar el trabajo de los partidos políticos. Desde el punto de vista de la teoría democrática, estas cuotas no representan ningún problema. Para los partidos de izquierda, como partidos de masas, las cuotas partidarias tuvieron un papel fundamental en el siglo XX, mucho más importante que en los partidos conservadores.

Donaciones

En sí, las donaciones son una forma de participación política. El peligro radica en que, por necesidad financiera, los partidos pueden consentir la incursión de influencias ilegítimas que logren determinar, por su aporte, las decisiones políticas. A lo que hay que agregar que las donaciones, en sí, traen un problema: el desconocimiento del motivo del donante. Las donaciones pueden ser de distinto tipo:

1. De personas que, a pesar de su simpatía, no quieren ingresar al partido y donan pequeñas sumas de dinero que se parecen a las sumas de un afiliado al partido, por lo que no son problemáticas. Estas donaciones son una muestra de aprobación y de apoyo a los lineamientos y política de un partido y, en principio, se considera estos aportes en el mismo nivel del trabajo voluntario en el partido.
2. Hay donaciones que pueden ser consideradas de término medio: aquellas que no son tan pequeñas como las cuotas partidarias ni tan grandes como para crear dependencias. Un primer caso son las personas naturales con vocación filantrópica que donan cantidades de dinero considerables sin esperar nada a cambio, esta sí es una motivación válida. En un segundo caso las donaciones no están motivadas por favores concretos, por necesidades de corto plazo, sino que se trata de «conseguir un acceso, de abrir una puerta». Este tipo de donaciones no sólo se hacen a los partidos políticos cercanos en lo ideológico, con los que se simpatiza, sino también con los que no lo son. Se espera que el político, agradecido, recuerde al donante y su donación en algún momento. En Alemania ha pasado a la historia una frase que describe este tipo de donaciones: «Pflüge der politischen Landschaft» («Cultivo del paisaje político»).

3. Donaciones elevadas que, por lo general, son hechas por empresas y se consideran problemáticas por la dependencia que se puede producir de los partidos con respecto a los donantes. Es innegable que el empresariado siempre cultiva relaciones con la política, porque los que ejercen el poder toman decisiones disponiendo de la capacidad de compra del Estado, distribuyendo recursos y legislando en pro o en contra de sus intereses. Estas donaciones empresariales invitan a preguntar si la empresa está haciendo un gasto o una inversión. Empresas que, constantemente, buscan vender lo más posible—incluso a cualquier precio— y gastar lo menos posible, sobre todo en salarios, donan cantidades significativas a los partidos políticos. El desconocimiento de la motivación final del donante invita a la especulación, a la sospecha, y es difícil creer que las grandes empresas efectúen un gasto y no una inversión.

Financiación estatal

La financiación partidaria estatal se establece en las democracias occidentales entre la mitad de las décadas de 1960 y 1970. Alemania tuvo un papel pionero ya que fue la primera nación industrializada, y el primer país europeo, que, en 1959, se decidió por la financiación estatal a los partidos.

La primera razón para la financiación estatal está en la imposibilidad de éstos de contar con una base financiera suficiente para cumplir tanto con las funciones que la ley les asigna como con las exigencias de la sociedad. Las cuotas partidarias no alcanzan y las donaciones son inciertas e irregulares, salvo en época de elecciones. Se trata de asegurar que la función de los partidos políticos se cumpla con un mínimo de condiciones favorables que hagan posible que las convicciones y los intereses de los ciudadanos lleguen a expresarse en el proceso de toma de las decisiones políticas.

Hay que tener en cuenta, por un lado, la profesionalización de los partidos, sus complejas tareas y su institucionalización; y, por el otro, que en la actualidad los partidos políticos alemanes más importantes tienen oficinas en todos los distritos electorales, lo que representa elevados costos de personal, en gastos corrientes y para el uso de medios.

Otra razón para la financiación estatal es el papel que les otorga el Estado a los partidos. En el sistema parlamentario, los partidos constituyen una de las condiciones previas para su funcionamiento. Un Estado que, en

su Constitución, reconoce que uno de los pilares del sistema político son los partidos políticos asume una corresponsabilidad con su funcionamiento. El artículo constitucional sobre los partidos políticos⁴ representa no sólo un derecho de los partidos y de sus miembros a la fundación de partidos y a su actividad política, sino que constituye una garantía institucional para el sistema de partidos. Es una garantía de funcionamiento del Estado que debe asumir su parte para asegurar el cumplimiento de las funciones de los partidos y optimizar las condiciones básicas de su funcionamiento. El sistema de partidos es una tarea del Estado democrático.

Y, finalmente, una financiación estatal es conveniente, por lo menos en parte, para evitar que, desde un inicio, los intereses y convicciones de los ciudadanos con mayores ingresos participen en la competencia política con una enorme ventaja frente a los intereses y convicciones de aquellos con menores ingresos. Se debe reconocer un apoyo financiero estatal porque así gana la política en independencia frente al poder del dinero, y se asegura igualdad de posibilidades para todos los ciudadanos y para los nuevos partidos.

