



Reis. Revista Española de Investigaciones  
Sociológicas  
ISSN: 0210-5233  
consejo.editorial@cis.es  
Centro de Investigaciones Sociológicas  
España

García Viñuela, Enrique  
La regulación del dinero político  
Reis. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, núm. 118, 2007, pp. 65-95  
Centro de Investigaciones Sociológicas  
Madrid, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=99715251003>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en [redalyc.org](http://redalyc.org)

## La regulación del dinero político\*

The regulation of political money

Enrique García Viñuela

Universidad Complutense de Madrid

garciavi@der.ucm.es

**Palabras clave:** Campañas Electorales, Financiación, Partidos Políticos, Corrupción Política, Garantías Electorales, Clientelismo Político.

**Keywords:** Election Campaigns, Financing, Political Parties, Political Corruption, Electoral Guarantees, Political Clientelism.

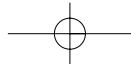
### RESUMEN

El dinero que se dirige a la financiación de los partidos y las campañas electorales se regula en las democracias para prevenir la corrupción *quid pro quo* y para que las desigualdades económicas no se trasladan a la política. Este artículo aborda la lógica de la regulación de esa clase de dinero y propone medidas que reducen los costes de información y agencia que comporta la representación política. El artículo tiene tres propósitos. El primero es exponer los problemas de la financiación política en el lenguaje de la teoría de la regulación económica. El segundo, mostrar que los medios de que disponen los reguladores sólo permiten alcanzar parcialmente los objeti-

### ABSTRACT

The money used for financing political parties and election campaigns is regulated in most democracies, so as to prevent *quid pro quo* corruption and stop inequalities in economic resources among individuals and social groups from being transferred to politics. This paper deals with the rationale for the regulation of political money and proposes measures for bringing the information and agency costs inherent in political representation under control. Its purpose is threefold. First, to state the problems of political financing in the language of economic regulation theory. Secondly, to show that the means available to regulators can only partially

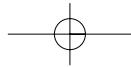
\* Agradezco a la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación, Programa de Estancias de Profesores de Universidad en Centros de Investigación Extranjeros, la concesión de la ayuda que me permitió emprender este trabajo. Y a David Levy, director del Center for the Study of Public Choice (George Mason University, Virginia, Estados Unidos), por las facilidades que me proporcionó para llevar a cabo esta investigación durante mi estancia como profesor visitante del Centro en el curso académico 2004-05. También agradezco a dos revisores anónimos y al ponente del artículo en el Consejo Editorial de la revista sus comentarios y propuestas.



ENRIQUE GARCÍA VIÑUELA

vos buscados. El tercero, la defensa de que las medidas más prometedoras para limitar la influencia del dinero político son la publicidad de las contribuciones a los partidos y candidatos y los techos al gasto electoral.

achieve the intended goals. Thirdly, to uphold the idea that full disclosure of contributions to parties and candidates and setting ceilings on electoral expenditure are the most promising ways of restraining the influence of money in politics.



«*El conflicto básico en la política se plantea entre los que querrían usar el poder político para proteger o aumentar su poder económico y los que querrían contrarrestar el poder económico con el poder político o los votos*». Herbert E. Alexander (1972: 12).

## 1. INTRODUCCIÓN

La ciencia económica ha sido criticada por su «provincialismo disciplinario» en el tratamiento de la política (Woodlief, 2000) a la vez que admirada por su «imperialismo» (Lazear, 1999). Sin embargo, la regulación de la financiación política se sigue abordando predominantemente con el léxico de la ciencia política y el Derecho. El primer propósito de este artículo es exponer la lógica y los costes de regular los recursos que se dirigen a la financiación de los partidos y las elecciones utilizando el lenguaje de la economía. Con esto no pretendo poner en duda la relevancia del enfoque tradicional de la financiación política, sino contribuir a ampliar el horizonte del debate contemplando sus problemas desde una ventana diferente.

Los objetivos que se buscan al regular la financiación política son evitar la corrupción e impedir que las desigualdades que genera el mercado se trasladen al proceso político. El segundo propósito de este artículo es mostrar que la regulación no permite alcanzar tan ambiciosos objetivos, aunque resulta relativamente más eficaz para corregir el primero que el segundo. La experiencia enseña que el efecto sustitución de las reformas opera generando nuevas desigualdades en el reparto de las ventajas políticas entre los grupos sociales que compiten por hacerse con ellas y erosionando los resultados igualadores buscados a medida que los partidos y donantes se familiarizan con el nuevo régimen regulador y descubren el modo de explotar sus puntos débiles.

El artículo está dividido en seis apartados. Comienza con una lista de los peligros asociados a la falta de regulación de los recursos que se dirigen a la financiación ordinaria y electoral de los partidos y candidatos (sección 2). Después de discutir los efectos del dinero político de acuerdo con las pruebas empíricas empleadas para medirlos (sección 3), se pasa revista a los costes que comporta la regulación, en particular cuando son los propios partidos los encargados de establecer las normas que van a regir sus actividades económicas (sección 4). En la sección 5 se examinan dos propuestas que afectan a los incentivos de los agentes que intervienen en el mercado de la financiación política: la publicidad de las donaciones y el control del gasto electoral. La defensa de estas dos medidas como las más prometedoras para reducir la influencia del dinero en la política, en el grado en el que esto se puede conseguir, es el tercer objetivo del artículo. La sección 6 presenta las conclusiones.

## 2. FALLOS DEL MERCADO EN LA FINANCIACIÓN POLÍTICA

¿Por qué no dejar que el mercado resuelva el problema de la financiación de los partidos y las elecciones? La primera cuestión que hay que abordar son los argumentos que justifican la intervención pública en esta actividad. Y la escasa atención que los economistas le han prestado resulta sorprendente si se tiene en cuenta que la teoría de los fallos del mercado se formuló para cumplir ese papel. El hecho mismo de la extendida regulación del dinero político en el mundo<sup>1</sup> puede considerarse un dato revelador de la importancia que se atribuye en la práctica a las externalidades negativas que genera el mercado en la financiación política.

Buena parte de las causas por las que el mercado puede conducir a resultados colectivos indeseados son aplicables a la financiación política: bienes públicos (los servicios de gobierno y representación que ofrecen los partidos), bienes de mérito (la nivelación de la influencia política como objetivo del igualitarismo específico), información incompleta de los votantes (debido al problema de la ignorancia racional), costes decrecientes (de los partidos establecidos frente a los de nueva creación, como ocurre con las industrias nacientes), ineficiencia causada por dificultades de coordinación en situaciones que son dilemas del prisionero (en el caso de la financiación electoral) y problemas distributivos asociados a la búsqueda de rentas a través del sector público. En esta sección expongo tres de estos argumentos: el ideal de la igualdad en la esfera política, la eficiencia paretiana y la redistribución de la renta.

### *Igualitarismo específico*

El voto es uno de los «bienes cruciales» que, según Tobin (1970), debe quedar fuera de las relaciones de mercado, por lo que, a diferencia de otros bienes y derechos, es inalienable y no puede ser delegado ni objeto de compraventa. Tampoco es aceptable para el ideal de la igualdad política que algunos votantes tengan por su posición económica más influencia que otros en el resultado electoral o mayores oportunidades de ocupar cargos públicos.

Es, sin embargo, difícil aislar la política del mercado. Las desigualdades económicas se pueden trasladar al proceso político a través de dos vías, al menos.

La primera es mediante las contribuciones a la campaña electoral, que pueden verse como un modo indirecto de obtener votos. Si las donaciones políticas son elásticas respecto a la

<sup>1</sup> Para una visión panorámica de la financiación política en el mundo puede verse Pinto-Duschinsky (2002).

renta (esto es, si se comportan como bienes normales), los individuos con rentas altas pueden ejercer mayor influencia sobre el resultado electoral que los que hacen aportaciones pequeñas o no contribuyen. Que las donaciones políticas presenten este problema no excluye que cumplan una función social útil en otros aspectos. Un defecto del sistema de agregación de las preferencias individuales basado en la regla de «una persona, un voto» es que presupone que todos los electores tienen el mismo interés en los asuntos públicos. Como raramente es éste el caso, las donaciones aportan una información valiosa sobre la intensidad de las preferencias políticas de los donantes. Pero se trata de una información confusa porque, como la disposición a pagar depende de la renta, las cantidades donadas pueden reflejar desigualdades distributivas más que diferencias en las preferencias subyacentes de los donantes. Es decir, que aunque, a falta de un indicador mejor, podemos tomar las donaciones como *proxies* de las preferencias, se trata de señales con ruido que miden sólo las intensidades aparentes<sup>2</sup>. El problema principal que se plantea aquí es que si las preferencias políticas dependen del lugar que se ocupa en la distribución de la renta, la desigual capacidad de hacer donaciones electorales favorecería a los partidos que representan a los individuos con mayores ingresos<sup>3</sup>.

La segunda vía por la que la posición económica puede contribuir a las desigualdades políticas opera a través de las oportunidades de ocupar puestos de representación pública donde la financiación de las campañas electorales corre a cargo de los candidatos. En una situación así los recursos económicos constituyen un bien complementario de la actividad política, ya que los candidatos con riqueza personal disponen de ventajas a la hora de costear sus campañas. En Estados Unidos, por ejemplo, quienes financian su propia campaña electoral evitan los límites a las contribuciones que afectan a los candidatos que dependen de fuentes de financiación externa<sup>4</sup>.

Contra el argumento que destaca la importancia de la posición económica en la selección de los representantes políticos se puede aducir que las pruebas empíricas en las que se apoya exageran el impacto de la riqueza personal. Según Milyo y Groseclose (1999), algu-

<sup>2</sup> Cuando se dispone de información sobre los niveles de renta de los donantes, la intensidad de las preferencias subyacentes se puede aproximar dividiendo la cuantía de la donación entre la renta del donante.

<sup>3</sup> Los datos de Verba, Scholzman y Brady (1995: 358, 361) indican que el nivel de renta familiar es el principal determinante de las contribuciones políticas. La intensidad de las preferencias, aunque es un factor con significación estadística, ejerce un impacto cuantitativo mucho menor.

