

# Debate

## **Financiamiento de las campañas políticas**

A raíz de la sanción de la ley 26.571 de reforma política, desde la Revista Jurídica de la Universidad de Palermo se realizó un breve cuestionario a diferentes especialistas en la materia. El objetivo era reunir visiones diferentes sobre el Estado actual del sistema de financiamiento de la política en Argentina. Se consultó además sobre cuáles debían ser las características a tomar en cuenta al momento de diseñar un sistema de financiamiento (o una reforma del sistema actual) que se adecue a las especificidades de nuestro país.

El cuestionario giró en torno a los siguientes ejes:

- Las variables político institucionales que afectan el diseño de cualquier sistema de financiamiento político. En este sentido, se mencionan las características institucionales que llevan a la defensa de un sistema financiado por el Estado, un sistema mixto o un sistema financiado por aportes privados.
- Los problemas del sistema de financiamiento en la Argentina, teniendo en cuenta el ajuste o desajuste entre el sistema legalmente vigente y la forma en que efectivamente funciona.
- La evaluación de las leyes de reforma política y los organismos de control de las mismas.
- El impacto del sistema actual teniendo en cuenta el carácter federal de la Argentina.

## Alberto Föhrig<sup>1</sup>

Nuestro sistema real de financiamiento político, a diferencia del sistema formal regulado en las leyes, es bastante atípico. El financiamiento tal como está pensado en la Argentina toma como ejes de la discusión dos aspectos, uno el financiamiento de campañas, el otro el fondo partidario permanente (FPP); que es el dinero que reciben los partidos para solventar su funcionamiento. Ambos son insuficientes ya que no toman en cuenta un fenómeno, que no solo se da en la Argentina, que es que los partidos han incrementado muy sustancialmente sus relaciones con el Estado. Por lo tanto la fuente de financiamiento principal muchas veces, contrariando normas, es este.

Paradójicamente, me gustaría y creo que es útil un sistema puramente estatal, pero no como está armado en la Argentina. Es decir, un sistema estatal en el que haya claridad de las cuentas y no apropiación por parte del partido gobernante del presupuesto público para financiamiento político. Entonces, el sistema al cual debería tenderse, y que existe en muchos países europeos, es aquel que propone que los partidos sean menos dependientes o nulamente dependientes de fondos y aportantes privados y que puedan tener apoyo estatal para su acción gubernamental. La implementación en el mundo de este sistema fue exitosa. En la Argentina tenemos la desvirtuación más extrema de esto. Aquí, un partido cuando llega al gobierno, y en alguna medida algunos partidos de la oposición, obtienen recursos del aparato estatal sin que esto sea claro, transparente ni explícito, incurriendo en operaciones ilegales que en el largo plazo afectan la legitimidad de todo el sistema político argentino.

Hay mucho escrito sobre por qué tiene problemas el financiamiento privado. Entre ellos, algunos bastante básicos, por ejemplo, el ciudadano lógicamente le otorga plata para financiar su campaña al candidato que más le gusta. Si se trata de un empresario que quiere cuidar, como suelen decir los empresarios, la “seguridad jurídica”, y esta se encuentra asegurada generalmente por los partidos pro-mercado, el dinero fluye fácilmente hacia estos y en contra de otros más vinculados a lógicas socialdemócratas, tendientes a una mayor participación del Estado en la economía y de una mayor regulación. Es el ejemplo más obvio, en términos teóricos, de problemas vinculados al financiamiento privado. En la práctica, el funcionamiento real de estos sistemas es mucho peor. En este sentido el financiamiento público pareciera tener algunas ventajas para eliminar esos problemas.

Existen problemas muy serios de financiamiento de la actividad política en Argentina. Como decía anteriormente, hay una relación muy compleja tanto con actores del mercado como con el Estado, y recientemente con actores criminales, esto genera problemas

---

1. Abogado (Universidad de Buenos Aires) y licenciado en Relaciones Internacionales (Universidad de Belgrano), posee una maestría en política pública (Georgetown University) y es Doctor por la Universidad de Oxford.

muy serios para la política argentina porque mina su credibilidad. En la última campaña electoral presidencial hubo aportantes que posteriormente fueron asesinados: Forza, Bina y Ferrón y estaban implicados en el tráfico de precursores químicos para la elaboración de drogas. Estos no son detalles menores, hay un problema muy serio que constituye la punta de un iceberg mucho más complejo de crecientes operaciones de lavado de dinero que en algunos casos tienen ramificaciones políticas. Creo, sin embargo, que este no es el problema central. El problema central del financiamiento político en Argentina tiene que ver con que hay diferentes fuentes que se utilizan para financiar la política y que no deberían utilizarse. Estas son el Estado, por un lado, y las provenientes de las relaciones absolutamente poco claras con el mercado. El capitalismo en Argentina funciona de una manera muy sesgada y como consecuencia de ello se profundizan los problemas que tienen todas las democracias capitalistas, donde los actores tienen un doble voto porque pueden votar, además, utilizando sus lógicas de inversión. Esta tensión propia de todas las democracias capitalistas, en la Argentina se ve exacerbada por el hecho de que existen relaciones poco claras entre el Estado y el mercado. Esto es así porque las regulaciones que existen son muy cambiantes, dependientes y arbitrarias; las compras públicas y licitaciones son como mínimo no competitivas; las concesiones mineras, petroleras, son como mínimo poco claras. En todas esas operaciones hay involucrados millonarios recursos que vuelven como pagos de quienes resultan beneficiados bajo la forma de aportes de campaña u otras maneras a quienes las otorgan. Hay un problema de relación grave con el Estado, hay poca claridad con el mercado y hay un uso arbitrario por parte de los estados provinciales y nacional de la publicidad oficial.