3. LEGISLACIÓN SOBRE FINANCIACIÓN ESTATAL PARTIDARIA

Las normas legales sobre financiación partidaria vigentes en la actualidad son el producto de un largo proceso de más de cuarenta y cinco años de «ensayo y error». Se puede decir que el desarrollo de la legislación sobre financiación partidaria ha sido la historia de un enfrentamiento constante entre los partidos políticos y el Tribunal Constitucional. Sus sentencias han sido aceptadas por los partidos políticos con fastidio por haberse visto obligados a hacer las correcciones necesarias.

El que ya sean varias las generaciones de políticos y jueces que han pasado por estas luchas ha influido para que, en estos años, las posiciones de los

4. Artículo 21º sobre partidos políticos:

(1) Los partidos participan en la formación de la voluntad política del pueblo. Su fundación es libre. Su organización interna debe responder a los principios democráticos. Los partidos deberán dar cuenta públicamente de la procedencia y uso de sus recursos, así como de su patrimonio.

(2) Los partidos que por sus fines o por el comportamiento de sus adherentes tiendan a desvirtuar o eliminar el régimen fundamental de libertad y democracia, o a poner en peligro la existencia de la República Federal de Alemania, son inconstitucionales. Sobre la constitucionalidad decidirá la Corte Constitucional Federal.

(3) La regulación se hará por leyes federales.

partidos y de los jueces del Tribunal Constitucional no hayan estado libres de contradicciones.

Esta confrontación tuvo su propia dinámica y en ella, sin lugar a dudas, el actor más importante ha sido el Tribunal Constitucional. Sin las decisiones de este tribunal, los partidos no habrían tomado, desde 1960, la iniciativa en el tema de la financiación partidaria. Ante cada cambio en la ley de partidos siguió una denuncia ante el Tribunal Constitucional⁵ y, en seguida, nuevos cambios en la ley, tras lo cual no se hacía esperar una nueva denuncia ante el Tribunal Constitucional.

El Tribunal Constitucional asumió un papel opositor, tan indispensable en toda democracia, frente al cártel que habían formado los partidos políticos. Es así como los partidos más importantes redactaban las leyes de acuerdo a sus necesidades, por lo que, en todas las leyes promulgadas, buscaron aumentar la financiación estatal y/o dar más facilidades a las donaciones ligadas a la industria y al comercio, otorgándoles la facultad de ser deducibles del pago de impuesto.

En contraposición, el tribunal limitó la financiación estatal y reguló las donaciones, tanto de personas privadas como jurídicas, desmontando de esta manera sistemas de financiación que agudizaban la desigualdad financiera existente y que, finalmente, hubieran aniquilado toda posibilidad de competir para los nuevos y pequeños partidos.

Los principales conflictos fueron por:

- deducciones de impuestos por las cuotas de los miembros de los partidos y donaciones
- volumen del apoyo estatal a los partidos
- porcentaje mínimo de votos obtenidos para obtener apoyo estatal
- manera de concretar el principio de transparencia

El Partido Social Demócrata y Los Verdes fueron los que impulsaron las denuncias en el Tribunal Constitucional contra los privilegios tributarios para donaciones; y los partidos pequeños lo hicieron sobre las reglas de repartición del dinero estatal.

5. La única excepción ocurrió en 1967, después de los nuevos cambios a la ley no hubo denuncias ante el Tribunal Constitucional. Los denunciantes fueron partidos pequeños que se veían perjudicados con la legislación, sobre todo el partido Los Verdes en las décadas de 1980 y 1990. Asimismo efectuaron denuncias, entre otros, los gobiernos de los Länder.

A continuación presentaremos un resumen de los hechos y de los argumentos de los últimos cincuenta años.

Cronología

1954-1957

Se inicia la financiación partidaria estatal de forma indirecta. Se autoriza deducir del pago de impuestos donaciones de un monto de hasta el 5% de los ingresos de una persona natural, y 2% del *total de ventas* de una empresa. La principal motivación estuvo en el mal momento financiero que atravesaba la Democracia Cristiana. Mientras que el SPD, como partido de masas, tenía la ventaja de tener una base financiera sólida gracias a las cuotas de sus miembros.

1958

El gobierno del Land Hessen protesta frente al Tribunal Constitucional por la deducción de impuestos de las grandes donaciones que permite a las personas de mayores ingresos un poder de influencia más alto que el de las personas de menores ingresos. El tribunal encuentra esta medida anticonstitucional porque atenta contra la igualdad de posibilidades de los ciudadanos y de los partidos. Además, favorece a los partidos cercanos a los sectores altos. La desigualdad ya existente se agudiza con esta ley, lo que no guarda armonía con la Constitución. Desaparecen las deducciones de impuestos por donaciones y por cuotas partidarias.

1959-1964

Se inicia la financiación partidaria estatal directa. La mayoría en el Parlamento Federal acordó, en 1959, poner a disposición de los partidos políticos cinco millones de marcos para fomentar la formación política. Esta financiación general fue aumentada, en 1962, a quince millones y, en 1964, a 38 millones.

1966

El Tribunal Constitucional prohíbe la financiación general de los partidos pero, en su fallo, permite la reposición de los gastos de campaña.

1967

La ley de partidos de 1967 asegura la reposición de los gastos de campaña, a razón de 2,5 marcos (DM) por elector. Las cuotas partidarias y las donaciones

se pueden deducir del pago de impuestos, hasta un monto de seiscientos marcos por persona por año. Los partidos están obligados a publicar el monto de las donaciones a partir de veinte mil marcos, con nombre y dirección del donante.