<sup>4</sup> Los ejemplos de autofinanciación más llamativos en los últimos años fueron los de Ross Perot y Steve Forbes, que gastaron 63,5 y 39 millones de dólares, respectivamente, en sus campañas presidenciales de 1992 y 2000. Jon Corzine gastó 63 millones en la campaña por un escaño de senador por el Estado de New Jersey, y Michael Bloomberg, 69 millones en la campaña para alcalde de Nueva York en 2001 (ambos fueron elegidos). Según Jacobson (2001: 78), de los candidatos al Congreso que se autofinanciaron en los años noventa, sólo el 20% ganó las elecciones; y, en promedio, quienes contribuyeron con cantidades sustanciales a su campaña obtuvieron resultados sólo ligeramente mejores que los que usaron recursos ajenos.

nas variables, como la inteligencia, la competencia profesional y la iniciativa, están correlacionadas positivamente con la riqueza, al tiempo que son cualidades que los votantes aprecian en los candidatos a ocupar cargos públicos. Esto puede dar lugar, en su opinión, a correlaciones falsas que atribuyen a la riqueza la aportación de otros factores que, por ser más difíciles de medir, se suelen omitir en la ecuación de regresión. Sin embargo, el argumento de Milyo y Groseclose no implica necesariamente que se exagere la importancia de la riqueza personal por limitaciones de las técnicas estadísticas. Porque éstas tampoco estiman el efecto que tienen las campañas caras y el fastidio que pueden producir las actividades necesarias para recaudar fondos sobre los candidatos valiosos que no llegan a presentarse a las elecciones. Es decir, que en el grado en que tales factores disuadan a algunos aspirantes sin recursos propios, es plausible argumentar que la falta de regulación de la financiación electoral introduciría un sesgo plutocrático en la selección de los candidatos a ocupar puestos de representación política.

En pocas palabras, si se consideran las contribuciones a la campaña electoral, propia o ajena, como un medio de obtener influencia política, su regulación estaría justificada desde la lógica del igualitarismo específico para evitar que las desigualdades económicas se trasladen al sistema político.

#### *Eficiencia de Pareto*

Las campañas electorales pueden crear situaciones de ineficiencia, porque ninguna candidatura tiene incentivos para reducir unilateralmente su gasto por temor a quedar en desventaja frente a sus competidores. El problema de acción colectiva al que se enfrenta cada partido o candidato se puede examinar con ayuda de la matriz de pagos del dilema del prisionero, que se reproduce a continuación.

#### Dilema del prisionero: Matriz de rendimientos del juego (utilidades ordinales)

Una candidatura (columnas)	Restringir el gasto electoral	No restringir el gasto electoral
Resto de las candidaturas (filas)		
Restringen el gasto electoral	(2. <sup>a</sup> , 2. <sup>a</sup> )	(4. <sup>a</sup> , 1. <sup>a</sup> )
No restringen el gasto electoral	(1. <sup>a</sup> , 4. <sup>a</sup> )	(3. <sup>a</sup> , 3. <sup>a</sup> )

El equilibrio de Nash de este juego se encuentra en la casilla inferior derecha, la única que no es un óptimo de Pareto. Como puede observarse comparando las cuatro celdas, la estructura del juego permite las ganancias generales de bienestar; es decir, la consecución de una mejora de Pareto, al pasar del equilibrio de Nash a la casilla superior izquierda. Pero al ser el comportamiento no cooperativo la estrategia dominante del juego, parece poco probable que el acuerdo que requiere esta iniciativa sea viable mientras los jugadores no tengan garantías de que la limitación del gasto por su parte va a ser seguida por los demás. En estas condiciones, la imposición de techos legales al gasto electoral permitiría alcanzar un equilibrio eficiente en el sentido de Pareto, evitando el derroche de recursos que ocasiona la falta de coordinación o desconfianza entre las candidaturas.

Hay que notar que, en el marco de este juego, el control del gasto electoral no reduce la información de los votantes ni debilita el debate político. La publicidad adicional que se emprende en el equilibrio de Nash cabe esperar que sea repetitiva y con escaso contenido informativo, destinada principalmente a neutralizar los esfuerzos de los demás candidatos o partidos. En otros términos, en el equilibrio no cooperativo del juego el valor marginal social del gasto es probablemente nulo y la obligación de restringirlo permite eliminar las pérdidas no compensadas de bienestar que surgen de la dificultad de poner de acuerdo a las candidaturas electorales.

#### *Redistribución*

El poder del sector público para generar y repartir rentas puede inducir a los agentes económicos a dedicar recursos para captarlas, abriendo una brecha entre el interés privado y el social. Para la sociedad, la búsqueda de rentas<sup>5</sup> comporta costes por sus efectos distributivos (en perjuicio de los consumidores) y por las pérdidas de eficiencia debidas al peso muerto de los beneficios políticos recibidos (por ejemplo, la restricción artificial de la oferta que comporta un monopolio) y los medios invertidos en conseguirlos (los gastos para obtener la licencia del monopolio). Como las empresas poseen ventajas para estas actividades por su poder económico y porque los costes organizativos que requiere la presión política son para ellas costes hundidos, un argumento para regular las donaciones políticas de las empresas es evitar los efectos distributivos y los costes de bienestar social que ocasiona la búsqueda de rentas.

Otro motivo para regular las donaciones políticas es la protección de rentas. Según McChesney (1987, 2002), en algunos casos las contribuciones de las empresas están diri-

<sup>5</sup> El término renta se utiliza aquí en el sentido técnico de renta económica; esto es, de beneficio superior al rendimiento competitivo del capital.

gidas a evitar que los beneficios del sector privado sean expropiados por los políticos que buscan financiación para sus partidos y campañas electorales. Es decir, que pueden verse más como una extorsión que como aportaciones voluntarias o intentos por parte de las empresas de hacerse con rentas a través de la regulación. Lo que en Estados Unidos se denominan *milk bills*, *squeeze bills*, o *tree-shaking activities* (iniciativas legislativas promovidas por los representantes políticos para atraer donaciones de los grupos que resultarían perjudicados si tales proyectos llegaran a aprobarse), forman parte de unas prácticas que son bien conocidas. Por ejemplo, en España los escándalos de financiación irregular más difundidos por los medios de comunicación y mejor documentados fueron casos de extracción de contribuciones involuntarias a empresas y entidades bancarias, como los protagonizados por la sociedad Filesa y algunos concejales del Ayuntamiento de Valencia a finales de los años ochenta<sup>6</sup>. Y en Estados Unidos la investigación del escándalo *Watergate*, en la primera mitad de los setenta, reveló también operaciones de extorsión a grupos económicos para que aportaran fondos al Comité Financiero para la Reelección del Presidente Nixon (Alexander, 1984: 86-87).

En resumen, el objetivo de la regulación es corregir los efectos sobre el proceso democrático, la eficiencia y la distribución de la renta que podría tener el dinero político de los individuos y organizaciones que defienden intereses particulares en un sistema en que el mercado se encargara de la financiación del gasto corriente y electoral de los partidos.

### 3. EFECTOS DEL DINERO POLÍTICO

¿Existen pruebas de que el dinero que se canaliza hacia la financiación política ejerce una influencia corruptora? La expresión «corrupción política» carece de un significado preciso y se suele aplicar a diversas patologías de la acción colectiva. Rose-Ackerman (2002: 353) equipara la corrupción al soborno, al definirla como «un pago ilegal a un agente público para obtener un beneficio que puede o no ser obtenido en ausencia del pago». Bandfield (1975) considera corrupto el comportamiento del agente que antepone sus intereses a los del principal. Y Johnston (1982: 4) define la corrupción como «el abuso de una función pública para la obtención de un beneficio privado». En este artículo no empleo la expresión «corrupción política» para calificar la conducta del cargo público que se sirve del puesto que ocupa para aumentar su patrimonio o emplea fondos electorales para su consumo per-

<sup>6</sup> Los procedimientos utilizados por los partidos políticos españoles para recaudar fondos de las empresas fueron expuestos en las comparecencias ante la Comisión parlamentaria que investigó durante la V Legislatura la financiación irregular de los partidos (Congreso de los Diputados, 1994, 1995). Sobre los problemas que presenta la financiación de los partidos y las elecciones en España pueden verse los trabajos de Del Castillo (1985, 1994), Blanco Valdés (1995), Cortés Bureta (2003), Holgado González (2003) y Artés Caselles y García Viñuela (2006).

sonal<sup>7</sup>. La reservo para designar las actividades que podrían caracterizarse como captura del legislador o acuerdos *quid pro quo*; es decir, las aportaciones al partido o la campaña electoral a cambio de la promesa o expectativa de ventajas especiales.

Las pruebas empíricas de la influencia del dinero en la política distan mucho de ser concluyentes. Los reportajes de los medios de comunicación<sup>8</sup> y parte de los libros que abordan este asunto con metodología periodística (como los de Stern, 1988; West, 2000, y Green, 2002) se basan en pruebas anecdóticas de compra de favores políticos. En la reseña del segundo de estos libros, Kersh (2003) mantiene que el público interpreta los escándalos de corrupción política que llegan a su conocimiento con un enfoque que él denomina «la punta del iceberg»; esto es, los considera la parte visible de un mal de proporciones mayores y no bien definidas. Pero, en opinión de Kersh, también podría tratarse de casos aislados. Los ejemplos de compra de influencia que salen a la luz, ¿son excepciones o revelan el modelo de funcionamiento del dinero político?

Una razón para inclinarse por la segunda alternativa es que resulta compatible con la racionalidad del comportamiento individual, que llevaría a los representantes políticos y los agentes económicos del sector privado a aprovechar las oportunidades de alcanzar acuerdos beneficiosos para ambos, como predice la teoría de la búsqueda de rentas. Acuerdos en los que, a cambio de donaciones a los partidos y candidatos, los individuos y empresas obtendrían contratos públicos, subsidios, licencias y otras contrapartidas. La búsqueda de estas ventajas es eficiente desde el punto de vista privado siempre que el beneficio marginal que se obtiene supere el coste de oportunidad de los recursos comprometidos en la inversión política. Por tanto, si la teoría predice la existencia de intercambios de dinero por favores, los casos que salen a la luz no deberían considerarse excepciones, sino pruebas a favor de la teoría, aunque informales e insuficientes, porque no conocemos su representatividad.

La búsqueda de pruebas sistemáticas sobre la influencia de las donaciones políticas en el comportamiento de los receptores ha generado una abundante producción científica; en particular en Estados Unidos, donde se ha dedicado mayor esfuerzo a investigar esta cuestión.

Las empresas norteamericanas no pueden (desde 1907) utilizar fondos de su tesorería general para hacer donaciones a las campañas electorales de los candidatos a la Presidencia

<sup>7</sup> Hasta 1979, los miembros de la Cámara de Representantes norteamericana podían transferir fondos electorales a sus cuentas personales, previa comunicación a la Comisión Electoral Federal (Milyo, 1997).

