

El Financiamiento Político en Gran Bretaña*

VERNON BOGDANOR

Profesor de Gobierno, Universidad de Oxford (Gran Bretaña).

* Agradezco a los profesores Peter Pulzer y Salvador Valdés Prieto sus valiosas observaciones para una versión anterior del presente trabajo, aunque ellos no son responsables de mis opiniones y menos aún de los errores que pudiera contener éste.

1. INTRODUCCIÓN. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

El financiamiento político sufre en Gran Bretaña el efecto de cinco aspectos principales del sistema constitucional y político, que distinguen a este país de muchas otras democracias, en especial de los Estados Unidos.

Estos aspectos son:

- a) la separación de funciones entre políticos elegidos y funcionarios públicos escogidos y no partidistas;
- b) el no reconocimiento tradicional de los partidos políticos en la ley;
- c) la ausencia de funcionarios políticos elegidos a nivel nacional;
- d) la ausencia de un período fijo para el Parlamento;
- e) la estructura de las organizaciones partidistas en Gran Bretaña.

La separación entre funciones políticas y oficiales es fundamental en Gran Bretaña para que la política funcione. En este país se hace una distinción muy clara entre los políticos, que en su gran mayoría son elegidos, y los funcionarios públicos, que en su mayor parte son escogidos mediante un proceso de concurso. Además, estos últimos ascienden en función de sus méritos y no deben pertenecer a partidos sino servir a los gobiernos, tanto de izquierda como de derecha, con la misma dedicación.

En esta visión general hay algunas excepciones, pero no tienen importancia. Hay algunos ministros, por ejemplo, dos del gabinete del gobierno en ejercicio y un puñado de ministros auxiliares, que están en la Cámara de los Lores, no la de los Comunes; y hay algunos nombramientos partidistas en la administración pública, de asesores especiales y funcionarios de enlace con la prensa. Pero la cantidad de tales designaciones en el gobierno actual es de 70, aproximadamente (cifra muy elevada para Gran Bretaña, en términos históricos), entre unos 2.000 funcionarios del escalafón superior de la administración pública; y estos nombramientos políticos no conllevan ninguna función ejecutiva.

Lo anterior contrasta con la situación no sólo de los Estados Unidos sino que de Europa continental, donde existe, en Alemania, por citar un caso, el fenómeno del “funcionario elegido” junto con el del político nombrado. Un caso extremo sería el del señor Jacques Delors, ex ministro de Hacienda francés y presidente de la Comisión Europea, a quien nunca se le eligió para ningún puesto público, salvo un cargo municipal de menor cuantía.

En los Estados Unidos, por el contrario, los puestos burocráticos superiores son mayoritariamente partidistas y cambian con cada nuevo gobierno. La influencia, desde luego, se ha reducido mucho en comparación con la época del auge de la gran máquina alcaldicia, cuando luego de cada alternancia en el poder se barría hasta con los jefes de las oficinas locales de correos. Aun así, Estados Unidos conserva una administración pública superior politizada. Además, el gabinete del Presidente se compone de personas nombradas, no elegidas, y no miembros de la Cámara de los Comunes o de los Lores, como en Gran Bretaña.

El patrón británico significa que no existe el “sistema de botín a repartirse”. El nuevo gobierno dispone de muy pocos puestos que ofrecer a los grandes donantes. La gran mayoría de las embajadas, por ejemplo, corresponde a diplomáticos de carrera, lo que ha ayudado a asegurar un elevado nivel de probidad en las finanzas políticas.

El concepto tradicional de los partidos políticos británicos es que se trata de instituciones voluntarias. Se los menciona, por cierto, en diversas leyes e instrumentos legales, pero no tienen personería jurídica y tampoco existe una ley que los defina. Sus actividades están reguladas, no por leyes sino por reglamentos y acuerdos internos, y convenios interpartidarios. El Partido Laborista y el Democrático Liberal tienen la categoría jurídica de sociedades no constituidas, el mismo status legal que un club o una sociedad histórica local.

El Partido Conservador, hasta 1998, se componía de tres grupos distintos: la Oficina Central (burocracia jerarquizada del partido a nivel nacional); la agrupación parlamentaria y la unión nacional de circunscripciones electorales, sin que exista vínculo oficial y contractual alguno entre ellas. Las asociaciones de circunscripciones electorales del Partido Conservador también son, en sí mismas, sociedades no constituidas. Esta situación ha cambiado gracias a una reforma de la organización del partido que ha iniciado su actual jefe, William Hague, y es probable que los conservadores adquieran la misma categoría legal que sus dos contendores principales.

El concepto británico, en contraste marcado con la actitud que prevalece en los Estados Unidos, es que la ley debe intervenir lo menos posible en la vida política. De hecho, sólo desde 1970 se acostumbra incluir el

logotipo de los partidos en las papeletas de sufragio. Pero esta tradición tal vez sufra un cambio. El Parlamento actual ha aprobado modificaciones en el sistema electoral para efectos de los comicios del Parlamento Europeo, según las cuales se reemplaza el método de la mayoría de votos por uno de listas de representación proporcional.

El Parlamento también determinó que el sistema electoral para las nuevas asambleas regionales de Escocia y Gales funcione en base a la representación proporcional. Además, se está estudiando la posibilidad de elegir a la propia Cámara de los Comunes de un modo semejante. Con todo, los sistemas de listas de representación proporcional exigen la inscripción legal de los partidos. Esta medida otorgaría categoría legal oficial a los partidos que ocupen dos o más asientos en la Cámara de los Comunes.

Por ahora, al menos, no habrá ninguna exigencia explícita en el sentido de que los partidos publiquen sus cuentas ni que sus finanzas cumplan determinados criterios. Pero estos requisitos podrían ser materia de una futura ley, siguiendo las recomendaciones del informe del Comité sobre Normas en la Vida Pública, que preside Lord Neill y que estudia este asunto en la actualidad.

La ficción de que los partidos políticos no existen y que las elecciones se dirimen entre candidatos locales, en 659 circunscripciones, ha tenido, sin embargo, en Gran Bretaña, una influencia profunda sobre la regulación del financiamiento político. En particular, esto ha significado que las reglas relativas a éste se han aplicado principalmente a los candidatos por separado y casi nada a los partidos. Y es por este motivo, en realidad, que el Reino Unido, al contrario de muchas otras democracias, no ha querido subvencionar la labor de los partidos fuera del Parlamento.

Los electores británicos votan sólo por candidatos separados en circunscripciones. No votan, como en los Estados Unidos o Francia por una figura nacional, un presidente que es jefe del gobierno junto con ser jefe de Estado. Más aún, los electores estadounidenses se encuentran normalmente frente a una lista larga en la que figuran no solamente los candidatos al Congreso, sino toda una multitud de funcionarios municipales y nacionales. Al contrario, en Gran Bretaña, el actual Primer Ministro Anthony Blair ocupa ese cargo sólo porque ha logrado ganar la reciente elección general de una circunscripción particular: Sedgfield, en el condado de Durham. Hoy en día, por cierto, el resultado de una elección general depende casi totalmente de factores nacionales y no locales, pero la ley se concentra en el gasto de los candidatos por separado y no en la campaña nacional, y concibe las elecciones parlamentarias como una pugna entre candidatos y no entre partidos.

A diferencia de los Estados Unidos, Gran Bretaña no tiene un parlamento de período fijo. El Primer Ministro puede disolverlo en cualquier momento, durante un período parlamentario quinquenal. Las organizaciones partidistas no pueden prever con facilidad en qué momento se llamará a elecciones. Por eso, entre otros motivos, los partidos tienen que conservar su fortaleza organizativa, a nivel tanto nacional como local, entre una elección y otra, y no sólo durante la propia campaña.

Además, la campaña política de hoy es muy intensiva en uso de capital y exige tener en el centro de las decisiones un equipo permanente de profesionales, aun cuando a nivel local los partidos todavía pueden contar, en buena medida, con el apoyo de voluntarios. En Gran Bretaña, sin embargo, el mayor peso de la regulación legal del financiamiento político recae en los dineros que se recaudan y se gastan durante la campaña con más intensidad que en otros momentos.

Por último, las organizaciones partidistas británicas, en comparación con sus contrapartes estadounidenses, son aparatos burocráticos permanentes, lo que quiere decir que los gastos que no son de campaña, y que van mayormente a cubrir los sueldos del personal, serán muy superiores al monto que se gaste durante la campaña misma.

Son estos cinco elementos los que contribuyen a conformar el patrón del financiamiento político británico y su reglamentación.

2. EL LEGADO DE LA HISTORIA

En Gran Bretaña, la disposición principal que regula el financiamiento político, que es la Ley sobre Prácticas de Corrupción, de 1883, se promulgó cuando las organizaciones partidistas nacionales eran relativamente débiles y las campañas se llevaban a cabo, casi exclusivamente, a nivel de circunscripciones. Por este motivo, la ley regulaba sólo el gasto electoral local, no nacional.