1974

Se aumenta la reposición de gastos de campaña a 3,50 marcos por elector.

1983

Después del escándalo con donaciones ilegales, el presidente Federal convoca a una comisión de especialistas. En esa época los partidos políticos atravesaban por enormes dificultades económicas y argumentaban no poder cumplir con sus tareas por la escasez de recursos económicos. La comisión de especialistas convocada recomienda aceptar la posibilidad de grandes donaciones. Es así como se producen cambios: se aumenta a cinco marcos el reembolso de los costos de campaña por elector; y las donaciones de hasta el 5% de los ingresos de una persona natural, y hasta el 2% del total *de los sueldos y salarios* de una empresa, podrían ser deducidas del pago de impuestos. Se impone la «mentalidad de la rebaja»: mientras más grande sea la deducción de impuestos, mayor será la donación.

El Tribunal Constitucional encuentra que estas medidas lesionan nuevamente la igualdad de posibilidades mencionada en 1958; por eso se buscó un mecanismo muy complicado para solucionar la desigualdad que se crearía: los partidos que no recibiesen grandes donaciones recibirían una compensación del Estado.

1986

El Tribunal Constitucional determina que se podría deducir del pago de impuestos donaciones hasta por un monto de cien mil marcos.

1988

Se reducen los montos de 1983 y se estipula en la ley que las donaciones por un monto de hasta sesenta mil marcos se pueden deducir del pago de impuestos. Además, se publicará el monto de la donación y el nombre y dirección del donante a partir de cuarenta mil marcos. (El interés de los partidos por aumentar la suma de donación a declarar de veinte a cuarenta mil marcos se debe a que los donantes esperan y exigen discreción y anonimato.)

1992-1994

Importante sentencia del Tribunal Constitucional que significó un punto de quiebre. Casi todo el sistema de financiación partidaria fue declarado inconstitucional. Los jueces permiten, de manera expresa, una financiación general de los partidos. Es la oportunidad para iniciar nuevos rumbos.

La ley de 1994 significó una nueva forma de calcular la financiación partidaria:

- Como muestra del apoyo de la sociedad a los partidos y de la presencia de éstos en la sociedad no sólo se tomará en cuenta los votos obtenidos por el partido, sino también los aportes de los ciudadanos (tanto en cuotas partidarias como en donaciones) para el cálculo de la financiación partidaria estatal. Así, si el partido consigue más cuotas partidarias, más donaciones y más votos, mayor será también el apoyo financiero del Estado.
- El Tribunal Constitucional sentenció que la deducción de donaciones del pago de impuestos no es problemática en sí, si el mayor número de ciudadanos pueden hacer uso de ella; pero el límite de sesenta mil marcos para la deducción de impuestos era un monto muy alto porque un ciudadano con ingresos promedio no está en condiciones de hacer donaciones de tal volumen.
- Se reduce nuevamente el límite para la declaración obligatoria de donaciones a veinte mil marcos. Las donaciones a partir de ese monto se tienen que hacer públicas con nombre y dirección del donante.
- El Estado estimulará las pequeñas donaciones privadas hasta un monto de seis mil marcos; en ese caso, por cada marco recibido en calidad de donación, el Estado concederá cincuenta centavos más.
- Se fija un límite absoluto pues el Estado no pagará, en ningún caso, más de 230 millones de marcos a todos los partidos por financiación estatal.
- Las personas jurídicas no pueden deducir de sus impuestos las donaciones hechas a los partidos.

Con estos cambios en la ley de partidos se busca favorecer, en primer lugar, a los ciudadanos de ingresos promedio que apoyan a su partido dándoles la posibilidad de deducir de impuestos sus donaciones. En segundo lugar, se busca que los partidos abandonen su destacado interés por las grandes donaciones y que se vean motivados a recolectar donaciones de montos

menores para recibir un 50% más del Estado. Y, finalmente, las grandes empresas ya no tienen aliciente para donar, ya que no pueden deducir sus donaciones de impuestos y, a partir de veinte mil marcos, tendrían que publicar su nombre.

1999

Se aumenta el límite absoluto de la financiación partidaria estatal a 245 millones de marcos.

UN PRIMER PUNTO DE REFLEXIÓN frente a estos cincuenta años de financiación estatal en Alemania es que la regulación jurídica de los partidos políticos, sus funciones y financiamiento es imprescindible. El objetivo de la regulación estatal consiste en asegurar el correcto cumplimiento de las funciones de los partidos. El sistema político debe viabilizar que los ciudadanos, sin importar sus desigualdades de hecho, puedan participar e influir libremente y con igualdad de oportunidades, a través de los partidos, en la política.

Para entender la evolución de la financiación partidaria alemana resulta central la segunda sentencia del Tribunal Constitucional. Para garantizar la libertad de acción de los partidos se había dispuesto, en el presupuesto federal del año 1959, que el Estado financie a los partidos políticos. El Tribunal Constitucional encontró, en aquella oportunidad, anticonstitucional esta financiación general y permanente de los partidos por el Estado pues no sería compatible con el principio democrático de la libre y abierta formación de opinión y voluntad política frente a los órganos del Estado. Los partidos, a pesar de su reconocimiento constitucional, son grupos que compiten libremente, que actúan con fuerza propia y son independientes del Estado, por lo que terminó prohibiendo la asistencia financiera permanente de los partidos como tarea del Estado. Sin embargo, el tribunal encontró admisible que se financien los gastos propios de la campaña electoral con recursos del Estado.