<sup>8</sup> Según Sorauf (1994: 1356), la prensa adolece de dos defectos en el tratamiento de las noticias sobre financiación política. El primero deriva de una visión del mundo de sus reporteros y comentaristas en la que el dinero ejerce una influencia malsana en la política. El segundo se debe a que en la presentación de las informaciones se destacan los aspectos más sensacionales y se evitan los que presentan mayor complejidad.

y al Congreso, como tampoco los sindicatos (desde 1947). Pero empresas, sindicatos y otras organizaciones pueden contribuir a las campañas federales formando Comités de Acción Política con fondos separados que se nutren de aportaciones voluntarias. Y pueden emplear dinero de su tesorería general para pagar los costes de gestionar esos fondos y solicitar contribuciones para ellos a sus empleados, accionistas y miembros<sup>9</sup>. Los Comités de Acción Política recibieron un fuerte impulso con las reformas de la financiación electoral de la primera mitad de los años setenta y se convirtieron desde entonces en uno de los principales canales por los que circula el dinero político en Estados Unidos<sup>10</sup>.

La investigación empírica de la relación entre las contribuciones de los Comités de Acción Política a la campaña electoral de los miembros del Congreso y el voto de éstos en los plenos del Senado o la Cámara de Representantes cuando se someten a votación medidas que afectan a los intereses de los donantes, ha producido resultados dispares. En la mayoría de los casos, los coeficientes de regresión estimados son débiles o nulos y poco robustos a los cambios en la especificación de modelos, los ciclos electorales y los métodos utilizados. Por ejemplo, en los cerca de 40 estudios examinados por Ansolabehere, De Figueiredo y Snyder (2003), algo más del 70% de los parámetros son estadísticamente indistinguibles de cero o tienen signo contrario al esperado. Otros trabajos, especialmente los de Stratmann (1991, 1998), detectan correlación significativa entre contribuciones electorales y votos en las Cámaras legislativas. Pero esto no implica que las donaciones sean la causa de los votos.

La correlación entre las contribuciones a un candidato y su voto en los plenos del Congreso es compatible con dos hipótesis: 1) que las contribuciones cambian el voto de los receptores (la hipótesis de la compra del apoyo político), y 2) que premian a los representantes con preferencias similares a las de los donantes (en cuyo caso no modifican la conducta del receptor). Las pruebas empíricas que presentan Grenzke (1989), Bronars y Lott (1997) y Magee (2002) apoyan la segunda hipótesis<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Las empresas y sindicatos también pueden usar fondos de su tesorería general para difundir su opinión acerca de las posiciones políticas de los candidatos federales, siempre que no se pida expresamente el voto para ellos (*issue advocacy*). Por el contrario, los que se denominan «gastos independientes», que exhortan a la elección o derrota de algún candidato particular, tienen que pagarse con dinero de los fondos segregados. Desde 1979 hasta el ciclo electoral 2003-04, en que se aplicó la  *Bipartisan Campaign Reform Act* de 2002, las empresas y sindicatos pudieron usar fondos de su tesorería para donar a los partidos «dinero blando» (*soft money*), que no estaba sujeto a límites legales ni podía emplearse en la campaña electoral de los candidatos federales.

<sup>10</sup> Sobre el crecimiento de los Comités de Acción Política en los años setenta pueden verse Epstein (1980a, 1980b) y Malbin (1980). Sobre la evolución posterior, Sorauf (1992: cap. 4).

<sup>11</sup> Welch (1982) muestra también que gran parte de las contribuciones de los Comités de Acción Política del sector lácteo fue a parar a candidatos que hubieran votado por el mantenimiento de los precios de garantía de la leche de todos modos. El sentido que tienen las contribuciones en este caso, además de premiar al candidato, puede ser evitar colocarlo en inferioridad de condiciones frente a los congresistas que defienden intereses opuestos y están bien financiados.

El método utilizado para medir la compra de influencia en los trabajos mencionados arriba deja fuera el gasto político que no consiste en contribuciones electorales. Para los grupos activos en la búsqueda y protección de rentas, las actividades de presión política entre elecciones consumen, sin embargo, un volumen de recursos mucho mayor que los gastos que destinan a influir sobre el proceso electoral. Según la estimación de Tripathi, Ansolabéhère y Snyder (2002), las donaciones electorales suponen sólo una fracción pequeña (en torno al 10%) del gasto político de las organizaciones privadas que mantienen oficinas en la ciudad de Washington para influir sobre las decisiones legislativas. Las contribuciones a las campañas electorales no deberían considerarse, por tanto, como el precio que se paga por la influencia política. Podrían interpretarse más bien, en expresión de Milyo, Primo y Groseclose (2000), como una «tasa de entrada» que facilita el acceso de los grupos de interés a la legislatura.

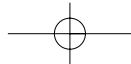
Según los datos del Center for Responsive Politics (1997), entre dos tercios y tres cuartas partes de las donaciones de los Comités de Acción Política van a parar a candidatos que ya ocupan los cargos para los que buscan la reelección, sean demócratas o republicanos. Los donantes siguen los cambios de poder en el Congreso, favoreciendo a los representantes del partido mayoritario en las Cámaras y a los legisladores que forman parte de comités parlamentarios con facultades reguladoras en sectores claves (como energía, construcción, banca, seguros, relaciones laborales y agricultura) o con competencias sobre asuntos como tributación y asignaciones presupuestarias. Los casos de Comités de Acción Política que financian a candidatos rivales en un mismo distrito electoral no son infrecuentes<sup>12</sup>.

Estas pautas de comportamiento son compatibles con la hipótesis que atribuye a las donaciones políticas de las empresas el propósito de preservar el acceso al proceso legislativo, entendido como la comunicación directa con los representantes elegidos para contar con la oportunidad de ser escuchados cuando la legislatura contempla la adopción de alguna medida que afecta a sus intereses. La comunicación es particularmente valiosa con los parlamentarios que ocupan puestos influyentes en las Cámaras legislativas<sup>13</sup>.

Esto no significa que los representantes políticos antepongan los deseos de los grupos que defienden algún interés particular a los de sus electores. Los votos son la moneda con que se adquiere el poder político y los congresistas están sujetos, por tanto, al imperativo

<sup>12</sup> El apoyo a candidatos rivales no es una práctica exclusiva de los Comités de Acción Política norteamericanos. En un estudio sobre la financiación electoral en la provincia canadiense de Québec, Massicotte (2006: 176) denomina «donantes bicéfalos» a los que proporcionan recursos a los dos partidos con mayor probabilidad de gobernar.

<sup>13</sup> Langbein (1986) estima en 72.300 dólares de 1977 (238.400 dólares a los precios de 2007) el coste en donaciones políticas de una hora de comunicación directa con un congresista integrado en un comité parlamentario.



ENRIQUE GARCÍA VIÑUELA

electoral. Para hacerse con «la renta, el prestigio y el poder que comporta la ocupación de cargos públicos» (Downs, 1957: 28), no pueden ignorar las preferencias de la mayoría de sus votantes, al menos cuando el voto de éstos es retrospectivo. Las pruebas que presentan Welch (1982), Fleisher (1993) y Wright (2003) avalan la hipótesis que en la conducta de los miembros de las Cámaras legislativas en las votaciones pesan más los intereses de los electores de su distrito y su propia ideología (entendida como el conjunto de creencias del representante sobre el papel del sector público en la economía) que las contribuciones electorales<sup>14</sup>.

Que las pruebas sistemáticas disponibles no detecten, la mayor parte de las veces, la influencia de las donaciones políticas sobre la conducta de los representantes no excluye que afecten a la actividad de éstos en ámbitos menos visibles para sus electores que las votaciones en los plenos parlamentarios. Evans (1996) presenta ejemplos de la eficacia de la presión política sobre los miembros de los comités sectoriales, en particular cuando el potencial conflictivo de los proyectos legislativos es escaso, debido a que los intereses perjudicados por las demandas del grupo que solicita los beneficios no están organizados. Hall y Wayman (1990) muestran que las aportaciones a la campaña electoral movilizan el esfuerzo de los legisladores a favor de sus donantes mediante actuaciones como la asistencia a las reuniones de los comités y subcomités parlamentarios, la presentación de enmiendas a los proyectos iniciales, la negociación de compromisos entre bastidores y la redacción de los proyectos de ley, donde pequeños cambios en la expresión literal de las normas pueden revestir gran importancia para los intereses de los sectores afectados. Es decir, que como parte de las rentas políticas obtenidas por los grupos que hacen donaciones electorales son observadas imperfectamente o no resultan susceptibles de cuantificación por los investigadores en la misma medida que lo son las contribuciones y los votos en los plenos, se puede sostener que los métodos utilizados para medir los efectos de las contribuciones electorales suelen infravalorar su influencia.

En resumen, los efectos del dinero en la política no son bien conocidos. Las pruebas anecdoticas tienden a exagerarlos, porque los medios de comunicación están más interesados por los casos en los que la influencia del dinero se puede poner de manifiesto que en aquellos en los que no es así. Los resultados de las pruebas sistemáticas son divergentes, cuando no contradictorios. La mayoría de los trabajos empíricos acredita efectos bastante más limitados que los que le atribuye el empirismo informal. Pero hay que tener presente que los procedimientos usados no incorporan la totalidad de los gastos políticos ni una par-

<sup>14</sup> La ideología se suele medir por índices que reflejan el comportamiento de los congresistas en las votaciones. Uno de los más utilizados, la escala ADA (*Americans for Democratic Action*), les asigna una puntuación entre 0 y 100, de conservador a socialista, según el signo político de los votos emitidos por el representante en los plenos.



te de los medios por los que los legisladores pueden satisfacer las demandas de los grupos de presión. Por lo general, investigan la relación entre las aportaciones a la campaña electoral de los representantes políticos y los aspectos más visibles de la conducta de éstos, por lo que tienden a subestimar la influencia del dinero.

#### 4. LOS COSTES DE LA REGULACIÓN

Aunque el mercado de la financiación política presente fallos, la intervención pública sólo está justificada si mejora su funcionamiento. La regulación tiene algunos costes que se pueden anticipar, como los de administración y cumplimiento, y otros que no pueden observarse hasta que está en vigor. Cuando se compara la imperfecta situación que queremos cambiar con el estado ideal que supuestamente permite alcanzar la regulación, se incurre en lo que Stearns (1994: 1229) denomina «la falacia del nirvana» y la regulación parece entonces la mejor alternativa<sup>15</sup>.

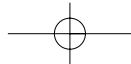
Los costes de la regulación derivan de que sus normas requieren cumplimiento y vigilancia, de que son los propios partidos quienes las establecen y de que pueden dar lugar a efectos inesperados.