En la última regulación de financiamiento el gobierno, mediante las nuevas reglas de inversiones, restringe, adecuadamente, el uso de medios privados para las campañas. De esta manera el Estado pasa a ser el encargado de comprar u ofrecer a los partidos dinero público para solventar los gastos de publicidad. Ese avance que se dio, se vio oscurecido por el hecho de que la publicidad oficial que gasta el gobierno vuelve absolutamente ridícula dicha regulación. La promesa de igualdad que defiende esta regulación no puede cumplirse cuando el gobierno abusa de espacios de publicidad, para publicitar candidatos, figuras, obras, etc. Estos recursos, que los gobiernos tienen a su disposición en todo momento y no solo en período electoral rompen cualquier ecuanimidad en la distribución del financiamiento. La publicidad oficial solo se encuentra restringida por el lapso de 15 días, lo que resulta absurdo si pensamos que las campañas duran 6 meses.

Por otra parte, también son centrales en su rol como fuentes de financiamiento los sindicatos y el sistema de salud. Una buena parte de los sindicatos tiene relación con el Partido Justicialista que históricamente tiene una base trabajadora. En sí esto ocurre en muchas partes del mundo y obviamente no hay ningún problema en que los partidos posean una base trabajadora. El punto es que están mal reguladas las relaciones de financiamiento entre los sindicatos afines al PJ y el PJ y hay intercambios como mínimo muy complejos entre el financiamiento público que incluye a estos actores. Este se hace a través de obras sociales sindicales, a partir de un decreto del presidente de Onganía, con aportes especiales. Es decir que el Estado le da plata a los sindicatos

para que manejen una inmensa porción de recursos con el fin de brindar salud a sus afiliados, y parte de esos recursos vuelven a figuras gubernamentales bajo la forma de apoyo político. En consecuencia cuando se arma un esquema de financiamiento pensando exclusivamente en la regulación de los FPP y de las campañas electorales se opera sobre solo una pequeña proporción del problema, el 80 % restante queda sin tocar. Es necesario operar sobre todas estas cosas

Hay un hueco enorme, porque todo lo que estamos hablando tiene que ver con los partidos, si miramos financiamiento y campaña miramos el 20 % del problema y solo a los partidos nacionales y no los provinciales ni municipales. Los mismos problemas que se han señalado se repiten en todos los niveles. Hay muy pocas provincias que han regulado el sistema de financiamiento y ni hablar de que hayan implementado un control efectivo. En consecuencia, el sistema que ha evolucionado con la ley 25.600 y 26.215 significa avances pero sobre una porción infinitesimal.

Buena parte de por qué no funcionan adecuadamente los sistemas de financiamiento tiene que ver con que el Estado por diversas razones carece de capacidad de control, de estatidad, básicamente para sancionar a quienes no cumplen la ley. La Cámara Nacional Electoral emitió un pronunciamiento pidiéndole a la Jueza Federal Electoral de la CABA que resuelva problemas relacionados con la elección del 2007. La ley indica que la justicia electoral debe expedir en 180 días sobre las finanzas de campaña sin embargo, habiendo transcurrido casi 4 años la Jueza Servini de Cubría no ha expresado una resolución definitiva. Esto se da porque las sanciones existen pero no se aplican. Hay muchísimos pronunciamientos judiciales que sostienen que no es bueno aplicar sanciones en este plano, porque se afectan distintas facetas de la vida partidaria. Estos controles, por lentitud, negligencia y otros aspectos, no operan en la práctica y, por lo tanto, se llega a una campaña presidencial sin saber que pasó en la anterior.

Hay problemas muy severos en que el control sea ejercido de esta manera, dado que no hay jueces federales con competencia puramente electoral. Los jueces federales como consecuencia de que controlan la corrupción, tienen relaciones muy fluidas con el poder político. Esta superposición de funciones y competencias, las propias de los delitos federales y aquellas que se relacionan con la materia electoral, lesiona la posibilidad de un control efectivo por parte de los jueces. Por otra parte en el fuero penal se requieren investigaciones y los auxiliares de investigación de los juzgados federales son las fuerzas de seguridad federales que dependen del Ejecutivo. Por lo tanto, se tienen pocos incentivos para condenar al PEN por materia electoral porque a su vez se depende de él en relación a las fuerzas con las que se cuenta para investigar. Hay una serie de superposiciones entre las funciones que cumplen los jueces federales en la Argentina que deben ser eliminadas creando juzgados federales con competencia exclusiva electoral. Otra alternativa es que se haga cargo directamente la Cámara Nacional Electoral del financiamiento de los partidos y que los jueces federales en las provincias y en la CABA no tengan esta colisión de funciones que desde mi punto de vista es dañosa.

Además uno de los mayores problemas no es la adhesión de un partido provincial a una lógica nacional sino lo que ocurre a nivel provincial con independencia de lo que ocurre a nivel nacional. El calendario electoral lo determinan los gobernadores y, a consecuencia de ello, muchas provincias realizan sus campañas y elecciones

antes. Como consecuencia, hay muchísimos recursos que se gastan en las provincias sin control alguno. Lo señalado sobre colisión de intereses a nivel de la justicia federal se profundiza a nivel provincial porque allí se agregan serios problemas de dependencia política. En consecuencia si estamos dando muy pocos pasitos a nivel nacional, a nivel provincial estamos muy lejos de poder tener sistemas eficientes que lleven adelante el control político. Esto dificulta la posibilidad de generar un sistema armónico y cerrado de regulación de financiamiento. Si no se hace algo serio a nivel provincial los partidos tienen la posibilidad de triangular los fondos desde las provincias o municipios.

