ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Ferreira Rubio, Delia M.

Working Paper

El control del financiamiento de los partidos en Argentina: ¿Qué cambió con la nueva ley?

Serie Documentos de Trabajo, No. 292

Provided in Cooperation with:
University of CEMA, Buenos Aires

Suggested Citation: Ferreira Rubio, Delia M. (2005) : El control del financiamiento de los partidos en Argentina: ¿Qué cambió con la nueva ley?, Serie Documentos de Trabajo, No. 292, Universidad del Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (UCEMA), Buenos Aires

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/84192

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Universidad del CEMA
www.ucema.edu.ar/publicaciones

Serie Documentos de Trabajo N° 292
Área Ciencia Política, Junio 2005

El control del financiamiento de los partidos en Argentina ¿Qué cambió con la nueva ley?

Por

Delia M. Ferreira Rubio*

Abstract

En el presente documento analizamos los alcances, limitaciones y consecuencias de la nueva ley de financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales (Ley 25.600). Para ello, nos preguntamos cuáles son las características principales del sistema legal vigente en Argentina en materia de financiamiento de partidos y campañas. Luego formulamos un balance provisorio de la experiencia de aplicación de estas nuevas normas con motivo de la elección presidencial del 2003. Por último, partiendo del supuesto de que la transparencia opera como principio rector e informador de la tarea de control y supervisión del financiamiento de la política formulamos algunas sugerencias sobre reformas a introducir en el sistema de control y supervisión.

* Doctora en Derecho, Universidad Complutense de Madrid. Profesora de la Universidad del CEMA - Argentina. (deliaferreira@arnet.com.ar)

NOTA: Las opiniones presentadas en este trabajo pertenecen al autor y no necesariamente reflejan las de la Universidad del CEMA.

I. Introducción

Con el telón de fondo de una de las crisis políticas más importantes de la recuperada democracia argentina, y cuando el sentir de la sociedad hacia los políticos se reflejaba fielmente en el lema "*¡Qué se vayan todos!*", a mediados de 2002 el Congreso sancionó la nueva ley de financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales -Ley 25.600-[1].

Los reclamos que la sociedad planteaba entonces se centraban en dos puntos: a) la necesidad de transparentar el origen y destino de los fondos que recibían los partidos y los dirigentes, y b) la exigencia de disminuir el gasto político, en el marco de una crisis económica generalizada. Estos reclamos se vinculan con la percepción de que el financiamiento de la política encubre actos corruptos; la compra de favores futuros, de decisiones gubernamentales o de cargos en las listas; el enriquecimiento ilícito de los funcionarios; el clientelismo; la malversación o desvío de fondos públicos; la utilización con fines proselitistas de partidas de gastos reservados, entre otras conductas disvaliosas, ilegítimas o claramente ilegales.

Como frente a muchos otros problemas, la opinión pública argentina identificó el establecimiento de reglas estrictas y sanciones graves, como el eje de la solución. Las normas jurídicas son necesarias, pero no pasan de ser incentivos para la conducta de los actores políticos, que no garantizan por sí solas ni la honestidad, ni la transparencia y que -por cierto- tampoco pueden impedir que haya canales ocultos de vinculación entre el dinero y la política. En efecto, de poco servirán las leyes en una sociedad caracterizada por el desconocimiento del valor de las normas y las instituciones y por el incumplimiento generalizado de las más elementales reglas jurídicas.

La exagerada confianza en el poder de las normas pierde de vista que la corrupción, la deshonestidad y la deslegitimación de la democracia son problemas culturales que exceden a la dirigencia política. Es menester tener presente que los políticos no son seres extraterrestres, provenientes de un planeta llamado *Korrupton*, que invaden la Tierra causando estragos. Los políticos son, en cada país, miembros de la sociedad; se han formado en ella; se han educado y han trabajado en ella; son nuestros compañeros, socios, jefes, empleados o vecinos; como en todo grupo humano, los hay buenos y malos; probos y deshonestos; trabajadores y vagos; inteligentes y tontos. La sociedad debe ser consciente de que la corrupción es un problema de raíces culturales, cuya solución exige la reconstrucción de consensos éticos básicos[2].

