

EL FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN ALEMANIA *

Peter Pulzer

Este trabajo examina el debate y la evolución de las leyes sobre la regulación del financiamiento político en Alemania desde la fundación de la República Federal Alemana en 1949. Para ello se toma en cuenta tanto los criterios generales, internacionalmente aplicables, que determinan los niveles de gasto electoral, y la experiencia histórica específica de Alemania. Se muestra cómo las preocupaciones en los primeros años de la República Federal Alemana se centraron en las exigencias constitucionales de responsabilidad y transparencia de las finanzas de los partidos políticos, y cómo después fueron centrándose gradualmente en los subsidios estatales.

El trabajo discute en detalle las distintas propuestas para introducir subsidios estatales, beneficios tributarios para los donantes y procedimientos que aseguraran la responsabilidad (*accountability*), así

PETER PULZER. Profesor Emérito Gladstone de Gobierno, All Souls College, Universidad de Oxford.

* Este trabajo fue encargado por la Comisión Reforma del Estado del CEP y financiado parcialmente por la Tinker Foundation.

Quisiera expresar mi agradecimiento al profesor Vernon Bogdanor, del Brasenose College, Oxford, y al Dr. Klaus Goetz, del London School of Economics, por sus sugerencias y consejos. También agradezco al Dr. Henning Tewes, de la Birmingham University y la Konrad-Adenauer-Stiftung de Varsovia; a Dörte Tewes de la Universidad de Bonn, y a Kevin Casas-Zamora del St. Antony's College, Oxford, por la ayuda prestada en la investigación. De ninguna manera estas menciones pretenden asignarles algún grado de responsabilidad por las opiniones emitidas o los errores cometidos en este trabajo.

como los diferentes dictámenes de la Corte Constitucional Federal hasta culminar con la reforma general de 1994. Ésta estableció límites a los subsidios estatales y beneficios tributarios para donantes, y reglas para la publicidad de las donaciones y donantes. El trabajo muestra la capacidad del Poder Judicial para contrarrestar los intereses de los partidos que dominan el Parlamento. También se dedica atención a los subsidios públicos indirectos, en particular a aquellos entregados a las agrupaciones de parlamentarios y a las fundaciones de los partidos, que están sujetos a controles menos restrictivos.

La conclusión es que Alemania ha combinado en esta área principios libertarios y reguladores: los partidos no sufren límites a las donaciones recibidas ni al gasto total realizado, pero se regulan estrictamente los subsidios estatales directos y la presentación anual de la contabilidad a la opinión pública.

*El financiamiento público de las elecciones
significa el fin de los escándalos Watergate*
(Senador Edward Kennedy)

INTRODUCCIÓN

Este trabajo ofrece un estudio sistemático de las disposiciones legales que regulan el financiamiento político en Alemania y su aplicación práctica. Para este efecto, se analizan en forma sucesiva los siguientes aspectos:

La sección I revisa algunos principios generales observables a nivel internacional que se aplican a las relaciones entre dinero y votos. La sección II discute los diversos motivos por los cuales pueden imponerse restricciones legales al gasto de tipo político con fines electorales o partidistas y los medios empleados para asegurar su cumplimiento.

La sección III inicia el análisis del caso alemán describiendo la experiencia heredada por los redactores de la Constitución alemana después de 1945 y las conclusiones que extrajeron de aquella. La sección IV describe los diversos intentos realizados por los gobiernos alemanes entre 1949 y 1994 para fiscalizar el financiamiento de los partidos políticos, y el debate en torno a los méritos de las diversas modalidades de control y subsidio, con especial alusión al papel del Tribunal Constitucional Federal.

Finalmente, la sección V presenta un resumen de la situación actual del financiamiento político en Alemania y la sección VI contiene las con-

clusiones que pueden derivarse de la experiencia alemana en cuanto a la eficacia de las medidas adoptadas y al modo en que han afectado la política en la Alemania de la época posterior a la Segunda Guerra Mundial.

Si bien no se formulan recomendaciones específicas para el caso chileno, al hacer hincapié en aquellos aspectos de la legislación y la práctica alemanas que resultan pertinentes fuera del contexto germano, pueden obtenerse enseñanzas útiles sobre las ventajas y desventajas del enfoque alemán en cuanto a la regulación del financiamiento político.

I. LAS RELACIONES ENTRE DINERO Y VOTOS

El arte de transformar el dinero en votos es tan antiguo como las instituciones parlamentarias. Los intentos por regular, atenuar o abolir esa práctica datan de una época casi igualmente remota. El costo de organizar una campaña política y los métodos empleados en ella, así como las posibles maneras de controlar estos aspectos dependen de una serie de factores, pocos de los cuales coinciden de un país a otro. Dichos factores se agrupan en dos categorías principales: *institucionales*, es decir que emanan de estructuras legales y organizacionales; y *contingentes*, es decir que se originan en peculiaridades locales.

Los principales factores de tipo institucional son: quiénes tienen derecho a voto; los ordenamientos constitucionales; la modalidad de competencia entre los partidos; la estructura organizacional de los partidos, incluidos los procedimientos para nominar a los candidatos y el sistema electoral. Cada uno de estos factores plantea interrogantes específicas relativas a objetivos y métodos.

1.1 El derecho a voto

La pregunta que debe responderse aquí es ¿cuántos votos es necesario conseguir mediante una campaña? Allí donde el derecho a voto es limitado y existe por tanto la posibilidad que se establezca un estrecho vínculo entre el candidato y el elector, aumentan las oportunidades de cohecho individual. Mientras más numeroso sea el electorado, los incentivos para que se favorezca a un determinado candidato o partido tendrán que ofrecerse en mayor medida a grupos y no a individuos, por ejemplo, a los agricultores, a los pensionados, o a los empleados de industrias amenazadas por las importaciones. Las excepciones a esta regla se encuentran en

aquellos países, por lo general fuera de Europa, donde persiste una marcada dependencia social, incluso en un régimen de sufragio universal.

Un aspecto paradójico de esta situación se origina en que los incentivos al por mayor gozan de economías de escala. Es decir, las elecciones suelen ser más costosas *por voto* en un sistema con derecho de voto restringido que allí donde existe un electorado masivo. En la época del sistema no reformado en Gran Bretaña —antes de 1832 y en muchos aspectos hasta 1867— un voto podía costar hasta £100 (£5.000 o US\$8.000 en cifras actuales). En las elecciones británicas celebradas en 1997, la más cara de la época moderna, el gasto total estimado fue de £55 millones para 31,3 millones de votos, o £1,75 (US\$2,80) por voto¹. El costo en términos reales de un voto por el Partido Conservador en las elecciones de 1979 equivalió al 3% del costo observado en 1880².

1.2. Ordenamientos constitucionales

La segunda pregunta es: ¿para ocupar qué cargos se celebran las elecciones, y cuáles de éstas son las más costosas? Existe una tendencia a que el gasto electoral per cápita más alto se observe en los Estados con sistemas presidenciales, donde la pugna por el cargo de jefe de Estado ocurre a nivel tanto personal como partidista e involucra un alto grado de exposición publicitaria.

La magnitud de los gastos electorales también depende de la cantidad de niveles de gobierno. En los estados federales se celebrarán elecciones parlamentarias, provinciales y municipales. Allí donde se realizan elecciones directas de gobernadores provinciales y alcaldes se incurre en gastos adicionales. La convocatoria frecuente a referendos aumenta aún más el costo de las campañas; sin embargo, puesto que las campañas para los referendos tienden a involucrar la participación de coaliciones de grupos de interés (como en el caso de Suiza) y no una competencia entre partidos, su costo no se agrega necesariamente a los gastos de los partidos. Las exigencias constitucionales provocan gastos de campaña que pueden ordenarse de la siguiente manera:

Mínimos: parlamentarias nacionales + municipales (2 niveles, por ejemplo, Gran Bretaña).

¹ Véase Butler y Kavanagh (1998), pp. 222-223 y 241-243.

² Véase Pinto-Duschinsky (1981), p. 27.

Medianos: parlamentarias nacionales + parlamentarias provinciales + elecciones de alcalde + municipales (4 niveles, por ejemplo, Alemania).

Máximos: presidenciales + parlamentarias nacionales + elecciones de gobernadores provinciales + elecciones de parlamentos provinciales + elecciones de alcaldes + elecciones de concejos municipales + referendos (7 niveles, por ejemplo, Estados Unidos).

La situación en los Estados Unidos se complica aun más por la presencia de elecciones primarias en todos los niveles, aunque no se realizan necesariamente en todos los estados. Asimismo, las elecciones del Parlamento Europeo afectan a todos los Estados miembros, lo cual aumenta en uno la cantidad de niveles.

1.3. La modalidad de competencia entre los partidos

La tercera pregunta es: ¿Qué aspectos se encuentran en juego en la competencia entre partidos? En un sistema pluripartidista estable, en que cada partido cuenta con un bloque establecido de adherentes seguros y hay pocos indecisos, el principal objetivo de las campañas es mantener la cohesión del bloque de votantes. En vista de que los partidos no pueden ‘ganar’ o ‘perder’ poder por sí solos en estas circunstancias, sino que generalmente gobiernan formando una coalición, los costos de las campañas no tienen por qué ser altos.

En cambio, en un sistema bipolar (bipartidista o de dos bloques), en el que están en juego la victoria o la derrota, es probable que los costos sean mayores. Lo mismo ocurre en sistemas multipartidarios inestables, donde los partidos compiten por conquistar a una gran cantidad de votantes indecisos.

1.4. La estructura organizacional de los partidos

Mientras más disciplinado sea un partido, mientras más fácil sea organizarlo burocráticamente con una estructura centralizada y jerárquica, menor será el gasto. En estas condiciones, un partido puede llevar a cabo una campaña coordinada a nivel nacional. Sin embargo, allí donde el grado de cohesión partidaria es bajo; donde cada candidato realiza en gran medida su propia campaña o compite tanto con otros aspirantes de su propio partido como con los de otras colectividades, es probable que el gasto sea

mayor. Si los candidatos se nominan por elecciones primarias al estilo de los Estados Unidos, el costo de las campañas puede llegar a duplicarse.

Cabe observar que en Alemania la competencia tiene lugar entre partidos con un alto grado de organización y no entre determinados candidatos. Por consiguiente, una proporción abrumadoramente mayoritaria del flujo de dinero se canaliza a través de la maquinaria partidista. (Para un análisis de las primarias en Alemania, véase la Sección I.6).

1.5. El sistema electoral

La quinta y última pregunta es: ¿qué efecto tiene el sistema electoral en el nivel de los gastos electorales? Esta interrogante se relaciona en gran medida con la primera y cuarta preguntas planteadas más arriba, es decir con el marco constitucional y la estructura organizacional de los partidos. En general, mientras más personalizado sea el sistema electoral (es decir, se haga hincapié en los candidatos más que en los partidos) más descentralizados serán los gastos³. Lo anterior tiene las siguientes consecuencias prácticas:

La representación proporcional por listas cerradas significa que las campañas serán organizadas enteramente por las maquinarias partidistas. El papel de cada candidato, e incluso de los factores locales, tendrán probablemente una importancia mínima.

En el caso de *distritos que eligen un solo representante con votación mayoritaria*, una mayor proporción del gasto se destina a contiendas electorales de carácter individual y se adapta a las condiciones locales. El ejemplo extremo de este caso se observa en los Estados Unidos⁴.

Cuando la representación proporcional se combina con cierto grado de opción de los votantes entre varios candidatos, como ocurre en las listas abiertas, en que el votante puede descartar o apoyar al candidato designado por un partido, o en el voto único transferible (STV por su sigla en inglés), en el que el votante puede marcar sus preferencias entre varios partidos, el efecto en el gasto electoral es más complejo de predecir.

³ Los métodos para justificar o controlar los gastos tendrán que adaptarse al sistema imperante

⁴ N. del E.: El sistema binominal usado en Chile desde 1989 es equivalente a una elección primaria dentro del pacto más una elección mayoritaria entre pactos, combinadas en un solo acto electoral.

1.6. Los factores institucionales en Alemania

No hay elecciones presidenciales directas en Alemania. Desde luego, el derecho a voto beneficia a todos los mayores de edad. Respecto al ordenamiento constitucional, las elecciones directas de alcalde se realizan en algunos Länder (Baden-Württemberg, Baviera y la ex RDA), pero no en otras partes. Además se celebran elecciones cuatrienales del parlamento nacional (Bundestag). También se celebran elecciones cuatrienales o quinquenales para renovar los parlamentos de cada Länder (Landtage), en ocasiones al mismo tiempo que las elecciones del Bundestag. Cada Land puede decidir cuánto durará el ciclo electoral. Igualmente se celebran elecciones municipales cuatrienales, quinquenales o sexenales (sólo en Baviera). Finalmente, se celebran elecciones quinquenales del Parlamento europeo.

El sistema electoral alemán consiste en lo siguiente: en las elecciones del Bundestag cada elector cuenta con dos votos: uno por el representante del distrito electoral de un solo representante (*Erststimme*), y uno por la lista de partidos (*Landesliste*) al interior de cada uno de los 16 Länder (*Zweitstimme*). Puesto que es el *Zweitstimme* —que funciona según la representación proporcional— el que determina la composición del Bundestag, las campañas para el *Erststimme* casi no se realizan por separado.