Antes de 1883, las campañas electorales daban lugar a orgías de soborno y cohecho; esto es, la oferta de algún incentivo para votar (por ejemplo, comida y bebida), los que están bien descritos en novelas del siglo XIX, como *The Pickwick Papers*, de Charles Dickens, y *Ralph the Heir*, de Anthony Trollope. La Ley de Votación, de 1872, que disponía el voto secreto, asestó un fuerte golpe a estas prácticas. No tenía sentido ofrecer a un elector dinero o alcohol si no se podía saber cómo había votado. La Ley de 1883 fue aún más lejos, pues impuso límites a los gastos electorales totales.

Esta Ley estableció un principio fundamental que ha conservado su carácter decisivo en la reglamentación del financiamiento electoral en Gran

Bretaña: el principio del agente. Este significaba que todos los gastos locales de la campaña tenían que canalizarse y autorizarse por medio de una persona que era el agente, y declararse en el reporte detallado de gastos que la ley exige. Con esto se evita el gasto hecho en nombre del candidato, supuestamente, sin conocimiento del mismo. También se impide la evasión, al estilo estadounidense, mediante comités de campaña supuestamente independientes.

Los efectos inmediatos de esta Ley fueron notables. En primer lugar, eliminó casi totalmente la corrupción electoral a nivel local. En las cuatro elecciones generales que tuvieron lugar entre 1865 y 1880, hubo reclamaciones electorales en más del 14 por ciento de las circunscripciones y sólo 61 prosperaron. En las cuatro elecciones generales que tuvieron lugar entre 1885 y 1895, en cambio, la cifra bajó a 1,5 por ciento, y sólo 9 tuvieron éxito. No causa extrañeza que la principal monografía sobre el tema en esta época se titule *The Elimination of Corrupt Practices in British Elections, 1868-1911* (La eliminación de las prácticas de corrupción en las elecciones británicas)¹.

En segundo lugar, la Ley condujo a una fuerte caída en el total de gastos electorales de los candidatos a parlamentarios: de £1.737.000, en 1880, a £777.333, en 1895, y a £3.557.000, en 1979. Esto significa una reducción, a precios de 1980, de poco más de £41 millones, en 1880, a poco más de £4 millones, en 1979. Así, pues, en términos reales, el total de gastos en las circunscripciones, en 1979, fue equivalente a menos de una décima parte de aquellos de 1880. Además, incluso tomando en cuenta el aumento de los gastos políticos a nivel central, no cabe ninguna duda de que el costo de las elecciones hoy es muy inferior al que era antes de la promulgación de la Ley de 1883. En 1992, el total de gastos electorales de los dos partidos más importantes no pasó de £18,40 millones, en comparación con los £41 millones, a precios de 1980, que se gastaron sólo en campañas locales, en 1880².

En tercer término, debido a los límites que se fijaron a los gastos locales y a que la Ley prohibía el empleo de agentes electorales pagados, los partidos tenían que atenerse a una organización voluntaria. Así la ley estimulaba a los partidos a buscar nuevos adherentes, quienes harían campaña porque tenían fe en la causa y no por dinero, y además a establecer

¹ Cornelius O'Leary, *The Elimination of Corrupt Practices in British Elections, 2868-1911*, Oxford University Press, 1962.

² Robert Blackburn, *The Electoral System in Britain*, Macmillan 1995, pág. 354. Las demás cifras de este párrafo y el anterior corresponden a la obra clásica sobre el tema, Michael Pinto-Duchinsky, *British Political Finance 1830-1980*, American Enterprise Institute, 1980, págs. 27, 28.

asociaciones de circunscripción, que permitían organizar a los voluntarios para que ayudaran en la campaña en el momento en que se llamara a elecciones generales. La Ley de 1883 desempeñó un papel importante en cuanto a estimular la participación en política a nivel de la circunscripción.

Las disposiciones fundamentales de la Ley de 1883 siguen en vigor hoy, en la Ley de Representación del Pueblo, de 1983, que repite los principios básicos que se establecieron por primera vez en 1883.

- a) *Prohíbe* ciertos tipos de gastos: contratar un vehículo público para trasladar electores al lugar de votación (s [sección] 101 de la ley de 1983); pagar a una persona o a una empresa para exhibir carteles (s 109); pagar propagandistas (s 111); el soborno (s 113 de la Ley); el cohecho (s 114); y el uso de influencia indebida (s 115).
- b) *Dispone* que haya una responsabilidad claramente identificable respecto de ciertos gastos de la campaña local, mediante el principio del agente.
- c) *Limita* el gasto de la campaña local. En la actualidad el límite legal está en £4.965 por circunscripción, más 4,2 peniques por elector, si se trata de una circunscripción de distrito, o 5,6 peniques por elector, en una circunscripción de condado. y
- d) *Exige* cuentas detalladas de los gastos. Estas cuentas son instrumentos públicos y los demás candidatos pueden usarlas para impugnar el resultado de una elección, mediante demanda electoral, aunque desde 1923 no se ha iniciado ninguna acción legal por tal motivo.

Una consecuencia de lo anterior es que, durante la campaña electoral, la actividad política local queda circunscrita a los políticos profesionales. Ninguna persona puede gastar más de 5 libras esterlinas, sin autorización, para apoyar o impedir la elección de cualquier candidato. Desde luego que esto, en sentido estricto, no se puede imponer. Si yo gastara 10 libras en promover un candidato, ni se notaría, y hay un amplio campo para la creatividad contable de los agentes. Pero, en cierto sentido, el hecho de que hoy sea difícil imponer el cumplimiento de ciertas disposiciones tiene menos importancia que antaño, porque el gasto local cumple un papel secundario en las elecciones generales modernas.

No obstante, las disposiciones de la Ley sobre Prácticas de Corrupción distan mucho de ser letra muerta y se pueden aplicar para impedir que ciertos grupos dedicados a un solo aspecto de la campaña se concentren en circunscripciones determinadas, como puede ocurrir en los Estados Unidos.

Un juicio que se ventiló últimamente ante la Corte Europea de Derechos Humanos, el de *Bowman versus el Reino Unido*, ofrece una ilustración notable de cómo se pueden aprovechar estas disposiciones. En la elección

general de 1992, cuando la señora Phyllis Bowman, directora ejecutiva de la Sociedad de Protección del Niño antes de Nacer, distribuyó en Halfway 25.000 ejemplares de un folleto que contenía las opiniones de los tres candidatos locales frente al aborto, y fue acusada de cometer un delito en virtud de la Ley de Representación del Pueblo, de 1983. En 1998, la Corte Europea de Derechos Humanos resolvió, por 14 votos contra 6, que esta disposición legal vulneraba el derecho de la señora Bowman a la libertad de expresión, en virtud del artículo 10 de la Convención Europea de Derechos Humanos³. Por tanto, la Corte dio a entender que la ley, en su versión actual, limita la corrupción en Gran Bretaña únicamente a costa de restringir una libertad vital. En los Estados Unidos, como lo demuestra el juicio líder de *Buckley versus Valeo* 424 U.S. 1(1976), se sigue la práctica contraria y se insiste en mantener las libertades de la Primera Enmienda, incluso a costa de permitir que el dinero cumpla un papel mucho más importante en las elecciones.

Durante el siglo XIX, era costumbre que las organizaciones partidistas centrales obtuvieran fondos mediante la promesa de títulos honoríficos. Esta práctica alcanzó una culminación malsana durante el período del Primer Ministro Lloyd George, entre 1916 y 1922. Lloyd George se hallaba en la situación desusada de ser jefe de un gobierno de coalición sin ser jefe de un partido. En consecuencia, no disponía de fondos partidarios y optó por reunir dinero para su causa con métodos poco ortodoxos, principalmente, a través de la venta de títulos nobiliarios. Esto condujo, en 1925, a la aprobación de la Ley de Títulos Honoríficos (Prevención de Abusos), que prohíbe la oferta o la aceptación de “todo regalo, dinero o contraprestación como incentivo o recompensa por procurar ... el otorgamiento de una dignidad o título honorífico.” No se ha condenado a nadie en virtud de esta ley, y tampoco es probable que eso ocurra, porque salvo que alguien cometa el error de poner la oferta por escrito, es casi imposible establecer una relación causal entre un cheque que entrega una persona a un partido político y un título que se le confiere tiempo después. La Ley de 1925 no ha impedido las acusaciones en el sentido de que los títulos de nobleza y los de caballero se otorgan a ciertas personas sin más motivo que el hecho de que éstas hayan hecho una contribución significativa a los fondos de un partido.

³ Juicio *Bowman versus United Kingdom* 141/1996/760/961.

La base del financiamiento político en Gran Bretaña sufrió un cambio considerable en 1900, cuando se formó el Partido Laborista, y por el éxito que éste tuvo en los años veinte en reemplazar a los liberales como contendor principal de los conservadores. El Partido Laborista se formó para representar a la clase obrera en el Parlamento. Al contrario de los dos partidos más antiguos, no podía contar con las contribuciones de los ricos para financiar sus actividades, y por tal motivo, en buena medida, el gobierno liberal, en 1911, aprobó una resolución que disponía una remuneración para los parlamentarios.