##### *Costes de aplicación y cumplimiento*

Son al menos de tres tipos: i) costes para el sector público de interpretación de las reglas adoptadas y de sanción de las infracciones; ii) costes de cumplimiento para los donantes y partidos<sup>16</sup>, y iii) otras molestias ocasionadas por la interferencia burocrática en la vida de los individuos y las organizaciones. Cuanto más detallada sea la regulación, mayores cabe esperar que sean estos costes. Las regulaciones complejas crean, además, un problema de equidad porque son más gravosas para los partidos pequeños, peor equipados que los tradicionales con los medios jurídicos y contables para cumplir los requisitos establecidos.

<sup>15</sup> El apoyo de la opinión pública a los proyectos de reforma de la financiación política ofrece un ejemplo de esta clase de falacia. El público raramente considera los costes de la reforma, lo que no es extraño en un asunto complejo y alejado de la experiencia personal de la mayoría de la gente como la financiación de los partidos y las campañas electorales.

<sup>16</sup> Por ejemplo, hasta bien entrada la década de 1990, los partidos políticos españoles no estuvieron en condiciones de hacer frente a la rendición de cuentas exigida por la Ley de financiación del gasto ordinario de 1987. Y aun en el presente sus contabilidades no integran la actividad de parte de su organización territorial e institucional. Los costes de cumplimiento de la regulación norteamericana sobre financiación electoral absorben en torno a un 3,5% del presupuesto de las campañas presidenciales (Alexander, 1999: 17, cuadro 2.3) y entre el 5 y el 10% de los recursos de los Comités de Acción Política independientes (Moore, 1980: 101).



*El interés del regulador*

Además de los costes de cumplimiento, la intervención pública puede originar externalidades negativas que no deben pasarse por alto. La teoría económica señala que un importante riesgo de la regulación es que sirva a los intereses del regulado, y el peligro de que esto ocurra es mayor cuando los partidos que dominan la legislatura son los encargados de establecer las reglas de gobierno de su vida financiera. Porque, como grupos de presión con información privilegiada sobre cómo funciona el sector público, cabe esperar que los partidos concedan más importancia a los beneficios y costes que van a comportar para ellos las medidas que aprueben que a los efectos que puedan tener sobre el sistema político en su conjunto.

Para que no fuera así los partidos tendrían que ignorar cómo les van a afectar las reglas adoptadas; esto es, encontrarse detrás del velo de la ignorancia, como los agentes en la teoría de la justicia de Rawls. Pero esta caracterización no es verosímil cuando los partidos negocian el marco legal para su actividad financiera en una democracia consolidada, porque pueden identificar las consecuencias de las normas legales sobre sí mismos con aproximación suficiente para invalidar el supuesto del velo de la ignorancia. El resultado que se puede anticipar en tal situación es un régimen pensado para beneficio de quienes lo introducen, en particular cuando no están sujetos a restricciones externas. En Alemania, por ejemplo, la legislación sobre la financiación de los partidos es en buena medida producto de las condiciones impuestas por el Tribunal Constitucional al Parlamento (Saafeld, 2000: 95), al igual que en Canadá (Young, 1998: 350-351) y Estados Unidos. En España, por el contrario, no ha sido así y los partidos que controlan la legislatura han mostrado tal grado de consenso en la aprobación de las leyes que regulan su financiación que sus decisiones pueden equipararse a las de un cártel<sup>17</sup>.

El carácter interesado de la regulación suele reflejarse tanto en las disposiciones legales como en las lagunas que contienen. Por ejemplo, la Ley española de financiación del gasto ordinario de los partidos de 1987 establece que las donaciones que reciban de las personas físicas y jurídicas para el funcionamiento corriente no deben superar los 60.000 euros anuales. Pero deja abierta la posibilidad de hacer donaciones anónimas, lo que impide comprobar si el límite individual fijado se cumple, a la vez que proporciona una vía de escape para las restricciones más severas que contiene la legislación electoral respecto a la

<sup>17</sup> Que los partidos actúen como un cártel no implica que obtengan las mismas ventajas del acuerdo. Un ejemplo de la discriminación que soportan los partidos parlamentarios pequeños es la medida que limita en España el subsidio por los envíos postales de propaganda electoral a las formaciones políticas con grupo parlamentario en alguna Cámara de las Cortes Generales. La desventaja es aún más patente en la Ley electoral andaluza, que concede una cantidad por envío postal que aumenta con los votos obtenidos. Como el coste por envío postal cabe esperar que sea aproximadamente el mismo, no está justificado que los partidos grandes reciban un reembolso por envío más alto que los pequeños.



cuantía de las donaciones (6.000 euros por elección) y la plena identificación de los donantes. Como la Ley de 1987 tampoco especifica el órgano sancionador ni el procedimiento a seguir, los partidos no han soportado coste alguno por las numerosas infracciones que el Tribunal de Cuentas refiere en sus informes anuales. Y aunque el Tribunal ha reiterado la necesidad de corregir este estado de cosas, los partidos han preferido hasta el momento mantener una Ley que pueden incumplir sin temor a las sanciones y que en la práctica es papel mojado (García Viñuela y Artés Caselles, 2005).

En la práctica, las empresas españolas pueden hacer donaciones electorales a los partidos mediante el sencillo procedimiento de no reclamar las cantidades adeudadas por los bienes y servicios suministrados a los partidos. La Ley electoral establece que las deudas que no se reclamen sesenta días después de las elecciones «se considerarán nulas y no pagaderas». Y aunque las empresas que facturan a un partido por valor superior a 6.000 euros tienen la obligación de informar al Tribunal de Cuentas, hasta ahora esta obligación no se sanciona cuando se incumple. Las entidades financieras también pueden transferir recursos a los partidos concediéndoles créditos a tipos de interés inferiores a los del mercado o condonándoles deudas, una forma de donación que no está sujeta a los límites legales que afectan al resto de las contribuciones políticas.

La utilización de las lagunas legales para eludir la cantidad que se puede aportar a la campaña electoral de un candidato se percibe, asimismo, en la táctica de algunos Comités de Acción Política norteamericanos de juntar los cheques que les remiten sus miembros y entregarlos al candidato (*bundling*), en lugar de cobrarlos y enviarle el total acumulado (*pooling*), que quedaría sujeto a los límites legales. Este medio permite a los Comités de Acción Política que lo emplean beneficiarse del crédito que pueda resultar de las cantidades donadas, aunque técnicamente no se trata de aportaciones de la organización (Wertheimer y Manes, 1994: 1140-1141).

Otro problema de la autorregulación es que discrimina a los partidos que carecen de representación parlamentaria<sup>18</sup>. Los partidos pequeños cumplen, sin embargo, funciones valiosas en el sistema político, como ampliar la diversidad ideológica, introducir nuevas propuestas y favorecer la participación de las minorías en las elecciones. Las ayudas públicas a los partidos nuevos son, además, compatibles con el argumento de la industria naciente. Porque, a diferencia de los partidos consolidados, que cuentan con una base organizativa de apoyo (militantes, simpatizantes y grupos de presión), los emergentes necesitan en mayor medida los recursos públicos para superar las dificultades propias de la etapa de im-

<sup>18</sup> En España, por ejemplo, los partidos extraparlamentarios no perciben la subvención estatal para el funcionamiento ordinario ni anticipos electorales.

plantación. Se puede aducir a favor de los umbrales electorales de representación que evitan la fragmentación del Parlamento y contribuyen a la estabilidad política. Pero este argumento no es aplicable a los fondos públicos que se destinan a sufragar el gasto ordinario de los partidos y el coste de las campañas electorales<sup>19</sup>.

#### *Consecuencias no anticipadas*

La regulación es un experimento y como tal puede producir efectos distintos a los que se buscan cuando se introduce. La incertidumbre sobre sus resultados se debe a la propia complejidad del sistema político y a la dificultad de predecir las reacciones de los individuos y grupos que lo forman. Porque aunque la regulación impone restricciones, abre también nuevas oportunidades que los agentes perciben gradualmente a medida que se familiarizan con las reglas establecidas y descubren sus puntos débiles. Estos procesos de aprendizaje terminan minando la eficacia temporal de las medidas reguladoras y generando efectos no intencionados. Por ejemplo, las reformas de la financiación electoral norteamericana de la primera mitad de los años setenta, aunque aspiraban a reducir la influencia de los grupos de interés, tuvieron algunos resultados paradójicos, como el reforzamiento del papel de los Comités de Acción Política de las empresas, el debilitamiento de las organizaciones de los partidos y el aumento de los gastos electorales independientes, que operaron en una dirección contraria a la prevista (Epstein, 1980a; Sustein, 1994). En el caso español, una consecuencia del acortamiento de la campaña electoral de tres semanas a dos y de la limitación del gasto durante la misma, adoptados en las reformas de los años noventa, fue el traslado de parte de la publicidad a la pre-campaña (es decir, al período anterior a la convocatoria formal de las elecciones), donde, al considerarse formalmente como gasto ordinario, queda fuera del ámbito de la Ley electoral.

Los costes derivados del efecto sustitución de las medidas reguladoras afectan a la eficiencia y a la distribución del poder político.

Las aportaciones a los partidos y candidaturas electorales no comportan necesariamente una reasignación ineficiente de los recursos. En algunos casos se trata de meras transferencias de renta y, si suponemos que la utilidad marginal del dinero es la misma para el donante que para el receptor, carecen de coste social. Pero existen situaciones en las que sí pueden tener consecuencias indeseadas sobre la eficiencia. Por ejemplo, cuando las contribuciones políticas de un sector consiguen limitar la entrada de nuevas empresas en esa industria, habrá pérdidas de eficiencia. Pero éstas no son atribuibles al dinero cedido, sino

<sup>19</sup> Un problema de los subsidios públicos indiscriminados es que pueden atraer candidaturas oportunistas que buscan publicidad o la percepción de las ayudas. Este inconveniente se podría evitar estableciendo como requisito para acceder a las subvenciones una cuota de votos de, por ejemplo, el 0,5% del censo electoral.

al privilegio que los donantes reciben del sector público. Si se prohibieran las donaciones corporativas y las empresas, al no poder transferir el dinero rellenando un cheque, recurriren a medios indirectos para obtener la misma ventaja, los costes de bienestar serían mayores; porque al peso muerto asociado a la limitación de la oferta habría que añadir los costes de transacción que requiere hacer llegar el dinero a sus destinatarios.

