

FINANCIAMIENTO de los PARTIDOS POLÍTICOS en ARGENTINA*

Delia M. Ferreira Rubio♦

I. Introducción

Argentina acaba de realizar elecciones nacionales, en las que además de presidente y vice, se eligió un tercio del Senado y la mitad de los Diputados. En este proceso electoral se aplicó por primera vez el nuevo régimen de financiamiento de campañas y partidos. En efecto, en diciembre de 2006, el Congreso de la Nación sancionó la Ley 26.215¹ que derogó la Ley 25.600 de 2002 que había regido en las elecciones de 2003 y 2005.

¿Se trata realmente de un nuevo régimen regulatorio? A nuestro juicio, no es así. La ley 26.215 mantuvo en buena parte las soluciones normativas adoptadas en 2002, introduciendo en realidad modificaciones parciales y –en muchos casos- meramente formales. La estrategia parlamentaria de presentar una “nueva ley” respondió –a nuestro juicio- al interés de algunos legisladores de mostrarse preocupados por el tema y como autores de soluciones novedosas, y al objetivo de dispersar la atención sobre algunas de las reformas introducidas que no siempre serían bien recibidas por la población, como por ejemplo, la elevación de los topes de gastos de campaña.

En el balance general, la ley 26.215 ha mejorado algunas cuestiones procesales en materia de control del financiamiento que representaban un déficit en el Ley 25.600, no porque el Congreso no las hubiera previsto, sino porque el veto del entonces Presidente Duhalde desarticuló casi por completo el esquema de control previsto. Otro aspecto positivo de la ley –y probablemente esto sea reflejo de la influencia del máximo organismo electoral en la sanción de la ley 26.215- es la asignación de recursos presupuestarios a la Justicia Federal Electoral y la previsión de algunas herramientas de auditoría de contraste, como la competencia asignada a la Cámara Nacional Electoral (CNE) para realizar auditoría de medios.

Desde el punto de vista de la transparencia, el gran avance lo marcó la ley 25.600 que eliminó el anonimato de las donaciones, introdujo el uso de Internet como mecanismo de difusión, reguló el derecho de acceso a la información, introdujo la obligación del informe previo a la elección -para facilitar el “voto

* Síntesis de la presentación realizada en el seminario “La Legislación Comparada sobre Financiación de los Partidos Políticos”, Montevideo, Uruguay, 27 y 28 de Noviembre de 2007.

♦ Doctora en Derecho, Universidad Complutense de Madrid. Consultora Internacional. Miembro del Board de Poder Ciudadano. deliaferreira@arnet.com.ar

¹ Puede buscarse el texto completo de la ley en www.infoleg.gov.ar

informado"- y previó la suspensión automática de la entrega de fondos públicos a los partidos que no cumplieran con los requisitos de rendición de cuentas.

En materia de transparencia, a nuestro juicio, la Ley 26.215 representa un retroceso. En efecto, como veremos, la unificación de cuentas de campaña y ordinaria de los partidos, la eliminación de los candidatos como sujetos obligados o alcanzados por la ley, la eliminación de la suspensión automática de entrega de fondos públicos no contribuyen a generar transparencia y desarticulan algunos de los incentivos previstos en la ley anterior para promover la rendición de cuentas.

II. ¿Cuáles son las reglas sobre financiamiento de los partidos y las campañas?

Describir las reglas que se aplican no es lo mismo que contestar a la pregunta sobre ¿cómo se financian los partidos en Argentina? En este campo, como en otros, las reglas no son más que un intento de captar y encauzar un fenómeno social y político. Entre las reglas y las prácticas suele haber una distancia abismal. La percepción entre quienes investigamos el tema del financiamiento de la política en Argentina y las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el monitoreo de los gastos –especialmente Poder Ciudadano- es coincidente en el sentido de que los reportes de los partidos sólo permiten captar una parte del movimiento de fondos, mientras que un porcentaje significativo del dinero sigue circulando por canales ocultos.

La función de las normas es generar incentivos para la transparencia y mejorar los mecanismos de control. La sociedad civil tiene un papel importante no sólo en el monitoreo de los fondos, sino también en la generación de demanda ciudadana de transparencia. Una auténtica exigencia de transparencia y una conducta electoral consistente con esa demanda por parte de los votantes son condición *sine qua non* para que los candidatos y los partidos se preocupen por este tema y asuman la transparencia como un compromiso real que se vincula no con una mera curiosidad ciudadana, sino con las bases mismas del buen gobierno democrático.

Hecha esta salvedad, veamos qué dice la ley sobre el financiamiento de la política.