Hoy a los parlamentarios se les paga una dieta anual de £43.860, además de diversas asignaciones. Desde 1924, tienen derecho a viajar gratis en cumplimiento de sus deberes parlamentarios. A partir de 1964, tienen derecho a jubilación especial. Y desde 1969 se les reconoce el derecho a una asignación para gastos de secretaría e investigación, denominada Asignación de Gastos de Oficina, por un monto anual, en este momento, de £47.568. Por último, a partir de 1972, pueden solicitar el reembolso del gasto adicional de alojamiento por una noche fuera de su residencia en el cumplimiento de asuntos parlamentarios, con un tope de £12.287 anuales. Suma que desde 1984 ha estado exenta de impuestos.

Sin embargo, la introducción de un sueldo para los parlamentarios no resolvió del todo el problema de financiamiento político que vino con el surgimiento del laborismo. Porque el Partido Laborista recibía la mayor parte de sus ingresos de los sindicatos. De aquí surgió una dificultad en el sentido de que si bien numerosos sindicatos adherían a este partido, no era forzoso que todos sus miembros lo apoyaran. Por otra parte, hasta los años ochenta, cuando Margaret Thatcher la prohibió, existió la institución de la sindicalización obligatoria. Es decir, que la incorporación a un sindicato era requisito de contratación. Habría sido injusto exigir que una persona aportase fondos a un partido político determinado sólo para conseguir empleo.

Por estos motivos, las contribuciones políticas de los sindicatos se han regulado siempre más de cerca que las de otras entidades. La regulación por ley de las contribuciones de los sindicatos se inició con la Ley de Sindicatos, de 1913, vigente todavía hoy, aunque modificada en 1984 por el gobierno conservador de Margaret Thatcher

La ley actual dispone que si un sindicato desea hacer contribuciones políticas debe cumplir tres requisitos

El primero es que toda contribución se debe hacer con un fondo político especial y no con los fondos generales del sindicato.

El segundo es que cada diez años se deberá someter a votación de los miembros del sindicato si se crea o se mantiene dicho fondo político.

El tercero es que todo obrero sindicalizado debe tener derecho a no cotizar para ese determinado fondo político.

Las limitaciones anteriores rigen sólo para los sindicatos, y no respecto de toda persona jurídica con fines de lucro que desee hacer contribuciones políticas. Una empresa, por ejemplo, como veremos más adelante, puede contribuir a un partido político a su discreción, sin consultar a sus accionistas y sin permitir que ninguno de éstos se “retire” de la participación en dicho pago.

Queda muy claro que en este aspecto, como en otros, la historia pesa mucho sobre la vida política moderna de Gran Bretaña. Cuando hablamos de las disposiciones de la Ley de Corrupción, de 1883, dijimos que la ley había logrado impedir la corrupción. Así fue, pero sólo en el terreno del que se trataba en la ley; esto es, a nivel de circunscripción. En aquella época, esos gastos constituían una proporción muy superior a la de hoy dentro del gasto político total; hoy la mayor parte del gasto se da a nivel central. Como ejemplo de lo anteriormente dicho, cabe acotar que en las elecciones generales de 1892, 1895 y 1900, los partidos gastaron entre tres cuartos de millón y un millón de libras esterlinas a nivel local y sólo de £60.000 a £80.000 a nivel central.

El problema principal que encaran quienes procuran regular el financiamiento político, al término del siglo XX, es pues que si bien los aspectos fundamentales de la ley se han mantenido invariables durante muchos años y todavía reflejan, en esencia, el legado del siglo XIX, el sistema político ha cambiado desde entonces totalmente. En particular, con el crecimiento de los partidos políticos nacionales, las campañas electorales cada vez más “nacionales” y una fuerte burocracia partidista central⁴.

3. LOS SUBSIDIOS PÚBLICOS

Fuera de las condiciones estrictas que limitan los gastos de los electorados locales, en Gran Bretaña la regulación pública del financiamiento político se realiza principalmente con *subsidios en especies*. La mayoría de los subsidios públicos toma esta forma y no la del *subsidio monetario*, que se ha introducido hace relativamente poco tiempo.

A partir de la Ley de Representación del Pueblo, de 1918, el gobierno ha costeado todos los gastos relacionados con la realización de la elección. Antes, los propios candidatos tenían que costear los gastos del funcionario escrutador y de la inscripción de votantes. En contraste con

⁴ Pinto-Duchinsky, *British Political Finance 1830-1980*, pp. 27, 31.

ello, en los Estados Unidos los partidos deben gastar importantes sumas de dinero en propaganda en los medios de prensa para alentar a los votantes a inscribirse.

La Ley de Representación del Pueblo, de 1918, también disponía que durante la campaña cada candidato a parlamentario podía hacer uso de un reparto postal gratuito a todos los electores; asimismo, un candidato puede celebrar reuniones en locales escolares sin pagar alquiler.

Lo más importante de todo es que, a partir de la Segunda Guerra Mundial, las empresas de radio y televisión han sido obligadas a entregar espacios de tiempo sin cargo a los partidos políticos para *transmisiones periódicas*, entre elecciones, y *transmisiones electorales* durante las campañas. Esto es válido tanto para la radio y televisión de la BBC como para las emisoras comerciales. Las transmisiones de los partidos duran, por lo general, cinco minutos. Los medios deben atenerse a una estricta imparcialidad; el reparto del tiempo de transmisión para cada partido lo calcula un comité oficioso en el que están representados los partidos principales.

En el caso de las transmisiones periódicas, la norma actual es que cada partido tiene derecho a una transmisión anual de 10 minutos de duración por cada 2 millones de votos que haya ganado en la elección general anterior; con la importante salvedad de que, fuera cual fuere la diferencia en los votos emitidos o en la cantidad de escaños ganados en el Parlamento, en la elección anterior, el partido de gobierno y el partido que compone la Oposición de Su Majestad siempre dispondrán de igual cantidad de transmisiones.

Hay disposiciones especiales respecto de aquellos partidos que compiten sólo en una parte del país. Por ejemplo, el Partido Nacionalista Escocés tiene derecho a 10 minutos de tiempo por cada 200.000 votos emitidos a su favor, y el Partido Nacionalista Galés, *Plaid Cymru*, tiene derecho a 10 minutos por cada 100.000 votos emitidos en su favor.

En cuanto a las transmisiones electorales, hay un máximo de cinco transmisiones de este tipo por partido. Pero el partido principal de gobierno y la Oposición de Su Majestad tienen derecho a la misma cantidad de transmisiones. Todo partido que presente más de cincuenta candidatos tiene acceso a un espacio televisivo de cinco minutos. En 1997, la asignación fue de cinco transmisiones cada uno para el Partido Conservador y el Partido Laborista, y cuatro para los Demócratas Liberales. Hay normas especiales para aquellos partidos que presentan candidatos sólo en una parte del país.

Los conservadores han estimado que el costo anual de las transmisiones periódicas es de £3 millones por partido, y el Instituto de Investigación y Estudios Públicos, centro de estudios que apoya al Partido

Laborista, calcula que las transmisiones electorales cuestan £10 millones por partido⁵.

Las disposiciones anteriores, que rigen para las transmisiones de radio y televisión, no son válidas para la prensa escrita. Los candidatos están facultados para publicar avisos en los diarios, y así lo hacen, y la cantidad que les está permitido gastar en dichos avisos no tiene límite. Tampoco existe límite sobre la suma que se puede gastar en campañas de afiches en favor de los partidos nacionales.

Tan importante como el suministro de transmisiones políticas y electorales sin costo para los partidos es la prohibición de hacer propaganda política pagada en los medios radiales y televisivos. La BBC inició su existencia en 1927, en virtud de un acta real de constitución, la que disponía que debía ser un organismo de servicio público. El primer Director General de la BBC, Sir John Reith (más tarde Lord Reith), estimó que el acta constitutiva impedía que la BBC aceptara avisos pagados. Entonces, en 1929, cuando Winston Churchill, en ese momento sin cargo público y en desacuerdo con la política de su partido en relación con el autogobierno de la India, escribió al director general de la BBC y ofreció un honorario de £100 por transmitir sus opiniones sobre la India, recibió una negativa, pues el director general le advirtió que no estaba dispuesto a introducir métodos “americanos” en la radio británica⁶.

En 1954, cuando se constituyó la Autoridad Independiente de Radio, que luego pasó a llamarse Autoridad Independiente de Televisión, en virtud de la Ley de Televisión, con el fin de otorgar licencias a las empresas contratantes de programas, que evidentemente iban a obtener buena parte de sus ingresos de los avisos publicitarios, la sección 3(1) de la ley prohibió la propaganda pagada. Esta prohibición es fundamental, por cierto, para limitar los gastos políticos, pues en los Estados Unidos la mayor parte del financiamiento de las campañas se va en comprar espacio de televisión para los candidatos.