Mientras los recursos invertidos en presión política tengan un rendimiento mayor que el beneficio competitivo del capital, lo previsible es que los grupos sociales sigan tratando de influir sobre las decisiones del sector público para hacerse con las rentas generadas por la regulación. Si se supone, como buena parte de la literatura, que la demanda de favores políticos es inelástica<sup>20</sup>, con la regulación los medios más baratos de canalizar fondos hacia los partidos y candidatos se sustituirán por otros menos directos y visibles y el coste social de la financiación política aumentaría. Sólo si la subida del coste efectivo de la búsqueda de rentas disuadiera de algunos acuerdos *quid pro quo*, tendría la regulación algún efecto sobre el volumen de dinero que se desvía hacia la presión política. De no ser así, puede resultar contraproducente para la regeneración democrática en la medida que conduce a la explotación de lagunas legales, al empleo de intermediarios para recaudar las contribuciones y a la ocultación de los acuerdos de dinero por contrapartidas políticas.

Si la regulación afectara sólo al dinero y a las contribuciones que tienen un equivalente monetario fácil de calcular, el efecto sustitución potenciaría la importancia de las aportaciones no reguladas. El apoyo editorial y de las columnas de opinión en la prensa o los comentarios favorables de las cadenas de radio y televisión sobre un partido o candidato pueden verse, al igual que el dinero invertido en publicidad política, como medios indirectos de obtener votos. Con la regulación de las contribuciones en dinero, las no monetarias pasarían a ser más valiosas para los partidos y los grupos que las controlan verían reforzado su poder. Si aceptamos que el sector mediático tiene objetivos económicos que no difieren del resto de los sectores, no parece justificado conceder al dinero invertido en una empresa de comunicación una influencia que se niega al empleado en otras actividades. Y dado el grado de concentración que muestra la propiedad de los grupos mediáticos y su importancia en la formación de la opinión pública, el resultado de regular las donaciones en dinero difícilmente tendría efectos igualadores sobre el reparto de la influencia política<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Sullivan (1997: 688) compara la demanda de dinero político con la de una sustancia adictiva, en la que la prohibición desvía las transacciones hacia el mercado negro.

<sup>21</sup> Sobre los efectos de las reformas de la financiación política en los medios de comunicación pueden verse BeVier (1994) y Smith (1996). Hansen (1999) es partidario de prohibir el apoyo explícito de la prensa a los partidos y candidatos durante la campaña electoral. La eficacia de esta propuesta, en el improbable caso de que llegara a aplicarse, es dudosa. La influencia de los medios de comunicación no reside sólo en la línea editorial y la opinión de sus comentaristas. Las noticias que seleccionan y su tratamiento afectan también a la credibilidad de los partidos y candidatos.

## 5. DOS MEDIDAS REGULADORAS Y DOS MODELOS DE GASTO ELECTORAL

En el mercado de la financiación política, la oferta está formada por los individuos y grupos que suministran recursos para la campaña electoral y el gasto corriente de los partidos y la demanda por los partidos y candidatos que solicitan y gastan el dinero. La regulación puede afectar a la oferta, a la demanda o a ambas.

De las medidas que operan sobre la oferta la más frecuente es limitar la cuantía de las donaciones. La confianza que se puede depositar en que se consiga reducir por esta vía la influencia del dinero es escasa. Si el beneficio marginal anticipado del gasto electoral es mayor que el coste de los fondos necesarios para financiarlo (medidos ambos en votos), serán posibles acuerdos ventajosos entre los partidos y los grupos que quieren hacer donaciones, y el efecto sustitución hará que el dinero termine encontrando alguna vía alternativa de llegar al proceso político<sup>22</sup>.

Para prevenir la compra de influencia los medios más prometedores son los que inciden sobre los incentivos de los donantes y receptores de las contribuciones privadas. En este apartado propongo dos medidas reguladoras que operan del modo indicado y reducen los costes de información y agencia de la representación política: la liberalización de las contribuciones y el control del gasto electoral.

### *Liberalización de las contribuciones políticas*

Las pequeñas donaciones políticas pueden verse como una forma de consumo que se emprende por su valor expresivo (el apoyo a un candidato o partido)<sup>23</sup>. El problema lo plantean las contribuciones que por su cuantía pueden constituir una inversión en búsqueda de rentas. Para detectar estas últimas es necesario disponer de información sobre los receptores, los donantes y las cantidades aportadas, datos que sólo se pueden conseguir imponiendo la obligación de hacer públicas las contribuciones políticas.

Para que la publicidad produzca los efectos deseados debe incorporar la obligación de declarar las donaciones el día que se efectúan en un registro electrónico abierto al público, de

<sup>22</sup> Issacharoff y Karlan (1999) se refieren al efecto sustitución como la propiedad «hidráulica» del dinero político.

<sup>23</sup> Las pequeñas contribuciones suelen ser costosas para los partidos. En los datos que cita Sabato (1981: 252), los costes de solicitud absorben el 83% de los ingresos. Sin embargo, según Arterton (1982: 105), los buenos resultados conseguidos por el Partido Republicano de Estados Unidos en la recaudación de este tipo de donaciones muestran que aunque los costes iniciales de los programas de solicitud son altos, una vez que las listas de donantes se depuran, caen hasta situarse en el entorno del 20% de lo recaudado.

consulta libre, gratuita y fácil, que incluya los nombres del donante y el receptor, la fecha de la donación y su cuantía cuando supere un cierto umbral que la haga sospechosa de buscar rentas políticas<sup>24</sup>.

Las ventajas que ofrece el registro público de las contribuciones son las siguientes: 1) Si el partido que recibe una donación adopta cuando gobierna medidas que favorecen al donante, los partidos que compiten por el mismo espacio político pueden obtener beneficios electorales presentando el caso como corrupción *quid pro quo*. Esto reduce presumiblemente los incentivos de los partidos a aceptar contribuciones que los votantes puedan interpretar como un síntoma de dependencia de los grupos de presión. 2) Afecta también a los incentivos de los donantes por la publicidad negativa que puede comportar para ellos que sean identificados por el público con una opción política o por temor a que el partido que llega al gobierno tome represalias contra los que financiaron a sus rivales. 3) Reduce los costes de eficiencia que tiene el empleo de subterfugios para hacer llegar las donaciones a los partidos. Y en la medida en que la liberalización sustituyera algunas donaciones en especie por aportaciones monetarias, la oferta de dinero político aumentaría, reduciendo la importancia marginal de las contribuciones y la influencia que se compra con ellas. 4) Facilita a los electores y los medios de comunicación el conocimiento de los grupos que financian el gasto ordinario y la campaña electoral de los partidos que aspiran a gobernar. 5) Deja en manos de los votantes las consecuencias políticas de las donaciones<sup>25</sup>.

Las donaciones de empresas, sindicatos y asociaciones profesionales tendrían que contar, además, con el consentimiento de los accionistas y los miembros de las organizaciones donantes para evitar que quienes están al frente de las mismas utilicen los fondos de la organización para financiar preferencias políticas que sus representados no comparten. En el caso de las sociedades, esto se puede hacer estableciendo la obligación de que las donaciones sean autorizadas por la junta de accionistas y queden reflejadas en la contabilidad de la empresa<sup>26</sup>. Una alternativa es permitir a los miembros de una organización que no estén de acuerdo con las contribuciones políticas de la misma dejar de abonar la parte

<sup>24</sup> El Comité Neill (Committee on Standards in Public Life, 1998), que estudió la financiación de los partidos políticos en el Reino Unido, aconsejó la publicidad de las donaciones superiores a 5.000 libras anuales (unos 7.300 euros), en dinero o en especie. Esta recomendación se incorporó a la Ley británica de Partidos Políticos, Elecciones y Referéndum de 2000. La Comisión Electoral británica publica esta información en su página web. Alemania estableció el umbral en 20.000 marcos (10.000 euros) en 1994, e Irlanda en 4.000 libras irlandesas (4.500 euros) en 1997.

<sup>25</sup> Una alternativa al régimen de publicidad es la complicada propuesta de Ayres y Bulow (1998) para impedir que los candidatos conozcan la identidad de quienes contribuyen a su campaña. Además de los problemas prácticos que acarrearía imponer el anonimato de las contribuciones políticas (Mayer, 2001; Farber, 2003), la propuesta tiene el inconveniente de privar a los votantes de información sobre los grupos que apoyan a los partidos y candidatos electorales.

<sup>26</sup> El Comité Neill (1998) aconsejó también que la autorización de los accionistas se renovara cada cuatro años.

de su cuota que financia las donaciones<sup>27</sup>. Otra vía es la adoptada en Estados Unidos, donde las empresas y sindicatos no pueden emplear recursos de su tesorería general para contribuir a las campañas federales. Las donaciones de dinero regulado sólo pueden proceder de fondos especiales, constituidos con las aportaciones voluntarias de los empleados, accionistas y miembros de la organización profesional o sindicato.

Liberalizar las donaciones políticas presenta algunos inconvenientes. El primero y principal es que favorece la influencia de los individuos y organizaciones con mayor poder económico. La importancia de este efecto depende de la correspondencia entre la distribución de las preferencias políticas y la de la renta. Si la distribución de las preferencias de los individuos con mayor renta fuera similar a la del conjunto de la población, liberalizar las donaciones tendría un efecto aproximadamente neutral sobre la financiación de los partidos. En el caso más probable que favoreciera a los partidos que representan preferencias de los votantes con rentas altas, el sesgo resultante se podría corregir parcialmente con la concesión de ventajas fiscales a las donaciones pequeñas; autorizando, por ejemplo, deducciones graduadas en la cuota del impuesto sobre la renta personal que decrecieran con la cantidad donada.

En segundo lugar, revelar la identidad de los donantes puede considerarse incompatible con el derecho al secreto del voto, como en Suecia y Noruega (Heard, 1962: 306-307). Esta información es también peligrosa cuando puede dar lugar a represalias del sector público, grupos privados y organizaciones terroristas. En Estados Unidos se permite, por ejemplo, a los partidos minoritarios y candidatos independientes solicitar la exención del requisito de dar a conocer los nombres de los donantes en los casos en que su difusión pueda redundar en perjuicio de éstos. En España, uno de los obstáculos con que tropezó la reforma de la financiación del gasto ordinario de los partidos a finales de los años noventa fue la oposición del Grupo Parlamentario Vasco a revelar la identidad de sus donantes por motivos de seguridad<sup>28</sup>.

En tercer lugar, es posible que la obligación de declarar las donaciones no impida que algunas se sigan ocultando para no proporcionar indicios de acuerdos *quid pro quo*. Lo que se busca con la publicidad de las donaciones es proteger el derecho de los votantes a la información y reducir los costes de eficiencia de la financiación política. Cabe esperar que al

<sup>27</sup> Los sindicatos británicos, por ejemplo, pueden constituir un fondo para financiar actividades políticas. Sus miembros tienen el derecho individual de dejar de contribuir a ese fondo cuando quieran mediante el procedimiento que se conoce como *contracting out*.