---

[1] El texto completo de la ley puede consultarse en el sitio del Ministerio del Interior: www.mininterior.gov.ar

[2] **Ferreira Rubio, D.:** *"La nueva ley argentina de financiamiento de los partidos: mucho ruido y menos nueces que antes"*, en **Caetano, G. y otros:** ***Dinero y Política. El financiamiento de los***

A nuestro juicio, la transparencia es el objetivo central en materia de regulación de la relación entre dinero y política. Aumentar el acceso a la información por parte de los ciudadanos sobre el flujo de dinero que alimenta la actividad política permite que el voto se transforme en un verdadero consentimiento informado[3]. Conocer el origen y destino de los fondos de los partidos y de los candidatos le brinda al elector elementos de juicio para formar su opinión sobre los candidatos y para valorar la gestión de gobierno. La transparencia opera como principio rector e informador de la tarea de control y supervisión del financiamiento de la política.

Veremos a continuación cuáles son las características principales del sistema legal vigente en Argentina en materia de financiamiento de partidos y campañas y formularemos un balance provisorio de la experiencia de aplicación de estas nuevas normas con motivo de la elección presidencial de 2003. Para terminar formularemos algunas sugerencias sobre reformas a introducir en el sistema de control y supervisión.

II. El sistema previsto en la nueva ley

Argentina contaba con leyes sobre algunos aspectos del financiamiento de los partidos y las campañas electorales desde la década del cincuenta. En 2002 existía un conjunto de normas disperso en leyes, decretos y resoluciones que regulaban el financiamiento de los partidos, tanto en períodos electorales como no electorales[4].

Con consonancia con el reclamo de la ciudadanía, las ONGs y la prensa, la estrategia normativa elegida en 2002 fue la de limitar: limitar la duración de las campañas; limitar el monto de las donaciones; limitar los gastos autorizados de los partidos; limitar la utilización de los medios televisivos con fines proselitistas,etc. Esta estrategia normativa tiene que ver con la confianza en el poder de las normas para, por sí solas, modificar la realidad. Esta confianza es a nuestro juicio excesiva, sobre todo si -como veremos- estos límites en muchos casos son irrazonables y en todos los casos son de muy difícil control por los mecanismos previstos en la propia ley. Otra razón para la adopción de la estrategia normativa basada en la imposición de límites reside en su atractivo comunicacional: el mensaje puede transmitirse con sencillez y resulta fácilmente accesible a la ciudadanía. Además este tipo de regulación se presenta como una autorrestricción

---

***partidos en la democracia*,** Goethe Institut - OEA/UPD - Instituto de Ciencia Política, Montevideo, 2002.

[3] **Ferreira Rubio, D.:** "*El control del financiamiento de la política*"**,** en **Escenarios Alternativos**, N° 4, Bs. As., 1998.

[4] Al respecto ver: **Ferreira Rubio, D. (comp.):** ***Financiamiento de Partidos Políticos*,** Fundación K.Adenauer-Ciedla, Bs. As., 1997.

que los políticos se imponen a sí mismos -lo cual era bien recibido en el contexto de crisis que se vivía por entonces en Argentina-.

¿Cuáles son las características principales del sistema establecido por la Ley 25.600?

a) Sistema mixto: aportes públicos y privados

La reforma constitucional de 1994 estableció como obligación del Estado el contribuir al sostenimiento de las actividades de los partidos y a la formación de sus dirigentes (art. 38 CN). Quedó así zanjada la discusión sobre la posibilidad de que los partidos se financiaran sólo con aportes privados. La ley 25.600 mantiene un sistema de financiamiento de partidos y campañas mixto, en el que se combinan los aportes y franquicias públicos y las donaciones privadas.

El establecimiento de un sistema mixto no fue pacífico ya que algunos sectores propiciaban que se prohibieran por completo los aportes privados, estableciéndose un régimen de financiamiento exclusivamente público. A nuestro juicio, este tipo de prohibiciones legales genera dos fenómenos negativos para la transparencia y legitimidad del sistema. Por una parte, los partidos políticos se transforman en especies de apéndices burocráticos del Estado que dependen del presupuesto público. Por otro lado, las prohibiciones generan incentivos para que el dinero privado -que siempre está disponible e interesado, para bien o para mal, en la política- se canalice por vías cada vez más oscuras o se encubra mediante subterfugios legales. En definitiva, esas prohibiciones tajantes no evitan la relación e influencia que pretenden evitar, y hacen imposible, o dificultan notablemente, la transparencia sobre el origen y destino de los fondos.