## Gerardo Scherlis<sup>2</sup>

Si de lo que se trata es de plantear un modelo normativo deseable en el marco de nuestro sistema político, optaría por uno con fuerte base en un financiamiento público abundante y equitativo, permitiendo a su vez el financiamiento de individuos con limitaciones en los montos, y apuntando también a una política seria de racionalización y reducción de los gastos que insumen las campañas. Para que esto tenga algún sentido debe ir acompañado por la presencia de organismos de control con la voluntad y la capacidad de hacer cumplir las normas, lo cual requiere independencia política, autonomía financiera y solvencia técnica.

Yo agregaría que sería deseable también que los partidos se financiaran en alguna medida mediante cuotas o aportes de sus propios miembros, tal como aún ocurre en varios países europeos, donde las cuotas de los afiliados siguen siendo una fuente importante para las actividades del partido (por ejemplo Alemania y Holanda). Aunque debo admitir que la implementación exitosa de una política en este sentido resulta inimaginable hoy en nuestro país.

### Financiamiento para una competencia equitativa

En términos generales, la legislación sobre financiamiento debería tender a hacer de la competencia electoral un terreno equitativo entre todos los participantes, evitando que las posibilidades de los diferentes partidos estén signadas por la desigualdad en el acceso a recursos materiales. El principio rector en la materia debería ser entonces que todas las propuestas tengan iguales posibilidades de ser difundidas y debatidas por la ciudadanía.

Está claro que éstos son principios muy generales, que suelen repetirse desde hace tiempo. En el contexto actual, yo destacaría más específicamente dos puntos centrales. Uno tiene que ver con la búsqueda de un acceso igualitario a los medios audiovisuales, donde se concentra el grueso de los gastos de campaña; el otro es el de atacar la utilización de las estructuras estatales con fines partidarios. Por ello quisiera detenerme algo más en estas dos cuestiones para observar lo que ocurre en torno a ellas en nuestro país.

Con respecto al acceso a los medios audiovisuales, puede decirse que la normativa incorporada recientemente a través de la ley 26571 en el sentido de garantizar un acceso equitativo (aunque no igualitario) a espacios en medios audiovisuales, prohibiendo la compra de dichos espacios, podría verse como una medida que avanza en un sentido

---

2. Abogado y licenciado en ciencia política (Universidad de Buenos Aires) y doctor en ciencia política (Univ. de Leiden, Holanda). Actualmente es investigador del CONICET y profesor adjunto de teoría del Estado en la facultad de derecho de la Universidad de Buenos Aires.

positivo, que sigue la legislación comparada más avanzada en este campo; y de hecho ha sido un reclamo históricamente considerado progresista. Sin embargo, es evidente que esa norma se torna inútil y hasta perversa cuando ocurren paralelamente otras dos cuestiones. Por un lado, la masiva y evidente compra “por debajo de la mesa” de espacios que supuestamente apuntan a la información. Por tomar sólo un ejemplo, es habitual recordar que el canal Crónica TV transmitía en vivo y en directo todos los actos de campaña de Néstor Kirchner cuando era candidato a la presidencia como si se tratara de brindar información, cuando eran en realidad espacios comprados. Quizá ejemplos como ese estén entre los más grotescos, pero la práctica de pagar por cobertura es sumamente habitual. Es de esperar ahora que, dado que los candidatos y partidos no deberán gastar dinero en comprar espacios para propaganda en medios audiovisuales, la masa de recursos para pagar a medios y periodistas “amigables” se incrementa.

Y por otro lado, una norma como ésta, que pretende poner a todos los actores en igualdad de condiciones, se vuelve perversa cuando los partidos gobernantes pueden valerse de toda la estructura de medios públicos para montar un aparato de propaganda a favor de los candidatos oficialistas. Porque entonces la idea es la siguiente: yo hago propaganda todo el día en los medios públicos, pero vos no podés comprar espacios en medios privados.

Finalmente, es necesario que la distribución de espacios esté sujeta a criterios de ecuanimidad fijados por ley. Si empezamos por darle la facultad de distribución al ministerio del interior, con los antecedentes y características que éste tiene en nuestro país, es esperable que impere la desconfianza.

Los principios señalados al comienzo, de financiamiento público, topes de gastos, limitaciones severas a las donaciones privadas (restringidas únicamente a personas físicas), equidad en el acceso a los medios, han sido incorporados por la legislación de Europa Occidental desde hace al menos 25 años, destacándose países como Holanda, Suecia, Alemania y Francia. El éxito siempre ha sido relativo, en el sentido de que cada reforma ha generado los mecanismos para su evasión, llevando a continuas reformas sobre las reformas. Como señala el experto en estos temas Michael Pinto-Duschinsky, los flujos de dinero en el sistema político pueden ser comparados al agua que baja desde la montaña sobre los ríos. Si una vertiente o un arroyo es bloqueado, el flujo buscará otro canal para transitar.

Esto mismo comienza a observarse en América Latina en la medida en que los países comienzan a incorporar estos principios. Seguramente el caso más interesante de la región para observar el derrotero de este tipo de legislación es México. Como sabemos, pasar de elecciones fraudulentas a elecciones libres y limpias fue en México la clave del proceso de democratización. Pues bien, allí se comenzó por establecer un órgano autónomo de administración y control del proceso electoral (incluido el financiamiento de campañas); luego se dotó de un importante financiamiento público a los partidos; más tarde se estableció la prohibición a la compra de espacios audiovisuales por parte de los partidos. Frente a esto, los candidatos igualmente compraron abiertamente espacios a través de terceras personas (el famoso caso de los amigos de Fox), tras lo cual se legisló específicamente sobre el punto, prohibiendo esa opción. Pero ocurrió entonces lo que aquí mencionamos, el tratamiento evidente

y sospechosamente sesgado de los candidatos por parte de medios y periodistas. Frente a ello, lo que el Instituto Federal Electoral hace es auditar y dar a conocer cómo han sido tratados los diferentes candidatos en los diferentes medios. Desde ya, ésto no resuelve el problema, pero intenta poner en evidencia qué tipo de cobertura realiza cada medio.