A. Los aportes públicos

En Argentina ha sido tradicional que los partidos reciban aportes del Estado no sólo para la campaña electoral, sino también anualmente con destino al sostenimiento de sus actividades ordinarias. La reforma constitucional de 1994 reforzó la asignación de aportes permanentes, al constitucionalizar a los partidos políticos y reconocerlos expresamente como "instituciones fundamentales del sistema democrático". El artículo 38 de la Constitución dispone además que: "El Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes".

El Presupuesto General de la Nación establece para cada año cuál es el monto a distribuir en concepto de Fondo Partidario Permanente y, en los años electorales, fija la partida correspondiente al financiamiento de campaña. Para 2007, este rubro presupuestario fue de \$ 25.125.947 (aproximadamente 8 millones de dólares).

El **Aporte anual para el desenvolvimiento institucional** se distribuye de la siguiente forma, luego deducido del 20% que corresponde al Ministerio del Interior:

- 20% se reparte en forma igualitaria entre todos los partidos reconocidos
- 80%, en proporción a los votos obtenidos en la última elección de diputados nacionales entre los partidos que en dicha elección hayan obtenido votos equivalentes al 1% del padrón.

Cada partido debe dedicar a la capacitación de dirigentes el 20% de lo que reciba por este aporte. Dentro de este 20%, el 30% debe orientarse a la capacitación de menores de 30 años.

La ley 26.215 creó además un nuevo tipo de **aporte estatal “extraordinario para atender gastos no electorales a los partidos políticos reconocidos”**. La distribución de este aporte será resorte discrecional del Ministerio del Interior ya que no hay ninguna disposición en la ley que determine qué partidos pueden recibir estos fondos, en qué cantidad y por qué causas. La asignación de fondos públicos sobre base discrecional claramente atenta contra los principios de transparencia y genera un espacio propicio a la utilización partidista de los fondos públicos. En este punto, la ley 26.215 constituye un retroceso significativo con relación a la ley anterior. En 2007, el Ministerio del Interior dispuso de \$ 5.000.000 para distribuir por este concepto (aproximadamente 1,5 millones de dólares).

El **Aporte Extraordinario de campaña** se distribuye exclusivamente entre los partidos y alianzas que presenten candidaturas

- 30% se distribuye en forma igualitaria “entre las listas presentadas”
- 70% en proporción a los votos obtenidos en la última elección de diputados nacionales, entre los partidos que en dicha elección hayan obtenido votos equivalentes al 1% del padrón.

Los partidos que compitan en la segunda vuelta de la elección presidencial, recibirán una suma, igual para ambos, equivalente al 30% de lo que hubiera recibido aquél de ellos que más fondos públicos hubiera recibido para la primera vuelta.

Para la elección presidencial de 2007, el aporte a distribuir por el Ministerio del Interior fue de \$ 17.246.433 (aproximadamente 5,3 millones de dólares) y una suma idéntica para la elección legislativa.

Para la campaña electoral existe además un aporte dinerario de asignación específica: el **Aporte para impresión de boletas**, que se distribuye en forma igualitaria entre todos los partidos y alianzas que oficialicen listas, en monto suficiente para imprimir 1 boleta por elector empadronado. Para la elección del 28 de octubre de 2007, el valor de cada boleta fue fijado en \$ 0,009. Ese valor se multiplica por el número de empadronados en cada distrito en que un partido compite. Un partido que compitiera en todos los distritos podría percibir aproximadamente \$ 243.240 (U\$ 76.000).

En general el acceso a los medios masivos de comunicación es un tema de importancia capital en una campaña electoral. En efecto, el gasto en publicidad en medios no sólo es responsable de la escalada de los costos de campaña, sino que es un aspecto que puede desequilibrar la competencia electoral, afectando el principio de equidad. Las respuestas normativas frente a este tema oscilan entre la prohibición absoluta de contratación de publicidad en medios, la compra centralizada de estos espacios, la asignación de una franja gratuita y, en el otro extremo, la libertad absoluta de contratación de acuerdo a las reglas del mercado.

En Argentina existe un aporte estatal indirecto para la campaña: la **franquicia en los medios de comunicación**. La ley 26.215 fija el tiempo disponible en cada tipo de elección:

- En caso de elecciones legislativas y presidenciales simultáneas, un mínimo de 600 horas en televisión y 800 horas en radio
- En el caso de elecciones legislativas, un mínimo de 500 horas en televisión y 600 horas en radio

Los espacios disponibles se distribuyen de la siguiente forma:

- 50%, en forma igualitaria entre todos los partidos o alianzas que oficialicen candidaturas;
- 50 % en forma proporcional a los votos obtenidos en la última elección de diputados nacionales, entre los partidos o alianzas que en dicha elección hayan obtenido votos equivalentes al 1% del padrón.