Hasta hace poco, el apoyo financiero de actividades políticas se daba solamente para que los ministros y parlamentarios pudieran cumplir sus obligaciones públicas. Sin embargo, en 1937, la Ley de los Ministros de la Corona dispuso un sueldo y el uso de un automóvil para el Jefe de la Oposición. En 1965, la medida se amplió al pago de sueldos para el Jefe de la

⁵ House of Commons, Home Affairs Committee, *Funding of Political Parties, Second Report*, HC 301 (1993-4), párr. 4. En este momento se está estudiando la abolición de las transmisiones políticas de los partidos, ¡pues el público se interesa escasamente por escucharlas o verlas!

⁶ Asa Briggs, *The History of Broadcasting in the United Kingdom*, vol. 2, *The Golden Age of Broadcasting*, Oxford University Press, 1965, pp. 131-141.

Oposición en la Cámara de los Lores y para los *whips* o caudillos principales de la oposición en ambas Cámaras. En 1972, hubo otra ampliación, que incluyó esta vez sueldos para dos caudillos ayudantes de la oposición en la Cámara de los Comunes.

En 1975 se tomó otra iniciativa: la de proporcionar fondos a los partidos de oposición, en la Cámara de los Comunes, para ayudarlos a cumplir sus obligaciones parlamentarias. El monto que se paga a los partidos se calcula con una fórmula referida al apoyo que cada uno de ellos recibió en la elección general anterior, en cuanto a la cantidad de escaños que lograron en el Parlamento y la cantidad de votos que obtuvieron a nivel nacional. Para tener derecho a apoyo, el partido debe haber ganado dos asientos, por lo menos, en la elección general anterior, o un asiento más 150.000 votos, como mínimo.

A partir de abril de 1994, los montos que se pagan han ido aumentando, de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor. En 1996, último año de gobierno conservador, el apoyo financiero se distribuyó como indica el siguiente Cuadro:

CUADRO 1 SUBSIDIOS A LOS PARTIDOS (1996)

Partido Laborista	£ 1.530.191
Demócratas Liberales	316.481
Unionistas del Ulster	46.357
Partido Nacional Escocés	36.783
Partido Laborista y Social Democrático (Irlanda del Norte)	23.134
Nacionalistas Galeses	22.040
Unionistas Democráticos (Irlanda del Norte)	15.954

Además, las donaciones a los partidos están exentas de impuestos de herencia, y los legados inferiores a £1.000 están libres de impuesto a la transferencia de capital.

Así, Gran Bretaña, de un modo poco reconocido, ha organizado una forma de apoyo estatal a los partidos políticos. Pero el apoyo financiero directo a éstos se limita a sus actividades *dentro* del Parlamento. No se les da apoyo para sus actividades *fuera* del Parlamento -por ejemplo, para mantener la organización del partido, campañas, etc.-, porque fuera del Parlamento la ley, como hemos visto, no reconoce a los partidos políticos sino a los candidatos por separado. En contraste, pues, con la mayoría de los países europeos, no se otorgan subsidios financieros directos a

los partidos políticos fuera del Parlamento; y en oposición a lo que ocurre en los Estados Unidos y Canadá, no se conceden incentivos tributarios, como rebajas o créditos, a las donaciones a los partidos, salvo las exenciones del impuesto de herencia y del impuesto a la transferencia de capital que se mencionaron antes.

En 1975, el Reino Unido introdujo el plebiscito, entre sus modalidades políticas. Con ocasión del primero de estos referendos, que se realizó en 1975 para decidir si Gran Bretaña debía permanecer o no dentro de la Comunidad Europea, una Ley autorizó un subsidio especial de £125.000 para cada una de las dos organizaciones principales en pugna: *Britain in Europe* (Gran Bretaña en Europa) y *National Referendum Campaign* (Campaña Nacional del Plebiscito). Además, el gobierno publicó, con fondos públicos, un documento de cada organización. Se ha calculado que el costo fiscal total ascendió a alrededor de £1,5 millones⁷. No obstante, este financiamiento no se ha repetido en ninguno de los plebiscitos posteriores, ni el de delegación de poderes en Escocia y Gales, en 1979 y 1997; ni el de Irlanda del Norte, sobre las disposiciones constitucionales que se propusieron en el llamado convenio del Viernes Santo, de 1998.

Se ha suscitado cierta controversia acerca de si los montos desiguales de que disponen los dos bandos en una campaña plebiscitaria son compatibles con los principios básicos de equidad política. En el plebiscito de 1975, por ejemplo, el grupo *Britain in Europe*, reunió £1.356.583, además de su subvención estatal de £125.000. En tanto, el grupo *National Referendum Campaign*, juntó solamente mucho menos de la centésima parte de esa suma, £8.425. Hubo también diferencias del mismo tipo entre los bandos en los plebiscitos escocés y galés sobre delegación de poderes, y en el plebiscito de Irlanda del Norte.

4. TRANSPARENCIA FINANCIERA

Puesto que la ley no reconoce partidos políticos, sólo los gastos de circunscripción, y no los gastos nacionales, son los que hay que declarar, e incluso en este caso solamente los efectuados durante el lapso de la campaña.

Como hemos visto, todos los candidatos a parlamentarios deben presentar una declaración de sus gastos electorales a un escrutador, que es un funcionario público, sin afiliación partidaria. Todos los gastos se deben

⁷ Report of the Committee on Financial Aid to Political Parties (Houghton Committee), Cmnd. 6601, 1976, pp. 1 y 3.

realizar por intermedio de un agente autorizado. El candidato ganador que no presente esta declaración dentro de los 35 días siguientes a la elección, queda privado de asistir a la Cámara de los Comunes y de votar en ella. Todas las declaraciones de gastos de circunscripción se publican y durante dos años quedan a disposición de quien quiera revisarlas. Pero los partidos de la circunscripción no están obligados a publicar sus cuentas, y no hay una manera fácil de saber cuánto gastan estos partidos fuera de la época de la campaña.

Ni los candidatos ni los parlamentarios están de ninguna manera exentos de cumplir las disposiciones de impuestos internos relativas a inspección tributaria. Desde este punto de vista reciben exactamente el mismo tratamiento que los demás ciudadanos.

Los partidos políticos no están obligados, a nivel nacional, a publicar sus cuentas. A pesar de esto, las publican, aunque en un formato que no está normalizado. Hay grandes diferencias en la presentación de las cuentas, en los procedimientos contables y en la estructura organizativa de los partidos que dificultan la interpretación y comparación de los balances partidarios. En algunos casos, por ejemplo, las cuentas nacionales de algunos partidos comprenden las cuentas de sus oficinas regionales, y en otros casos no. Sería necesario exigir que los partidos publiquen sus cuentas en un formato estándar.

En este momento los partidos políticos no están obligados por ley a revelar los nombres de los donantes ni el monto de sus donaciones. En 1994, el Comité Especial de Asuntos Interiores, de la Cámara de los Comunes, recomendó una norma de conducta respecto a la aceptación de donaciones, incluso el compromiso de rechazar toda donación de un país extranjero o sumas anónimas elevadas, y la promesa de devolver el dinero si se comprobaba que había sido adquirido ilegalmente.

El Partido Laborista ahora acostumbra rechazar toda donación de personas que no estén inscritas para votar en el Reino Unido. También publica, voluntariamente, toda donación superior a £5.000, pero sin revelar el monto de dichas donaciones, el que puede ser tanto de £5001 como de £10 millones.

El Partido Conservador, bajo la dirección de William Hague, se prepara para hacer lo propio. En un discurso pronunciado el 23 de julio de 1997, poco después de asumir como jefe del partido, éste declaró:

...debemos ser transparentes acerca de nuestras cuentas. Por no serlo en el pasado, dimos la impresión de ocultar secretos y estar a la defensiva. Y pagamos un precio político por eso. Es hora de ser mucho más abiertos. No tenemos nada que ocultar ni nada que temer. Por eso voy a dar instrucciones a nuestros Tesoreros para que en los próximos años demos los nombres de nuestros donantes junto con nuestras cuentas publicadas. También dijo que “es nuestra intención que en el futuro el Partido Conservador no acepte más donaciones extranjeras”.

Los Demócratas Liberales también han acordado publicar los nombres de los donantes por encima de determinado umbral.

El gobierno laborista anunció hace poco que se propone imponer por ley la prohibición de recibir donaciones extranjeras y exigir la publicación de toda donación superior a £5.000.

Hasta ahora, ninguno de los partidos se ha mostrado dispuesto a publicar la suma exacta que ha dado cada uno de sus donantes. Al fin y al cabo, hay una diferencia notable entre una donación de, digamos, £5.000 y una de un millón.