## **Estructuras estatales como fuentes de financiamiento**

El otro punto que quisiera destacar es que una cuestión central en Argentina a la hora de hablar del financiamiento de la política consiste en la utilización que los partidos de gobierno hacen de las estructuras estatales como recursos partidarios. En este punto hay una especie de acuerdo tácito entre los partidos que alcanzan diferentes posiciones de gobierno en cuanto a admitir la utilización de los recursos de las oficinas y agencias que cada cual logra controlar con fines partidistas o, en realidad, de facción. De hecho, la mayoría de las estructuras partidarias se constituyen y solventan su funcionamiento diario sobre la base de los recursos extraídos de los presupuestos públicos en forma irregular. En esta línea, una verdadera reforma sobre el financiamiento de la política tiene menos que ver con una ley de financiamiento y más con una radical reforma político-administrativa. Las chances de que una reforma de este tipo tenga lugar son extremadamente bajas, ya que es del interés de corto y mediano plazo de todos los partidos relevantes mantener en este punto el status quo. Los partidos son por lo general hoy en día estructuras para-estatales, inconcebibles si no es en términos del uso del aparato estatal para su subsistencia y reproducción. Mientras ésto ocurra, las leyes sobre financiamiento, por más exitosas que resulten, estarán abordando una parte muy parcial del problema.

Por supuesto existe un grave problema en relación con el financiamiento de la política. Los partidos que sustentan su funcionamiento sobre la base del uso del empleo y los recursos públicos son la otra cara de la moneda de un Estado fofo, ineficiente, y extremadamente permeable a los intereses corporativos de diversa especie, no sólo los partidarios.

Con respecto al tema más específico de los gastos de campaña, es notable que los montos destinados a este fin se han multiplicado en los últimos años y, aunque la relación dinero-éxito electoral no es lineal (hay muchísimos casos en los que no gana el que más gasta), es evidente que sin grandes cantidades de dinero, muy superiores a los que otorga el Estado en forma abierta a las diferentes fuerzas, no es posible afrontar una campaña en condiciones competitivas.

Este aumento de los gastos resulta por lo general de fuentes que poco tienen que ver con una mayor participación de la sociedad en las campañas, sino que surge del uso ilícito de recursos estatales y de aportes, en general también irregulares, no declarados, de grupos económicos. Hay asimismo una creciente influencia de operaciones de lavado de dinero en estos aportes. Naturalmente, estos aportes se concentran en uno o a lo sumo dos opciones electorales. Así, el aumento del gasto va de la mano de una brecha cada vez mayor en la distribución de los recursos.



Las posibilidades de hacerse oír, de presentar al electorado las propuestas, de que el electorado las conozca, discuta, y elija en consecuencia, son en teoría iguales para todos: todos tienen igual derecho de asociarse, formar un partido, y presentarse a elecciones; pero en el marco de nuestra sociedad, las posibilidades de hacerse oír están distribuidas de modo extremadamente desigual, y esa desigualdad tiene como centro neurálgico el acceso desigual a los recursos económicos. Esto es evidentemente grave.

Las elites políticas argentinas operan con la certeza de que sólo se pueden ganar elecciones contando con enormes cantidades de recursos económicos, y que éstos son invariablemente provistos por el manejo del aparato estatal y por grupos económicos. Están convencidas, y no sin cierta razón, que quien no cuenta con al menos una de estas dos fuentes tiene posibilidades muy acotadas en la competencia electoral. Para quienes creemos que la democracia requiere cuanto menos que todas las propuestas tengan iguales posibilidades de ser presentadas y una vez presentadas de ser oídas por el público, la situación actual supone un grave problema para la democracia.

Naturalmente, el otro gran punto es que quienes alcanzan cargos de gobierno en estas circunstancias lo hacen fuertemente condicionados por las redes de financiamiento a través de las cuales han alcanzado el cargo. Es notable que esta cuestión, que condiciona toda la acción de gobierno de las autoridades elegidas por el voto popular, no alcance mayor repercusión en la agenda de discusión pública.

## **Las leyes sobre financiamiento**

Las leyes anteriores sobre financiamiento han implicado un pequeño avance en la medida en que antes de estas leyes no había nada, o casi nada. Si uno habla con los apoderados de los partidos todos reconocen que ahora tienen que cumplir con ciertas formalidades, que tienen que ser un poco más prolijos a la hora de explicar cómo han conseguido y cómo han gastado el dinero en las campañas. Cuanto menos existe ahora la obligación de presentar informes, y hay por ahí algún cuerpo de auditores que los lee y dictamina.

Ahora, las leyes no han modificado la estructura del financiamiento en el sistema político argentino. De hecho, los líderes políticos siguen funcionando en este terreno exactamente con la misma lógica que antes, aspirando a las donaciones (directas o a través de comisiones por favores) de los grandes grupos capaces de financiarlos, o a la utilización de los recursos estatales bajo su control. No les preocupa la legislación, porque no se han visto en la necesidad de variar un ápice sus estrategias recaudatorias y de gastos. Uno puede ver hoy mismo, cuando se están lanzando las candidaturas para las elecciones de 2011, que los equipos de campaña tienen como una de las preocupaciones centrales cómo podrán financiar los enormes costos que demandará la campaña, y en general no registran que las leyes les hayan impuesto un cambio en este terreno.