B. Las reglas sobre aportes privados

La ley argentina admite los aportes privados a los partidos, pero impone restricciones que tienen que ver con: a) la categoría o actividad del donante y b) el monto de las donaciones.

Todos los aportes privados están sujetos a rendición de cuentas y transparencia. La eliminación de las donaciones anónimas fue uno de los avances de la ley 25.600, en materia de transparencia en el financiamiento.

Los aportes privados autorizados por la ley, sean de personas físicas o jurídicas, pueden realizarse al Fondo Partidario Permanente -sin identificación de partido destinatario-, o bien a un partido político en particular. En ambos casos, los aportes serán deducibles del impuesto a las ganancias, hasta un 5% de la ganancia neta del ejercicio.

La nueva ley regula los aportes privados en dos secciones diversas; la primera dedicada al financiamiento ordinario de los partidos y la segunda referida al financiamiento de las campañas. Las prohibiciones en cuanto al origen de las donaciones, así como los límites a los montos –que eran generales en la ley 25.600- aparecen ahora exclusivamente referidas al financiamiento ordinario de los partidos. Aunque esta situación podría generar algún problema de interpretación de la ley, entendemos que las prohibiciones y límites se aplican tanto a los aportes ordinarios, como a aquellos destinados a las campañas. Una interpretación diversa, implicaría la desregulación prácticamente completa del financiamiento privado para campañas, lo que resultaría contradictorio con la búsqueda de mayor independencia de los candidatos respecto a los donantes privados, la generación de resguardos anti-corrupción, o el establecimiento de barreras frente al lavado de dinero o la utilización de fondos de origen ilegal en el financiamiento de la política.

En cuanto a la categoría del donante, la ley prohíbe los aportes provenientes de:

- Entidades centralizadas o descentralizadas de todos los niveles de gobierno, así como las entidades inter-estadales, binacionales o multilaterales
- Empresas concesionarias de obras o servicios públicos en todos los niveles de gobierno
- Personas físicas o jurídicas que exploten juegos de azar
- Gobiernos o entidades públicas extranjeras
- Personas físicas o jurídicas extranjeras que no tengan residencia o domicilio en el país
- Personas que hubieran sido obligadas a efectuar la contribución por sus superiores jerárquicos o empleadores
- Asociaciones sindicales, patronales y profesionales.

También se establecen límites al monto de los aportes privados que cada partido puede recibir de una persona, por año calendario. No existen límites totales a lo que las personas pueden donar anualmente al conjunto de los partidos políticos. La ley establece que un partido no podrá recibir en un año calendario donaciones que superen:

- El 1% de los gastos autorizados, cuando el donante sea una persona jurídica
- El 2% de los gastos autorizados, cuando el aporte provenga de una persona física.

La Cámara Nacional Electoral al publicar el tope de gastos anual para los partidos estableció una interpretación particular al respecto en el sentido de que existe un tope respecto de los aportes a los órganos partidarios de orden nacional y otro respecto a los órganos de distrito². Así en 2007, un partido podría recibir, en el orden nacional hasta U\$ 128.000 proveniente de una persona jurídica que podría aportar también en cada distrito al mismo partido un monto –que varía de distrito en distrito en función del número de electores empadronados- que oscila entre U\$ 47.500 (para el distrito Provincia de Buenos Aires) y U\$ 2.500 (para los distritos con menor número de electores). En cuanto a los aportes de personas físicas, los partidos en el orden nacional podrían recibir hasta U\$ 256.000 de una persona y a través de sus órganos de distrito podría recibir de esta misma persona entre U\$ 95.000 y U\$ 5.000 por distrito.

Cabe preguntarse si estos topes se duplican en los años en que existe campaña electoral. Todavía no se ha planteado la cuestión que seguramente dará lugar a alguna controversia cuando se presenten los informes de movimiento de fondos de campaña. Si se interpreta que el tope de aportes se duplica en años electorales, la ley 26.215 habría elevado significativamente el monto máximo de aportes privados con respecto a los máximos autorizados por la ley anterior.

Los límites antes comentados no se aplicarán a las donaciones de los afiliados a los partidos que, en función de las normas partidarias, estén obligados a realizar aportes cuando ocupen funciones públicas electivas.

C. El límite a los gastos de campaña

En un intento de reducir el gasto en campaña electoral, la reforma política de 2002 estableció dos mecanismos. A través de una reforma al Código Electoral redujo el tiempo de campaña electoral, fijando la campaña presidencial en 90 días y la campaña para cargos legislativos en 60 días. El otro mecanismo fue establecer un tope a los gastos autorizados. La ley 26.215 aparentemente habría establecido también un límite a lo que los partidos pueden gastar anualmente, aunque no haya campaña electoral. Tal parece ser la interpretación del máximo órgano de la Justicia Electoral³.