En las elecciones para los Landtage se utiliza el mismo sistema electoral que para las del Bundestag, o bien se emplea únicamente la representación proporcional, sin representación por distritos. Cada Land puede escoger el método que prefiera.

En las elecciones para los concejos municipales se utiliza la representación proporcional o los sistemas preferenciales personales. En este caso, una vez más cada Land es soberano cuando se trata de escoger el sistema. El más complicado es el que se aplica actualmente en Baviera, donde los votantes pueden optar entre candidatos propuestos por los partidos y candidatos no asociados a partidos.

Los arreglos para nominar a los candidatos de partido se dejan en manos de cada partido, siempre y cuando cumpla con la exigencia constitucional de acatar los “principios democráticos” (Art. 21 (1)). Al interior del Partido Socialdemócrata Alemán (SPD por su sigla en alemán) los candidatos deben ser aprobados por una asamblea adecuadamente constituida de delegados de las sedes del partido en cada Land. En esas asambleas existe la posibilidad de realizar votaciones destinadas a alterar el orden en que los candidatos aparecen en la papeleta. Allí donde hay más de un candidato para nominación en el distrito, los miembros deben reunirse en una asam-

blea adecuadamente constituida. El partido es responsable de distribuir manifiestos y de celebrar reuniones en las cuales se presenten los candidatos rivales. No se permite realizar campañas individuales por la nominación; por lo tanto, en las primarias al interior del SPD los candidatos no incurrir en ningún gasto personal.

Puesto que hay cuatro niveles de cuerpos electos (nivel europeo, nacional, de Land y municipal), los gastos de campaña son altos para los estándares europeos, pese a que no existen elecciones personalizadas de un presidente ejecutivo, ni referendos nacionales.

Por otra parte, como no es necesario que las elecciones de Land y municipal ocurran a intervalos regulares, prácticamente no hay épocas en que no se realicen campañas. Así, las actividades orientadas hacia las elecciones son casi incesantes, lo cual supone un alto nivel de gastos generales y requiere mantener en forma permanente un personal profesional del partido. Los partidos políticos alemanes son entidades altamente burocratizadas. Una substancial proporción de sus gastos se destina a las sedes nacionales y regionales.

1.7. Los factores contingentes

Los principales factores contingentes o locales que afectan el costo de las campañas políticas son: las regulaciones sobre el financiamiento político; la duración de las campañas electorales; el precio de y los subsidios a las diversas modalidades de publicidad electoral; el grado de libertad que tiene cada legislador para influir en los resultados de las políticas y las presunciones culturales sobre la relación entre políticos y ciudadanos.

1.8. Los factores contingentes en Alemania

Puesto que los partidos políticos alemanes gozan de espacios publicitarios gratuitos en las estaciones de radio y en los canales de televisión y se les asignan algunos lugares donde pueden pegar carteles sin costo, los gastos publicitarios son mucho menores que en los Estados Unidos, por citar un ejemplo.

En contraste con otros países, en Alemania no existe una definición legal de la duración de una campaña electoral. Una campaña para una elección del Bundestag comienza técnicamente cuando se disuelve el Parlamento. En 1998, la 'fase crítica' de la campaña duró 5 semanas, aunque de hecho las campañas duran mucho más. Como se indicó anteriormente, dada

la frecuencia de las elecciones las campañas no acaban nunca. En 1994, el 'súper año de elecciones', se celebraron un total de 19 actos electorales, algunos de ellos simultáneos; en 1998, fuera de la elección del Bundestag se realizaron 4 elecciones de Landtag y 2 series de elecciones municipales. Por ello resulta difícil distinguir entre gastos de campaña propiamente tales y los gastos generales de los partidos.

Como en Alemania la competencia política se da entre partidos y no entre determinados candidatos, los votantes germanos tienden a identificarse con las colectividades políticas y sus dirigentes nacionales más que con los candidatos locales o los representantes en los distritos. Con excepción del nivel municipal, no se espera que los legisladores ejerzan influencia en nombre de determinados ciudadanos.

La personalidad o el historial de la persona que ocupa un cargo reporta, por lo general, muy pocos votos. En la mayoría de los aspectos, el diputado se somete a la disciplina del partido. Las excepciones son las votaciones secretas —por ejemplo en la elección del Canciller— y los votos de confianza; de modo que un diputado en particular no puede obtener ventajas para fines electorales de un ejercicio estratégico de sus votos en el Parlamento.

II. POLÍTICAS PARA CONTROLAR LOS ABUSOS

La relación entre dinero y votos puede tener una serie de consecuencias desfavorables. Por ejemplo, puede permitir que individuos, empresas y grupos de *lobby* ejerzan una influencia desproporcionada en los programas políticos y en las decisiones legislativas; puede permitir que los políticos o los partidos recompensen con favores a los votantes; y puede crear condiciones de competencia desiguales.

Los debates actuales y del pasado sobre la manera más adecuada de contrarrestar estos defectos han originado dos puntos de vista generales: El *libertario*, según el cual el Estado no tiene derecho a determinar la manera en que los individuos gastan su dinero; y el punto de vista *intervencionista*, según el cual las elecciones son actos públicos con consecuencias públicas, por lo que el Estado tiene el derecho y el deber de regular su manejo.

Los objetivos principales que puede perseguir la intervención benevolente son:

1. Evitar o reducir la cantidad de favores políticos;
2. Maximizar la independencia del votante;
3. Limitar los gastos de campaña;

4. Hacer transparente el financiamiento de la actividad política;
5. Igualar el grado de acceso al mercado electoral por medio del financiamiento público.

Respecto a este último objetivo, en Alemania el Tribunal Constitucional Federal ha dictaminado en repetidas oportunidades que un mercado libre en materia de influencia política debe fundarse en el principio de igualdad de acceso (*Chancengleichheit*).

Puesto que Gran Bretaña fue uno de los primeros países que intentaron reducir el grado de influencia inadecuada del dinero en las elecciones, es de utilidad resumir las intervenciones británicas que vienen al caso:

Una serie de leyes aprobadas en la década de 1780 —la más importante de las cuales fue la Ley de Economía de Edmund Burke— permitió reducir drásticamente los favores políticos gubernamentales e inhabilitar a muchos funcionarios públicos para ser elegidos. Si bien se trató sólo de una reforma parcial, de todos modos logró establecer el principio de separación de la administración pública de la actividad política como profesión, y así por lo menos dificultó la concesión de favores políticos.

La Ley de Votaciones de 1872, que se aprobó tras el derecho a voto en 1867, también ayudó a disminuir en gran medida la presión y la intimidación social que podía ejercerse sobre los votantes.

La ley (para la prevención) de prácticas corruptas e ilegales de 1883 estableció los actuales procedimientos de control del gasto electoral. Ella limitaba el monto que un candidato podía gastar en su campaña, dependiendo de la cantidad de electores en el distrito y de si éste era urbano o rural. También obligaba a cada candidato a designar a un representante que sería legalmente responsable del manejo de la campaña, de autorizar los gastos y de rendir cuentas tras la elección⁵.

Todos los intentos por limpiar las prácticas electorales utilizan estos principios. No obstante, resulta difícil controlar la influencia impropia sobre los votantes, como continuamente lo comprueban los equipos de inspección internacionales. La influencia es reflejo de estructuras sociales y supuestos culturales. Allí donde los ciudadanos pueden ser presionados por los empleadores, los funcionarios gubernamentales, los sacerdotes o las lealtades tribales, no se puede esperar que la sola existencia de leyes remedie esta situación.

La ley tiene más éxito cuando intenta controlar la función del dinero mediante dos mecanismos: a) la imposición de límites legales a las dona-

⁵ Véase Bogdanor (1999).

ciones para las campañas o a los gastos de las mismas; y b) la exigencia de dar cuenta pública de los recursos financieros de un candidato o de un partido. Estos mecanismos, más el financiamiento público, son los temas que continúan dominando el debate.

III. EXPERIENCIA HISTÓRICA ALEMANA

Gran parte del debate inicial en la RFA estuvo dominado por la experiencia de la República de Weimar (1919-1933) y del Imperio Alemán (1871-1918).

3.1. El Imperio alemán

Alemania presenta un sistema partidista coherente desde la época de la creación del Imperio en 1871. Su aparición se vio facilitada por la introducción del sufragio para todos los varones mayores de 25 años. Aun cuando en muchos aspectos el manejo de los procesos electorales se encontraba estrictamente regulado, no existía ninguna disposición constitucional u otro tipo de disposición legal relativa al financiamiento político.

Hasta 1906 los miembros del Parlamento Imperial (Reichstag) no percibían ningún sueldo. Los principales partidos ‘burgueses’, es decir las diversas colectividades conservadoras y liberales, esperaban que los candidatos financiaran sus propias campañas, ya fuera de su bolsillo, recurriendo a benefactores acaudalados, o bien recolectando dinero en las manifestaciones y asambleas políticas.

Hasta comienzos de siglo la organización de los partidos a nivel nacional era rudimentaria; la base de la estructura partidaria era el distrito electoral, donde predominaba una pequeña cantidad de notables. Lo anterior era reflejo del sistema electoral, el cual elegido por la mayoría absoluta de los votos emitidos —en caso necesario después de una segunda votación— consistía en distritos de un solo representante. El tipo de competencia era irregular, y en los distritos rurales homogéneos en cuanto a religión el resultado era, por lo general, predecible. Así pues, los costos eran bajos. El único partido que transformó en una norma competir en todos los distritos fue el Partido Socialdemócrata (SPD), el cual también adoptó una postura poco común en todos los demás aspectos (véase más adelante).

A partir de la década de 1890 la competencia entre partidos se tornó más encarnizada y costosa, y la organización partidista no fue capaz de satisfacer adecuadamente las necesidades financieras creadas por este desa-

rollo. Al mismo tiempo surgieron los grupos de interés económicos en gran escala, en parte como un reflejo de las tradiciones corporativistas de la economía alemana, y en parte como respuesta frente a la relativa impotencia del Reichstag bajo la constitución imperial. Estos grupos de interés rápidamente dieron alcance a los partidos en materia de recursos financieros y organizacionales, de modo que los partidos se volvieron cada vez más dependientes de ellos para obtener apoyo para las campañas. Conviene mencionar dos ejemplos para ilustrar el fenómeno anterior:

La *Liga Agraria* (BdL) —fundada en 1893 con el objeto de abogar en favor de aranceles más altos a las importaciones agrícolas y en particular para proteger los intereses de los terratenientes más poderosos— se transformó en un puntal básico del Partido Conservador y además prestó apoyo, no sólo con dinero sino además con personal y propaganda, a los candidatos de otros partidos que favorecieran su causa.

La *Hansa-Bund* fue fundada en 1909 para respaldar el libre comercio y los intereses del ámbito de las finanzas, el comercio y los consumidores. Intervino en la elección celebrada en 1912, asegurándose de que sólo un candidato de entre los distintos partidos liberales fuera designado en cada distrito, de modo de maximizar la cantidad de contendores que sobreviviría para competir en la segunda vuelta, y negó su subsidio de 10.000 marcos⁶ en los lugares donde ello no era necesario. Contaba con una cantidad estimada en 1,5 a 2,5 millones de marcos para subsidios de campaña. Tan dependientes eran los partidos liberales de esta dádiva que un prominente negociador liberal se lamentaba: “No tenemos nada, mientras que la Hansa-Bund lo tiene todo”. Sin embargo, la disciplina impuesta por esta entidad fue eficaz y redundó en un aumento de la cantidad de diputados a favor del libre comercio⁷.

La intervención plutocrática más flagrante durante el Imperio se produjo en la elección de 1907, en la cual el tema de debate fue la expansión colonial. Con el fin de respaldar a los partidos que propugnaban esta política se formó un *Komitee Patria*, el cual recolectó cerca de 600.000 marcos. Diversos ciudadanos acaudalados llegaron a donar cada uno sumas que fluctuaron entre 25.000 y 30.000 marcos⁸. La elección culminó en una victoria de los partidos procoloniales, pero no es posible saber cuán determinantes fueron los fondos aportados por el Komitee.

⁶ N. del E.: Se trataba de Reichmarks, moneda cuyo valor estuvo fijo en términos de oro entre 1875 y 1914. El tipo de cambio es de 0,26 dólares de EE. UU. del presente por cada Reichmark.

⁷ Bertram (1976), pp. 106-107, y Mielke (1976), pp. 151-152.

⁸ Fricke (1961), pp. 538-576.

El SPD mantuvo una posición que contrastaba abiertamente con estos métodos. Pese a que también contaba con el favor de algunos adinerados simpatizantes, ésa no era la forma con que procuraba financiarse. Fue el primer “partido de integración social” de Europa⁹, el cual reunió un grupo masivo de adeptos, aunque no sólo con el objeto de transformarse en una colectividad financieramente autónoma. El SPD fue más allá y buscó crear un *entorno* político estructurado que satisficiera las necesidades sociales y culturales de sus miembros. En 1914 contaba con más de un millón de afiliados, un ingreso anual de 1,36 millones de marcos y un activo total de 2 millones de marcos¹⁰. Como por una parte el SPD era autosuficiente en lo financiero, y por otra estaba receloso de la influencia financiera de grandes empresas y terratenientes en los otros partidos, se convirtió en el principal promotor de la imposición de controles al financiamiento político.