La transparencia en materia de financiamiento de la política no se satisface con la publicidad de abultados listados de nombres y cifras. La transparencia como valor democrático y republicano no es sinónimo de mera divulgación de cualquier dato, sino de la publicidad de los datos relevantes para facilitar el análisis y la valoración de las políticas, las decisiones y las conductas de los gobernantes, en tanto representantes. Un ejemplo de lo que sucede cuando prima el afán limitacionista por sobre el objetivo de la transparencia lo ofrece la normativa que rige a los partidos políticos locales en la Capital Federal. En efecto, la Ley 268 de la Ciudad de Buenos Aires dispone que las personas jurídicas no pueden hacer aportes a los partidos. Los aportes se canalizan entonces a través de personas físicas, más o menos desconocidas. Los registros informan los nombres de estos donantes. Pero cuando el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires compra insumos, otorga concesiones, realiza licitaciones, etc., los nombres que aparecen son los de las empresas y la conexión entre unos nombres y otros no siempre es fácil. Antes bien, si hay algún interés espurio de por medio, la elección de los intermediarios es suficientemente cuidadosa para que no se pueda establecer ninguna conexión. Resultado: registro de datos irrelevantes y transparencia cero.

b) Los aportes públicos

1. Aporte ordinario para el desenvolvimiento institucional

La ley prevé que habrá un aporte anual que se otorgará a todos los partidos reconocidos, para el desenvolvimiento institucional y la formación y capacitación política. La ley ha definido el desenvolvimiento institucional como "todo lo relacionado con la actualización, sistematización y divulgación, tanto a nivel nacional cuanto internacional, de la doctrina y principios básicos, económicos y sociales" del partido y "todo lo referido a su funcionamiento político y administrativo". Lo cierto es que la definición resulta irrelevante ya que, salvo la obligación de destinar parte de estos fondos a la formación de dirigentes, no hay ninguna restricción en cuanto al uso que debe dárseles. Nada impide, por ejemplo, que un partido ahorre estos fondos para usarlos en la campaña electoral. En la práctica, estos fondos irán -por lo general- a pagar los gastos de personal e infraestructura del partido.

El monto de los fondos disponibles en este concepto será establecido en el Presupuesto General de la Nación correspondiente a cada año y se distribuirá de la siguiente forma:

- del monto total del fondo, se asignará 20% al Ministerio del Interior -organismo encargado de la administración de los fondos públicos- para el otorgamiento de franquicias en radio y TV; para cubrir el aporte a los partidos que fueran reconocidos durante el año y después de que se haya hecho la distribución , y para otorgar un aporte de campaña a los partidos que no tengan referencia electoral anterior.
- del monto restante, 20% se reparte en forma igualitaria y 80%, en proporción a los votos obtenidos en la última elección de diputados nacionales. Los partidos que no hayan participado de la esta última elección sólo tendrán derecho a recibir lo que les corresponda del 20% de reparto igualitario.

Cada partido debe dedicar a la capacitación política el 20% de lo que reciba por este aporte.

Una de las innovaciones de la ley es la vinculación del otorgamiento de los fondos públicos al cumplimiento de ciertas obligaciones de rendición de cuentas por parte de los partidos. Así, se dispone, por ejemplo que el pago de este aporte sólo se hará efectivo si el partido ha cumplido en tiempo y forma con la presentación de la documentación contable correspondiente al ejercicio anterior ante la justicia federal con competencia electoral.