Como hemos visto, los dineros que donan los sindicatos se rigen por disposiciones especiales. Éstos deben demostrar que han cumplido las disposiciones legales en lo relativo a fondos políticos, por medio de un estado financiero anual que contiene la cuenta del fondo en cuestión, el cual se presenta al funcionario encargado de la certificación de sindicatos y asociaciones gremiales, quien a su vez publica un informe anual.

Las empresas, en virtud de la Ley de Sociedades Anónimas, de 1985, deben registrar en sus memorias anuales toda donación superior a £200. Con esto se distingue entre gastos políticos y gastos de rutina del negocio, los cuales no es obligatorio declarar, pero las donaciones de la empresa no se consideran gastos, con fines de impuesto a la renta o impuesto a las empresas. De hecho, parece que en Gran Bretaña nunca se ha propuesto la posibilidad de exención tributaria respecto de las donaciones políticas empresariales.

Las memorias de las empresas puedan tardar hasta dos años en quedar inscritas en *Companies House* (Registro de Sociedades Anónimas). Además, dado que los partidos políticos no tienen obligación de declarar ni el monto ni la fuente de las donaciones empresariales, quien quisiera estudiar el cuadro completo de dichas donaciones tendría que investigar, una por

una, todas las memorias registradas en Companies House, lo que sería virtualmente imposible. Por último, las empresas no están obligadas a registrar el destinatario último de un pago y en el pasado han dado dinero a instituciones “de fachada”, sin registrarlo.

En un tiempo, por ejemplo, existió una institución que se llamaba *British United Industrialists*, que fue creada con el único objetivo de solicitar a las empresas dinero que luego se entregaba al Partido Conservador. Las donaciones de esta entidad no quedaban sujetas a las disposiciones de la Ley de Sociedades Anónimas y no era necesario declararlas.

Las empresas no tienen obligación de consultar a sus accionistas antes de hacer una donación política y sólo una pequeña minoría de ellas lo hacen. Tampoco existe la obligación legal de informar a los accionistas, aparte de la colocación del rubro pertinente en el balance de la empresa. En Gran Bretaña, los accionistas no gozan de ningún derecho legal si no están de acuerdo con una donación política que haga su empresa, porque el directorio tiene poder absoluto para efectuar dichos pagos si estima que conviene a los intereses de la firma. Lo único que les queda a los accionistas es deshacerse de sus acciones, con lo que toman una decisión comercial con base política. Hoy, sin embargo, alrededor del 80 por ciento de los accionistas en el Reino Unido son institucionales. Los fondos de pensiones y demás inversionistas institucionales se hallan en una situación aún más difícil que la anterior, ya que es posible que no tengan la opción de disponer de sus acciones. Puede que su desempeño financiero se mida por comparación con un índice como el del *Financial Times*, en cuyo caso no tienen la opción de no invertir en acciones de las grandes empresas que componen una parte importante de dichos índices.

En Gran Bretaña, la ley sobre fideicomisos atribuye al encargado del fondo una medida considerable de discreción. En cuanto a los fondos de pensiones y demás inversionistas institucionales, los encargados no pueden quedar sujetos a reglas cuando aprueban estados financieros que contienen donaciones de la empresa a los partidos políticos. Tampoco dar instrucciones a los directores sobre su conducta particular en materia de donaciones a los partidos. No hay constancia de que a los fondos de pensiones se les haya exigido declarar su posición en cuanto a las donaciones políticas. Tampoco se ha publicado nada que señale alguna diferencia, en este aspecto, entre las donaciones políticas de empresas cuyo capital accionario está en parte en manos de fondos de pensiones controlados por sindicatos, y las de empresas cuyo capital está en parte en manos de fondos de pensiones controlados por el empleador.

En el último tiempo, “un grupo importante de inversionistas institucionales” ha manifestado su preocupación por las donaciones políticas.

Este grupo, que controla alrededor de 13 por ciento de las acciones que se transan en el mercado accionario británico, “ha manifestado su oposición a las donaciones políticas o espera acuerdos claros que pidan su conformidad o que se explique claramente como éstas favorecen los intereses de los accionistas”⁸.

En respuesta a tales inquietudes, ciertas empresas han procurado obtener autorización para sus donaciones políticas. “En el año 1996-97, de las 42 empresas que hicieron una donación política, el 24 por ciento tenían una facultad especial para hacerlo dentro de sus estatutos, y el 74 por ciento de ellas contaban con una poder general. La redacción más común de éste era la siguiente:

para suscribir o garantizar dinero para cualquier propósito nacional, caritativo, de beneficencia, público, general o útil, o para cualquier objeto que se pueda estimar que convenga, directa o indirectamente, a los fines de la empresa o los intereses de los accionistas.

Otras empresas han solicitado a los accionistas en asamblea general su aprobación de un poder general o particular para estos efectos. La votación, donde se ha publicado, ha sido negativa. Entre las empresas que hacen donaciones importantes, hay muchas que no han buscado autorización y algunas cuyos directores tienen afiliación política personal”⁹.

Es totalmente posible, desde luego, que empresas cuyos accionistas no apoyen al Partido Conservador, hagan donaciones a ese partido. Los accionistas, por cierto, tienen derecho a tratar el tema de las contribuciones políticas, durante la asamblea anual de accionistas de su empresa, pero esto sería una precaución inútil.

Muchos afiliados de fondos de pensiones u otros inversionistas institucionales pueden ignorar casi del todo si su dinero está siendo usado para donaciones políticas. El Partido Laborista, en su declaración ante el Comité de Normas en la Vida Pública, llamado Comité Neill, ha propuesto que las empresas sigan el ejemplo de los sindicatos y establezcan un fondo político separado, luego de una votación de los accionistas, si se proponen hacer donaciones en este campo. Se podría disponer el “retiro”, en el sentido de que la donación política no se descontaría del dividendo. Los fondos de pensiones y demás inversionistas institucionales estarían obligados a retirarse; esto es, sólo a los accionistas directos se les podría descontar

⁸ Trends in Political Donations and Shareholder Authorisation, *op. cit.*, párr. 1.6.

⁹ Id., párr. 1.7.

de su dividendo la donación política. El Partido Laborista no ha propuesto reglas especiales para los fondos de pensiones y hay cierta renuencia en el país ante la idea de legislar en este aspecto tan contencioso.

La proposición laborista relativa a las votaciones de accionistas cuenta con el apoyo de los demócratas liberales, pero se oponen a ella los conservadores, quienes en su declaración ante el Comité Neill manifestaron que sería “una carga injustificada y desproporcionada.” Los conservadores sostienen que no existe analogía entre empresas y sindicatos, pues aquellas, al contrario de éstos, no son miembros afiliados del Partido Conservador ni ocupan ninguna categoría constitucional al interior del partido. La *Home Office* (Ministerio del Interior), en su declaración ante el Comité Neill, opinó que no sería práctico convenir con las empresas el “retiro.” No hay, al parecer, ningún motivo que impida que a los fondos de pensiones y demás inversionistas institucionales se les exija abstenerse de hacer contribuciones políticas y que reciban, en cambio, un dividendo superior.

En fecha más reciente, en un artículo de *The Times*, del 17 de noviembre de 1997, el Primer Ministro Tony BLair hizo la pregunta fundamental: si debe existir o no el financiamiento empresarial.

En los últimos años ha surgido una nueva inquietud relativa a las donaciones de empresas. Porque se ha dicho que quienes contribuyen a un partido tienen más probabilidades de recibir honores. Antes de poder ser candidato a un título de nobleza, el *whip* o caudillo principal del gobierno debe firmar un certificado en que conste si la persona interesada ha donado más de £20.000 al partido en el poder. Si la respuesta es afirmativa, el candidato no queda descalificado, pero hay que informar al Comité de Indagación de Honores Políticos. No obstante, un ex miembro de dicho comité estima que “es muy probable que estas donaciones secretas pasen inadvertidas por el sistema de indagación y que efectivamente se estén comprando los títulos”¹⁰. Nunca se ha encontrado ningún fundamento concreto para estas suposiciones. Con todo, ocurre que durante el período de gobierno conservador, entre 1979 y 1997, alrededor del 6 por ciento de las empresas hicieron donaciones al partido en el gobierno y que el 50 por ciento de los títulos de nobleza y de caballero se otorgaron a directores de las empresas que habían hecho tales donaciones. No es probable que tal coincidencia haya sido enteramente aleatoria.

Tampoco es fácil calcular el papel preciso que desempeña el financiamiento empresarial en el Partido Conservador. En el ejercicio que terminó el 1 de marzo de 1997, de un ingreso total conservador de £42.512.000, no menos de £38.217.000 provinieron de “donaciones” y

¹⁰ House of Lords, Debates, 17 de junio de 1995, vol. 564, col. 1359.