La otra colectividad que no se ajustaba al molde convencional era el Partido del Centro, que representaba a la minoría católica. A pesar de que no logró reunir tantos seguidores como el SPD, fue capaz de contar con el apoyo de una organización masiva, el ‘*Volkverein für das katholische Deutschland*’, que en 1914 llegó a tener 800.000 miembros. En materia de finanzas se asemejaba al SPD por cuanto dependía de una gran cantidad de pequeñas donaciones, y no de una pequeña cantidad de grandes aportes.

3.2. La República de Weimar

Hacia las postrimerías de la Primera Guerra Mundial la estructura de los partidos alemanes y sus esquemas de financiamiento ya se encontraban claramente establecidos; la creación de una república parlamentaria no modificó mayormente esta situación. Aunque la Constitución de Weimar reguló de manera muy detallada las libertades y los derechos ciudadanos, dijo poco sobre la sociedad civil. Los partidos políticos eran considerados como pertenecientes a la esfera de esta última, equivalentes a clubes privados libres de regulación estatal, en contraste con la situación observada en la República Federal posterior a 1949.

El cambio más profundo fue la adopción de la estricta representación proporcional, que dio lugar a que la mayoría de los partidos pasara a afrontar las elecciones con un criterio nacional. Un segundo cambio fue que ahora el Estado asumía un porcentaje mayor de los gastos generales propios de la administración de las elecciones, incluido por ejemplo el

⁹ Neumann (1956), pp. 6-357.

¹⁰ Ritter (1963), pp. 228-230.

suministro de papeletas de votación oficial. Cada elección del Reichstag le costaba al Estado entre 1 y 1,5 millones de marcos en términos postinflacionarios¹¹.

En general, el nuevo sistema requería una organización partidista más densa y, por ende, era más costoso. Un periodista bien informado calculó que en la elección del Reichstag de 1928 —la última antes de la crisis política desatada por la Gran Depresión— los costos de campaña ascendieron a entre 25 y 30 millones de marcos, sin considerar los gastos generales permanentes de las organizaciones partidistas¹².

Pese a lo anterior, los métodos para financiar los partidos no habían variado mucho desde el esquema previo a 1914. El SPD era, igual que antes, la colectividad mejor organizada, con 937.000 miembros en 1928 e ingresos por 6,8 millones de marcos sólo en cuotas. Por añadidura, a todos los diputados del SPD en el Reichstag y en el Landtag prusiano se les exigió donar el 20% de su dieta parlamentaria si residían en Berlín y un 10% si vivían en otro lugar. El Partido Comunista (Kommunistische Partei Deutschlands [KPD]), aun más férreamente organizado que el SPD, pero más pequeño, exigió una donación de un 40% a sus parlamentarios.

La Gran Depresión desembocó en el auge del Partido Nazi (National Sozialistische Arbeiterpartei [NSDAP]) y no tardó en tejerse una voluminosa mitología acerca de sus recursos financieros, los que supuestamente provenían de grandes empresas. Recientes investigaciones han demostrado que la mayoría de sus fondos procedían de cuotas y recaudaciones, aunque por cierto contaba con algunos patrocinadores del sector industrial. Sólo en la última elección semi-libre celebrada en 1933 el sector industrial contribuyó en forma masiva, donando 3 millones de marcos al NSDAP y sus aliados, lo que incluso permitió a esta colectividad obtener utilidades económicas de su campaña¹³. En todo caso, el mito del apoyo proporcionado a Hitler por las grandes empresas influyó poderosamente en el debate de posguerra sobre el financiamiento político.

Un segundo factor que repercutió en las discusiones de posguerra tenía de hecho una base más sólida. Al igual que antes de 1914 y después de 1918, los partidos ‘burgueses’ contaban con pocos medios independientes. En las condiciones imperantes en la democracia de Weimar ellos consideraban más necesario que nunca combinar los votos de la mayoría con el dinero de la minoría. Sin embargo, las empresas alemanas prefirieron que sus asociaciones gremiales (*Spitzenverbände*) mantuvieran una posición

¹¹ Las cifras monetarias de esta sección (III.2) se expresan en marcos posteriores a la hiperinflación de 1922, que estuvo fijado al oro hasta 1931.

¹² ‘Morus’ (Richard Lewinsohn), *Das Geld in der Politik* (1930), p. 72.

¹³ Goebbels (1934), pp. 267-277.

neutral respecto de la política partidista. Como un camino alternativo, los líderes empresariales formaron unidades separadas, los 'Kuratorium für den Wiederaufbau des deutschen Wirtschaftslebens' de 1918 y la 'Kommission zur Sammlung, Verwaltung und Verwendung des industriellen Wahlfonds', creada en la preguerra y más tarde ampliada.

Más importante que cualquiera de estas instituciones fue la Ruhlade (caja del Ruhr), de carácter secreto, que representaba a la predominantemente reaccionaria industria pesada de Alemania Occidental. Su presupuesto anual desde 1928 en adelante osciló entre 1,2 y 1,5 millones de marcos. Estos organismos, que constituyeron el modelo para las donaciones empresariales en la época posterior a 1949, tuvieron dos objetivos: primero, financiar las campañas de los partidos burgueses en general, y en particular las del conservador DNVP (Deutschnationale Volkspartei) y el DVP (Demokratische Volkspartei), liberal de derecha, pero también las del DDP, de tendencia izquierdista liberal, y del Partido del Centro. Para la elección de la Asamblea Constituyente en enero de 1919 la Kommission donó 2 millones de marcos a estos tres partidos, y de esa suma la mitad fue a parar a las arcas del DDP¹⁴. En la elección que tuvo lugar en 1928, la Ruhlade aportó por lo menos 200.000 marcos al DNVP, equivalentes a la mitad de los ingresos que ese partido obtenía de fuentes empresariales¹⁵. Tanta desazón le causaba al líder del DVP, Gustav Stresemann, la dependencia de su propia colectividad y otros partidos burgueses de las donaciones empresariales que hacia el final de la República de Weimar abogó en favor del financiamiento estatal. Sin embargo, su moción no prosperó.

En segundo lugar, estas entidades tuvieron el fin de influir en la selección de los candidatos, de modo de asegurarse de que en las listas de los partidos se incluyeran postulantes que favorecieran sus intereses. El DVP era particularmente vulnerable a esas presiones. En la elección del Reichstag celebrada en 1920, seis de los ocho puestos más ventajosos en la lista nacional del partido recayeron en postulantes designados por *lobbies*, y sólo dos en candidatos escogidos por la organización del partido¹⁶.

IV. EL DEBATE POSTERIOR A 1945

Aún es materia de debate el grado de provecho político que sacó el empresariado alemán de su apoyo a los partidos de centroderecha en la República de Weimar. En lo que respecta al Tercer Reich, el sector indus-

¹⁴ Albertin (1972), pp. 171-172.

¹⁵ Turner (1985), pp. 26-27.

¹⁶ Hartenstein (1962), p. 219, y Döhn (1970), pp. 338-337.

trial alemán sin duda floreció durante ese régimen, aun cuando los dirigentes empresariales desconfiaban de Hitler antes de que accediera al poder. El mito de las contribuciones monetarias del empresariado al NSDAP, y el hecho indesmentible de que el mundo de los negocios intervino generosamente en favor de los partidos de centroderecha, constituyeron el punto central de las discusiones en torno al financiamiento político a medida que la vida política germana fue restableciéndose tras la Segunda Guerra Mundial.

La Constitución de la República Federal, aprobada por el Consejo Parlamentario en mayo de 1949, fue concebida para asegurar la permanencia de un orden político que, además de ser el opuesto al Tercer Reich, evitara los defectos de la República de Weimar y del Imperio. El Artículo 21 no sólo legitimaba a los partidos como participantes en el proceso político, sino que también les imponía obligaciones. El Artículo 21 (1) especificaba que:

Ellos deberán dar pública cuenta del origen de sus fondos.

Una propuesta anterior había sido aun más explícita:

Ellos [...] deben ser resguardados contra influencias no democráticas dando a conocer públicamente sus fuentes de financiamiento¹⁷.

Si bien el principio consagrado en dicho artículo no fue objeto de controversias en ese entonces, otra cosa era codificarlo por medio de la legislación. Recién en 1967 se aprobó la primera ley que reguló las actividades de los partidos políticos, como lo exigía la Constitución. Si bien las materias tratadas eran complejas, el verdadero motivo de la demora fue de carácter político: los partidos de centroderecha que constituían el Gobierno Federal en los años cincuenta enfrentaban los mismos problemas financieros que sus predecesores en los años veinte. Sólo después de que el SPD accedió al gobierno en 1966 la legislación salió a luz.

4.1. El régimen tributario de las donaciones políticas

Antes de la ley de partidos de 1967, se había intentado regular el financiamiento político por medio del sistema tributario y del financia-

¹⁷ Der Parlamentarische Rat, Akten und Protokolle, Vol. VII, Entwürfe zum Grundgesetz (Boppard: 1995), p. 576; *Ibidem* Vol. IX, Plenum (Boppard: 1996, de mayo de 1949), p. 463.

miento estatal, lo que a su vez requirió la intervención del Tribunal Constitucional Federal.

Los partidos no están afectos a impuestos, pero sus donantes sí. La República Federal alemana heredó fallos judiciales que se remontaban a 1929 y 1930, los cuales dictaminaron que las cuotas o donaciones personales políticas tenían un carácter privado y por tanto no eran deducibles de los impuestos personales, y que las donaciones empresariales no podían considerarse gastos de explotación de las empresas. Esta postura fue confirmada en 1952 por el Tribunal Federal de Finanzas. Sin embargo el Tribunal permitió que asociaciones profesionales, incluyendo a algunas fundaciones que actuaban como clubes de donantes ricos —cuyas cuotas son deducibles de impuestos—, transfirieran fondos a los partidos, sin que ello afectara el régimen tributario aplicado a las cuotas¹⁸.

La ley tributaria de 1954 revirtió la condición de los partidos al situarlos en la misma categoría de las organizaciones de beneficencia, religiosas o científicas, de modo que los pagos que recibían se volvieron deducibles, aduciéndose que en virtud de la Constitución las colectividades políticas contribuían al bien público. Con todo, esta situación de privilegio no duró mucho tiempo. En 1958 el Tribunal Federal Constitucional (TCF) sentenció que las disposiciones de la ley tributaria de 1954 eran inconstitucionales, pero en su resolución abrió otras posibilidades.

El Tribunal aceptó la condición que la Constitución les había concedido a los partidos políticos. En lo sucesivo éstos ya no serían considerados, como ocurrió antes de 1933, meras expresiones de fuerzas al interior de la sociedad civil. Según el abogado constitucionalista Gerhard Leibholz, quien llegaría a convertirse en uno de los primeros jueces del TCF, en un “estado partidista democrático” las colectividades políticas son “auxiliares del Estado, con la obligación de cumplir tareas públicas”¹⁹. De lo anterior el Tribunal dedujo que:

1. El Estado no tenía la obligación de prestar apoyo financiero a los partidos políticos; pero
2. en vista de “su función decisiva en el cumplimiento de las tareas públicas impuestas por la Constitución” resultaba permisible hacerlo; siempre y cuando
3. las franquicias tributarias, como las asociadas al pago de cuotas, no entraran en conflicto con “el principio de igualdad formal que de-

¹⁸ Bundessteuerblatt III, p. 228.

¹⁹ Wildenmann (1968), pp. 10-16.

termina el ejercicio de los derechos políticos en una democracia”²⁰, o con el principio de igualdad de oportunidades (‘Chancengleichheit’).

Las disposiciones pertinentes de la ley tributaria de 1954 fueron por tanto derogadas sólo porque favorecían en forma especial a los grandes contribuyentes y a los partidos que aquéllos tendían a apoyar, pero dejó abierta la posibilidad de que otros diseños fueran constitucionales.

Otro aspecto abordado por el Tribunal en esa ocasión fue el financiamiento indirecto de los partidos por parte de individuos o sociedades a través de ‘fundaciones auxiliares’ (*Fördergesellschaften*), según lo autorizaba el fallo emitido en 1952 por el Tribunal de Finanzas. Las fundaciones auxiliares habían surgido tan pronto como los Aliados autorizaron la existencia de partidos políticos y permitieron la celebración de elecciones, ya que después de 1945 los partidos de centroderecha afrontaron el mismo problema que después de 1918: el de competir con los recursos superiores del SPD. El ‘acuerdo Pyrmont’, suscrito en 1949, coordinó el flujo de fondos para la primera elección del Bundestag “hacia los partidos que respaldaran las políticas económicas de Herr Professor Erhard”. De los 2 millones de marcos asignados el 65% fue a parar a las arcas de la Unión Demócrata Cristiana (Christliche Demokratische Union [CDU]), el 25% al Partido Democrático Libre (Freie Demokratische Partei [FDP]), de tendencia liberal, y el 10% al pequeño Deutsche Partei (DP), de línea conservadora²¹. En 1954 estas fundaciones se fusionaron para formar la ‘Staatsbürgerliche Vereinigung’ bajo la égida del banquero colonés Robert Pferdemenges, amigo personal del Canciller Adenauer. Hasta 1958 esta entidad canalizó anualmente unos 7 millones de marcos hacia los partidos que formaban el gobierno de Adenauer en proporción de 50% para la CDU, 35% para el FDP, y 15% para el DP²². En 1958 el Tribunal intervino y estableció que las donaciones exentas a este organismo podían emplearse para fines políticos generales, pero no transferirse a los partidos políticos²³. De manera que los donantes perdieron algunos de los privilegios tributarios, pero retuvieron la ventaja del anonimato. No se dispone de estimaciones confiables en cuanto a las donaciones que obtuvieron los partidos de centroderecha de dicha fuente con posterioridad a esa fecha.