<sup>28</sup> Sobre esta decisión también pesó el temor, compartido por otros grupos parlamentarios, a que el régimen de transparencia de las contribuciones políticas redujera el número de donantes.

liberalizar las contribuciones la mayoría de los donantes utilice la vía legal. Pero quienes no lo hagan tendrán que hacer frente al riesgo de ser descubiertos y sancionados. La experiencia muestra que las contribuciones no declaradas, cuando se detectan y convierten en objeto de investigación por el sistema judicial y los medios de comunicación, acarrean pérdida de credibilidad para el partido infractor y costes personales para quien asume la responsabilidad de la donación irregular<sup>29</sup>.

*Limitación del gasto electoral*

El valor social de los gastos electorales deriva de que permiten corregir un fallo del mercado político, como es la propensión de los votantes a la ignorancia racional. Si los votantes estuvieran bien informados, buena parte del gasto que originan las elecciones sería innecesario. Pero como la información política es un bien público, el rendimiento privado de adquirirla es muy bajo en la mayoría de los casos, por lo que son los partidos y candidatos quienes tienen que correr con el coste de difundir sus programas y pedir a los votantes el apoyo en las urnas.

Alexander (1980: 338-343) describe dos modelos de financiación política, que designa como «americano» y «parlamentario». Voy a utilizar su clasificación para examinar las funciones que cumple el gasto electoral en ambos modelos, que difieren tanto en los agentes autorizados para realizarlo como en los efectos que comporta su control. El norteamericano es un modelo de gasto electoral ilimitado, en el que, además de los candidatos y partidos, pueden gastar los individuos y organizaciones independientes. En el modelo parlamentario el gasto electoral compete a los partidos.

Respecto a los agentes del gasto, la lógica de ambos modelos se puede ilustrar con los dos paradigmas de democracia que contempla Liton (1994: 93). El primero se basa en la soberanía del votante, que debe tener garantizados los derechos a la libertad de información, expresión y elección sin interferencias públicas. El sistema americano encaja en este tipo. En la crucial sentencia del caso *Buckley versus Valeo* (1976), que revisó la reforma de la financiación electoral aprobada tras el escándalo *Watergate*, el Tribunal Supremo de Estados Unidos consideró el gasto electoral como una forma de expresión política protegida por la Primera Enmienda e invalidó los límites establecidos por el Congreso en 1974, excepto los aplicables a los candidatos presidenciales que aceptan financiación pública<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Así fue, al menos, en el caso del ex canciller alemán Helmut Kohl, que se responsabilizó en 1999 de los dos millones de marcos de donaciones no declaradas por el Partido Demócrata Cristiano (CDU) entre 1993 y 1998.

<sup>30</sup> Desde 1976 los candidatos de los Partidos Demócrata y Republicano han optado por la financiación pública en las elecciones a la presidencia. El límite legal del gasto, que coincide en teoría con la cuantía del subsidio público que reciben, no es in-

## ENRIQUE GARCÍA VIÑUELA

El control del gasto no afecta, sin embargo, al de los individuos y grupos que no está coordinado con la campaña de los candidatos, que, según el Tribunal Supremo, no puede limitarse. Por el contrario, sí lo están los gastos coordinados con los candidatos o su organización electoral, que se consideran «contribuciones» y, como éstas, están sujetos a topes legales para evitar las deudas políticas que pudieran contraer quienes se benefician de ellos o de grandes donativos electorales<sup>31</sup>.

Los gastos no coordinados ofrecen a las organizaciones e individuos con preferencias políticas similares la oportunidad de intervenir significativamente en la campaña electoral. La participación puede consistir en «gastos independientes» a favor o en contra de algún candidato determinado, que deben declararse y pagarse con dinero regulado (*hard money*). O bien gastos para la difusión de opiniones sobre las propuestas de los candidatos en los que no se puede pedir el voto (*issue advocacy*). Estos últimos no tienen que ser declarados al organismo regulador (la Comisión Electoral Federal) ni están sujetos a los límites que afectan a las donaciones. Una consecuencia del crecimiento de ambas clases de gastos durante los años noventa ha sido romper el monopolio que tradicionalmente han tenido los candidatos sobre su campaña electoral, al permitir a individuos y grupos presentar las realizaciones de los representantes políticos y sus programas de un modo diferente al que ellos hubieran preferido (BeVier, 1999: 1184-1185).

El segundo paradigma de democracia, el modelo parlamentario europeo, contempla las elecciones como una competición deportiva entre las élites que aspiran a hacerse con el poder político, en la que sólo los jugadores y el árbitro están autorizados a intervenir. En esta concepción, el gasto de terceras partes durante la campaña electoral para promover o atacar a un candidato, partido o programa político está tan fuera de lugar como que los espectadores se lanzaran al terreno de juego para ayudar a su equipo.

dicativo, sin embargo, del gasto efectivo en la campaña. Por ejemplo, en las elecciones presidenciales de 2004, los candidatos de los dos partidos recibieron 75 millones de dólares de dinero público cada uno para la campaña. A esta cantidad pudieron añadir 21 millones de fondos privados para pagar los costes de cumplimiento de la legislación electoral y otros 16 millones para gastos coordinados con sus partidos. Además, partidos, individuos y grupos gastaron en conjunto 192 millones en actividades coordinadas con los candidatos presidenciales. Los candidatos de los dos partidos renunciaron en 2004 a los fondos compensadores públicos (*matching funds*) para las elecciones primarias, con el fin de quedar exentos de los límites de gasto (general y por Estados) hasta recibir la designación de sus partidos. Antes de su nombramiento oficial, el candidato republicano (George W. Bush) recaudó 270 millones de dólares, y el demócrata (John Kerry), 235. Para las convenciones cuatrienales, los dos partidos recibieron un total de 30 millones de dinero público y gastaron otros 143 procedentes de donaciones privadas. El gasto total en actividades reguladas de las elecciones presidenciales de 2004 (primarias, generales y convenciones de los partidos) ascendió a 1.250 millones (Federal Election Commission, 2005), unos 6 dólares por elector.

<sup>31</sup> El Tribunal Supremo también consideró las contribuciones electorales como una forma de expresión política, aunque indirecta, y justificó los límites a su cuantía por el interés del Estado en prevenir la corrupción.

La diferente función que cumple el gasto electoral y los efectos de su control se pueden entender en términos de los problemas de agencia que comporta la representación política en los modelos parlamentario y americano.

En el modelo parlamentario los candidatos electorales son nombrados por los partidos y están sujetos a su disciplina, mientras que en Estados Unidos son seleccionados por los votantes en elecciones primarias que quedan fuera del control de los partidos<sup>32</sup>.

Además, los candidatos en el modelo parlamentario se presentan formando parte de la lista de un partido y con el programa de gobierno preparado por el partido, mientras que en el sistema norteamericano, de «individualismo electoral»<sup>33</sup>, cada candidato concurre con una plataforma propia, específica para su circunscripción. La limitada influencia que ejerce la organización del partido sobre el comportamiento de los congresistas refleja en parte el escaso apoyo financiero que presta a sus campañas, más dependiente de las perspectivas electorales de los candidatos que del contenido programático de sus plataformas<sup>34</sup>.

Por último, a diferencia de lo que ocurre en los sistemas con lista de partido, la responsabilidad política en el modelo americano está fragmentada: cada representante responde ante los electores de su distrito y los incentivos para internalizar los efectos externos de su acción política son mucho más débiles que los de un partido europeo. Las preferencias del partido ocupan en no pocos casos un lugar subordinado en la agenda de los candidatos y no es extraño que éstos voten a favor de leyes a las que se opone el partido en el que están integrados. Esto hace a los candidatos más propensos a la defensa de intereses minoritarios que cuando la base electoral es más inclusiva, como ocurre en el modelo europeo de partidos programáticos (Olson, 1965: 163).

De acuerdo con la teoría de la agencia, los efectos del control del gasto electoral sobre la información política tendrían que ser menores en los países con partidos disciplinados que

<sup>32</sup> Por lo general, en las primarias de un partido pueden participar los votantes registrados del partido, aunque las normas varían de un Estado a otro. En California y el Estado de Washington, por ejemplo, pueden tomar parte todos los votantes, cualquiera que sea el partido en que estén inscritos (*blanket primaries*).

<sup>33</sup> La expresión es de Jacobson (2001: 239).

<sup>34</sup> La pérdida de importancia de los partidos norteamericanos en la política electoral comenzó tras la Segunda Guerra Mundial (Sorauf, 1980) y se aceleró, según Epstein (1980b), con las reformas de la financiación electoral de los años setenta. Adamany (1983: 531-553) atribuye la pérdida de influencia de los partidos norteamericanos al cambio en la tecnología electoral, que facilitó la comunicación directa entre candidatos y votantes a través de la televisión, y a factores demográficos que erosionaron las clientelas tradicionales de los partidos. La parte del gasto electoral de los candidatos a las dos Cámaras del Congreso financiada por los partidos varía según sean demócratas o republicanos. Los datos de la organización Open Secrets (2005) permiten situar la cifra media entre el 4 y el 8% del presupuesto de los candidatos en las elecciones legislativas de 2002.

donde los candidatos disponen de mayor autonomía. Que los votantes elijan entre partidos afecta a los costes de agencia de la representación política por dos vías. Una es la afiliación partidaria de los candidatos, que ahorra costes de información al proporcionar a los electores una señal creíble (la pertenencia a un partido) que les permite identificar un conjunto de propuestas. La otra es que reduce el coste de vigilar las acciones de los representantes, ya que, al carecer los parlamentarios de fuerza política propia, los votantes pueden responsabilizar al partido de las políticas que aplica cuando gobierna o de su conducta en la oposición.

Por el contrario, donde los candidatos concurren con su propia plataforma y la disciplina de partido es débil, el gasto electoral es más necesario para informar a los votantes del programa de los candidatos y de su comportamiento en los cargos de representación. Limitar en este marco el gasto reduciría la información política y, probablemente, la competencia electoral. Las pruebas empíricas que presenta Jacobson (1978, 1985, 1990) para Estados Unidos indican que el gasto marginal de los aspirantes a ocupar un cargo de representación política (*challengers*) es más productivo y presenta rendimientos decrecientes después que el de los que buscan la reelección (*incumbents*)<sup>35</sup>. La interpretación habitual de este resultado es que para los aspirantes el dinero es más necesario para darse a conocer y compensar otras desventajas frente a quienes ocupan los cargos, que cuentan con la atención de la prensa y pueden utilizar algunas prerrogativas (como el franqueo postal y el hecho de estar en posición de conceder favores) para comunicarse con los votantes antes y durante la campaña. Un techo al gasto electoral por debajo del nivel necesario para que los aspirantes pudieran poner en marcha una campaña efectiva potenciaría las ventajas no financieras de los que ocupan los cargos y, si el razonamiento es correcto, reduciría la probabilidad de derrotarlos<sup>36</sup>.