£1.113.000 de las cuotas de las circunscripciones. El período 1996-1997 fue el inmediatamente anterior a la elección general del 1 de mayo de 1997, por lo que se trata de un lapso atípico. En el ejercicio anterior, que terminó el 1 de marzo de 1996, el total del ingreso conservador fue de £21.419.000, de los cuales £18.822.000 se originaron en “donaciones.” De acuerdo con la Oficina Central del Partido Conservador, “alrededor del 80 por ciento de esta suma proviene de donaciones personales”¹¹. Es de presumir que buena parte del saldo vino de las empresas y fondos de pensiones. Las empresas, aunque se mantienen como importante fuente de ingresos del Partido Conservador, hoy en día financian una proporción del ingreso del partido mucho menor que en el pasado; según cálculos de 1981, la proporción del ingreso central total del partido procedente de donaciones de empresas alcanzaba entre 55 y 60 por ciento¹².

Las empresas multinacionales y las más prestigiadas entre las sociedades anónimas han adoptado la práctica de no hacer donaciones políticas. Además, a medida que disminuyó la popularidad de los conservadores en los años noventa, también decreció el monto que daba cada empresa. La cantidad de empresas importantes (pertenecientes al Índice FTSE 350) que hicieron donaciones políticas en los sexenios 1991-92 y 1996-97 bajó a la mitad y la reducción fue más marcada en las empresas más grandes, en particular entre las del Índice FTSE 100. Las empresas que donaron £50.000, que fueron 17 en 1991-92, bajaron a sólo 4 en 1996-97¹³.

Esta situación fue probablemente reflejo, y no causa, de la impopularidad conservadora. Por otra parte, no todas las donaciones empresariales van al Partido Conservador. Hoy alrededor de 10 por ciento de las mismas se hacen al Partido Laborista. Los demócratas liberales reciben pagos ocasionales.

En 1996-97, los partidos políticos recibieron los siguientes montos de las 42 empresas principales que hacen donaciones políticas:

CUADRO 2 APORTES EMPRESARIOS (1996-97)

Partido Conservador	£ 1.131.000
Partido Laborista	116.000
Partido Demócrata Liberal	2.500

¹¹ Partido Conservador, memoria Anual y Cuentas, 1997, pág. 8.

¹² Hansard Society, *Paying for Politics*, (1981).

¹³ PIRC (Pensions Investment Research Consultants Ltd.), 1998, Trends in Political Donations and Shareholder Authorisation, 1998, párr. 1.4.

En una tendencia similar a lo que ocurre con el apoyo empresarial para los conservadores, el financiamiento de los sindicatos para el Partido Laborista desempeña hoy un papel muy inferior al que tenía antes. En el pasado, el laborismo se financiaba casi exclusivamente con los aportes de los sindicatos adheridos. En 1974, por ejemplo, los sindicatos cubrieron nada menos que el 92 por ciento del ingreso central del partido. Esta proporción fue bajando paulatinamente hasta llegar a alrededor del 80 por ciento a comienzos de los años ochenta. Desde entonces, la proporción ha ido disminuyendo con más velocidad todavía, hasta que en 1995 los sindicatos cubrieron sólo el 45 por ciento del ingreso central del partido. Por primera vez en la historia partidaria, la participación de los sindicatos caía a menos del 50 por ciento. En 1996, último año del cual se dispone de cifras, la proporción siguió bajando hasta poco más del 32 por ciento. El motivo principal de esta situación es que durante un período pre-eleccionario, los donantes dan sumas muy superiores. En 1995, £3.998.000 correspondieron a recaudación de fondos, sobre un ingreso total de £15.073.000; pero en 1996, sobre un ingreso total de £21.587.000, nada menos que £9.786.000 fueron ingresos procedentes de recaudación de fondos. En cambio, en los años ochenta, la recaudación de fondos entregó sólo un 2 por ciento del ingreso laborista.

Además de suministrar fondos para los laboristas a nivel central, los sindicatos también entregan sumas pequeñas a las ramas locales. Cumplen, asimismo, una función importante al patrocinar a los candidatos a parlamentarios, pues pagan la mayor parte de los gastos de la elección y del sueldo del agente, para la mitad, aproximadamente, de los postulantes.

Pero el Partido Laborista, especialmente bajo la dirección de Tony Blair, desde 1994, ha procurado aumentar la parte de su ingreso que proviene de las cuotas de los miembros y donaciones, contra las cuotas sociales de los sindicatos. Así, ha tenido cierto éxito en diversificar sus fuentes de ingreso, junto con soltar las amarras que ataban a sindicatos y partido. De ser un partido federal basado en la división de poderes entre el partido parlamentario y la institución extra-parlamentaria con un sistema de democracia delegada, pasó a ser un partido plebiscitario basado en la democracia directa de los votos de sus miembros. Lo dicho refleja una tendencia importante de la doctrina de Tony Blair, del "Nuevo Laborismo", en el sentido de que éste ya no debe ser simplemente el brazo político del movimiento sindical, sino un partido que represente a toda la nación.

Hace mucho que está convenido que los parlamentarios deben declarar todo interés financiero que tengan en cualquier debate en curso. Este acuerdo se convirtió en una resolución formal de la Cámara de los Comunes en 1974, cuando se creó un Registro de los Intereses de los Parlamentarios, y ahora se les exige cumplirlo. Los patrocinadores de mociones que vienen del período anterior y los miembros de los comités especiales también deben declarar todo interés pecuniario que se vea directamente afectado por la moción o la indagación de que se trate. A partir de noviembre de 1995, tras el informe del Comité de Normas de la Vida Pública, el Comité Nolan, los parlamentarios deben declarar todos los acuerdos con terceros por asuntos relacionados con su labor parlamentaria, incluyendo remuneraciones. Éstas últimas deben ser reveladas, no en sumas precisas sino en rangos. Pero a los parlamentarios no se les exige la declaración total de sus bienes e ingresos. La responsabilidad de mantener y dirigir el Registro y de asesorar a los parlamentarios respecto a la interpretación de las reglas sobre transparencia corresponde a un Comisionado Parlamentario independiente de Normas, nombrado en noviembre de 1995. El Comisionado no puede iniciar ninguna acción por su cuenta, pero responde a las reclamaciones de los parlamentarios. Si una queja le parece justa, informará del asunto al Comité Especial de Normas y Privilegios, que puede recomendar diversas sanciones contra el parlamentario en cuestión.

En este momento hay en Gran Bretaña un serio debate acerca de la necesidad o no de mayores reformas en este campo. Como hemos visto, los reglamentos sobre política financiera se promulgaron, en su mayoría, cuando las instituciones partidistas nacionales eran relativamente débiles y las campañas se realizaban casi por completo a nivel de circunscripciones. Es en gran medida por este motivo, junto con el temor al litigio, que los partidos políticos, como vimos, apenas existen ante la ley. Así, si bien la ley dispone ciertos requisitos mínimos en las instituciones de caridad, sindicatos, asociaciones de ahorro y préstamos y sociedades limitadas, y cualquier otro organismo en que el público pueda tener un legítimo interés, no ocurre lo mismo con los partidos.

A muchos les parece raro que estas agrupaciones, que se constituyen con el fin de convertirse en el gobierno del país, no estén sujetas a los requisitos básicos de transparencia y declaración que se les exigen a todos

los sindicatos y empresas. Por tanto, se podría argumentar que a los partidos políticos deberían estar obligados a publicar estados financieros normalizados. Dichas cuentas deberían declarar en qué se usan los fondos del partido, además de su fuente.

En especial, las cuentas deberían señalar la proporción de los fondos que proviene de donantes personales e institucionales, y también las proporciones de los ingresos provenientes de donaciones nacionales, de extranjeras, de aportes personales elevados y de las cuotas de sus militantes. La Oficina Nacional de Auditoría, organismo que goza de independencia financiera y operativa total respecto del gobierno de turno, podría revisar estas cuentas. O bien se podría crear una Comisión Electoral, como hay en Australia y Canadá, tanto para revisar las cuentas de los partidos como para exigir el cumplimiento de las reglas relativas a transparencia. Tendría también la función de presentar estas informaciones especializadas de manera que el votante promedio pueda comprenderlas. Esta Comisión Electoral se compondría, como ocurre con la Oficina Nacional de Auditoría, de funcionarios imparciales. Si bien puede ser efectivo que en los Estados Unidos ciertos reguladores han sido “comprados” por intereses especiales o por alguna ideología particular, eso no ha ocurrido con la Oficina Nacional de Auditoría en Gran Bretaña, ni con las Comisiones Electorales en Australia y Canadá. Habría escasa probabilidad, entonces, de una falta de imparcialidad en una Comisión Electoral en Gran Bretaña.

Hay buenas razones también para exigir que los partidos, a nivel de circunscripción, publiquen cuentas en formato estándar. Ya no se les debería considerar como asociaciones privados, como un club de golf, sino organismos cuyas actividades acarrearán consecuencias públicas de importancia. No sería práctico que la Oficina Nacional de Auditoría o una Comisión Electoral revise las cuentas de los partidos de todas las circunscripciones del país. Pero no hay ningún inconveniente en el hecho de que las cuentas de circunscripción se sometan a la revisión de auditores privados, de tal modo que el público en general se cerciore de que los partidos a nivel local están realizando sus actividades con seriedad y corrección. El costo administrativo de estas disposiciones no podría ser desproporcionadamente alto y se ganaría, claramente, en eficiencia, pues los partidos tendrían que ordenar sus actividades con mayor eficacia.