²⁰ *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, BVerfG, 10 de julio de 1958, 20/6, pp. 51-63.

²¹ Flechtheim (1973), p. 532.

²² Stein (1959), p. 22

²³ BVerfG, 10 de julio de 1958, 20/6, pp. 70-71.

Bajo las reglas del dictamen de 1958, la ‘Staatsbürgerliche Vereinigung’ sólo podía cumplir el objetivo general de mantener a la izquierda alejada del poder. Cualquier persona o *lobby* que deseara favorecer a determinados candidatos o influir en el resultado de ciertas políticas tendría que haber efectuado donaciones directas, pero sin ventajas tributarias. Por ejemplo, con ocasión de la elección del Bundestag celebrada en 1957 la Asociación Alemana de Comerciantes Minoristas determinó que deseaba asegurar la elección de por lo menos tres de sus miembros. Propuso hacer una donación a la CDU en la Baja Sajonia “con la indicación de que su objetivo era asegurar la candidatura del Sr. Meyer-Ronneberg [quien ocupaba un cargo en la Asociación]”²⁴.

En la práctica, el fallo de 1958 dio luz verde al financiamiento público directo e indirecto de los partidos: directo, en forma de subsidios; e indirecto, en forma de deducciones de impuestos que fueran ‘igualitarios’. A pesar de lo anterior, todas las iniciativas legislativas posteriores se han encontrado con una luz amarilla que ha consistido en objeciones del Tribunal Federal Constitucional a la forma específica que tomaba el financiamiento público. En efecto, la historia del financiamiento político desde 1958 hasta hoy ha consistido en una relación dialéctica entre políticos y jueces. Las cuatro interrogantes principales que se han mantenido sobre el tapete son:

1. ¿Qué actividades partidistas pueden ser apoyadas o favorecidas: campañas para elecciones, labor educativa, labor legislativa o todas las actividades sin restricción?
2. ¿Qué componentes de un partido pueden ser apoyados o favorecidos: la organización central, las agrupaciones parlamentarias (*Fraktionen*), sus fundaciones educacionales (*Stiftungen*), los candidatos, o todos sin distinción?
3. ¿Qué forma debería adoptar el apoyo: subsidios directos, privilegios tributarios, o una combinación de ambos?; ¿quién debe beneficiarse de los privilegios tributarios: los individuos, las empresas, o ambos?; y ¿debieran ambos estar sujetos a un límite máximo?
4. ¿Cómo deben aplicarse las exigencias de rendición de cuentas?

Comenzaré por resumir las fases cronológicas de este proceso de preguntas y respuestas y luego pasaré a analizar de manera general las ventajas y desventajas del sistema alemán en comparación con los que se aplican en otros países.

²⁴ Flechtheim (1973), p. 535.

4.2. El régimen constitucional aplicado al financiamiento público

A la luz del fallo emitido en 1958 por el Tribunal Federal Constitucional, el Gobierno del SPD, respaldado por los partidos mayoritarios del Bundestag, la CDU, el FDP y el DP, decidió entregar subvenciones anuales a los partidos políticos “con el objeto de promover su labor educativa”. La subvención inicial entregada en 1959 fue de 5 millones de marcos, cantidad que se elevó a 28 millones en 1964, complementada por una suma adicional de 12 millones de marcos aportada por los Länder, la mayoría de los cuales habían seguido el ejemplo del gobierno federal. Como hecho significativo puede señalarse que esta modalidad de financiamiento público *de facto* no se presentó como tal, puesto que aún no existía una ley de partidos que regulara el financiamiento político. La subvención aparecía como una partida del presupuesto federal, bajo el título de “subvenciones educacionales”. Además se entregaron fondos para apoyar la labor legislativa a las *Fraktionen* del Bundestag y del Lantag. Para los miembros del Bundestag se fijó en 1957 una cantidad mínima de 36.000 marcos anuales, más 1,7 millones de marcos que debían repartirse entre los partidos de acuerdo con la cantidad de diputados.

La evolución de éstas y otras donaciones a lo largo del tiempo puede verse en los Cuadros N^{os}. 1 y 2. En particular, el Cuadro N^o 2 muestra que el subsidio de apoyo a la labor legislativa subió desde 10 millones de marcos en 1965 a 240 millones en 1995, mientras que la subvención educativa vía fundaciones se elevó desde 13 millones en 1965 a 620 millones en 1995.

CUADRO N^o 1: SUBSIDIOS ESTATALES DIRECTOS A LOS PARTIDOS ALEMANES, (MILLONES DE MARCOS)

Partido	1995	1997
SPD	90,9	87,9
CDU	73,7	71,5
CSU	16,4	18,9
Verdes	15,3	16,9
FDP	13,4	12,8
PDS	11,2	12,1
Republikaner	4,8	5,0
Otros	4,9	6,8
Total	230,0	229,8

CUADRO N° 2: SUBSIDIOS A FRACCIONES PARLAMENTARIAS Y FUNDACIONES DE LOS PARTIDOS, 1965-1995 (MILLONES DE MARCOS)

Año	Fracciones			Fundaciones educacionales
	Federal	Länder	Total	
1965	3,1	6,6	9,7	13,1
1970	9,9	10,7	20,6	74,3
1975	29,3	22,9	52,5	160,6
1980	44,6	43,9	88,5	270,9
1985	58,2	54,5	112,7	381,6
1990	89,6	73,2	162,8	562,9
1995	107,3	131,4	238,7	619,9

El debate en torno al financiamiento público

El financiamiento público había llegado a través de estos dos mecanismos, aunque por la puerta trasera. De todas maneras el principio seguía siendo discutible. Ya en 1954 el Ministro de Hacienda de Adenauer, Fritz Schäffer, había propugnado su uso, pero sólo a cambio de una prohibición de las donaciones empresariales. Cinco años más tarde el ex presidente del FDP, Thomas Dehler, propuso entregar subsidios en cantidades iguales a todos los partidos, para así evitar su dependencia “intolerable” de las “donaciones provenientes de sectores ajenos al ámbito político”²⁵.

El principal adversario de los subsidios era —en esos años— el SPD, que era relativamente autónomo en materia financiera y temía que luego de la ayuda pública vendrían los controles estatales. Su vocero, Fritz Erler, estimaba que los partidos no debían volverse dependientes de aquellos a los que supuestamente deben fiscalizar²⁶; a su líder parlamentario, Herbert Wehner, le preocupaba que los subsidios pudieran “desalentar la disposición a realizar aportes voluntarios”²⁷. Algunos constitucionalistas también sostenían una opinión contraria. A diferencia de Gerhard Leibholz (anteriormente citado) y Theodor Eschenburg, quienes apoyaron la postura del Tribunal Federal Constitucional según la cual los partidos habían adqui-

²⁵ Flechtheim (1973), p. 543.

²⁶ Este argumento se basa en la doctrina constitucional alemana de que el Parlamento como un todo, incluyendo a los parlamentarios asociados a la coalición gobernante, debe controlar al Poder Ejecutivo. Esta doctrina no era realista, pues en Alemania los partidos controlan los votos y por tanto a los parlamentarios, lo que bloquea la capacidad fiscalizadora de los parlamentarios de la coalición gobernante.

²⁷ *Verhandlungen des deutschen Bundestages*, BT, 19 de septiembre de 1954, 2860; 15 de mayo de 1964, 5777.

rido “las funciones de un órgano de la Constitución”²⁸, el liberal Dolf Sternberger consideraba que los subsidios provocarían la “muerte de la competencia política libre”²⁹.

En 1966 el TCF arrebató el asunto de las manos a los políticos y socavó las bases de los subsidios “educacionales”. En ese dictamen sentenció que “el derecho de la gente [...] a expresar libre y abiertamente sus opiniones y su intención política” proscribía “las donaciones presupuestarias a los partidos para financiar sus actividades generales”. De permitirse esa situación se debilitaría gradualmente la “independencia de los partidos respecto del Estado”. Lo único permisible era compensar a los partidos por “los gastos en que era necesario incurrir para efectuar una campaña electoral razonable”³⁰.

Fue este fallo, además del advenimiento del SPD al gobierno federal en 1966, lo que proporcionó el impulso final a la largamente postergada Ley de Partidos.

4.3. La Ley de Partidos de 1967: Financiamiento público y transparencia

La ‘Gesetz über politische Parteien’, promulgada el 24 de julio de 1967 —y desde entonces reformada cuatro veces— dotó de carácter legal a los subsidios y la rendición de cuentas. En adelante los subsidios se detallaron como donaciones para solventar gastos de campaña. Se dispuso la distribución entre los partidos de una suma total de 2,50 marcos por voto según el porcentaje de los votos que hubieran obtenido en la elección anterior. Cualquier partido que alcanzara el 2,5% de la votación participaba en esta distribución. El monto de donaciones deducible de impuestos personales se limitó a una cifra anual de 600 marcos por persona o 1.200 marcos por matrimonio. Los donativos de 20.000 marcos o más debían declararse en los estados de cuentas de los partidos, especificando el monto, el nombre y la dirección del donante. El TCF aceptó estas disposiciones con una sola excepción de importancia. Estableció que la barrera del 2,5% era incompatible con el principio de acceso equitativo y ordenó que se rebajara a un 0,5% del total de votos³¹.

²⁸ Eschenburg (1961), p. 27.

²⁹ Citado por Landfried (1994), p. 45.

³⁰ BVerfG, 15 de julio de 1966, 20/10, pp. 56, 113.

³¹ BVerfG, 3 de diciembre de 1968, 24/26, p. 342.

Esta legislación y el resultante veredicto emitido por el TCF han sentado las bases del financiamiento político en Alemania a lo largo de los siguientes treinta años, pese a que han surgido continuos conflictos en torno a los niveles permisibles de los subsidios, la manera de asignarlos, el monto deducible de impuestos y la rendición de cuentas. Las ventajas e inconvenientes de la situación derivada de la ley y los fallos de 1967 y 1968 pueden resumirse como sigue:

1. En respuesta a la crítica de que el financiamiento público presupone una definición de las tareas de los partidos políticos, la Ley de Partidos las enumeró de la siguiente manera:
 - a) participar en la formación de la voluntad política del pueblo en todas las esferas de la vida pública, influyendo en la formación de la opinión pública, estimulando e intensificando la educación política, promoviendo la participación activa de los ciudadanos en la vida política y capacitando a ciudadanos para asumir funciones públicas;
 - b) participar en las elecciones designando candidatos;
 - c) influir en el desarrollo de la política a nivel parlamentario y gubernamental;
 - d) incorporar sus objetivos políticos en el proceso de formulación de políticas por parte del Estado; preocuparse de mantener un lazo vivo y permanente entre las personas y los órganos del Estado.

Esta lista, elaborada más bien para provecho propio por los beneficiarios potenciales del financiamiento público, abrió las puertas para un financiamiento público en constante expansión.
2. La Ley de Partidos y el TCF permitieron que los gastos de campaña se reembolsaran en cuotas a lo largo de los cuatro años de duración de un parlamento, lo cual vino a enturbiar aun más la ya incierta distinción entre costos de campaña y gastos generales de los partidos.
3. Como consecuencia del escalonamiento de la entrega de fondos a las campañas, en la elección de 1969 los partidos podían esperar recibir del Estado 99 millones marcos, cantidad inferior a los 38 millones de marcos anuales (es decir, 152 millones durante un período electoral de cuatro años) que habían estado recibiendo con anterioridad, pero así y todo seguía siendo una suma enorme para

los estándares internacionales. No puede sorprender que no haya servido para moderar los gastos efectuados por las organizaciones partidistas.