Esta sentencia de 1966, prohibiendo totalmente la financiación «en general» de los partidos políticos y afirmando que la única posibilidad de recibir apoyo financiero del Estado era por reposición de los gastos de campaña, provocó la inestabilidad del sistema de partidos. Por una parte, era imposible cumplir con las funciones exigidas por la ley con donaciones restringidas y, por la otra, ¿cómo se puede determinar en qué casos los gastos son para una campaña electoral y en cuáles para la formación de la opinión política

popular? Ambas tareas propias de los partidos políticos se cumplen en debates en los medios de comunicación, en asociaciones y mítines políticos, entre otros. Y las demás actividades ¿eran parte de la campaña electoral o parte del trabajo diario, permanente?, ¿y los costos fijos, de infraestructura y de comunicación? Y, en último lugar, ¿cómo se podría controlar todo esto?

La tesis nada realista que sostenía que la financiación estatal de los partidos tenía que servir exclusivamente para preparar elecciones se corregiría recién en 1992. El Tribunal Constitucional autorizó que las actividades políticas generales fuesen financiadas por el Estado. Para eso estableció tres condiciones:

- La financiación propia de los partidos tiene que tener prioridad frente a la financiación estatal.
- No está permitido que el dinero estatal sobrepase los ingresos obtenidos por el propio partido (límite relativo).
- Los desembolsos estatales no deben ser ilimitados sino que están limitados al promedio de los desembolsos estatales del período 1989-1992 (límite absoluto).

Estos cambios en la legislación trajeron como consecuencia saludables cambios en la estructura de los partidos. En primer lugar, el establecimiento de nuevos cargos y responsables de atender el área de donaciones en las oficinas centrales de los partidos más importantes. En segundo lugar, la reorganización de los partidos teniendo como meta la captación de pequeñas donaciones de la mayor cantidad de miembros, lo que significó buscar y encontrar nuevas vías de comunicación con las bases con un nuevo grado de intensidad.

4. BASES DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN PARTIDARIA

Publicación de las finanzas partidarias

La publicación de las finanzas partidarias es el instrumento central de transparencia y regulación del sistema de financiación partidaria. En Alemania existen razones históricas para que esto sea así. El flujo de dinero de poderosos grupos industriales al Partido Nacional Socialista de Hitler facilitó su ascensión al poder en 1933. Con el fin de que en el futuro no se repitiera este fenómeno, la Constitución no sólo estableció un papel primordial para los partidos en el sistema democrático sino que, entre otras cosas, exige de

éstos que se orienten por los principios democráticos y que rindan cuentas de sus ingresos, gastos y patrimonio, sobre todo sobre la procedencia de sus recursos.

Esta obligación de exponer su situación financiera constituye el instrumento central de la legislación alemana para la lucha contra los peligros de la financiación partidaria privada. Con esta difusión se espera impedir un traslado irrestricto del poder financiero al poder político, permitir que los ciudadanos controlen a los partidos y mostrar la posible existencia de dependencias financieras. Si el ciudadano conoce cómo es financiado un partido, se puede preguntar, ante todo, si este partido está «en deuda» con el donante, si está libre para defender otros intereses y, finalmente, si está en la capacidad de tomar decisiones por el bienestar común. Con esta obligación es posible el control y se dificulta que los partidos tengan cajas ilegales.

Los partidos reciben dinero estatal siempre y cuando cumplan con las funciones que deben ejercer y con las exigencias de la Constitución y la ley. La presentación de los informes al presidente del Parlamento Federal, en orden y en la fecha indicada, es la condición previa para el cálculo de la financiación estatal y su correspondiente pago. Si el presidente del Parlamento Federal descubre o reconoce fallas graves en el informe, no debe de tomar en cuenta a dicho partido para el cálculo y entrega del dinero del Estado. La ley es tajante y no existe margen a su interpretación.

Regulación de las donaciones particulares

Ante todo se prohíbe las donaciones de origen extranjero para que la política nacional no pueda ser dirigida por poderes extraños. Un tema de discusión es la prohibición de donaciones de las personas jurídicas. Los argumentos a favor de una prohibición de estas donaciones se basan en la igualdad de oportunidades, ya que se privilegia a personas que disponen tanto de su patrimonio personal como del patrimonio de organizaciones, lo que hace que su capacidad de influir en la política sea inmensamente mayor. Este punto de vista es reforzado porque las personas jurídicas no tienen derecho a elegir y los partidos son asociaciones de ciudadanos y no de organizaciones.

No existe ninguna prohibición para las donaciones de personas jurídicas ni límites para éstas. Lo que sí existe es la obligación de publicar las grandes donaciones. Otra posibilidad, puesta en práctica en otros países, sería limitar

los gastos de los partidos, lo que no ha dado los resultados esperados por la imposibilidad de controlarlos efectivamente.

Independencia frente al Estado, a pesar de la financiación estatal

Todo apoyo financiero trae el peligro de la sujeción y la dependencia. El principal objetivo de la financiación estatal es, precisamente, evitar la sujeción y la dependencia frente a grupos financieros o de otro tipo. Pero este peligro también existe frente al Estado. Por eso la financiación partidaria no debe llevar a los partidos a depender del Estado lo que, en la práctica, significaría una dependencia frente a las fuerzas políticas que se encuentran en el poder. De allí la necesidad de organizar la financiación estatal de tal manera que se excluya la posibilidad de abuso político. Para conseguirlo, el volumen del apoyo se debe establecer mediante criterios fijados con claridad y evitar todo tipo de interpretaciones discrecionales.