En los países europeos, sin embargo, el control del gasto fomenta la competencia electoral al rebajar las barreras de entrada para los partidos en situación de desventaja financiera. A este efecto contribuyen también la prohibición de la publicidad política en te-

<sup>35</sup> Según Green y Krasno (1988), cuando se incluye en la ecuación de regresión su medida de la calidad de los aspirantes, las diferencias en la productividad del gasto entre éstos y quienes ocupan los cargos son menores que las que encuentra Jacobson.

<sup>36</sup> Aparentemente, las ventajas de los congresistas que se presentan a la reelección son abrumadoras. Durante la década de los noventa, la tasa media de reelección de los miembros de la Cámara de Representantes fue del 93% y la del Senado del 90% (Jacobson, 2001: 23). Esto ha llevado a Calabresi (1998: 1024) a afirmar que la probabilidad de los congresistas de ser reelegidos es comparable a la de los candidatos al Soviet Supremo en la extinta Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Pero las altas tasas de reelección no indican necesariamente en este caso ausencia de competidores. Pueden reflejar la aprobación por los electores del trabajo de sus representantes o el conocimiento acumulado por éstos sobre los votantes de sus distritos. En la medida en que las ventajas de los que ocupan los cargos suponga una barrera de entrada al mercado político, el medio probablemente más eficaz para promover la competencia electoral y la renovación de las Cámaras es la limitación de los períodos de mandato.

levisión<sup>37</sup> y algunas ayudas públicas en especie que se conceden a los partidos (como locales para la celebración de actos electorales y tiempo de emisión gratuito en los medios de comunicación públicos), que al ser menos dependientes de la fuerza electoral tienen una distribución más igualitaria.

En resumen, el gasto electoral parece más necesario para informar al público sobre los programas y realizaciones de sus representantes en los sistemas electorales centrados en los candidatos que en aquellos en los que la responsabilidad política reside en los partidos. En el primer caso, limitar el gasto puede ser disfuncional por reducir la información sobre las propuestas de los candidatos o dificultar su control. Por el contrario, los sistemas con disciplina de partido ofrecen una alternativa menos costosa para superar los problemas de agencia que origina la representación política: la asimetría de la información entre los principales (votantes) y sus agentes (representantes políticos) y el peligro de que éstos sean oportunistas y se desvíen del cumplimiento de lo prometido en sus programas.

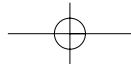
## 6. CONCLUSIONES

Un problema que tiene que afrontar la regulación del dinero político es el tratamiento de las contribuciones de las empresas y grupos de presión que, por su poder económico y ventajas organizativas, están en condiciones de imponer costes de bienestar social mediante las actividades de búsqueda de rentas. Sin embargo, las medidas reguladoras que intentan prevenir esas conductas prohibiendo o limitando las contribuciones son poco eficaces, porque cuando la inversión política es rentable cabe esperar que quienes están interesados en ella encuentren los medios para llevarla a cabo.

Las medidas indirectas, como la libertad y publicidad de las donaciones políticas y el control del gasto electoral, ofrecen esperanzas mejor fundadas de alcanzar algunos de los objetivos que se buscan al regular la financiación política, como desincentivar los acuerdos *quid pro quo*, fomentar la transparencia de los procesos electorales y abaratar el coste de las campañas.

Liberalizar las contribuciones para la financiación ordinaria y electoral de los partidos, con la obligación de declararlas en el momento en que se realicen en un registro electrónico de libre acceso, facilita la información (de los votantes, los medios de comunicación y los in-

<sup>37</sup> De los países europeos examinados por Kaid y Holtz-Bacha (1995), Dinamarca, Francia, Alemania, Italia, Holanda, Reino Unido y Finlandia, sólo este último seguía el modelo americano de permitir la publicidad política pagada en la televisión. En España no se permite; en Holanda se acepta desde 1998 (Gidlund y Koole, 2001: 124).



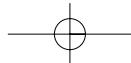
ENRIQUE GARCÍA VIÑUELA

vestigadores) sobre el volumen, estructura y efectos del dinero político. Y evita los costes de eficiencia asociados a la explotación de las lagunas legales, los acuerdos ocultos y el empleo de intermediarios en la recaudación de las aportaciones irregulares cuando se establecen límites a las donaciones por razón de la fuente o la cuantía.

La eficacia del control del gasto para reducir la importancia del dinero en las campañas electorales depende de la forma que revista la relación de agencia entre los votantes y sus representantes políticos; concretamente, del papel que desempeñan los partidos en el proceso electoral y del grado de centralización y disciplina que son capaces de ejercer sobre los representantes elegidos. El gasto electoral puede verse como un mecanismo informativo y de vigilancia del comportamiento de los representantes políticos. Cuando los votantes eligen entre listas que proponen los partidos, limitar el gasto no tiene los mismos efectos que donde votan por candidatos, con costes de agencia más altos. En los sistemas con lista de partido el control del gasto puede contribuir a hacer más competitivas las elecciones, al facilitar el acceso al mercado político. Pero donde la disciplina política está fragmentada el efecto contrario parece más probable.

Nivelar la influencia política es el objetivo más elusivo de la regulación. Los recursos políticos valiosos, como el dinero, la propiedad de medios de comunicación y la capacidad organizativa, tienen una distribución desigual. Establecer límites a las contribuciones en dinero de individuos y empresas no aumenta la influencia de los electores con desventajas económicas en ningún sentido significativo. Lo que hace es redistribuir el poder político a favor de los grupos con recursos no regulados y un reparto no más igualitario que el del dinero (como es patente en el caso de los grupos mediáticos). Lo previsible cuando los agentes hayan ajustado su conducta a las nuevas reglas es que el dinero siga fluyendo, aunque por otros cauces. El nuevo equilibrio no tiene por qué ser socialmente más deseable que el precedente, porque los cambios de régimen regulador tienen consecuencias que no es posible anticipar.

La financiación política suele regularse en beneficio de los partidos que dominan la legislatura. Cuando éstos reciben subsidios públicos es técnicamente fácil aumentar la competencia electoral proporcionando a los partidos extraparlamentarios recursos para que puedan hacer llegar sus propuestas a los votantes. Para esto basta con bajar el umbral de exclusión financiera de las ayudas públicas. Reducir las barreras de entrada al mercado político amplía las opciones de los votantes y refuerza la legitimidad democrática, porque el derecho a gobernar no se adquiere sólo por los votos, sino por haberlos obtenido en elecciones competitivas. Extender las subvenciones públicas a los partidos extraparlamentarios tiene en contra, sin embargo, la incompatibilidad de incentivos que supone para las formaciones políticas beneficiarias del *status quo*, que tendrían que aprobar una reforma contraria a sus intereses.



La regulación de la financiación política debe definir un conjunto de restricciones compatible con las necesidades financieras de los partidos (sufragar los gastos corrientes, averiguar las preferencias del electorado, preparar los programas de gobierno, dar a conocer las propuestas y candidatos que se presentan a las elecciones, movilizar las propias bases y captar el voto de los indecisos en la campaña electoral). Pero es frecuente que las reformas se emprendan tras la difusión de escándalos de financiación irregular y reflejen el deseo de los partidos de mostrar que las prácticas que la opinión pública desaprueba van a ser corregidas. Este propósito lleva en algunos casos a establecer restricciones que no prestan la atención debida a las necesidades que deben cubrirse. Y, con el paso del tiempo, las normas adoptadas para causar una impresión favorable a los electores terminan generando en los partidos presiones internas para incumplirlas una vez que las circunstancias que motivaron su introducción dejan de estar presentes.

#### BIBLIOGRAFÍA CITADA

ADAMANY, D. (1983): «Political Finance and the American Political Parties», *Hastings Constitutional Law Quarterly*, 10: 497-565.

ALEXANDER, H. E. (1972): *Money in Politics*, Washington, DC: Public Affairs Press.

— (1980): «Political Finance Regulation in International Perspective», en M. Malbin (ed.), *Parties, Interest Groups and Campaign Finance Laws*, Washington, DC: American Enterprise Institute for Policy Research, pp. 333-353.

— (1984): *Financing Politics: Money, Elections and Political Reform*, 3.<sup>a</sup> ed., Washington, DC: Congressional Quarterly Press.

— (1999): «Spending in the 1996 Elections», en J. G. Green (ed.), *Financing the 1996 Election*, New York: Sharpe, pp. 11-36.

ANSOLABEHÉRE, S.; DE FIGUEIREDO, J. M., y SNYDER, J. M., Jr. (2003): «Why is There So Little Money in U.S. Politics», *Journal of Economic Perspectives*, 17: 105-130.

ARTERTON, F. C. (1982): «Political Money and Party Strength», en J. L. Fleishman (ed.), *The Future of American Political Parties: The Challenge of Governance*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, pp. 101-139.

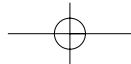
ARTÉS CASELLES, J., y GARCÍA VIÑUELA, E. (2006): «La economía política de las reformas de la financiación electoral», *Revista Española de Ciencia Política*, 15: 47-65.

AYRES, I., y BULOW, J. (1998): «The Donation Booth: Mandating Donor Anonymity to Disrupt the Market for Political Influence», *Stanford Law Review*, 50: 837-891.

BANDFIELD, E. C. (1975): «Corruption as a Feature of Governmental Organization», *Journal of Law and Economics*, 18: 587-605.

BEVIER, L. R. (1994): «Campaign Finance Reform: Specious Arguments, Intractable Dilemmas», *Columbia Law Review*, 94: 1258-1280.

— (1999): «The Issue of Issue Advocacy: An Economic, Political and Constitutional Analysis», *Virginia Law Review*, 85: 1761-1792.



## ENRIQUE GARCÍA VIÑUELA

BLANCO VALDÉS, R. L. (1995): «La problemática de la financiación de los partidos políticos en España: regulación jurídica y propuestas de reforma», *Revista de Estudios Políticos*, 87: 163-197.

BRONARS, S. G., y LOTT, J. R. (1997): «Do Campaign Contributions Alter How a Politician Votes? or, Do Donors Support Candidates that Value the Same Things That They Do?», *Journal of Law and Economics*, 40: 317-350.