4. A pesar de que la exigencia constitucional de declarar las fuentes de ingreso quedó codificada en la ley de 1967, no era difícil evadirla. En ese entonces aún no existían sanciones para el incumplimiento y las empresas continuaron haciendo uso de los canales indirectos, por ejemplo las fundaciones auxiliares (*Fördergesellschaften*) y las asociaciones profesionales. De esta forma, los partidos sólo informaban el monto agregado recibido de cada fundación manteniendo en el anonimato a los donantes reales.
5. El requisito impuesto por el TCF de que el alza en el financiamiento público no excediera el alza general del costo de la vida³² fue ignorado con impunidad. En 1979 se elevó a 1.800 marcos anuales (3.600 para los matrimonios) el nivel de las exenciones de impuestos personales para las donaciones políticas. Para 1983 el aporte estatal se había duplicado a 5 marcos por voto, y los subsidios adicionales por voto otorgados por los Länder, fijados originalmente en 60% del nivel federal, se aproximaron poco a poco a la escala federal. Con la incorporación de las elecciones directas en el Parlamento Europeo en 1979 los partidos obtuvieron una asignación suplementaria para campañas de 5 marcos por voto, aunque esas campañas presentan un grado de intensidad mucho menor.
6. La distribución generosa y relativamente equitativa de los fondos públicos entre los diversos partidos socavó la tradicional postura opositora del SPD frente al financiamiento estatal. Dicha colectividad también se convirtió en un complacido beneficiario de los donativos de los contribuyentes, con lo cual se esfumó su papel de crítico de la generosidad excesiva, el que fue asumido en la década de los ochenta por los Verdes.
7. Con todo, la Ley de Partidos y el veredicto emitido en 1968 por el TCF marcaron un indudable avance en el control público y la transparencia del financiamiento de los partidos. Ahora se había establecido el principio de que tanto el financiamiento público como los detalles de las rendiciones de cuentas y los niveles de exención de impuestos requerían una legislación específica y estaban sujetos a la fiscalización judicial.

³² BVerfG, 3 de diciembre de 1968, 24/26, p. 339.

4.4. Límites a los gastos de las candidaturas y a las donaciones

En la Alemania post 1945 ha brillado por su ausencia un debate serio en torno a este tema, a pesar de la bien documentada experiencia de otras democracias parlamentarias en materia de limitación de gastos de campaña. Lo anterior puede atribuirse en parte al Artículo 5 de la Constitución, que garantiza la libertad de palabra y de expresión, reforzado por la Sección 10 de la Convención Europea de Derechos Humanos. Además, el TCF ha defendido con fuerza “el derecho de un ciudadano a decidir libremente, en el contexto de su participación política, a qué partido desea apoyar financieramente”³³.

Si bien estas disposiciones no prohíben explícitamente todos y cualquier tope a los gastos o donaciones, en ellas está implícito un prejuicio en favor del *laissez-faire*. Por otra parte, los legisladores —esto es, los partidos políticos afectados— se muestran reacios a imponerse cortapisas.

4.5. El financiamiento público directo (1968-1992)

Desde 1968 en adelante el financiamiento de los partidos se ha efectuado a la luz pública, aunque ésta no brilla con igual intensidad en todos los sectores del escenario. En esta sección se discute el nivel y el objetivo de la entrega de recursos.

Una Comisión de Expertos presentó un informe en 1983 y propuso la siguiente modalidad para el financiamiento público directo:

1. Elevar el financiamiento público a 5 marcos por voto (actualmente en vigencia);
2. Dedución de impuestos de 50% para las donaciones de hasta 1.200 marcos;
3. Las donaciones provenientes de empresas serían deducibles de impuesto hasta un tope de 5% de la cifra de negocios y de los sueldos;
4. Las donaciones de 20.000 marcos o más serían deducibles de impuestos sólo si se declaran en los estados de cuentas de los partidos; no se aceptarían los donativos anónimos;
5. Crear un fondo de compensación (*Chancenausgleich*) de hasta un 50% de los ingresos totales para los partidos que recibieran relativa-

³³ BVerfG, 14 de julio de 1986, 73/2, p. 40.

mente menos donaciones empresariales³⁴. Ésta fue la sugerencia más polémica.

En la modificación de 1983 a la Ley de Partidos se incorporaron estas propuestas, pero también se tomó nota de los términos más estrictos de la enmienda a la Constitución. El nuevo texto del Art. 21 era el siguiente:

[Los partidos] deberán dar cuenta pública de las fuentes y *del uso* de sus fondos, *lo mismo que de sus activos* (enmiendas en cursiva).

En respuesta a la modificación legal de 1983, y en su fallo más polémico emitido hasta la fecha, el TCF mantuvo las reformas y sólo dejó sin efecto la fórmula del tope a la deducción de impuestos para las donaciones de empresas. En el único fallo dividido sobre el financiamiento de los partidos, fijó el tope a las donaciones deducibles de impuesto para las empresas en 100.000 marcos, aduciendo que el fondo de compensación garantizaba el principio de acceso equitativo.

En el voto disidente del juez Ernst-Wolfgang Böckenförde se señala que como la participación de los ciudadanos en la vida política incluye la capacidad de influir en la opinión, y en una democracia aquella debe fundarse en el principio de equidad, entonces:

1. Las personas jurídicas, que no votan, no tienen derecho a franquicias tributarias para sus actividades políticas; los privilegios fiscales para las personas jurídicas conceden a los propietarios o a los directores de éstas una doble ventaja, que se contrapone al principio de 'una persona, un voto';
2. Puesto que la suma de 100.000 marcos equivale a tres veces el ingreso promedio, favorece a las personas de mayores ingresos y "prácticamente ofrece una vía libre a las grandes empresas con un alto nivel de recursos de capital"³⁵.

El fondo de compensación, que subsistió hasta 1995, tuvo repercusiones anómalas. Por una parte, aumentó substancialmente la cantidad de fondos públicos disponibles para los partidos, en un promedio de 11,1 millones de marcos anuales durante los primeros tres años, y en lo sucesivo en un promedio de 27 millones de marcos. Por otro lado, no benefició a quienes pretendía favorecer. En su primera forma tomó en cuenta los ingresos totales de los partidos, provenientes de cuotas y de donaciones. Como

³⁴ Bericht zur Neuordnung der Parteifinanzierung. Vorschläge der vom Bundespräsidenten berufenen Sachverständigenkommission (Colonia: 1983), pp. 197, 203.

³⁵ BVerfG, 14 de julio de 1986, 73/40, pp. 104, 105, 109, 114.

muestra el Cuadro N° 3, los favorecidos fueron en consecuencia los partidos que percibían bajos ingresos por concepto de cuotas, pero cuantiosas donaciones, y no el SPD, con su gran cantidad de miembros y un pequeño número de benefactores. En consecuencia, el fondo subsidiaba más a los partidos que recibían más donaciones del empresariado y recibían menos cuotas. La fórmula fue modificada en 1988 para beneficio de los partidos más grandes, pero aún castigaba al SPD porque sus miembros eran numerosos en relación con sus ingresos derivados de donativos.

CUADRO N° 3: PAGOS DEL FONDO DE COMPENSACIÓN

Destinatario	SPD	CDU	CSU	FDP	Verdes	Rep.	PDS
1986-88							
millones de marcos	1,9	6,4	7,0	7,1	10,6		
%	3,0	19,2	21,1	21,3	31,7		
1989-95							
millones de marcos	68,5	64,0	17,1	19,9	13,5	3,8	2,7
%	35,9	33,6	9,0	10,4	7,0	2,0	1,4

La reforma de 1988 a la Ley de Partidos tomó en cuenta algunas de las objeciones de Böckenförde y redujo a 60.000 marcos el límite para las deducciones de impuestos en las donaciones empresariales. Finalmente su propuesta de eliminar completamente los privilegios tributarios de las empresas fue adoptado en la enmienda de 1994 a la Ley de Partidos que redujo ese límite a cero.

En la reforma de 1988 también se creó un subsidio uniforme básico (*Sockelbetrag*) de 6% de los subsidios totales a cualquier partido que obtuviera más del 2% de los votos. Esta medida vendría a reparar la pérdida relativa sufrida por los partidos más pequeños (esto es, el FDP y los Verdes) al aplicarse las normas de compensación corregidas. Sin embargo, el Tribunal Constitucional rechazó este subsidio en 1992, como veremos en la sección IV. 8.

4.6. Financiamiento público indirecto

La Ley de Partidos y los fallos del TCF se refieren con precisión a un aspecto del financiamiento político, a saber los pagos directos con fondos públicos a organizaciones partidistas. Sin embargo, hay por lo menos

cinco otras maneras en que los partidos pueden conseguir abiertamente dinero público al margen de los límites definidos por la Ley de Partidos, que se analizan a continuación.

a) *Subvenciones a las fundaciones de los partidos (Stiftungen)*. La idea de crear fundaciones destinadas a fomentar las actividades académicas y de investigación de los partidos se remonta a la República de Weimar. La más antigua de ellas, la Friedrich-Ebert-Stiftung, vinculada al SPD, data de 1925. Fue restablecida tras la Segunda Guerra Mundial y tuvo imitadores entre los partidos de centroderecha. Comenzaron como ‘academias de partido’ sin un programa continuo, pero pronto se transformaron en organizaciones firmemente institucionalizadas. La Friedrich-Neumann-Stiftung del FDP fue creada en 1958; la Konrad-Adenauer-Stiftung, de la CDU, en 1964; y la Hans-Seidel-Stiftung de la CSU, en 1967. En un principio ellas eran financiadas de la misma forma que los partidos de que dependían, la del SPD a través de suscripciones, y las demás por medio de donaciones de las empresas.

A partir de 1960 las fundaciones (o sus predecesoras) recibieron pequeñas subvenciones de los gobiernos federales o de los Länder para financiar proyectos específicos; a contar de 1962 recibieron aportes del Ministerio de Desarrollo (más tarde Ministerio de Cooperación Económica) para sufragar sus actividades en el extranjero; y desde 1967 en adelante todas las fundaciones asociadas a los partidos que habían obtenido por lo menos un 5% de los votos en la elección del Bundestag recibieron paquetes de subvenciones. La subvención para labores al interior de Alemania provino del Ministerio de Educación y más tarde, en menor grado, del Ministerio del Interior. De modestos 14 millones de marcos en 1967 la subvención creció hasta llegar a 620 millones de marcos en 1995 (véase Cuadro N° 1). No todo este dinero beneficia directamente a los partidos en cuestión. Cada año las fundaciones otorgan varios miles de becas de estudio dentro y fuera de Alemania³⁶. Unos dos tercios de los subsidios se gastan en actividades localizadas en el extranjero.

Las subvenciones se justifican con el argumento de que tienen que ver con “labores educativas democráticas”, es decir con actividades no consideradas en la ley de partidos, y en todos los estatutos de las diversas fundaciones se subraya su misión educativa³⁷. Sin perjuicio de lo anterior

³⁶ Pinto-Duschinsky (1991), pp. 191-192, 203.

³⁷ Von Vieregge (1977), pp. 29, 46.

debe reconocerse que al menos parte de la labor de las fundaciones, por ejemplo encuestas de opinión e investigación de políticas, presta una indudable ayuda a los partidos en sus estrategias de campaña.

Así pues, las subvenciones que éstos reciben han sido criticadas por tratarse de subsidios políticos clandestinos, caracterizados por “una casi total falta de transparencia financiera y de control democrático”³⁸. Cabe señalar que no fue sino hasta 1986 cuando el TCF confirmó la legalidad de las subvenciones a las fundaciones³⁹.

Con posterioridad al veredicto emitido en 1992 por el TCF, que legalizó los subsidios globales (véase Sección IV.9), sus detractores han sostenido que hoy en día no existe la división de tareas entre los partidos y las fundaciones, por lo que ya no se justificaría la entrega a éstas de subsidios separados⁴⁰.

Las fundaciones tienen diversas ventajas frente a los partidos: las donaciones que ellas reciben son exentas de impuestos en su totalidad y las rendiciones de cuentas pueden ser menos detalladas. Se les exige funcionar como entidades separadas de los partidos de que dependen, aunque de hecho los miembros de sus consejos directivos son, en su mayoría, dirigentes de los partidos. Las fundaciones tienen prohibido transferir sus fondos a su partido madre. Cuando trascendió que el FDP lo había hecho entre 1978 y 1982, esta colectividad perdió su subvención. Esta sanción muestra el creciente nivel de transparencia y responsabilidad del financiamiento político en Alemania.

b) *Pagos destinados a las Fraktionen o asignación parlamentaria.* Tienen el propósito aparente de permitir a los diputados cumplir sus tareas parlamentarias. Estas sumas de dinero han aumentado de 3,4 millones de marcos en 1966 a 107 millones de marcos en 1995 en el Bundestag, y de 6,6 millones de marcos a 131 millones de marcos en los Länder. (36 millones de marcos de ese incremento provienen de la incorporación de cinco Länder orientales a la República Federal en 1989).

c) *Pagos para financiar el personal asesor de los diputados del Bundestag.* Esto constituye una partida independiente. Su costo se ha elevado desde 3,25 millones de marcos a 151 millones de marcos durante el período 1968-1995. El personal asesor de los diputados de los Landtag tiene un costo adicional de 78 millones de marcos⁴¹.

³⁸ Ebbighausen (1996), pp. 268-270.

³⁹ BverfG, 14 de julio de 1986, 73/1, pp. 1, 13-15.

⁴⁰ Morlok (1966), p. 12.