Limitación de la financiación estatal

Tan importante como la financiación estatal de los partidos es su limitación. Las principales funciones de los partidos sólo se pueden cumplir a cabalidad si éstos permanecen ligados, pendientes, de sus bases. Si la financiación estatal es muy amplia y alcanza una escala que cubra completamente las necesidades financieras de los partidos, éstos podrían tener una vida adormecida, introvertida, y desconectarse de sus bases.

Por lo mismo es muy importante que los ingresos de los partidos sean cubiertos sólo en parte por la financiación estatal, y el resto lo tengan que recolectar de los ciudadanos a quienes representan. Su necesidad financiera mantiene al partido cercano a sus bases. El derecho alemán determina que los partidos, como máximo, obtendrán la mitad de sus ingresos del Estado, lo que se conoce como límite relativo de la financiación estatal.

Igualdad de oportunidades

La mayoría de las sentencias sobre financiación partidaria del Tribunal Constitucional se sustentan en el principio de la igualdad de oportunidades. Este principio es importante, primero, porque todos los ciudadanos deben tener la misma posibilidad de participar en los procesos de decisión estatal sin depender de su fortuna, formación o estatus.

Segundo, porque la actividad de los partidos en el sistema político está marcada por la competencia, cuyas bondades sólo se dejan sentir cuando se tiene como condición previa la igualdad de condiciones y posibilidades de participación.

Y, tercero, porque la igualdad de oportunidades tiene el carácter de una regla política inteligente y justa. Si el Estado exige de todos los ciudadanos respeto y obediencia frente a la ley, esta exigencia sólo se puede sostener si en el proceso democrático de elaboración de estas leyes todos los ciudadanos tienen la misma posibilidad de participar. Así, la igualdad de oportunidades no es sólo una exigencia abstracta de justicia, sino que corresponde a la situación real de las exigencias de determinación propias de los ciudadanos (Morlok, 2002, 429-430).

Democracia interna

Sobre las finanzas de un partido se tiene que decidir en gremios que hayan sido democráticamente elegidos. La democracia interna incluye también las decisiones financieras. Cuentas sobre las que sólo un pequeño grupo conoce y dispone son un instrumento de poder ilegal. Por eso, todos los miembros del partido tienen que tener acceso a información referente a las finanzas de su partido.

5. LA FINANCIACIÓN PARTIDARIA EN LA LEY VIGENTE

En la actualidad las bases de la financiación de los partidos políticos son claras.⁶ Por un lado, están los aportes privados, sea de los miembros del partido o de la sociedad, en forma de donaciones. Por otro lado, el apoyo estatal se sostiene en dos columnas: en el éxito de los partidos en las elecciones y en el éxito en la recolección de donaciones.

La financiación estatal es directa e indirecta. La financiación directa es el pago que hace el Estado a los partidos de acuerdo al informe financiero anual, y la indirecta se refiere a los impuestos que el Estado deja de recibir por las deducciones a las que tienen derecho las personas naturales que han hecho donaciones a los partidos políticos.

6. Ley de Partidos Políticos de 28 de junio de 2002. Esta ley entra en vigencia en tres fases. La primera fase el 1 de julio de 2002, la segunda el 1 de enero de 2003, y la última fase comienza el 1 de enero de 2005.

Regulación de las donaciones

Las pequeñas donaciones son alentadas permanentemente por el Estado. La persona que done hasta 1.534 euros por año puede deducir el monto del pago de sus impuestos.

El partido recibe del Estado 0,38 por cada euro donado. Las donaciones de hasta € 3.300, por persona y por año, son tenidas en cuenta para tal cálculo. Así, cuando una persona dona € 3.300 en un año, ayuda a que el partido reciba € 1.254 del Estado como bonificación.

Las donaciones mayores a los diez mil euros tienen que ser declaradas en el informe anual, detallando nombre y dirección del donante y el total de los aportes del año.

Las donaciones de personas jurídicas no tienen la posibilidad de ser deducidas de impuestos y los partidos no reciben ninguna bonificación por ellas.

Para las donaciones mayores a cincuenta mil euros, los partidos no deben esperar hasta el informe de fin de año para darlas a conocer sino que deben ser comunicadas *inmediatamente* al presidente del Parlamento Federal, quien en seguida las hará públicas.

Las donaciones en efectivo son permitidas hasta un monto de mil euros.⁷

Cofinanciación del Estado

Hasta los primeros cuatro millones de votos, el Estado paga a los partidos 0,85 euros por voto. A partir de ese límite se pagará 0,70 euros por voto.

¿Qué partidos tienen derecho a este pago? No sólo tienen derecho a este pago los partidos que estén representados en el Parlamento, sino también aquellos que, aun sin alcanzar representación alguna, hayan logrado un porcentaje mínimo. Para las elecciones al Parlamento Federal y para el Parlamento Europeo se exige el 0,5% de los votos para recibir este pago. En el caso de las elecciones al Parlamento de un Land se exige el 1%.⁸

7. Se desestimó prohibir las donaciones en efectivo debido a que numerosos partidos recolectan pequeñas donaciones en muchas de sus actividades partidarias. Estas pequeñas colectas representan un ingreso importante para las oficinas de los partidos en ciudades y pueblos pequeños.