*Buckley versus Valeo* (1976): U.S. 1: 424.

CALABRESI, S. G. (1998): «The Era of Big Government is Over», *Stanford Law Review*, 50: 1015-1053.

CENTER FOR RESPONSIVE POLITICS (1997): *The Big Picture: Money Follows Power Shift on Capitol Hill*, Washington, DC.

COMMITTEE ON STANDARDS IN PUBLIC LIFE (1998): *The funding of political parties in the United Kingdom* (<http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm40/4057>).

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (1994, 1995): *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones*, varios números.

CORTÉS BURETA, P. (2003): *Recursos públicos y partidos políticos: balance y perspectivas de reforma*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

DEL CASTILLO, P. (1985): *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid: Siglo XXI de España Editores.

— (1994): «Problems in Spanish Party Financing», en H. E. Alexander y R. Shiratori (eds.), *Comparative Political Finance Among The Democracies*, Boulder, Colorado: Westview, pp. 97-104.

DOWNS, A. (1957): *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper and Row.

EPSTEIN, E. M. (1980a): «Business and Labour Under the Federal Election Campaign Law of 1971», en M. Malbin (ed.), *ob. cit.*, pp. 107-151.

— (1980b): «The PAC Phenomenon: An Overview», *Arizona Law Review*, 22: 355-372.

EVANS, D. (1996): «Before the Roll Call: Interest Group Lobbying and Public Policy Outcomes in House Committees», *Political Research Quarterly*, 49: 287-304.

FARBER, D. A. (2003): «Dollars and Sense: A “New Paradigm” for Campaign Finance Reform», *University of Richmond Law Review*, 37: 979-1010.

FEDERAL ELECTION COMMISSION (2005): *Press Release*, 3 de febrero.

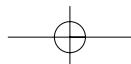
FLEISHER, R. (1993): «Political Action Committees Contributions and Congressional Voting on National Defense», *Legislative Studies Quarterly*, 18: 391-409.

GARCÍA VIÑUELA, E., y ARTÉS CASELLES, J. (2005): «El gasto público en financiación política: las subvenciones para el funcionamiento ordinario de los partidos», *Revista de Estudios Políticos*, 128: 255-291.

GIDLUND, G., y KOOLE, R. A. (2001): «Political Finance in the North of Europe: The Netherlands and Sweden», en K.-H. Nassmacher (ed.), *Foundations for democracy*, Baden-Baden: Nomos, pp. 112-130.

GREEN, D., y KRASNO, J. (1988): «Salvation for the Spendthrift Incumbent: Reestimating the Effect of Campaign Spending on House Elections», *American Journal of Political Science*, 32: 265-286.

GREEN, M. (2002): *Selling Out: How Big Money Buys Elections, Rams Through Legislation and Betrays our Democracy*, New York: Harper-Collins.



GRENZKE, J. M. (1989): «Political Action Committees and the Congressional Supermarket: The Currency Is Complex», *American Journal of Political Science*, 33: 1-24.

HALL, R. L., y WAYMAN, F. W. (1990): «Buying Time: Moneyed Interests and the Mobilization of Bias in Congressional Committees», *American Political Science Review*, 84: 797-820.

HANSEN, R. L. (1998-1999): «Campaign Finance Laws and the Rupert Murdoch Problem», *Texas Law Review*, 77: 1627-1665.

HEARD, A. (1962): *The Costs of Democracy*, Garden City, NY: Anchor Books.

HOLGADO GONZÁLEZ, M. (2003): *La financiación de los partidos políticos en España*, Valencia: Tirant lo Blanch.

ISSACHAROFF, S., y KARLAN, P. (1998-1999): «The Hydraulics of Campaign Finance Reform», *Texas Law Review*, 77: 1705-1738.

JACOBSON, G. C. (1978): «The Effects of Campaign Spending on Congressional Elections», *American Political Science Review*, 72: 469-491.

— (1985): «Money and Votes Reconsidered: Congressional Elections, 1972-1982», *Public Choice*, 47: 7-62.

— (1990): «The Effects of Campaign Spending on House Elections: New Evidence for Old Arguments», *American Journal of Political Science*, 34: 334-362.

— (2001): *The Politics of Congressional Elections*, New York: Longman.

JOHNSTON, M. (1982): *Political Corruption and Public Policy in America*, Monterey, CA: Brooks Cole.

KAID, L., y HOLTZ-BACHA, C. (1995): «A Comparative Perspective on Political Advertising», en L. Kaid y C. Holtz-Bacha (eds.), *Political Advertising in Western Democracies: Parties and Candidates on Television*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

KERSH, R. (2003): «Influencing the State: US Campaign Finance and its Discontents», *Critical Review*, 15: 203-219.

LANGBEIN, L. I. (1986): «Money and Access: Some Empirical Evidence», *Journal of Politics*, 48: 1052-1062.

LAZEAR, E. P. (1999): «Economic Imperialism», *National Bureau of Economic Research Working Paper*, n.º 7300.

LITON, M. (1994): *Money and Votes*, London: Institute for Public Policy Research.

MAGEE, C. (2002): «Do Political Action Committees Give Money to Candidates for Electoral or Influence Motives?», *Public Choice*, 112: 373-399.

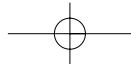
MALBIN, M. (1980): «Of Mountains and Molehills: Political Action Committees, Campaigns and Public Policy», en M. Malbin (ed.), *ob. cit.*, pp. 152-184.

MASSICOTTE, L. (2006): «Financing Parties at the Grass-Root Level: The Quebec Experience», en K. D. Ewing y S. Issacharoff (eds.), *Party Funding and Campaign Financing in International Perspective*, Oxford: Hart Publishing.

MAYER, K. R. (2001): «Answering Ayres», *Regulation*, 24: 24-29.

MCCHESNEY, F. S. (1987): «Rent Extraction and Rent Creation in the Economic Theory of Regulation», *Journal of Legal Studies*, 16: 101-118.

— (2002): «Pay to Play Politics Examined, With Lessons to Campaign Finance Reform», *Independent Review*, 6: 345-364.



## ENRIQUE GARCÍA VIÑUELA

MILYO, J. (1997): «The Economics of Political Campaign Finance: FECA and the Puzzle of the Non Very Greedy Grandfathers», *Public Choice*, 93: 245-270.

MILYO, J., y GROSECLOSE, T. (1999): «The Electoral Effects of Incumbent Wealth», *Journal of Law and Economics*, 42: 699-722.

MILYO, J.; PRIMO, D., y GROSECLOSE, T. (2000): «Corporate Political Action Committees Campaign Contributions in Perspective», *Business and Politics*, 2: 75-88.

MOORE, W. K. (1980): «Discussion», en M. Malbin (ed.), *ob. cit.*, pp. 56-67.

OLSON, M. (1965): *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

OPEN SECRETS (2005): <http://www.opensecrets.org/bigpicture/WhereFrom>.

PINTO-DUSCHINSKY, M. (2002): «Financing Politics: A global View», *Journal of Democracy*, 13: 69-86.

ROSE-ACKERMAN, S. (2002): «When is Corruption Harmful?», en A. J. Heidenheimer y M. Johnston (eds.), *Political Corruption*, 3.<sup>a</sup> ed., London: Transaction Publishers, pp. 353-371.

SAAFELD, Th. (2000): «Court and Parties: Evolution and Problems of Political Parties in Germany», en R. Williams (ed.), *Party Finance and Political Corruption*, London: Macmillan, pp. 89-121.

SABATO, L. (1981): *The Rise of Political Consultants: New Ways of Winning Elections*, New York: Basic Books.

SMITH, B. A. (1996): «Faulty Assumptions and Undemocratic Consequences of Campaign Finance Reform», *Yale Law Journal*, 105: 1049-1092.

SORAUF, F. J. (1980): «Political Parties and Political Action Committees: Two Life Cycles», *Arizona Law Review*, 22: 445-463.

— (1992): *Inside Campaign Finance: Myths and Realities*, New Haven: Yale University Press.

— (1994): «Politics, Experience and the First Amendment: The Case of American Campaign Finance», *Columbia Law Review*, 94: 1348-1368.

STEARNS, M. L. (1994): «The Misguided Renaissance of Social Choice», *Yale Law Journal*, 103: 1219-1293.

STERN, P. M. (1988): *The Best Congress Money Can Buy*, New York: Pantheon.

STRATMANN, Th. (1991): «What Do Campaign Contributions Buy? Deciphering Casual Effects of Money and Votes», *Southern Economic Journal*, 57: 606-620.

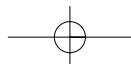
— (1998): «The Market for Congressional Votes: Is timing of Contributions Everything?», *Journal of Law and Economics*, 41: 85-113.

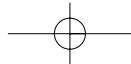
SULLIVAN, K. M. (1996-1997): «Political Money and Freedom of Speech», *University of California Davis Law Review*, 30: 663-690.

SUSTEIN, C. R. (1994): «Political Equality and Unintended Consequences», *Columbia Law Review*, 94: 1390-1414.

TOBIN, J. (1970): «On Limiting the Domain of Inequality», *Journal of Law and Economics*, 13: 263-277.

TRIPATHI, M.; ANSOLABEHHERE, S., y SNYDER, J. M. (2002): «Are Political Action Committees Contributions and Lobbying Linked? New Evidence from the 1995 Disclosure Act», *Business and Politics*, 4: 131-155.





## LA REGULACIÓN DEL DINERO POLÍTICO



VERBA, S.; SCHOLZMAN, K. L., y BRADY, H. E. (1995): *Voice and Equality: Civic Voluntarism and American Politics*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

WELCH, W. P. (1982): «Campaign Contributions and Legislative Voting: Milk Money and Dairy Price Support», *Western Political Quarterly*, 35: 478-495.

WERTHEIMER, F., y MANES, S. W. (1994): «Campaign Finance Reform: A Key to Restoring the Health of Our Democracy», *Columbia Law Review*, 94: 1126-1159.

WEST, D. M. (2000): *Checkbook Democracy*, Boston: Northeastern University Press.

WOODLIEF, A. (2000): «What Economist Say (and Don't Say) About Politics», *Critical Review*, 14: 271-298.

WRIGHT, J. (2003): «Campaign Contributions and Congressional Voting on Tobacco Policy, 1980-2000», *Business and Politics*, 6: 1-26.

YOUNG, L. (1998): «Party, State and Political Competition in Canada: The Cartel Model Reconsidered», *Canadian Journal of Political Science*, 31: 339-358.