

# El control de la corrupción política en el ámbito de la financiación de los partidos: actores, intereses y estrategias en España y Reino Unido.

*Gloria Martínez Cousinou*

*Doctora en Ciencias Políticas (Mención doctorado europeo)*

---

La financiación de los partidos constituye una de las más importantes zonas de riesgo de corrupción en las democracias consolidadas. La existencia de un vínculo entre los recursos económicos de los que dispone un partido y su capacidad para extender su estructura y hacerse visible ante los ojos del electorado, hace que la financiación se convierta en un recurso muy valioso en la competencia política. De ahí que sea un ámbito muy propicio para el desarrollo de intercambios corruptos.

Desde la teoría institucionalista se deduce la importancia de diseñar mecanismos institucionales de control que promuevan la transparencia del sistema de financiación, reduciendo el riesgo de corrupción en dicho ámbito. La evidencia empírica muestra, no obstante, que la aprobación de tales mecanismos no siempre es considerada una prioridad en la agenda política. Y, cuando sí que lo es, el resultado de tal diseño institucional difícilmente resulta óptimo en términos de control y de transparencia, dejando abierta la posibilidad de que emerjan nuevas formas de comportamiento corrupto que hagan necesario un nuevo diseño institucional más efectivo. Por tanto, lejos de ser algo estático, la configuración del sistema institucional de control de la corrupción en el ámbito de la financiación se convierte en un proceso dinámico. Y puesto que tal diseño afecta principalmente a los partidos políticos, los intereses de estos van a estar muy presentes en la configuración y definitiva aprobación de tales mecanismos de control.

Teniendo en cuenta esto, en esta tesis se analiza la trastienda de las medidas de transparencia atendiendo a los incentivos que tienen los partidos a la hora de promover —o al menos permitir— el control de su acción en un ámbito tan vital para ellos como es el de su propia financiación. En concreto, las preguntas de investigación a las que da respuesta esta tesis son las siguientes: ¿qué incentivos tienen los partidos políticos en un momento dado para diseñar y aprobar leyes de financiación que restrinjan su margen de autonomía a la hora de financiarse? ¿Cómo se desarrolla el proceso de diseño y aprobación de tales leyes? ¿Por qué se producen intentos frustrados de reforma? Y, por último, ¿cuál es el contenido resultante de las leyes aprobadas en términos de transparencia y control? Es decir, ¿contribuyen tales leyes a mejorar el control sobre la financiación de los partidos? Cuestiones todas ellas que no han sido analizadas en

profundidad en la bibliografía existente realizada desde la Ciencia Política y desde la Economía Política, y cuya respuesta, por tanto, constituye un input de gran interés académico.

Para dar respuesta a estas preguntas, se propone un marco analítico basado en la Teoría de la Agencia y en el Neoinstitucionalismo de la Elección Racional. A partir de él se generan, de forma deductiva, tres factores que contribuyen a explicar el proceso de creación y reforma de las leyes de financiación: (1) el interés de los partidos por contar con una buena reputación ante los electores; (2) el interés de cada partido por obtener ventaja económica sobre los demás para posicionarse mejor en la competencia política; y (3) el interés de los partidos por no restringir su margen de autonomía frente a los ciudadanos.

Estos factores y las hipótesis que se derivan del marco analítico son contrastados empíricamente en dos países, España y Reino Unido, escogidos mediante la metodología comparada basada en la selección de “casos más diferentes” (*most different systems design*) (Przeworski y Teune, 1970)<sup>1</sup> en función de tres criterios: el grado de eficacia y transparencia medido por los indicadores agregados de gobernanza del Banco Mundial; la tradición institucional democrática imperante según la oleada de democratización a la que pertenecen; y la proporción financiación pública-financiación privada que existe en cada país.

Una vez escogidos los países en los que contrastar las hipótesis, se realiza un estudio en profundidad de los mismos. En concreto, se analiza cualitativamente el proceso a través del cual se diseñan por primera vez, y se reforman posteriormente, las leyes de financiación, utilizando para ello la metodología denominada “narrativa analítica” (*analytic narratives*) (Bates *et al.*, 1998)<sup>2</sup>.