⁴¹ Von Arnim (1996), pp. 135, 139-142, 148, 179-184.

d) *Contribuciones de los parlamentarios al partido*. Esta práctica consiste en que los partidos exigen a sus legisladores donar una proporción de su dieta al respectivo partido. Fue iniciada por el SPD antes de la Primera Guerra Mundial, y está generalizada en la actualidad. Resulta de dudosa constitucionalidad, ya que el TCF ha dictaminado que la dieta de un diputado no es un sueldo, sino una asignación destinada a compensar la pérdida de sus ingresos profesionales⁴². Pese a todo, estas ‘contribuciones al partido’, como se les conoce, tienen hoy en día plena vigencia. Desde 1984 los partidos ya no las declaran por separado, sino que las han incluido en el rubro de cuotas; de modo que sólo resulta posible hacer estimaciones de sus actuales niveles. Los expertos han concluido que la ‘contribución’ de un diputado del Bundestag alcanza un promedio de 12.000 marcos anuales, la de un diputado de Landtag o de un concejal local es proporcionalmente menor, y en conjunto arrojan un total anual de 70 millones de marcos, es decir un 20% del ingreso por concepto de cuotas⁴³.

e) *Servicios en especie*. Los partidos y los candidatos disfrutaban de algunos servicios en especie, incluidos espacios en la radio y en la TV en estaciones públicas y (en algunos lugares) vallas publicitarias. No disponen de envío gratuito de propaganda por correo. Si bien estos servicios no resultan demasiado provechosos para los partidos, representan una proporción menor de los costos totales que en otros Estados europeos, por ejemplo Gran Bretaña, donde los presupuestos generales de campaña son más restringidos.

4.7. El financiamiento privado por las empresas y las asociaciones civiles

Estas entidades varían enormemente en cuanto a sus objetivos y su situación jurídica, de modo que no es fácil hacer una generalización.

Empresas comerciales. La decisión sobre las donaciones la adopta por lo general el directorio. En empresas cuyas acciones se cotizan en bolsa los accionistas deben aprobar tales donaciones como parte de los estados de cuentas, esto es de manera retrospectiva. Ocasionalmente algunos accionistas han hecho objeciones, las que muy raras veces han prosperado, pero también han hecho llamados a demostrar mayor generosidad.

Asociaciones sociales, profesionales y culturales. Se espera que funcionen por encima de los partidos políticos. En la mayoría de los casos sus

⁴² BVerfG, 5 de noviembre de 1975, 40/29, pp. 296-297.

⁴³ Von Arnim (1996), pp. 120-122.

miembros pertenecen a un amplio espectro político. Si gozan de la exención de impuestos, se les prohíbe contribuir con dinero a los partidos políticos (Ley de Partidos §25.1(1)).

Iglesias. Al estar exentas de impuestos no deben realizar aportes financieros. Eso sí, tienen derecho a expresar su posición frente a temas específicos como el aborto, el ambiente o el asilo y los refugiados, la cual puede influir en los votantes.

Sindicatos. Aun cuando no realizan contribuciones financieras, en ocasiones prestan servicios en especies, por ejemplo al poner personal a disposición para alguna tarea o al facilitar instalaciones de oficina. En rigor, estos servicios deberían declararse en las rendiciones de cuentas de los partidos (Ley de Partidos §26 (3)). Esta ayuda favorece principal, pero no exclusivamente, al SPD.

Grupos de lobby. Si están orientados hacia temas específicos, se trata de instituciones similares a las Iglesias y a los sindicatos: no aportan dinero, pero de vez en cuando recomiendan veladamente votar por determinada opción.

Las agrupaciones sociales, por ejemplo los clubes deportivos o recreativos, tienden a permanecer al margen de la política, una vez más debido a la heterogeneidad de sus miembros. Poco queda de la tradición anterior a 1933 de las asociaciones recreativas o de beneficencia organizadas en torno a criterios ideológicos. Las que han subsistido procuran integrar a sus miembros en un entorno y mantener su lealtad como votantes, pero cada afiliado decide sobre la posibilidad de apoyar financieramente al partido que estime apropiado.

Organizaciones gremiales o profesionales. Por lo común no donan fondos directamente a los partidos, pero pueden recurrir a fundaciones auxiliares. Como por lo general su administración es oligárquica, lo más probable es que sus miembros adopten una actitud de indiferencia frente al tema.

En todo caso, en la medida en que convergen las posturas políticas de los principales partidos, disminuye la importancia del incentivo puramente económico para favorecer un determinado resultado electoral.

4.8. La reforma global de 1992-1994

Las crecientes anomalías y contradicciones derivadas de las reformas fragmentarias a la Ley de Partidos y de los veredictos *ad hoc* del TCF crearon un clima a favor de una revisión de todo el sistema de financiamiento de los partidos. El producto de esto fue el trascendental fallo de

1992, en el que el TCF proponía un nuevo esquema general, y variaba en forma significativa algunas de sus posturas anteriores.

La innovación más importante fue renunciar al intento por hacer una distinción entre los diversos tipos de gastos de los partidos. El Tribunal también dictaminó que el financiamiento público de las actividades generales de “los [partidos] no es objetable por cuanto ellas les son asignadas a éstos por la Constitución”. Asimismo sentenció que:

- El ‘subsidio básico’ uniforme dispuesto en la Ley de Partidos de 1988 era inconstitucional debido a la forma que tomó.
- Las subvenciones entregadas a determinados partidos deben reflejar la eficacia de cada colectividad política para reclutar miembros y atraer donaciones.
- El financiamiento público no debe exceder los ingresos propios de los partidos provenientes de aportes de miembros y benefactores, es decir no más del 50% de los ingresos puede proceder del Estado.
- El monto por cuotas deducible de impuestos no debe exceder la suma que la mayoría de los ciudadanos puede costear.
- Las donaciones realizadas por personas jurídicas no son deducibles de impuestos.
- El límite inferior de 40.000 marcos para la publicidad de donaciones individuales es demasiado alto.
- El financiamiento público total no podrá exceder el promedio de subvenciones durante el período 1988-1992, vale decir 230 millones de marcos, pero podrá ser reajustado por la inflación⁴⁴.

El TCF rechazó el ‘subsidio básico’ porque estimó que su fórmula no lograba la igualdad de acceso al mercado electoral, de una forma que respetara también los principios de *Staatsfreiheit* —autonomía de los partidos respecto del Estado— y *Bürgernähe* —integración de los partidos en la sociedad civil. La doctrina del TCF es que sólo sería aceptable fomentar la igualdad de acceso con subsidios estatales que premien los esfuerzos de recolección de fondos de los propios partidos.

La segunda razón que tuvo el TCF para rechazar el ‘subsidio básico’ fue que su monto se calculaba para igualar la suma de fondos obtenidos de cuotas (de militantes) y donaciones (de empresarios o rentistas), en vez de igualar solamente los fondos obtenidos de donaciones, con lo cual favorecía más a los partidos con menos militantes y menos cuotas.

⁴⁴ BVerfG, 4 de septiembre de 1992, 85/24, pp. 264-265.

Detrás de esta discusión está un antiguo dilema del liberalismo: ¿es preferible la igualdad de resultados o la igualdad de oportunidades? Si declaramos que la igualdad de resultados es inaceptable, entonces tampoco podemos tener igualdad de oportunidades, pues los ganadores de la primera vuelta en una competencia empiezan la segunda vuelta con ventaja. Por otro lado, si intentamos restablecer la igualdad de oportunidades al inicio de la segunda vuelta, entonces imponemos igualdad de resultados a la primera, privando a esa competencia de sentido.

Desde esta perspectiva, el dictamen del TCF que rechazó el ‘subsidio básico’ puede entenderse como una opción en favor de premiar la competencia para obtener militantes y sus cuotas. Sin embargo, veremos que el TCF no objetó la introducción por los legisladores de un pequeño subsidio igualitario.

Las reformas efectuadas en 1994 a la Ley de Partidos, que siguen vigentes hasta la fecha, incorporaron la mayoría de estas recomendaciones de la siguiente forma:

- Cada partido recibirá una subvención anual de 1 marco por cada voto obtenido en la anterior elección del Bundestag, y 0,50 marcos por cada marco que perciba por concepto de cuotas y donaciones, siempre que éstas provengan de particulares y no excedan los 6.000 marcos.
- Los primeros 5 millones de votos para cada partido son recompensados con 1,30 marcos cada uno.
- El financiamiento público no podrá exceder los 230 millones de marcos, o bien el 50% de los ingresos de un partido provenientes de cuotas y donaciones, cualquiera sea inferior. El reajuste por inflación elevó esta suma a 245 millones de marcos a partir de enero de 1998.
- Para tener derecho a una subvención, un partido debe conseguir el 0,5% de la votación en una elección europea o del Bundestag, o bien el 1% en una elección de Landtag.

A pesar de que la disposición que establece una subvención mayor para los primeros 5 millones de votos de un partido agrega un ingrediente de igualdad de resultados, reintroduciendo un aspecto vetado del ‘subsidio básico’⁴⁵, en general la legislación proporciona un mayor grado de equidad

⁴⁵ N. del E.: El subsidio de monto fijo por partido alcanza implícitamente a $(1,3 - 1,0) \times 5$ millones = 1,5 millones de marcos al año, lo que resulta una suma modesta en comparación con las cifras de los cuadros N° 1 y N° 6.

e igualdad de acceso que cualquiera de sus predecesoras. El nuevo subsidio vinculado con el nivel de cuotas y la cantidad de donaciones modestas, insta a los partidos a reclutar miembros y a extender en gran escala su red de apoyo.

Al despojar a las donaciones empresariales de privilegios tributarios se procura conseguir que los partidos sean menos dependientes de ese sector. Los primeros indicios observados señalaban que los efectos logrados eran los que se esperaban. Como lo demuestra el Cuadro N° 4, la cantidad de grandes donaciones (esto es las superiores a 20.000 marcos), el número de donaciones provenientes de personas jurídicas y el monto total reunido a partir de esa fuente fueron reducidos a cerca de la mitad para cada partido entre 1993 y 1994⁴⁶. El Cuadro N° 5 indica que la suma total reunida a base de donaciones también ha disminuido abruptamente.

CUADRO N° 4: EVOLUCIÓN DE LAS DONACIONES GRANDES RECIBIDAS POR LOS PARTIDOS, 1993-1994

Partido	Año	Número total	Número proveniente de personas jurídicas	Total (miles de marcos)
SPD	1993	57	19	2.455
	1994	32	8	1.288
CDU	1993	143	110	7.252
	1994	97	58	4.061
Verdes	1993	77	0	2.392
	1994	44	0	1.351
FDP	1993	48	28	2.211
	1994	20	10	1.003
CSU	1993	50	45	3.444
	1994	22	18	885

A pesar de que las reformas de 1992-1994 introdujeron un mayor grado de rigor, también perpetuaron una serie de aspectos negativos. El fallo del TCF y la Ley de Partidos de 1994 sólo toman en cuenta las cuotas y donaciones declaradas al calcular los recursos de los partidos y conside-

⁴⁶ Rieken y Römmele (1997), p. 261.

ran únicamente el financiamiento directo de los partidos como ayuda estatal. Sin embargo, estos criterios entregan un panorama incompleto, ya que los partidos disponen de otros recursos, como el financiamiento encubierto y el financiamiento público indirecto.

Nadie sabe qué cantidad de dinero continúan recibiendo los partidos por conductos indirectos. Pese a haberse abolido las franquicias tributarias para las donaciones empresariales, sigue siendo posible recurrir a las fundaciones para obtener una ventaja más apreciada, como es el anonimato. No obstante, las presiones de tipo jurídico y moral ejercidas contra las donaciones anónimas se han traducido en una gradual desaparición del financiamiento encubierto como un factor de importancia.

CUADRO N° 5: INGRESOS DE LOS PARTIDOS POR CUOTAS Y DONACIONES, 1970-1996 (MILLONES DE MARCOS)

Año	Cuotas de militantes				Donaciones			
	CDU/ CSU	SPD	FDP	Verdes	CDU/ CSU	SPD	FDP	Verdes
1970	12	30	2		19	6	4	
1975	48	53	4		33	13	9	
1980	76	86	6	1	65	13	11	
1985	98	101	9	4	32	15	10	9
1990	103	131	11	10	108	39	23	11
1996	120	153	11	20	59	28	14	10

El monto que reciben los partidos a través de subsidios *directos* en virtud de la nueva legislación está muy por debajo del máximo de 50% decretado por el TCF; de hecho, asciende a cerca de un tercio de esa cantidad (véase Cuadro N° 6). Sin embargo, cuando también consideramos los subsidios *indirectos* —las franquicias tributarias y las subvenciones a las *Fractionen*, a las fundaciones, para financiar el personal legislativo y la “contribución al partido” (que ahora corresponde a un doble subsidio, ya que este dinero público se declara como cuotas y por tanto cumple los requisitos para recibir un subsidio de 50% del Estado)— la proporción es muy superior. La mayoría de los expertos concuerda en que la participa-

ción del Estado en todos los rubros se acerca probablemente a los dos tercios⁴⁷.

Si aceptamos esta proporción como representativa, entonces los partidos alemanes surgen como entidades altamente dependientes del Estado. Aun les falta para cumplir con el requisito del TCF de ser independientes del Estado (*staatsfrei*) y estar cerca de los ciudadanos (*bürgermah*). Los altos ingresos de los partidos alemanes —en comparación con estándares internacionales— permiten que sus maquinarias mantengan un grado de profesionalización que puede desalentar los aportes de los ciudadanos. Tampoco se ha conjurado totalmente el peligro de que, en su calidad de legisladores, los partidos actúen como juez y parte y se unan para formar un monopolio, cediendo a la tentación de erigir barreras que impidan el ingreso de nuevos competidores.