Los cambios introducidos a partir de la última reforma, los de la ley 26571, sí podrían tener algún impacto a partir de la distribución gratuita de espacios audiovisuales, con las enormes limitaciones antes mencionadas.

Por supuesto, una cuestión central aquí refiere a la voluntad y capacidad de los órganos de control. Algunos pequeños partidos han recibido algunas sanciones, como quita de financiamiento público, pero basta con ver el tratamiento que está teniendo el informe de gastos de la campaña del FPV para las elecciones presidenciales de 2007 por parte del juzgado federal con competencia electoral para comprender que no existe la voluntad de hacer que las leyes sean de cumplimiento efectivo. La verdad es que pareciera existir mayor voluntad por ahondar en estos temas en la Cámara Electoral que en la mayoría de los juzgados federales con competencia electoral. Pero aún si existiera la voluntad, haría falta también mayores recursos para desarrollar la infraestructura que haga posible auditar efectivamente los gastos, por ejemplo controlando lo que se gasta en medios de comunicación.

Esta debilidad de los órganos de control lleva a que los partidos no sientan la necesidad de modificar sus prácticas, limitándose, en el mejor de los casos, a “dibujar” algunas cuestiones. Pero la irrelevancia de los órganos de control es tal que algunos de los partidos más exitosos en el plano electoral ni siquiera se han preocupado por hacer esos “dibujos”, incluyendo como donantes a quienes por ley tienen prohibido serlo, como contratistas del Estado.

Por otra parte, existe también un problema con las sanciones existentes. Por un lado, las potenciales sanciones son irrelevantes para los actores más fuertes del sistema. Imaginemos que De Narváez enfrenta la amenaza de ser sancionado con la pérdida del financiamiento público para la próxima elección si se excede en el tope de gastos en esta campaña. Bueno, la ecuación es sencilla: esa sanción resulta absolutamente irrelevante para un candidato que cuenta con enormes recursos, que en mucho exceden lo que podría recibir del Estado.

Y por otra parte, otro problema de las sanciones es que la quita de financiamiento se aplica sobre el partido, cuando hoy en día, en el sistema político argentino, muchos políticos usan sellos de goma, o partidos de alquiler (un término más utilizado en Brasil). Por poner sólo un ejemplo, en 2009 Reutemann fue candidato a senador en Santa Fe con la estructura jurídica del MID. En caso de recibir una (por otra parte muy improbable) sanción, esta recae sobre el MID, y no sobre Reutemann. Aunque las leyes ahora establecen la personalización de un responsable por los gastos de campaña, los principales líderes políticos quedan por lo general exentos de toda responsabilidad.

La cuestión del federalismo es también interesante, porque las disposiciones legales sobre financiamiento resultan fácilmente sorteables por la existencia de dos niveles de competencia electoral. Por ejemplo, ahora que se han puesto límites a la compra de espacios audiovisuales por parte de los partidos en el plano federal, es notorio que – especial pero no únicamente cuando las elecciones nacionales y provinciales sean simultáneas - los partidos podrán seguir comprando dichos espacios argumentando que quien lo hace es la organización provincial, con objeto de promocionar las candidaturas provinciales.

En breve síntesis, es importante establecer órganos de control independientes con la capacidad y los recursos necesarios para poder sancionar. La competencia electoral de los jueces federales no es una solución satisfactoria, por lo que sería importante crear los juzgados electorales que prevé el propio Código Electoral. Hay que adecuar

la norma a la realidad; hoy los actores de las campañas son los candidatos y no las organizaciones partidarias; es importante por lo tanto que las normas refieran tanto a los partidos como a los candidatos, por ejemplo estableciendo sanciones que recaigan sobre ellos, sobre todo en términos de inhabilitación para presentarse a cargos públicos. Los sistemas provinciales deberían avanzar también en el control de gastos (en forma reciente algunas pocas provincias han sancionado leyes de financiamiento, por lo general muy poco efectivas).

Y, lo más importante, es preciso que los electorados asuman la cuestión del financiamiento como un asunto digno de consideración.

Yo marcaría tres puntos finales:

1. Es importante reforzar los aportes del Estado, no sólo, o no tanto, en aportes directos, sino sobre todo en indirectos: acceso a medios, exenciones impositivas para actividades vinculadas al funcionamiento partidario y a las campañas, facilitación de distribución de propaganda y logística, etc. Estos aportes deben tender a compensar las desigualdades previas y no a reforzarlas; esto implica por ejemplo no darle más al que ya tiene más, sino al revés, o cuanto menos dar iguales oportunidades a todos. De ninguna manera se puede pensar que el financiamiento público es la panacea y destierra la corrupción y la influencia de los actores privados, pero puede contribuir a lograr mayor equidad a partir de proveer de mayores oportunidades a los partidos pequeños.
2. Una vez que se comienza a introducir mecanismos de regulación es vital contar con órganos de control acordes. El modelo mexicano, seguido por muchos países latinoamericanos, de un órgano electoral autónomo, es atractivo, pero no está exento de generar sus propios problemas (como la propia experiencia mexicana muestra). Hoy resulta urgente en todo caso traspasar la organización y administración del proceso electoral del ministerio del interior a la Justicia Electoral, reforzando su infraestructura y creando los juzgados electorales. Es indudable que hoy la Cámara Electoral brinda mayor confianza a los partidos y a la ciudadanía en general que la que otorga el ministerio del interior.
3. En gran medida, la reforma del financiamiento de la política tiene que ver con asuntos que en general no se consideran parte de este campo. Me refiero a la relación entre el aparato estatal y las estructuras partidarias. Desde la utilización de la secretaría de medios como agencia de propaganda del gobierno (quizá lo más visible) hasta el uso de cada oficina pública como un centro para el sostenimiento de las diversas facciones, hoy una parte importantísima del Estado está fusionada o es directamente parte del partido oficial. Algo similar ocurre en los gobiernos provinciales. En este marco, la competencia inter-partidaria resulta un campo inclinado. Emparejarlo requiere una profunda reforma político-administrativa que tienda a poner límites a la colonización y saqueo del Estado.