La postura contraria a la transparencia en materia de donaciones políticas se basa en que las personas y las instituciones, en una sociedad libre, tienen derecho a hacer aportes al partido político de su elección sin que éstos se den a publicidad. Exigir la transparencia es, pues, infringir el derecho a la privacidad.

Cuando se trata de donaciones superiores a cierto monto, digamos, £5.000, se podría aducir, en cambio, que el derecho a la privacidad cede ante el interés público en disipar la sospecha de que el motivo de tal donación fue la compra de acceso o de influencia. No se debe permitir, podría decirse, que el poder del dinero pase por encima del principio democrático fundamental de la igualdad política, entendida como la prohibición de que el acceso o la influencia puedan ser comprados. Tal, en esencia, es la defensa fundamental de la transparencia, el juicio de valores en el sentido de que la igualdad política, en este campo, debería pesar más que la libertad. Estados Unidos es la democracia importante que sostiene lo contrario y otorga la prioridad máxima a la Primera Enmienda, en lo relativo a la libertad de expresión.

Si se acepta la defensa de la transparencia, también convendría señalar de algún modo el monto de las donaciones. No es probable que una donación de £5001 compre influencia, pero una de, digamos, un millón, podría conseguirlo. Quizás no será necesario declarar las cantidades exactas, sino que se podría hacer la declaración de montos por bandas, como en el Registro de Intereses de los Parlamentarios, es decir, de £5.000 a £20.000, de £20.000 a £40.000, etcétera.

Para legislar sobre la transparencia surgen dos complicaciones. Una es que el donante puede evadir la ley dividiendo la donación entre miembros de su familia. Así, si el umbral para declarar una donación es £5.000, un donante que se proponga dar £20.000 puede esquivar la ley si se asegura de que su mujer y dos hermanos donen £5.000 cada uno.

Los reglamentos sobre transparencia tendrían que aplicarse a los partidos de las circunscripciones, además de la organización central de los partidos; de lo contrario, los donantes podrían evitar los reglamentos si canalizan el dinero a los partidos de las circunscripciones y no al centro. Pero hay otro método de evasión según el cual el donante da el dinero, no al partido mismo sino a una institución asociada estrechamente con el partido, por ejemplo, la Sociedad Fabiana, si se trata del Partido Laborista, o el Centro de Estudios Públicos, si se trata de los conservadores. Ambos organismos producen investigaciones que apoyan a sus respectivos partidos, y la ley sobre transparencia tendría que controlar también a estos organismos, además de los partidos propiamente tales. La experiencia en los Estados Unidos prueba con qué facilidad se evaden los reglamentos que exigen transparencia.

Se ha dicho, asimismo, que la transparencia no constituye disuasión suficiente contra la conducta guiada por la falta de ética. Se ha dicho que es “como decir: que los consumidores sepan cuáles empresas son las que contaminan más y si no están de acuerdo, pueden llevar a las contamina-

doras a la quiebra... El público ... no merece un índice donde pueda buscar el grado exacto de corrupción de sus funcionarios”¹⁴.

La posición contraria, en palabras del Juez Brandeis, es que el mejor desinfectante es la luz del sol. Muchas donaciones que ahora se hacen tal vez no se hicieran si los partidos estuvieran obligados a declararlas. Por ejemplo, inmediatamente antes de la elección general de 1997, Bernie Ecclestone, el principal empresario del espectáculo de las carreras de autos Fórmula 1, regaló un millón de libras a un “fondo ciego” del Partido Laborista, de modo que el beneficiario no conociera la identidad del donante. Pasada la elección y luego de una breve entrevista del señor Ecclestone con el Primer Ministro, el Grand Prix quedó fuera de la prohibición del gobierno al patrocinio de las compañías tabacaleras. No hay ningún indicio de que el Primer Ministro haya sabido que Ecclestone había donado dinero al Partido Laborista ni se insinúa que haya mediado corrupción alguna; no obstante, cuando se hizo pública la transacción, el laborismo resolvió devolver el millón de libras al señor Ecclestone y rechazar toda donación posterior de su parte.

Bien podría ser que, de haber existido una exigencia de declaración inmediata, tanto del hecho de la donación como del monto de ella, el señor Ecclestone hubiera optado por no darle un millón al Partido Laborista, puesto que sería muy fácil malinterpretar sus motivaciones. Además, la transparencia podría disuadir a las personas de dar dinero a los partidos impopulares, como el Sinn Fein, en Irlanda del Norte, o despertar temores de represalia. En el pasado, por ejemplo, ciertos donantes de fondos para el Partido Conservador temieron, sin duda, que si sus donaciones se hicieran públicas sus negocios podrían sufrir la represalia de los consejos locales del trabajo. Ese temor puede existir hoy. El argumento de la represalia, junto con el de la privacidad, apoyan la fijación del umbral a poca altura; por eso, £5.000 sería un nivel mejor que £1.000.

Con todo, la transparencia significaría, casi con certeza, que los partidos políticos recibirían menos dinero que antes. Incluso es posible que recibieran fondos insuficientes para llevar a cabo sus actividades básicas. Esto daría origen a la cuestión de si debiera haber subsidios financieros públicos para los partidos fuera del Parlamento, para compensarlos por el dinero perdido a causa de la transparencia.

¹⁴ E. Joshua Rosenkranz, Carta en *Commentary*, marzo de 1998, p. 4.

5. LÍMITES A LAS DONACIONES Y AL GASTO TOTAL

La defensa de poner límites a los gastos es más fuerte que la de los límites a las contribuciones, pues aquéllos son mucho más fáciles de evadir. Además, las segundas, al contrario de los primeros, traen consigo cuestiones de principios relativas a la libertad sindical.

En Gran Bretaña, como hemos visto, la situación relativa a los límites de gastos carece de lógica. Los límites sobre los gastos de la circunscripción están en vigor desde 1883, pero no hay límites al gasto nacional. La ley desconoce un rasgo decisivo que distingue las campañas electorales contemporáneas de las campañas del siglo XIX: la nacionalización de la política. La ley todavía considera la campaña por una elección general como una serie de concursos en circunscripciones separadas, de tal modo que un cartel que proclame: "Vote por Smith, el candidato conservador" violaría la ley electoral; en cambio, otro que exhorte a los votantes simplemente a sufragar por el Partido Conservador, no la violaría. Hay una anomalía evidente. El propósito de restringir los gastos a nivel de circunscripción, al fin y al cabo, es principalmente el de asegurar algún grado de equidad, por ejemplo entre candidatos pobres y ricos. Si los límites al gasto convienen para promover la equidad entre candidatos, sería difícil rechazar la conclusión de que también convienen para promover la equidad entre los partidos. En el mundo moderno, la fortuna de los candidatos depende principalmente, en último término, de la fortuna de sus partidos nacionales. En 1997 se gastó más, a nivel nacional, que lo que gastaron los 4.000 candidatos juntos.

Así como en 1883 se sostuvo que los electores locales tenían derecho a protección contra el abuso financiero por la conducta dispendiosa de los partidos, también hoy los electores tienen derecho a protección contra la extravagancia dilapidadora de las organizaciones partidistas nacionales. Es por este motivo que, si se adoptara en Gran Bretaña un sistema de apoyo estatal, es probable que hubiera que acompañarlo con restricciones al gasto total. De lo contrario, el financiamiento estatal simplemente complementaría las grandes donaciones en lugar de servir para reemplazarlas.

El gasto electoral a nivel de circunscripción, como hemos visto, se regula con la exigencia de que cada partido nombre un agente inscrito que es la única persona que puede autorizar gastos de ese partido en dicha circunscripción. Existe un tope máximo al monto de los gastos que se pueden autorizar y todo gasto en el cual se incurra sin la autorización del agente es ilegal. El principio de la representación se podría adaptar a la regulación de los gastos nacionales, como se hizo en Canadá en virtud de la Ley de Gastos Electorales, de 1974. Según esta ley, cada uno de los partidos, a

nivel nacional, debe nombrar un agente y el único gasto legal del partido es el autorizado por éste. En Canadá, el gasto total de los partidos está sujeto a un tope que depende de la cantidad de circunscripciones que disputa cada uno de ellos y la cantidad total de electores en dichas circunscripciones.