CUADRO N° 6: COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS DE LOS PARTIDOS ALEMANES (EN PORCENTAJE), 1968-1996

Año	CDU/CSU			SPD			FDP			Verdes		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
1968	26	16	52	47	5	41	19	22	48			
1970	31	34	30	51	11	27	20	39	19			
1976	36	25	35	47	11	34	20	38	33			
1980	40	33	24	55	8	32	20	32	33			
1985	45	15	31	55	11	28	29	32	30	15	32	34
1990	24	26	42	39	11	44	13	28	53	24	24	47
1996	42	18	31	54	10	32	27	35	30	40	20	33

1= cuotas de militantes

2= donaciones

3= subsidios directos (federales y estatales)

Fuente: Bundestag Information Service.

⁴⁷ Véase Von Arnim (1996), pp. 128-129; Landfried (1994), pp. 113, 277-282; y Nassmacher (1997), p. 171.

4.9. Control de la evasión y los sobornos

Ninguna ley garantiza el acatamiento general, y probablemente las normativas que regulan la forma en que el dinero pasa de mano en mano son las menos respetadas. Los métodos usados para evadir la ley alemana sobre financiamiento político se dividen en dos categorías generales: donaciones encubiertas y sobornos.

Donaciones encubiertas

La rendición de cuentas de las donaciones empresariales sigue siendo la parte menos precisa de los ingresos de los partidos alemanes. Individuos y empresas podrían continuar enviando dinero a organizaciones partidistas locales, regionales o nacionales por la vía de fundaciones intermedios o empresas filiales artificiales. Asimismo, determinados políticos pueden recibir dinero legalmente hasta un límite de 10.000 marcos anuales, sobrentendiéndose que lo entregarán a un partido. Otros mecanismos de uso común son las suscripciones a publicaciones de los partidos pagando tarifas abultadas, y los contratos de consultoría por trabajos inexistentes. Si bien no cuesta obtener información sobre donaciones empresariales adecuadamente declaradas, se ignora qué proporción constituyen del verdadero total. Durante los años posteriores al escándalo Flick han disminuido estos flujos semilegales desde las empresas hacia los partidos y, al parecer, ya no son cuantiosos.

Sobornos a nivel nacional

El ejemplo más espectacular a nivel nacional fue el escándalo Flick a comienzos de los años ochenta, el cual no sólo tuvo que ver con un intento de soborno, sino además —necesariamente, en vista de las grandes sumas comprometidas— con evasión en gran escala de las exigencias de transparencia. Los antecedentes eran bastante simples. La firma de Friedrich Flick deseaba que el Ministro de Economía la eximiera del impuesto sobre las ganancias de capital por las utilidades de 2.000 millones de marcos que había obtenido de una venta de acciones. Con el objeto de alentar la concesión de ese favor y de fomentar “el cultivo del paisaje de Bonn” (según sus propias palabras) la empresa entregó grandes sumas de dinero a todos los partidos, pero en particular a dos ministros de economía, Hans Friedrichs y Otto Conde de Lambsdorff, ambos miembros del FDP. Entre 1969 y 1980 realizó donaciones “oficiales” por 18 millones de marcos, principalmente a

Fördergesellschaften y fundaciones, pero declaró el total como gastos empresariales para reducir impuestos (ilegalmente). Además desembolsó donaciones “extraoficiales” por 8,5 millones de marcos en efectivo (billetes de 1.000 marcos en sobres de color café), provenientes de su “cuenta negra”. Entre 1974 y 1980 los diversos partidos recibieron las cantidades de parte de Flick que indica el Cuadro N° 7⁴⁸.

Tras un largo proceso judicial no se logró probar el delito de soborno, pero a Friedrichs, Lambsdorff y al plenipotenciario de Flick, Eberhard von Brauchitsch, se les impusieron multas de 61.000, 150.000 y 550.000 marcos respectivamente por infracciones en sus declaraciones de impuestos. Brauchitsch también recibió una condena de dos años de prisión condicional. La gran cantidad de causas judiciales en trámite y pendientes por infracciones a la legislación sobre financiamiento llevó al gobierno a proponer la adopción de una Ley de Amnistía en 1983, pero en vista de la indignación que causó este proyecto en la opinión pública y en los medios de comunicación decidió retirarlo.

CUADRO N° 7: DONACIONES DE FLICK 1974 - 80 (MILLONES DE MARCOS)

	CDU	CSU	FDP	SPD
Donaciones ‘oficiales’	6.075	1.875	2.164	3.199
Donaciones ‘extraoficiales’	998	1.445	3.188	1.354

Sobornos a nivel local

La mayoría de los casos de soborno político son de poca monta en Alemania. Al igual que en otros países, ellos ocurren a nivel local y provincial y se relacionan con el objetivo de conseguir contratos y licencias. Entre 1982 y 1988 se realizaron cerca de 1.800 investigaciones de delitos de corrupción, pocas de las cuales derivaron en procesos judiciales e incluso menos en condenas⁴⁹. El derecho penal impone multas o condenas de prisión de hasta 5 años a quien entregue dinero a un legislador con el fin de que vote a favor de una materia determinada. Ahora bien, como las dona-

⁴⁸ Landfried (1994), pp. 192, 193, 204-205.

⁴⁹ Blankenburg (1989), pp. 920-921.

ciones a los legisladores no son en sí ilegales, esta disposición resulta en gran medida ineficaz. Las únicas armas para combatir este problema son la detección y el enjuiciamiento eficaz, pero es de todos sabido que ambas son difíciles de aplicar.

Empleos políticos, burocracia y corrupción

En Alemania los empleos políticos son concedidos por los partidos, o cuando menos por intermedio de ellos, y no en forma de retribuciones de parte de políticos individuales. El acceso a los empleos políticos se produce en consecuencia por la vía de la afiliación a un partido y no de pagos realizados a un caudillo.

Los funcionarios de la administración pública federal son altamente profesionales y se les contrata de acuerdo con sus méritos. La única excepción a esta regla son los ‘funcionarios políticos’ de alto rango, cuyo número asciende a varios cientos, quienes son asesores directos del Canciller y de los ministros del gabinete, y pueden ser relevados cada vez que se produce un cambio de gobierno o incluso de ministro de departamento. El objetivo es garantizar que las políticas sean aplicadas por personas que respalden los objetivos de la administración, y no principalmente para recompensar a amigos o a benefactores. A pesar de todo, como los funcionarios públicos pueden pertenecer a un partido no siempre se logra determinar si un ascenso o una transferencia es atribuible a sus méritos o a su afiliación a una colectividad política.

La situación cambia en los niveles subnacionales de gobierno. En los Länder o ciudades, donde un partido ejerce un predominio estructural, aquél puede introducirse en gran parte de la administración y de los servicios (lo que se conoce como ‘Filz’ o fieltro). Este proceso se ve favorecido por la facilidad con que los funcionarios públicos pueden transformarse en legisladores del Länder, en contraste con las normas anglosajonas sobre la incompatibilidad de cargos.

La extorsión, es decir la exigencia de dinero por adelantado a cambio de favores (ya sean políticos o de otra naturaleza), se considera un delito penal. La extorsión política es una práctica poco común en Alemania.

Independencia de los inspectores de impuestos

El servicio de impuestos internos es una rama de la burocracia federal y, por ende, un organismo relativamente inmune a las presiones políticas. Se han formulado muy pocas acusaciones de parcialidad contra las

autoridades tributarias (en comparación con las acusaciones rutinarias contra los magistrados italianos), pero ha habido casos en que los inspectores han sido presionados políticamente para hacer la vista gorda.

No existen disposiciones especiales para investigar por separado las obligaciones tributarias de los políticos y de los donantes políticos. El sistema habitual de fiscalización tributaria los incluye a ambos y no se exige considerarlos como instituciones separadas.

V. RESUMEN DE LA ACTUAL SITUACIÓN EN ALEMANIA

En los más de cincuenta años de historia de la República Federal la agenda del debate sobre financiamiento político ha cambiado hasta tornarse irreconocible. En los debates sostenidos en el Consejo Parlamentario, los precursores de la república deseaban evitar que la política fuera dominada por los donantes empresariales, debido a la experiencia (o creencias) del papel que cumplió el dinero en la actividad política durante la República de Weimar. A nadie se le ocurrió pensar en el financiamiento estatal. De todos modos, la exigencia de la Constitución de que se promulgara una Ley de Partidos daba a entender que, en importantes aspectos, tarde o temprano los partidos se convertirían en órganos de la Constitución que exigirían desembolsos de las arcas públicas.

5.1. Normas para el financiamiento público y privado

Desde un principio existió un consenso frente a la necesidad de crear normas para el financiamiento político de todos los orígenes, unanimidad que resulta tanto más aceptable cuanto que en la vida pública alemana se observa, y siempre se ha apreciado, una inclinación hacia las normas. El principal objetivo de las normas que rigen el financiamiento de los partidos es: a) garantizar el acceso igualitario al mercado electoral; y b) evitar que determinados donantes ejerzan una influencia indebida en la formulación de políticas. Las normas destinadas a lograr estos propósitos también pueden resultar eficaces en la tarea de poner al descubierto casos de soborno y corrupción, pero ésa no es la finalidad esencial.

Sin embargo, no hay acuerdo respecto de los ámbitos que deberían abarcar las normas para el financiamiento. En esta controversia participan tres actores principales:

- Los partidos políticos, con un interés creado en maximizar los subsidios y minimizar la transparencia.
- El Tribunal Federal Constitucional, principal contrapeso para la influencia interesada de los partidos.
- Los observadores académicos y los periodistas, quienes critican a los partidos e incluso al TCF por no supervigilar adecuadamente los procedimientos de financiamiento.

5.2. Regulaciones de publicidad

Los partidos no están afectos a impuestos, pero sus donantes sí. De acuerdo con el Artículo 23 de la Ley de Partidos, las cuentas anuales de las colectividades, previamente revisadas por un contador certificado, deben ser sometidas a la consideración del Presidente del Bundestag antes del 30 de septiembre del año siguiente y luego ser publicadas en las actas del Bundestag. Si no se entrega la información de manera adecuada, se pierde el financiamiento estatal. La verificación de cuentas realizada por un contador, es decir un profesional del sector privado, es la única instancia de control independiente. Se trata, por tanto, de una revisión ni más ni menos estricta que la exigida a una empresa comercial.

Puesto que el fallo emitido en 1992 por el TCF (véase sección IV. 8) transformó las contribuciones a los partidos políticos en subsidios generales, ni el Presidente del Bundestag (ni el Presidente de los Landtage, en caso de que los intereses de los partidos de los Länder se vean afectados) están facultados para cuestionar los fines a que se destina este dinero.

5.3. Regulaciones sobre transparencia

Existe un consenso generalizado en cuanto a que la transparencia financiera es un requisito fundamental.

En vista de que la competencia electoral se da entre partidos, y no entre individuos, no son éstos sino aquéllos los que deben rendir cuentas. Como la Ley Orgánica exige que los partidos declaren públicamente sus ingresos, sólo ha surgido una controversia en torno al grado de publicidad de las grandes donaciones. El actual nivel mínimo para revelar el nombre del donante y el monto de la donación —20.000 marcos (US\$11.000)— protege el anonimato de los pequeños donantes, mientras que revela la

identidad de aquellos cuyas contribuciones podrían influir en decisiones políticas. En Alemania la ley siempre ha procurado lograr un equilibrio razonable entre el derecho a la privacidad, por una parte, y a la información en beneficio de los intereses públicos, por otra. Estos objetivos han sido conciliados trazando una línea reconocidamente arbitraria entre actos privados y públicos.

Hay una apreciable cantidad de libros, revistas y artículos de diarios en que se evalúa la información disponible respecto al financiamiento político. No hay gran demanda por publicaciones cuyo nivel sobrepase el de las que circulan actualmente. A grandes rasgos la bibliografía existente se podría clasificar en tres categorías:

- Revistas y textos académicos que explican y comentan el desarrollo de la legislación. Hay incluso un instituto universitario dedicado por entero al estudio comparativo de la Ley de Partidos, y que publica su propia revista⁵⁰.
- Libros polémicos y populares, por ejemplo los publicados por la Liga de Contribuyentes, en los que se critican las prácticas de entrega de fondos y el grado de financiamiento estatal de los partidos.
- Los artículos de periódicos cuyo contenido oscila entre el análisis serio de los principios en juego en el tema del financiamiento de los partidos, y la exposición ocasional de escándalos para ‘sacar trapos sucios al sol’.

En la mayoría de los casos los medios de comunicación son, al parecer, los fiscalizadores más eficaces de los abusos en la entrega de fondos⁵¹.

La mayoría de los autores de estudios académicos concuerdan en que el actual grado de transparencia, pese a ser alto para los estándares europeos, no resulta suficiente, especialmente en lo que se refiere a: a) donaciones empresariales, dinero que en el pasado ha sido lavado a través de fundaciones auxiliares (*Fördergesellschaften*); y b) los recursos financieros de los diputados, sobre todo en relación con sus asignaciones y la ‘contribución al partido’. En la actualidad el primer problema ya no es tan grave debido al empleo menos frecuente de las fundaciones auxiliares.

⁵⁰ Se trata de la revista *Mitteilungen des Instituts für deutsches und europäisches Parteienrecht*, FernUniversität Hagen.