Con respecto al caso español, el estudio se centra en analizar en profundidad y con gran lujo de detalles el proceso de diseño y aprobación de la Ley Orgánica 3/1987, de financiación de los partidos políticos, hasta su reforma en 2007 (Ley Orgánica 8/2007), atendiendo también a los intentos frustrados de modificación legislativa que se producen en la II, V y VI Legislaturas. En el caso británico el análisis se circunscribe al proceso que desemboca en la aprobación de la *Political Parties, Elections and Referendums Act* de 2000. Asimismo, se contempla el proceso de reforma del sistema de

---

<sup>1</sup> Przeworski, A. & Teune, H. (1970). *The logic of comparative social inquiry*. Florida: Rieger Publishing Company.

<sup>2</sup> Bates R. H., A. Greif, M. Levi, J.L. Rosenthal y B.R. Weingast (1998). *Analytic Narratives*. Princeton (NJ): Princeton University Press.

financiación a través de la *Political Parties and Elections Act* de 2009, teniéndose en cuenta también los intentos frustrados previos.

En ambos países el objetivo empírico ha sido profundizar en los incentivos que llevan a que los partidos introduzcan en un momento dado la cuestión de la financiación en la agenda política. Para ello se ha prestado especial atención a los escándalos políticos acaecidos y a cómo estos pueden influir sobre la reputación de determinadas formaciones, motivando la toma de decisiones en favor de la transparencia del sistema. Asimismo, se han analizado los intereses que persigue cada uno de los partidos relevantes en el diseño del contenido de la ley. Es decir, qué contenido prefiere cada formación teniendo en cuenta el estado de sus finanzas en cada momento. Para ello ha sido fundamental profundizar en la estructura de financiación de cada una de ellas a lo largo del periodo considerado, haciendo un exhaustivo análisis de los informes de fiscalización de las finanzas de los partidos publicados por el Tribunal de Cuentas en el caso de España, y por la *Electoral Commission*, en el caso de Reino Unido. Finalmente, se ha examinado el resultado de la legislación que se aprueba en cada país en términos de transparencia y control. Es decir, se ha profundizado en el análisis del contenido de la ley para detectar posibles lagunas que sigan impidiendo a día de hoy el efectivo control de las cuentas de los partidos.

## RESULTADOS

A partir de la información empírica aportada se confirma la validez del marco analítico de esta tesis. Es decir, se demuestra que el diseño y la aprobación de las leyes de financiación se encuentran mediatizados por la lucha de intereses de los partidos por mantener una buena reputación ante los electores, por obtener ventajas económicas sobre los demás para posicionarse mejor en la competencia política, y por no restringir demasiado su margen de discrecionalidad frente a los ciudadanos a través de una legislación que les limite el modo en que han de financiarse.

De aquí se derivan cuatro implicaciones principales. Primero, que todos los partidos, independientemente de su ideología, siguen una lógica maximizadora en la obtención de recursos para su financiación ordinaria y electoral, de ahí que la ideología política no resulte determinante para explicar ni por qué en un momento dado deciden introducir o reformar las leyes de financiación, ni por qué cada partido prefiere un contenido sobre otro. Empíricamente se demuestra que los partidos tienen preferencias distintas sobre qué modelo de financiación debe primar. Asimismo, se comprueba que

tales preferencias dependen de la estructura de ingresos de cada formación, es decir, de si dependen más o menos de los ingresos públicos, de las donaciones anónimas, de las donaciones nominativas, etc. Si bien es cierto que la ideología de los partidos podría explicar por qué unos partidos defienden, por ejemplo, la financiación pública por encima de la privada, el pragmatismo y el interés económico individual se acaba imponiendo en todos los casos. Todos buscan mejorar su posición económica individual frente al resto. Por tanto, la ideología tiene un peso muy limitado a la hora de explicar la decisión de los partidos de introducir leyes que incrementen la transparencia en la financiación, en comparación con el peso que tiene el interés individual por mejorar su posicionamiento económico y por mejorar su reputación (o evitar dañarla).