Aquí también, como en el caso de la transparencia, existe el problema de la evasión. Sería fácil que los partidos canalizaran los fondos a una institución relacionada, pero no perteneciente al partido, como, por ejemplo, la Sociedad Fabiana o el Centro de Estudios Públicos. O bien los partidos podrían ceñirse al modelo estadounidense y crear comités de campaña supuestamente independientes. Los conservadores, por ejemplo, podrían constituir una sociedad con el nombre de “Libre Empresa, S. A.”, la que gastaría dinero en su nombre, y los laboristas podrían constituir otra con el nombre de “Espíritu Comunitario, S.A.”, que hiciera lo propio. Aunque lo anterior no sucediera, cualquier entidad independiente podría, por voluntad propia, hacer una inversión en publicidad de sus ideas que en la práctica afectaría el resultado electoral. Una entidad opuesta al ingreso británico a la Unión Monetaria Europea, por ejemplo, podría publicar avisos con advertencias en contra de ella. En la práctica, ello beneficiaría a los conservadores, que forman el más escéptico de los tres partidos británicos principales en cuanto a la unión monetaria. Otra sociedad podría publicar anuncios en favor del salario mínimo, cosa que, en los hechos, ayudaría al Partido Laborista. Por tanto, el gasto de las sociedades no partidistas también tendría que quedar englobado en la ley que limitara el gasto político. En Canadá, la lógica de este argumento ha sido llevado hasta el extremo y no se permite ningún gasto independiente dirigido a influir en la contienda. Pero no es necesario ir tan lejos. Se podría argumentar que actuar como Canadá sería imponer un freno inaceptable a la libertad de expresión e iría en contra de disposiciones de la Convención Europea de Derechos Humanos, que Gran Bretaña se ha comprometido a cumplir. El debate, en todo lo relacionado con el gasto, quedaría circunscrito a los políticos profesionales.

Sin embargo, tal vez no fuera necesario prohibir todo gasto independiente. A nivel local, como vimos, nadie puede gastar más de cinco libras para favorecer o frenar la elección de un candidato. La señora Bowman pudo apelar contra esta disposición ante la Corte Europea de Derechos Humanos y ganó el juicio. Si el monto hubiera sido mayor, reflejo tal vez del costo comercial de imprimir folletos y alquilar oficinas, digamos, £5.000, bien podría no haber ganado. Porque la Corte no dijo que *todas* las limitaciones del gasto independiente a nivel de circunscripción violaban la Convención Europea de Derechos Humanos. La Corte no dijo que *to-*

das las restricciones al gasto político se rechazarían. Tampoco discutió el hecho de que el Reino Unido tiene derecho a contar con una ley que limite los gastos de los candidatos y de sus partidarios acaudalados. Semejante postura hubiera sido, de hecho, ilógica. Porque limitar a los candidatos a nivel de circunscripción sería inútil sin limitar también a terceros. Si la señora Bowman se hubiese presentado como candidata a la Cámara de los Comunes, hubiera quedado sujeta a los límites al gasto de la circunscripción. Parecería muy anómalo que ella quedase libre de toda limitación sólo porque optó por no presentarse a la elección y en lugar de eso distribuyó folletos con el fin de apoyar o perjudicar las perspectivas electorales de otros candidatos. Sin esta restricción, sería fácil evadir las disposiciones de la ley y los candidatos con simpatizantes adinerados gozarían de una ventaja indebida, lo que es contrario al espíritu de la ley.

Lo mismo se puede decir, *pari passu*, respecto a los límites sobre el gasto nacional. No es forzoso excluir del todo los gastos independientes, sino someterlos a ciertos límites. Con ello la regulación del financiamiento político estaría acorde con la política de fines del siglo XX.

6. CONCLUSIONES:

BASES DE LAS DONACIONES EN GRAN BRETAÑA

En un mundo ideal, sin duda, todas las contribuciones a los partidos políticos las harían personas que apoyarían al partido de su preferencia. Los partidos se financiarían totalmente con las cuotas de sus miembros, junto con pequeñas donaciones voluntarias de personas naturales. Es de lamentar, sin embargo, que ninguna democracia del mundo moderno cumpla este ideal. En todas ellas, las cuotas y donaciones personales se complementan con fondos de instituciones o bien del Estado en forma de subsidios públicos.

En Gran Bretaña, el financiamiento institucional, es decir el suministro de fondos por parte de empresas y sindicatos, aunque no es tan decisivo como antaño, todavía desempeña un papel importante en el financiamiento político. El financiamiento institucional es, por cierto, privado, no público. Pero no se concluye forzosamente que sea *voluntario*. Parece de hecho muy probable que tanto los accionistas de sociedades anónimas como los sindicalistas se encuentren contribuyendo en forma indirecta a partidos que ellos en realidad no apoyan.

Ya hemos visto que existen normas especiales para los miembros de sindicatos que no deseen contribuir al fondo político de su gremio. Alrededor del 38 por ciento de este fondo va al Partido Laborista en forma

directa. El resto de esa suma se gasta en actividades de lobby o en propaganda política general, mucha de la cual, por cierto, beneficia al mismo partido. En 1996, había 42 sindicatos que mantenían fondos políticos, a los que contribuían 4.893.762 personas, y otras 875.311 –es decir, un 18 por ciento del total–, se retiraron¹⁵. Por lo general, alrededor de una quinta parte de los trabajadores sindicalizados se niega a aportar fondos con este fin. Pero como, según estudios electorales, parece que en años recientes alrededor del 50 por ciento de los sindicalizados han votado por partidos distintos del Laborista, hay base para pensar que muchos de ellos contribuyen al fondo político por inercia o bien por ignorancia de los fines para los cuales se utiliza.

El accionista no conservador de una empresa que hace donaciones políticas, o el socio de un fondo de pensiones que contribuye a una empresa que hace donaciones políticas, se encuentra en una situación igualmente incómoda. Hemos visto que las empresas no están obligadas a conseguir la aprobación de sus accionistas antes de hacer una donación. En Gran Bretaña, las normas que regulan el financiamiento político no sirven para asegurar que el dinero institucional se dé con el asentimiento de las personas que pertenecen a la institución en cuestión o la financian.

La pérdida de importancia relativa de las donaciones institucionales trae, no obstante, un nuevo problema: que los partidos pudiesen encontrarse demasiado obligados frente a donantes personales adinerados. En el Partido Laborista, por ejemplo, Tony Blair, al querer disminuir la proporción de financiamiento sindical para el partido, se encuentra en situación de mayor dependencia respecto de las personas ricas. Las motivaciones que mueven a dichas personas a dar dinero a los partidos no están en absoluto claras. En ciertos casos, sin lugar a dudas, hay un compromiso firme con una causa. En otros, existe el temor de que las personas adineradas pretendan comprar acceso, influencia o títulos honoríficos. Como hemos visto, los requisitos de transparencia bien podrían limitar el monto que tales personas ricas estuviesen dispuestas a pagar, lo que plantea la pregunta de cómo entonces los partidos van a reunir el dinero suficiente para sus necesidades.

El financiamiento político en Gran Bretaña es, en general, una historia de éxito, por cuanto no hay corrupción flagrante y las diferencias en la riqueza de los partidos principales, si bien efectivas, no son tan grandes que les impidan competir con eficacia en las elecciones. Hay escasos indicios de auténtico dispendio en el gasto electoral, tampoco de costos en

¹⁵ Annual Report of the Certification Officer, 1997, p. 64.

constante aumento. De hecho, hoy los costos son muy inferiores a lo que eran en el siglo XIX.

Las mayores debilidades del sistema británico de regulación nacen, como hemos visto, del hecho de que el sistema se creó durante una época política ya perimida, cuando los partidos políticos nacionales no eran sino instituciones tenues y la mayor parte de las campañas se realizaban a nivel local. Además, en el siglo XIX la campaña electoral se limitaba generalmente al período de campaña; hoy, en cambio, la campaña por la próxima elección general comienza casi tan pronto como terminó la última. Todavía falta que la ley se acomode al papel de los partidos nacionales o a las nuevas condiciones en que se realizan las campañas electorales.

La ley también tiene que acomodarse todavía a los problemas que plantea el financiamiento institucional, ya sea que provenga de empresas o de sindicatos; y a las dificultades que generan las donaciones cuantiosas de personas, que supuestamente compran acceso, influencia o títulos honoríficos. Es con el fin de combatir esa supuesta influencia que se oye hablar, cada vez con mayor frecuencia, en defensa del apoyo financiero estatal a los partidos. Pero el argumento es controvertido pues hay muchos que se resistirían a propuestas de apoyo estatal para los que son, al cabo, organismos estrictamente voluntarios. Tampoco sería popular, en una época de estrechez financiera, que parezca que el Estado subvenciona los partidos políticos.

El Comité de Normas en la Vida Pública, el Comité Neill, en el momento presente, está sopesando los méritos de estos argumentos. Es probable que el informe que emita marque una etapa más en el desarrollo del debate sobre financiamiento político en Gran Bretaña. Es incluso posible que el informe de este Comité anuncie reformas radicales y que el gobierno las adopte. De ser así, entonces buena parte de lo que se dice en este trabajo va a tener un interés puramente histórico. Por otra parte, nadie que estudie el financiamiento político británico ni, en verdad, el sistema político británico en su conjunto, puede dejar de impresionarse con la tenacidad del legado histórico y lo difícil que ha sido vencerlo.