## Pablo Secchi<sup>3</sup>

No se puede garantizar la existencia de un modelo de financiamiento que sea perfecto. Ni siquiera uno que se acerque a la perfección. Al menos en los países latinoamericanos al financiamiento transparente de los partidos políticos se lo “corre desde atrás” con normativas que intentan controlar un mecanismo complejo y muy relevante para el control de la corrupción. Específicamente existen partidos políticos, gobiernos, y actores judiciales que muchas veces buscan subterfugios para evitar cumplir con la ley. Es por esto que las normativas de financiamiento político son modificadas con frecuencia.<sup>4</sup>

Cualquier sistema de financiamiento político debe buscar garantizar por un lado, equidad en la competencia electoral, y por otro, la transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo esto se puede hacer de varias formas. Existen sistemas en los cuales el Estado tiene el monopolio del financiamiento partidario. Pero también existen sistemas en los cuales el Estado no financia a los partidos dejando esta función a los actores privados (ciudadano, empresas, etc).

Argentina se caracteriza por ser un sistema que se nutre de aportes del Estado y privados (imponiendo ciertos límites). En la última campaña presidencial de 2007 la incidencia de los aportes públicos sobre el monto total invertido del partido ganador es realmente poco significativa<sup>5</sup>.

Tanto el sistema mixto como el sistema exclusivamente público son opciones válidas a mi gusto. El sistema mixto busca darle participación al ciudadano y al sector privado a través del apoyo a sus preferencias, lo que a simple vista parece lógico para un sistema democrático. Por otro lado el sistema puramente estatal, si se aplica con rigurosidad es a mi entender el que permite una mayor equidad en la competencia electoral. Este último sistema merece especial atención en la utilización de recursos públicos durante los años de campaña. Al verse los partidos políticos privados de acceder a más fondos que los otorgados por el Estado, este último necesita restringir sus acciones para no favorecerse en detrimento de los demás partidos.

Efectivamente considero que existen problemas con el financiamiento político en Argentina. Si bien se avanzó fuertemente desde el año 2002 hasta la actualidad<sup>6</sup>, el sistema

---

3. Politólogo, especializado en temas electorales y de transparencia institucional.

4. En Argentina desde 2002 se produjeron tres reformas en el sistema de financiamiento político:

- Ley 25.600 en 2002.

- Ley 26.215 en 2007

- Reformas a la ley 26.215 incluidas en la llamada “Ley de democratización de la representación política y la transparencia y la equidad electoral”.

5. El Frente para la Victoria declaró haber gastado invertido poco más de 17 millones de pesos, de los cuales sólo 2 millones de pesos fueron en concepto de aporte público, de acuerdo a los informes de campaña entregados a la Justicia Electoral.

6. Hasta ese año los partidos sólo informaban cuánto recibían y cuanto gastaban o invertían en las campañas.

de financiamiento político (especialmente de las campañas electorales) aún se observa débil. Muchas de estas debilidades ponen en riesgo la competencia electoral. Al mismo tiempo la ausencia de acciones oportunas de la justicia hace tambalear el andamiaje institucional del control del financiamiento de los partidos políticos.

En relación a la normativa existente, veo como un punto débil la ausencia de sanciones a los candidatos. La normativa vigente incluye sanciones económicas para los partidos, como no recibir futuros aportes del Estado, y sanciones para las autoridades partidarias. Si un partido financió ilegalmente su campaña, por ejemplo utilizando mayores recursos a los permitidos para llegar a los ciudadanos, solamente es castigado económicamente. Nada se incluye sobre castigar a los candidatos o incluso que se pierda la representación obtenida.

Por otro lado, los avances realizados por la Cámara Nacional Electoral en materia de control del financiamiento partidario, no encuentran relación con la lentitud, o casi inexistencia de sanciones a los partidos políticos por parte de la Justicia Federal con Competencia Electoral. Al momento de escribir estas líneas, a un mes de las elecciones primarias presidenciales, no se conoce el resultado del análisis de los informes de campaña del partido ganador de la elección presidencial anterior. Sin embargo como se mencionó anteriormente los avances desde el año 2002 hasta la actualidad son muy relevantes.

Otro de los grandes problemas que tiene nuestro sistema es la ausencia de voluntad política para generar mayor equidad en la competencia. Un claro ejemplo de esto es la llamada reforma política de 2009 que “olvidó” regular la distribución de pauta publicitaria durante los procesos electorales. La reforma prohíbe la compra de publicidad en radio y televisión por parte de los partidos políticos, dejando en manos del gobierno la compra y distribución de esos espacios. En principio no habría mayor inconveniente a no ser por la práctica constante y en ascenso de realizar publicidad estatal con claros motivos electorales. Entonces nos encontramos con partidos políticos con espacios restringidos, pero partidos y candidatos oficiales con acceso desmedido a la propaganda política. Respecto al carácter federal y la simultaneidad de las elecciones nacionales y provinciales, el vacío legal en materia de financiamiento político genera dificultades para el control por parte de la justicia. Muchas veces no se sabe si determinada inversión publicitaria o acto partidario fue financiado por el partido nacional o el provincial. Esto crea dificultades para la justicia a la hora de controlar los gastos de los partidos. En ese sentido es muy importante que las provincias avancen en materia de financiamiento partidario.