⁵¹ Ebbighausen (1996), p. 39.

VI. CONCLUSIONES

6.1. Causa y efecto en la Ley de Partidos

En términos generales no resulta fácil señalar causas y efectos directos en la normativa jurídica del financiamiento de los partidos.

Los detractores del financiamiento estatal han sostenido que éste crea una ‘dependencia de la beneficencia pública’ de parte de los políticos, y convierten a los partidos en instrumentos del Estado y no de los ciudadanos, aun cuando caben dudas de que alguna vez hayan sido instrumentos eficaces de la ciudadanía. En las colectividades políticas se observa una marcada tendencia a transformarse en instituciones que se autopropetúan, independientemente de cuál sea el origen de sus ingresos.

El caso alemán contradice la tesis de que los subsidios desalientan la posibilidad de reclutar una gran cantidad de miembros o de realizar campañas intensas. Puesto que el nivel de subsidios recibidos por un partido está determinado por la cantidad de sus militantes que pagan cuotas y por su fuerza electoral, cuenta con todos los alicientes para maximizar ambos factores. El alto número de afiliados —para los estándares internacionales— se ha mantenido invariable durante el período analizado (véase Cuadro N° 8). La cantidad de votantes ha aumentado en ambas elecciones del Bundestag desde las reformas introducidas en 1992, aunque no necesariamente por ese motivo.

Parece razonable sostener que subsidios tan generosos como los otorgados en Alemania permiten que los partidos mantengan un amplio

CUADRO N° 8: EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE MILITANTES DE LOS PARTIDOS ALEMANES, 1950-1995 (MILES)
(Hasta 1990, sólo los Länder occidentales)

Año	SPD	CDU	CSU	FDP	Verdes	PDS
1950	683,9	400,0*	82,5*	82,9		
1960	649,6	250,0	52,5	**		
1970	820,2	329,2	76,7	76,9		
1980	986,9	693,9	172,4	84,9	18,0	
1990	934,1	784,8	186,2	178,3	41,3	200,0
1995	817,7	657,6	179,6	80,1	46,2	123,0

* Cifras para 1947.

** No disponible.

aparato profesional, y que esto desalienta la participación activa y voluntaria de los miembros que pagan sus cuotas y de los adherentes no afiliados.

Otro reparo es que como los legisladores también son los beneficiarios de sus actos, proceden como juez y parte en lo referente al nivel de subsidios, la magnitud de las franquicias tributarias, los requisitos de transparencia y el grado de discriminación contra los partidos nuevos. En Alemania el peligro de discriminación se previene por medio de los frenos y equilibrios en la Constitución, según la interpretación del TCF. Gracias al TCF, en la actualidad sólo hay un aspecto en el cual los partidos más pequeños pueden encontrarse en desventaja. Si un partido se incorpora al Parlamento por haber obtenido escaños en un distrito, pero sin conseguir el 5% de la votación, como le ocurrió en 1994 al PDS (sucesor del Partido Unitario Socialista Alemán), no cumple con los requisitos para transformarse en una *Fraktion*. Sólo recibe la mitad del aporte monetario para la labor parlamentaria que requiere una *Fraktion*, y no tiene derecho a la subvención para una fundación. Cuando el porcentaje de la votación del PDS aumentó a 5,1% en 1998, pudo acceder a los beneficios propios de una *Fraktion*.

El TCF ha demostrado ser el protector más eficaz de los pequeños partidos y de los candidatos independientes. Además ha impuesto altos niveles de transparencia y ha desalentado la dependencia de las grandes contribuciones de dinero. Por consiguiente, al evaluarse el efecto de la ley de partidos o de la ley electoral es preciso ver más allá de los órganos legislativos y administrativos directamente involucrados y tener en cuenta la jurisprudencia y la estructura constitucional en su conjunto.

6.2. Aspectos comparativos de la experiencia alemana

La legislación y las convenciones que rigen el financiamiento político en Alemania se basan en una serie de factores que son propios de esta nación:

- La creencia de que los fondos aportados por las empresas cumplieron un papel excesivo al determinar el funcionamiento de la política entre 1919 y 1933.
- El acuerdo de que todas las esferas de la vida pública y privada estén sujetas al ordenamiento jurídico.
- La opinión unánime de que las organizaciones que fomentan el bien público merecen recibir financiamiento público.

Existen asimismo características estructurales que determinan el efecto de la legislación alemana en la competencia entre partidos:

- La *estructura federal* indica que hay dos niveles de legislatura y dos estratos en la organización partidista.
- La *representación proporcional* (sometida sólo al umbral del 5% para la representación) indica que las contiendas electorales tienen carácter nacional y regional, y no están basadas en el distrito electoral local.
- El *carácter de los partidos alemanes* indica que la competencia electoral se da sólo entre partidos, por oposición a entre individuos. Además se da entre partidos que son, de acuerdo con los estándares internacionales, altamente estructurados y con un grupo estable de adherentes que los respaldan en las elecciones. Entre 1960 y 1994 el apoyo para cada partido ha fluctuado en menos de 10 puntos porcentuales del total de votos.

Incluso cuando se han tomado en cuenta todos estos factores peculiares del país, numerosas características del sistema alemán tienen interés comparativo. Es notable el esfuerzo realizado para lograr un acceso igualitario al mercado electoral. El uso de los tres principales medios que pueden ayudar para conseguir este objetivo es el siguiente:

El racionamiento (los límites a los gastos totales y a las donaciones individuales) nunca ha sido considerado seriamente; sólo se aplican límites a la deducción de impuestos. Si se hace una comparación internacional, se encuentra que el factor que incentiva más poderosamente la imposición de límites al gasto y límites a las donaciones es que los recursos se distribuyan en forma desigual. En Alemania, donde los recursos de la izquierda y la derecha han sido más o menos equivalentes (aunque obtenidos de distintas fuentes), ese estímulo no ha operado.

La transparencia es altamente valorada y es un imperativo constitucional. Cuando se exige su cumplimiento resulta muy eficaz, como puede observarse en las rendiciones de cuentas anuales publicadas por los partidos. Sin embargo, no se aplica en todos los ámbitos y ha demostrado ser menos eficaz en lo referente a las donaciones empresariales y a las finanzas de los diputados. No hay razón para no extender un mayor grado de transparencia a todas estas áreas. Las limitaciones a los montos deducibles de impuestos, reforzadas en 1994, han favorecido a una gran cantidad de pequeñas donaciones por sobre un pequeño número de grandes aportes monetarios.

Los subsidios (financiamiento público). Aunque en un principio no estaban contemplados, durante los últimos 30 años han sido la principal

materia de debate. Aunque limitados por el fallo que el TCF emitió en 1992, su importancia aumentó progresivamente en el curso de las tres últimas décadas, de modo que en sus formas directa e indirecta cubren dos tercios de las necesidades de los partidos. Lo anterior representa un alto grado de dependencia del Estado.

En contraste con los observadores académicos y otros detractores, los legisladores alemanes tardaron en percatarse del efecto del cada vez más generoso financiamiento público sobre el sistema partidista. Si el Estado concede subsidios a los partidos sin ejercer controles compensatorios sobre otras formas de ingresos o sobre los gastos de esas colectividades, dichos subsidios simplemente se transforman en otra fuente más de ingresos. Así, la presencia del financiamiento público no fomenta la realización de campañas menos dispendiosas. Tampoco constituyen una garantía contra la corrupción, como lo demostró el escándalo Flick. La igualdad entre los partidos en el mercado electoral no ha sido una preocupación en Alemania, como se explicó en la sección IV.4.

Los encargados de formular las políticas en Alemania siempre se han opuesto a ambas formas de racionamiento —de las donaciones y de los gastos de campaña— argumentando que atentan contra la libertad de expresión y que son difíciles de poner en práctica. Como alternativa, ellos han preferido depositar enorme confianza en la transparencia, aunque algunas de las exigencias en esta materia también pueden ser burladas. Con todo, los requisitos de transparencia en Alemania son más estrictos que en la mayoría de las democracias.

Sólo por medio del fallo que emitió en 1992 el TCF, el cual impuso un límite máximo para el financiamiento estatal, fue posible contrarrestar eficazmente la mentalidad egoísta de los partidos, se desalentó la dependencia de las grandes contribuciones monetarias individuales, y los partidos recibieron un poderoso incentivo para aumentar al máximo su cantidad de militantes que pagan cuotas y de donaciones modestas (inferiores a 6.000 marcos).

Hubo un aspecto en que el fallo de 1992 perpetuó la laxitud fiscalizadora. Al permitir la entrega de subsidios generales a los partidos, abandonó la ficción de que el dinero estatal constituía un reembolso de los gastos de campaña. Aun así, no logró imponer a los partidos los estrictos controles sobre el destino de los fondos que se aplican a otras entidades exentas de impuestos.

El marco legal que existe en Alemania para asegurar la transparencia y el acceso igualitario es en muchos aspectos ejemplar, pero sería preciso advertir sus fallas antes de que en otros países se considere la posibilidad de adoptar algunos de sus aspectos.

BIBLIOGRAFÍA

- Albertin, Lothar. *Liberalismus und Demokratie am Anfang der Weimarer Republik*. Düsseldorf, 1972.
- Bertram, Jürgen (1976). "Die Wahlen zum deutschen Reichstag vom Jahre 1912". En *Parteien und Verbände in der Innerpolitik des Wilhelminischen Reiches*. Düsseldorf: 1964.
- Blankenburg; y otros. "Political corruption and scandal issues in West Germany". En Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston y Victor T. LeVine (eds.), *Political corruption. A handbook*. New Brunswick: 1989.
- Bogdanor, Vernon. "El financiamiento político en Gran Bretaña". Mimeo, Centro de Estudios Públicos, 1999.
- Butler, David; y Kavanagh, Dennis. *The British general election of 1997*. Basingstoke: 1998.
- Landfried, Christine. *Partei Finanzen und politische Macht. eine vergleichende Studie zur Bundesrepublik Deutschland, zu Italien und den USA*. Baden-Baden: 1994.
- Döhn, Lothar. *Politik und Interessen. Die Interessenstruktur der Deutschen Volkspartei*. Meisenheim am Glan: 1970.
- Ebbighausen, Rolf; y otros, *Die Kosten der Parteiendemokratie. Studien und Materialien zu einer Bilanz staatlicher Parteienfinanzierung*. Opladen: 1996.
- Eschenburg, Theodor. *Probleme der modernen Parteienfinanzierung*. (Tubinga: 1961).
- Flechtheim, Ossip K. (ed.) *Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland* Hamburgo: 1973.
- Fricke, Dieter. "Der deutsche Imperialismus und die Reichstagswahlen von 1907". *Zeitschrift für Geschichtswissenschaft*, 9 (1961).
- Goebbels, Joseph. *Vom Kaiserhof zur Reichkanzlei: eine historische Darstellung in Tagebuchblättern*. Berlín: 1934.
- Hartenstein, Wolfgang. *Die Anfänge der Deutschen Volkspartei 1918-1920*. Düsseldorf: 1962.
- Mielke, Siegfried. "Der Hansa-Bund für Gewerbe, Handel und Industrie 1909-1914". En *Der gescheiterte Versuch einer antifeudalen Sammlungspolitik*. Gotinga: 1976.
- Morlok, Martin. "Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur staatlichen Stiftungsfinanzierung". *Mitteilungen des Instituts für deutsches und europäisches Parteienrecht*, 6 (1966).
- 'Morus' (Richard Lewinsohn). *Das Geld in der Politik*. Berlín: 1930.
- Nassmacher, Karl-Heinz. "Parteienfinanzierung in Deutschland". Opladen: 1997.
- Neumann, Sigmund (ed.). *Modern political parties: Approaches to comparative politics*. Chicago: 1956.
- Pinto-Duschinsky, Michael. *British political finance, 1830-1980*. Washington DC: 1981.
- Pinto-Duschinsky, Michael. "Party foundations and political finance in Germany". En F. Leslie Seidle (ed.), *Comparative issues in party and election finance*. Toronto: 1991.
- Rieken, Marion; y Römmele, Andrea. "Erste Wirkungen der neuen Parteienfinanzierung?". *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 28/2 (mayo de 1997).
- Ritter, Gerhard A. *Die Arbeiterbewegung im Wilhelminischen Reich. Die Sozialdemokratische Partei und die Freien Gewerkschaften, 1890-1900*. Berlín: 1963.
- Stein, Gustav. "Das demokratische Wirtschaftsgeld". *Der Spiegel*, 45 (4 de noviembre de 1959).
- Turner, Henry A. *German big business and the rise of Hitler*. Nueva York: 1985.
- Von Arnim, Hans Herbert. *Die Partei, der Abgeordnete und das Geld. Parteienfinanzierung in Deutschland*. Munich: 1996.

Von Vieregge, Henning. *Parteistiftungen. Zur Rolle der Konrad-Adenauer-, Friedrich-Ebert-, Friedrich-Naumann- und Hanns-Seidel-Stiftung im politischen System der Bundesrepublik Deutschlands*. Baden-Baden: 1977.

Wildenmann, Rudolf. *Gutachten zur Frage der Subventionierung politischer Parteien aus öffentlichen Mitteln*. Meisenheim am Glan: 1968.