8. Este es el único punto que entrará en vigencia el 1 enero de 2005. Se exigirá que un partido alcance 5% de los votos en las elecciones del Parlamento de un Land, o que consiga 1% en tres de las últimas elecciones, respectivamente.

Por el límite relativo de la financiación estatal, el derecho a las subvenciones estatales de un partido se reduce si el partido no recolecta, por lo menos, la misma cantidad de donaciones privadas que el monto por recibir del Estado. Esos límites impiden que los partidos, en general, reciban dinero del Estado en forma ilimitada y que se vuelvan dependientes del Estado.

Más allá de este límite, existe el límite absoluto de la financiación estatal que consiste en que el apoyo financiero del Estado a todos los partidos juntos no será, en ningún caso, mayor de 130 millones de euros por año.

El presidente de la Oficina Federal de Estadística determinará la inflación registrada para los cambios en la financiación partidaria estatal.

Informe anual de las finanzas partidarias de los partidos políticos

Desde el año 2003, las decisiones del presidente del Parlamento con respecto al cálculo de la cantidad a pagar por el Estado y el pago en sí son supervisados por el Tribunal Federal de Cuentas, órgano supremo federal competente de fiscalización pública.

Las exigencias para la rendición de las cuentas públicas de los partidos son más estrictas. Cada informe tiene que ser firmado por el correspondiente presidente del partido, sea a nivel federal o a nivel de Land. Se estipula claramente que la presidencia del partido en estos niveles es la responsable.

Antes de ser presentado el informe al presidente del Parlamento Federal, éste debe ser discutido con el comité directivo. Además, se exige que el informe sea también firmado por un miembro elegido en el congreso del partido. Ambas medidas ayudan al control interno y dificultan los actos dolosos.

El informe tiene que ser supervisado por un auditor.

La ley exige que los recibos, libros y balances en los que se basa el informe anual se archiven durante diez años.

Sanciones

Si el presidente del Parlamento Federal encuentra indicios de que los datos presentados por un partido son incorrectos, dará oportunidad al partido para absolver las objeciones por medio de su contador y/o auditor. Si se mantienen

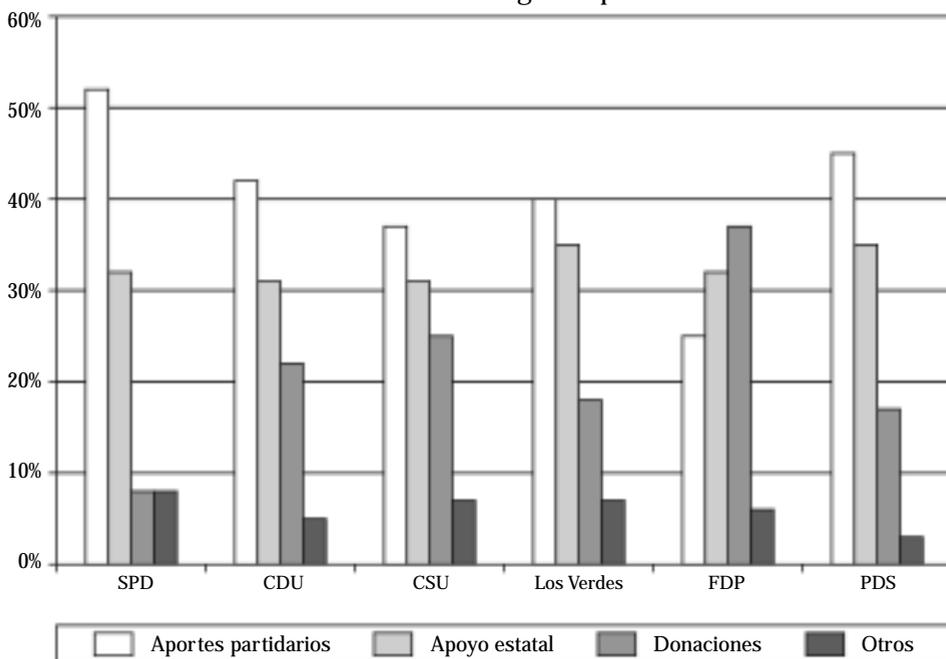
las dudas, el presidente del Parlamento Federal consultará a un nuevo auditor. En caso de que se confirmen los errores, el *partido pagará el doble del monto incorrectamente presentado*.

Si los partidos recibiesen donaciones ilegalmente, es decir no registradas inmediatamente, *deberán pagar como sanción el triple del monto de la donación ilegal*.

6. ESTRUCTURA FINANCIERA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ALEMANES

A diferencia de las décadas de 1960 y 1970, las grandes donaciones provenientes de las empresas se han reducido substancialmente y no constituyen más una fuente de financiación dominante. Los constantes intentos de los partidos políticos de cambiar esta tendencia no prosperaron por las decisiones del Tribunal Constitucional y por el debate político, con lo que terminaron con el interés de las grandes empresas.