Hay dos posibles caminos a tomar respecto a los órganos de control. Antes de describir las posibilidades me parece importante resaltar la necesidad de quitar de la órbita del Ministerio del Interior toda función que tenga que ver con la organización de las elecciones. Específicamente la Dirección Nacional Electoral no debería depender del Poder Ejecutivo.

El primer camino posible a tomar es la creación de un órgano independiente al estilo Instituto Federal Electoral de México<sup>7</sup>. Es básicamente un organismo autónomo que

---

7. [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)

cumpla con la función de organizar todo el proceso electoral. Y entre sus especificaciones respecto al financiamiento partidario, debería establecer procedimientos, distribuir espacios de publicidad, repartir los fondos públicos, entre otros.

La otra posibilidad es la puesta en funcionamiento de juzgados electorales específicos que tengan a su cargo la organización de los procesos electorales y específicamente el control del financiamiento de los partidos y campañas al mismo tiempo que la facultad para sancionar a quienes no cumplan con las normativas vigentes.

Lo que se busca con ambos caminos es eliminar cualquier tipo de injerencia política en los procesos electorales

Los requisitos exigidos en materia de financiamiento político no son exigentes. Ese argumento es una excusa de los partidos que no quieren cumplir con la normativa. Hay topes para gastos, topes para recibir aportes, y principalmente la exigencia del registro de todos los movimientos. No parece algo que un contador no pueda administrar fácilmente. Incluso la Cámara Nacional Electoral facilita mucho el trabajo de los partidos al proveerles un software de fácil manejo para la rendición de cuentas. Indudablemente se requiere de un cambio de conducta muy fuerte. Pasar de cómo se financian los partidos y campañas en la actualidad a un sistema mucho más transparente. Para esto se necesitan nuevas prácticas y procedimientos. El tema es si los partidos están dispuestos a hacerlo, y mucho más importante que eso si “todos” los partidos están dispuestos a hacerlo. Si uno no lo hace corre con mucha ventaja sobre los demás.

## Hernán Charosky<sup>8</sup>

Más que elegir un sistema de financiamiento en particular, es necesario que establezcamos algunos principios para que sociedad civil y política compartan y defiendan, cualquiera sea el modo que luego las regulaciones los implementen.

**Transparencia:** queremos saber quién te banca.

Es necesario que los aportes de campaña y los gastos estén claramente identificados, que se pueda acceder a ellos con facilidad y se publiquen en formatos abiertos que permitan no sólo el acceso al dato, sino su compilación y visualización.

En cuanto a la claridad de la identificación, no sólo se trata de contar con los datos mínimos para identificar a los donantes y los gastos realizados, sino que esto se pueda hacer en cualquier momento, no sólo en los períodos legalmente establecidos como “de campaña”, de lo contrario, por ese hueco temporal se filtran movimientos financieros no registrados.

En cuanto a la accesibilidad de los datos, se debe contar con la posibilidad de realizar planillas en un formato abierto, que permita a los usuarios tomar los datos y darles la utilidad que crean conveniente, tales como gráficos o cruces con otras bases de datos. Esto es importante para generar conocimiento basado en los datos, por ejemplo, cruces entre información de donantes y datos sobre proveedores del Estado, o entre proveedores de publicidad de campaña y de publicidad oficial. Una clara regulación de la publicidad oficial a nivel nacional y también de las provincias es imprescindible para reducir las inequidades en este campo. Se requiere de regulación de contenidos publicitarios y topes de gastos en períodos electorales, planificaciones anuales, argumentos razonables para las decisiones de gasto, y, sobre todo, acceso a la información en formato abierto.

**Equidad:** las asimetrías de la publicidad oficial en año electoral

Cualquier esquema que se impulse tiene que equilibrar las herramientas de acceso a recursos de los competidores. En este momento, la mayor asimetría ocurre en relación al uso de publicidad oficial por parte de candidatos y partidos que gobiernan frente a los limitados recursos de los competidores de oposición. La prohibición de la compra de espacios audiovisuales completa este cuadro. La asimetría ocurre en todos los niveles de gobierno, pero es especialmente preocupante a nivel nacional, con un gasto superior a los mil millones de pesos y el manejo de recursos estratégicos de comunicación como el programa Fútbol para Todos.

El cuadro resulta aún más grave cuando la discrecionalidad en el manejo de estos fondos permite la creación y manutención de medios de comunicación acomodados a las necesidades editoriales de los gobiernos. Tanto en períodos electorales como fuera de ellos, esto produce una distorsión en la comunicación y en el debate público.

---

8. Director Ejecutivo de Poder Ciudadano. Agradezco la colaboración de Facundo Galván y María Belén Cañas.

El control ciudadano de este gasto es un balance importante para inhibir conductas abusivas que producen inequidad. Por ese motivo, desde Poder Ciudadano hemos puesto en marcha la campaña #quientebanca ([quientebanca.org](http://quientebanca.org)), a fin de abrir canales de acceso a información y monitoreo social de las campañas. Allí se encuentra información a través de bases de datos de financiamiento de campaña (que existe desde 2009 alojada en la dirección [dineroypolitica.org](http://dineroypolitica.org)), de publicidad oficial y de documentación de campañas publicitarias. El uso de la información allí disponible por parte de periodistas, académicos y activistas, y la participación en la iniciativa son pasos para la movilización ciudadana.