Segundo, se confirma que la tesis de los partidos cártel (Katz y Mair, 1995)<sup>3</sup> tampoco explica satisfactoriamente por qué se introducen mecanismos de transparencia en el ámbito de la financiación. Si bien es cierto que los denominados partidos cártel pueden conspirar entre ellos para alcanzar un nivel adecuado de financiación y por eso aceptan conjuntamente incrementar la financiación pública, no por ello suprimen la competencia individual por los recursos. Por el contrario, y a diferencia de lo que se deduce de la literatura relacionada con esta cuestión (Katz y Mair, 1995; Van Biezen, 2004<sup>4</sup>), el conflicto entre los partidos por los recursos está presente en el diseño de las leyes de financiación, en el día a día de los partidos y, especialmente, durante los procesos de reforma de tales leyes.

Tercero, se confirma que, puesto que el control de la corrupción en el ámbito de la financiación está mediatizado por la lucha de intereses de los partidos, su implementación se encuentra obstaculizada por el desarrollo de estrategias manipuladoras por parte de tales formaciones. Y esto tanto a la hora de defender la bondad de la transparencia como a la hora de ponerla en práctica mediante el diseño institucional. Los partidos optan o no por crear una ley de financiación o por reformarla en función del beneficio que esperan obtener a través de ella, y siempre tratando de minimizar los costes que pueda conllevar el no apoyar el proceso. Pero cuando el análisis coste-beneficio no les resulta favorable y, por tanto, prefieren individualmente el statu quo, tratan de obstaculizar el proceso a pesar de que la sociedad y las circunstancias demanden una mayor transparencia. Y todo ello haciendo uso de

---

<sup>3</sup> Katz, R.S. y Mair, P. (1995). Changing models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party, *Party Politics*, 1, 5-28.

<sup>4</sup> Van Biezen, I. (2004). Political Parties as Public Utilities, *Party Politics*, 10(6), 701-722.

estrategias que minimicen el riesgo que pueda suponer sobre su reputación el no iniciar o apoyar la creación de la una ley de financiación o de reforma en pro de una mayor transparencia. Para ello, llegado el momento, los partidos niegan la necesidad misma de que exista una ley de financiación o que haya que reformarla aludiendo a la honradez individual (en el caso español) y a las bondades de un sistema voluntarista, en vez de regulatorio (en el caso británico); tratan individualmente de salvar su reputación cuando esta resulta afectada por algún escándalo haciendo extensiva la sospecha al resto de formaciones; e incluso hacen un uso estratégico de las reglas de decisión a utilizar en el proceso de aprobación y reforma de la ley para salvaguardar sus posiciones individuales cuando lo que se discute no les interesa en términos económicos. La cuarta implicación que se deriva de esta investigación es que el establecimiento de mecanismos de transparencia y de control de la corrupción en el ámbito de la financiación de los partidos no depende de una cuestión cultural ni de una cuestión de tradición institucional y democrática. Es decir, tras el análisis de los casos español y británico se confirma que no existe una cultura política más propensa que otra a establecer mecanismos de control en este ámbito, sino que, con carácter general, la predisposición de los partidos a establecer leyes de financiación con criterios de transparencia va a depender del beneficio económico y en cuanto a reputación que esperan obtener a cambio. Y todo esto tratando de salvaguardar al máximo su autonomía de acción frente a los ciudadanos.

Las implicaciones expuestas resultan novedosas y relevantes en el marco de la literatura sobre el control de la corrupción y sobre la financiación de los partidos. Y ello tanto desde el punto de vista teórico como empírico. De hecho, el detalle y la profundidad con que se han expuesto y analizado ambos casos de estudio en perspectiva comparada ha permitido no solo verificar los factores explicativos deducidos de la teoría, sino también conocer la complejidad de la vida política interna en ellos en lo referido a la financiación de los partidos y a la problemática de la corrupción. Por tal motivo, la parte empírica de esta investigación puede servir de base para trabajos futuros relacionados con estos temas que permitan avanzar en el conocimiento del proceso de conformación de las estrategias de los partidos en cuestiones tan relevantes para la calidad democrática como son la transparencia institucional y el control de la corrupción política.