² Resolución 1/07 de la Secretaría de Actuación Judicial de la Cámara Nacional Electoral. El texto de la resolución puede verse en la página www.pjn.gov.ar en la sección del Fuero Electoral, Cámara Nacional Electoral.

³ Ver Resolución 1/07 de la Cámara Nacional Electoral.

El límite de gastos de campaña se establece en función del número de electores empadronados y se dispone que a efectos de determinar este monto, se considerará que ningún distrito tiene menos de 500.000 electores. En el caso de las elecciones legislativas, el límite de gasto por partido por distrito es de \$ 1,5 (aproximadamente U\$ 0,50) por cada elector empadronado. Para las elecciones presidenciales, el límite es de \$ 1,5 por elector, por distrito. Cuando la elección es simultánea esos topes de suman. Para el caso de una segunda vuelta en una elección presidencial, el límite de gasto por partido por distrito es de \$ 0,50 por elector empadronado.

III. Transparencia y control

La transparencia en materia de financiamiento de la política es una herramienta esencial para la calidad de la democracia. No se trata sólo de responder a la curiosidad de los ciudadanos, o de los medios, sino de un mecanismo que facilita el voto informado, una herramienta que opera como antídoto frente a la corrupción y brinda –además– elementos para juzgar y controlar la gestión de gobierno.

Las modificaciones más importantes en materia de transparencia en la relación dinero/política fueron introducidas en Argentina por la Ley 25.600. La nueva ley mantiene alguno de aquellos avances; entre ellos, la prohibición de anonimato en las donaciones a los partidos; la exigencia de una rendición de cuentas anual, para el financiamiento ordinario y, para las campañas electorales, dos informes detallados y documentados, antes y después de la elección; la utilización de Internet como instrumento para facilitar el acceso a la información, entre otros.

En cuanto al financiamiento de las campañas, la ley dispone que 10 días antes de la fecha de la elección, los partidos y alianzas deberán presentar un informe detallado de los aportes públicos y privados recibidos, con indicación de origen y monto, así como de los gastos incurridos; deberá formularse también una previsión de ingresos y gastos hasta el fin de la campaña. Noventa días después de finalizada la elección, deberán presentarse los balances de campaña definitivos.

A nuestro juicio la ley 26.215 ha introducido algunas modificaciones que generan incentivos o ventanas de oportunidad que favorecen la opacidad del movimiento de ingreso y egreso de fondos a la política.

En primer lugar, se abandona el sistema de cuentas bancarias separadas (una para el financiamiento ordinario y otra para el financiamiento de campaña). Cuando existen límites diferenciados a los aportes y a los gastos para ambos tipos de actividad, volcar todos los fondos en una misma cuenta complica el seguimiento del movimiento de fondos y dificulta el control del cumplimiento de los límites.

En segundo lugar, una constante en el articulado de la nueva ley es la eliminación de los “candidatos” entre los sujetos obligados. La ley 25.600 puso el acento en que, por ejemplo, los límites de gastos se aplicaban a lo que en conjunto gastaban “los partidos, los candidatos y cualquier persona en su favor”. Ahora la ley se refiere exclusivamente a lo que “los partidos” gastan. Lo mismo sucede con las restricciones a los aportes privados. Se ha creado así una brecha en la regulación que generará algo parecido al “soft money” del sistema estadounidense de financiamiento de la política. El acento puesto por los legisladores en excluir a los candidatos, como sujetos obligados directamente, retrotrae la situación a la etapa regulatoria anterior al 2002, cuando existían dos contabilidades paralelas, al menos en tiempos de campaña. Los partidos recaudaban, gastaban y reportaban sobre el financiamiento de las campañas, pero cada candidato recaudaba y gastaba por una vía paralela. La nueva ley genera incentivos para que se restablezca, en plenitud y sin riesgo de sanción, esa doble vía de financiamiento.

Sin embargo, en este punto, hay que mencionar que la ley 26.215 incorporó la prohibición de que terceros hagan gastos de publicidad de campaña en los medios. Sólo los partidos y alianzas, con la firma de los responsables de campaña, podrán contratar espacios de publicidad de campaña en los medios que, a su vez, tienen prohibido vender espacios o segundos de aire a quienes no revistan esa calidad. Esta disposición, que fue presentada como un gran compromiso de los legisladores con la transparencia, dará lugar muy probablemente a planteos de inconstitucionalidad que, en función de la jurisprudencia electoral actual, tendrían serias chances de lograr la inaplicabilidad de la prohibición.