**Primacía de la ley:** ¿alguien vio algún sancionado?

Las leyes electorales y de partidos prevén sanciones específicas para las violaciones a las normas de financiamiento. Falta o manipulación en la entrega de información y documentación, uso de testafierros, desvíos de fondos relacionados con programas públicos son fenómenos que se han registrado en diversos escándalos (el más famoso, el de la “mafia” de los medicamentos), sin que hayan tenido un correlato de sanción. Más allá del engorro y la politización de las investigaciones penales por corrupción, los jueces electorales muchas veces tienen la oportunidad de aplicar sanciones y no lo hacen. El efecto de esta inacción es que para los actores políticos el riesgo de la violación de deberes es nulo.

Por este motivo, es crucial que las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos estemos pendientes tanto de la acción de la justicia en estos temas, como del control de las instancias jerárquicas y del Consejo de la Magistratura respecto del trabajo de los jueces electorales de primera instancia. Es necesario monitorear el trabajo y exigir resultados para que las normas de financiamiento de campaña no sean una mera decoración legal.

Como se afirmaba en el primer punto, es posible afirmar que ciertos rasgos del financiamiento político en el país deben ser mejorados y profundizados para un efectivo cumplimiento del sistema. La ley 26.571, de Reforma Política, ha introducido grandes cambios a la ley de financiamiento de los partidos políticos, ley número 26.215, los cuales veremos implementados por primera vez con las elecciones de este año.

Las dos novedades que introdujo la Reforma Política en el financiamiento partidario son, por un lado, la prohibición de contratación de espacios publicitarios en medios audiovisuales por parte de los partidos políticos en el período en que dura la campaña, y por otro, la prohibición de la realización de donaciones por parte de las personas jurídicas a los partidos en período –también– de campaña electoral. En cuanto al primer punto, la tarea desde la sociedad civil es la de controlar que el reparto de los espacios se realice con equidad desde la órbita del Estado, y que sean atendidos los reclamos de los partidos en el caso en que se observe alguna irregularidad que atente contra la equidad en la contienda. De todas maneras, lo que se señaló anteriormente sobre el uso indiscriminado de la publicidad oficial, por sobre todo en período electoral, afecta visiblemente la equidad y el acceso de los partidos a su visibilidad. Por lo tanto, una política de financiamiento adecuada no puede dejar de complementarse con una ley clara y exigente en cuanto a la regulación de la publicidad oficial. En cuanto al segundo punto, el cual representa ciertamente un avance en la democratización del sistema político, habría que prestar atención a cómo se realizan las donaciones en la realidad (ya que una persona física puede estar aportando desde una



empresa por ejemplo), y efectuar un control adecuado, a partir del conocimiento público de los ingresos y los gastos de todos los partidos de nivel nacional y distrital.

Antes de la sanción de la ley de financiamiento de los partidos políticos, número 25.600, sancionada en 2002- y la nueva ley que la ha reemplazado en 2007 –la número 26.215, tanto la Cámara Nacional Electoral como las distintas voces emergentes de la sociedad civil calificaban como verdaderamente precario y deficitario el sistema previamente vigente. Según el fallo de la Cámara Nacional Electoral 3010/02, el sistema previamente vigente se caracterizaba “por la inexistencia de limitación alguna a las contribuciones privadas o a los costos relacionados con las campañas electorales llevadas a cabo por las agrupaciones políticas reconocidas en el orden distrital o nacional.”. Este hecho ciertamente generaba inequidad en la contienda electoral, ya que ciertos partidos se veían sistemáticamente beneficiados y a veces controlados por personas físicas y jurídicas.

La sanción de la ley 26.215, junto con las modificatorias a las que se vio expuesta luego de la Reforma Política, ley número 26.571, significó un avance en materia de control, equidad entre los partidos, y transparencia al establecer las pautas por las cuales los partidos pueden recibir contribuciones tanto en período electoral como en su período ordinario de funcionamiento. Una medida relevante ha sido la prohibición por parte de personas jurídicas de realizar donaciones en el período de campaña electoral. Este artículo, que va en consonancia con lo dicho anteriormente, debe ser sin embargo analizado en profundidad en cuanto a su implementación, ya que las empresas podrían realizar donaciones a través de personas físicas sin ningún tipo de problema.

Otra limitación que aparece es la de los informes, y las diversas instancias de control. Si bien los partidos políticos están obligados por medio de la ley de financiamiento a entregar un informe previo de campaña y otro posterior, lo cierto es que los controles no son suficientes, ya que el Cuerpo de Auditores Contadores de la Cámara Nacional Electoral (en total siete) no alcanza a auditar de manera expedita los informes de la gran cantidad de partidos existentes a nivel nacional y distrital. Lo mismo sucede con los balances partidarios anuales presentados por los partidos, los cuales se encuentran la mayoría en trámite desde las elecciones de 2007 y 2009, encontrándose la base de datos de aquellos totalmente desactualizada. En este punto se puede afirmar entonces que hace falta un fortalecimiento del sistema de control y de sanciones, para que en la práctica los partidos realicen sus informes y reciban una devolución en tiempos coherentes, junto con la aprobación o la sanción que aquellos puedan derivar.

Actualmente, no son realizables las previsiones de la ley con los órganos de control vigentes. Los requisitos establecidos para los partidos son razonables, sin embargo, el régimen de control tanto de los balances partidarios anuales como de los informes de campaña es deficiente. Además, el régimen de multas por el incumplimiento de las exigencias existentes no llega a obligar con suficiente fuerza a los partidos a llevar un régimen de cuentas transparente. El artículo 67 de la Ley de Financiamiento de Partidos Políticos expresa que el incumplimiento en tiempo y forma de la presentación del ejercicio contable anual, los estados contables anuales y los informes finales de campaña “facultará al juez a aplicar una multa por presentación extemporánea equivalente al **cero coma dos por ciento (0,2%)**, por cada día de demora del total de fondos públicos que le correspondieren a la agrupación política en la próxima distribución del fondo partidario permanente”.