GRÁFICO 1
2000: estructura de los ingresos partidarios



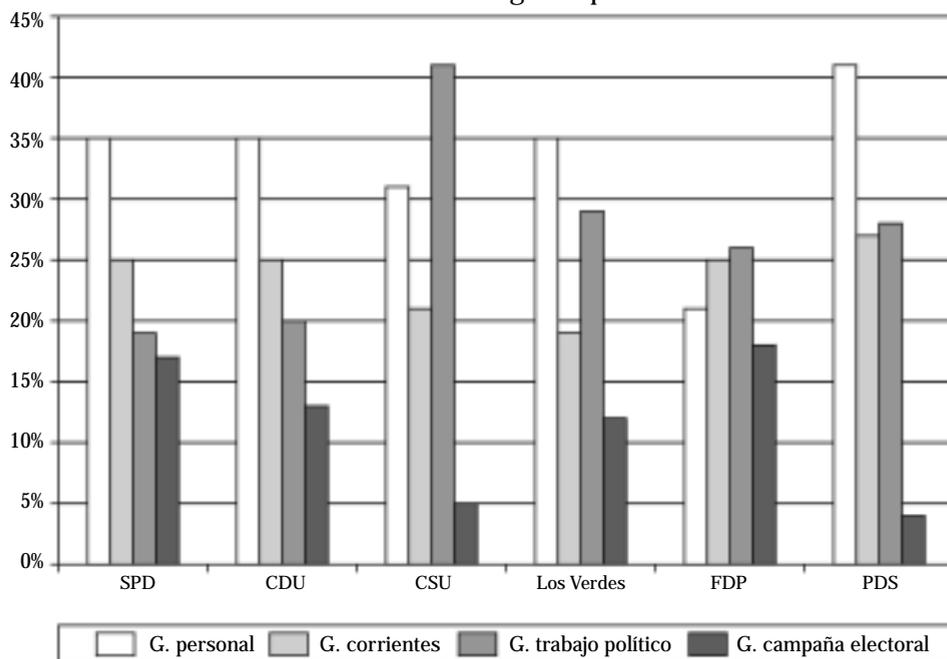
Fuente: Parlamento Federal. Ver también Von Alemann, 2003, 94.

En el gráfico 1 se aprecia que en los partidos con una ideología más de derecha (FDP, CSU) las donaciones tienen un papel más importante, mientras que en los de izquierda (SPD, PDS) lo hacen las cuotas partidarias.

En general, son las cuotas partidarias las que se han establecido como la más importante fuente de ingresos. A fines de la década de 1980 y comienzos de la de 1990, las cuotas partidarias representaban en el SPD: 51%, CDU: 43%, CSU: 30%, FDP: 24%, Los Verdes: 21%, y PDS: 38%. Esta tendencia se ve reafirmada en el año 2000, como se aprecia en el gráfico 1.

Bajo «aportes partidarios» también se toman en cuenta los controvertidos «impuestos partidarios». Por medio de éstos, los partidos obligan a sus representantes en municipios, parlamentos y otras instituciones a dar una parte de su sueldo al partido. Este «impuesto partidario» representa entre el 20 y el 30% de los ingresos por concepto de cuotas partidarias. Gracias a los últimos cambios en la ley, su registro en el informe del partido tiene que ser exacto. Estos datos recién se conocerán a fines de 2004.

GRÁFICO 2
2000: estructura de los gastos partidarios

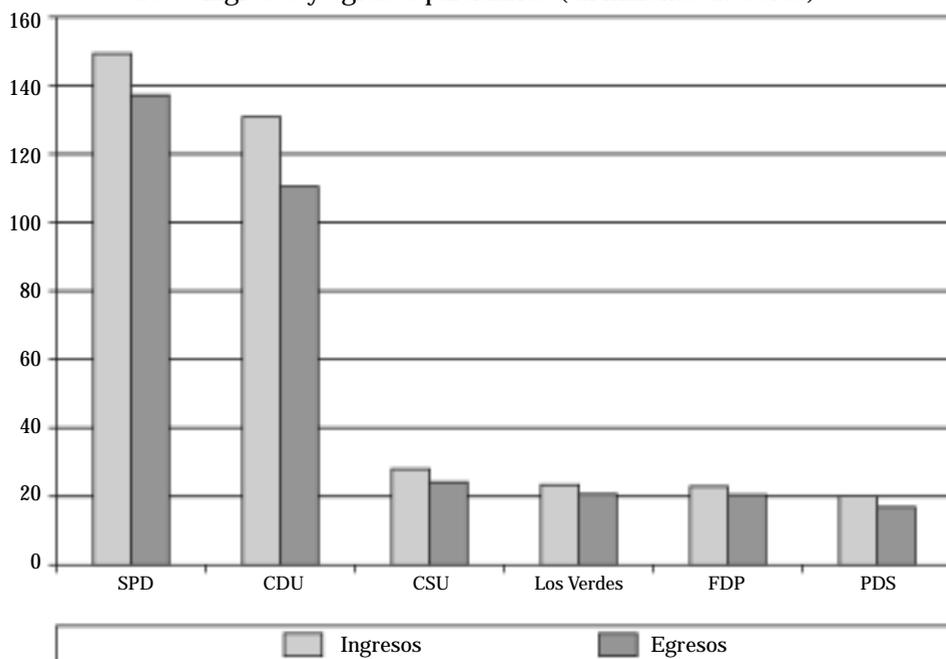


Fuente: Parlamento Federal. Ver también Von Alemann, 2003, 94.