Otro retroceso importante en materia de transparencia es, a nuestro juicio, la eliminación de la suspensión automática de la entrega de fondos públicos frente al incumplimiento de las obligaciones de reporte por parte de los partidos. En la primera ocasión en que se aplicó la ley 25.600 –la elección presidencial de 2003–, sólo el 28% de los partidos presentó el informe previo en tiempo y forma. La suspensión se aplicó automáticamente. Ese mismo año en la elección legislativa que se realizó con posterioridad, el nivel de cumplimiento se elevó al 42%. Otra vez se aplicó la suspensión automática de fondos públicos. En la siguiente elección, en 2005, el nivel de cumplimiento fue del 75%. Y en 2006 ... se modificó la ley y de ahora en más, la aplicación de la suspensión es facultativa para el juez electoral.

La ley vigente no innova en cuanto a la ejecución del control del cumplimiento de las reglas de financiamiento que sigue estando a cargo de la Justicia federal con competencia electoral, integrada por la Cámara Nacional Electoral -tribunal de segunda instancia y único órgano de competencia electoral específica y exclusiva-, y por 24 Jueces Federales con competencia electoral que corresponden uno a cada distrito electoral (las provincias y la capital federal) y que

suman la materia electoral al resto de sus competencias y, en consecuencia, no son órganos especializados y de competencia exclusiva.

La Cámara Nacional Electoral, en su actual integración, ha sido un actor central en el proceso de implementación de la ley y en la generación de herramientas que faciliten la transparencia en la relación dinero/política. Entre las iniciativas de la Cámara Nacional Electoral merecen destacarse:

- La puesta en marcha de un Plan Uniforme de Cuentas para la rendición de cuentas
- La creación del Cuerpo de Auditores Contadores
- La apertura de la propia página de Internet de la Cámara para que los partidos colocaran allí la información sobre financiamiento ordinario y de campaña (www.cne.pjn.gov.ar)
- La elaboración de un software gratuito para los partidos que les facilita la rendición de cuentas
- La elaboración de una jurisprudencia que ha venido a llenar vacíos y facilitar la interpretación de la ley, inspirada en la búsqueda de garantizar la transparencia en el financiamiento de los partidos.

La ley 26.215 prevé una ampliación de los recursos presupuestarios a disposición de la Cámara a efectos de financiar la actividad del Cuerpo de Auditores Contadores, que ha llevado a cabo una tarea de auditoria de alto nivel profesional, a pesar de la escasez de recursos humanos y económicos disponibles.

En cuanto al sistema de sanciones, la ley 26.215 mantuvo sin modificaciones sustanciales el sistema previsto por la ley anterior que hace eje en la pérdida de los aportes públicos, cuando se trata de sancionar a los partidos políticos, y prevé multas y sanciones de inhabilitación para las personas físicas involucradas en la violación de esta ley.

Este sistema de sanciones había sido criticado por su excesiva severidad y rigidez, sin embargo los legisladores no aprovecharon la oportunidad para ampliar la escala de sanciones, sobre todo a través de la reducción de las sanciones mínimas previstas en cada caso, lo que hubiera ampliado el margen de decisión de los jueces.

Los legisladores incluyeron una norma bastante llamativa; luego de regular las sanciones aplicables, la ley 26.215 dispone que “las agrupaciones políticas quedarán exceptuadas de las sanciones siempre que aleguen en su descargo los elementos suficientes que demuestren que ese incumplimiento no les es imputable”. Esta disposición puede generar una vía de escape a las sanciones por parte de los partidos. Ya ha habido hipótesis en que ante denuncias sobre la recepción de aportes prohibidos, la respuesta ha sido que “el empleado que recibió los fondos no sabía que eran aportes prohibidos”. La jurisprudencia deberá

determinar cuándo una violación a la ley puede considerarse imputable a la agrupación política.

Hasta aquí el panorama normativo argentino en cuanto al financiamiento de los partidos. Pero en esta materia, como en otras, las normas no son más que incentivos para encauzar en sentido socialmente valioso las conductas de los actores relevantes. Una buena regulación de la relación dinero/política es indispensable pero no suficiente. Elevar los niveles de ética y honestidad en la política requiere un firme compromiso de los dirigentes políticos con esos valores, pero requiere también una actitud vigilante y comprometida por parte de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil. Hasta que no se genere una auténtica demanda de transparencia, la opacidad y el secreto seguirán caracterizando la relación entre los intereses económicos y los actores políticos, en desmedro de las condiciones del buen gobierno.