En el gráfico 2 se puede apreciar los enormes costos en personal de los partidos políticos. Éstos basan su trabajo político no sólo en la labor voluntaria de sus afiliados, sino también en los entre seis y ocho empleados por oficina partidaria con los que cuentan. Lo que representa entre dos mil y dos mil quinientos empleados, sin contar con el personal de la oficina central del partido en Berlín.

Ante la pregunta de si los partidos políticos son caros, veamos algunas cifras. En la segunda mitad de la década de 1980 todos los partidos políticos juntos gastaban el equivalente a entre cinco y siete euros por elector; en la década de 1990, esta cantidad estuvo entre los cinco y los ocho y medio euros. Teniendo en cuenta la inflación, los gastos se han mantenido en el mismo nivel. Desde 1984, el monto promedio para cubrir los gastos de los partidos es de medio euro por mes.

GRÁFICO 3
2000: ingresos y egresos partidarios (en millones de euros)



Fuente: Parlamento Federal.

Los 133 millones de euros estipulados como límite absoluto por año para la financiación partidaria son una cantidad razonable considerando la población,

la capacidad económica y la importancia política internacional de Alemania y, con mayor razón, si se tiene en cuenta que los derechos para la transmisión de los partidos de fútbol de la Bundesliga —a través de la televisión estatal— cuestan igual.

La financiación estatal no sólo la reciben los seis más importantes partidos políticos, sino veinte en total. Los catorce partidos restantes son partidos pequeños que intentan estar (o están irregularmente) representados ya sea en los parlamentos de los Länder o en el Parlamento Federal.

CONCLUSIONES

En toda democracia la financiación de los partidos políticos es un tema delicado que conlleva siempre el peligro de crisis. Los dos escándalos, el de comienzos de la década de 1980 y el escándalo de Helmut Kohl, no son los primeros ni serán los últimos. La capacidad de una democracia de enfrentar y superar este tipo de crisis muestra no su debilidad sino, por el contrario, su fortaleza.

Este medio siglo de financiación partidaria ha sido un proceso de aprendizaje. El constante enfrentamiento entre los partidos políticos, a través del Poder Legislativo y el Tribunal Constitucional, ha mostrado el equilibrio de poderes, la dinámica del sistema político y lo delicado que es que los políticos legislen en un asunto propio.

La importancia esencial de los partidos políticos en el sistema político, las exigencias de la sociedad y la profesionalización de la política en un mundo cada vez más complejo implican costos que tienen que ser compartidos por los partidos y el Estado, evitando el peligro de la dependencia económica y asegurando la igualdad de condiciones para participar en política.

Las tendencias que se pueden confirmar con claridad son, en primer lugar, la reducción constante de las donaciones de las grandes empresas y su cada vez menor importancia dentro de la estructura de ingresos de los partidos; en segundo lugar, el que la inmensa mayoría de las donaciones (entre 85 y 90%) a los partidos políticos provienen de personas naturales y son menores a los € 3.300 anuales; y, finalmente, que el aporte del Estado es justo y limitado.

Así, se han alcanzado los objetivos primordiales de la legislación: reducir la influencia de los grandes capitales y contar con un apoyo estatal que provea a los partidos políticos de una base financiera segura para que cumplan con sus funciones sin depender de éste, y que los aportes partidarios y las donaciones pequeñas del mayor número posible de ciudadanos sean la fuente primordial de la financiación partidaria.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

HESELBERGER, Dieter

2003 *Das Grundgesetz. Kommentar für die politische Bildung [La Constitución. Comentario para la formación política]*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

MORLOK, Martin

2000 «Durchsichtige Taschen oder schwarze Koffer? Die rechtliche Regulierung der Parteifinzen und der Fall der CDU» [«¿Bolsa transparente o maletín negro? La justa regulación de la financiación partidaria y el caso de la CDU»]. En: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nº 16 / 13, pp. 6-14, abril.

2002 «Was kümmern den Staat die Parteifinzen? Leitlinien einer Verfassungstheorie der Parteienfinanzierung» [«¿Qué le interesa al Estado las finanzas partidarias? Lineamientos para una teoría de la situación del financiamiento partidario»]. En: *Jahrbuch der Heinrich Heine Universität* (pp. 427-437). Düsseldorf.

NAßMACHER, Karl-Heinz

2002 «Die Kosten der Parteitätigkeit in westlichen Demokratien» [«Los costos de la actuación partidaria en las democracias occidentales»]. En: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Schwerpunktthema: Parteienfinanzierung im internationalen Vergleich [Tema Central: Comparación internacional de la financiación partidaria]*, Nº 1, pp. 7-20.

2003 «Parteienfinanzierung» [«Financiamiento partidario»]. En: U. Andersen & W. Woyke (eds.), *Handwörterbuch des politischen Systems* (pp. 467-471). Opladen: Leske + Budrich.

NICOLAUS, Helmut

2004 *Parteienfinanzierung zwischen Krisen und Krisenbehebung [La financiación partidaria entre las crisis y su superación]*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

RÖMMELE, Andrea

2000 «Parteispenden in der Krise?» [«¿Donaciones partidarias en crisis?»]. En:
Aus Politik und Zeitgeschichte, N° 16 / 13, pp. 23-29, abril.

VON ALEMANN, Ulrich

2003 *Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland [El sistema de partidos de la República Federal Alemana]*. Opladen: Leske + Budrich.