2. Aporte extraordinario de campaña

El aporte para contribuir a los gastos de campaña se distribuye sólo entre los partidos y alianzas que oficialicen candidaturas y se hace efectivo dentro de los 10 días siguientes a la fecha límite para dicha oficialización. El monto a distribuir

se fija en el Presupuesto General correspondiente al año en que deban celebrarse elecciones nacionales y se distribuye de la siguiente forma:

- del monto total del fondo, se asigna 10% al Ministerio del Interior para el otorgamiento de un aporte para la impresión de las boletas y para pagar la compensación a las autoridades de mesa el día del comicio.
- del monto restante, 30% se distribuye en forma igualitaria y 70% en proporción a los votos obtenidos en la última elección de diputados nacionales. En este caso, a diferencia del aporte anual, participan del reparto de este 70% todos los partidos que oficialicen candidaturas aunque no hayan participado en la última elección de diputados nacionales. A estos partidos se les adelanta un monto, con los avales necesarios, a resultas de los votos que obtengan en la elección en curso.

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.

El partido que retire sus candidatos y no se presente a la elección deberá devolver el monto recibido en concepto del aporte público para campaña dentro del plazo de 60 días siguientes a la fecha de la elección. Si el partido no devuelve los fondos pierde el derecho a recibir fondos públicos por cualquier concepto por un plazo de hasta 4 años y 2 elecciones..

3. Franquicias en los medios de comunicación. La nueva ley mantiene las franquicias en radio y televisión que son espacios cedidos gratuitamente por el Estado a los partidos. Estos espacios destinados a la difusión de los mensajes de campaña se distribuirán en forma igualitaria entre los partidos que oficialicen candidaturas.

La Cámara de Diputados había incluido en la ley la prohibición absoluta para los partidos de contratar otros espacios en estos medios. Pero finalmente el Senado insistió en el texto original y se eliminó esta prohibición. En general se atribuye a los costos en televisión, el imparable aumento de los costos de campaña y, por ello, muchos proponen este tipo de prohibición. A nuestro juicio, la prohibición de contratación de espacios pagados para propaganda electoral en los medios de comunicación roza peligrosamente el principio constitucional de libertad de expresión y difusión de las ideas por la prensa. Por otra parte, desde el punto de vista práctico, creemos que este tipo de prohibición generará formas encubiertas de compra de espacios por parte de los partidos o de terceros, en los noticieros o en otro tipo de programa. Finalmente, no parece sensato que la sociedad se prive de la posibilidad de difusión que permite un medio masivo de comunicación.

4. Aporte para la impresión de boletas electorales. El sistema electoral argentino es de boleta múltiple, es decir, cada partido o alianza que oficializa candidatura debe imprimir y proporcionar las boletas para las mesas electorales. El costo de la impresión es un importante componente del presupuesto de campaña, sobre todo para los partidos más chicos. La ley mantiene un aporte para contribuir a solventar el gasto de impresión de las boletas. El monto a distribuir surgirá de los fondos asignados al Ministerio del Interior -como vimos al referirnos al aporte para campaña- y se repartirá de la misma forma y en la misma proporción que las previstas para el aporte extraordinario de campaña.

c) Los aportes privados

La ley prevé un doble mecanismo de para los aportes privados; éstos pueden realizarse directamente a los partidos o al Fondo Partidario Permanente. Sólo gozan de beneficios impositivos las donaciones al Fondo Partidario Permanente que se distribuyen entre todos los partidos, conforme a las reglas mencionadas para los aportes públicos.

La nueva ley establece que quedan prohibidas las donaciones anónimas y aclara que no podrá imponerse el cargo de no divulgación de la identidad del donante. Se eliminó también la posibilidad de no identificar el origen de las donaciones cuando la recolección se haya efectuado a través de colectas públicas. Esto representa un importante avance de la ley en pos de la transparencia sobre el origen de los fondos.

La ley 25.600 establece claramente, siguiendo los parámetros de la ley anterior, quiénes no pueden hacer aportes. Los partidos o candidatos no podrán recibir donaciones de:

a) entidades estatales, centralizadas o descentralizadas

b) empresas concesionarias del Estado

c) personas o empresas que exploten juegos de azar

d) personas físicas o jurídicas extranjeras que no tengan domicilio o residencia en el país

e) gobiernos o entidades públicas extranjeras[5]

f) personas que hubieran sido obligadas a aportar por sus superiores jerárquicos

g) asociaciones sindicales, patronales y profesionales.

Una novedad introducida por la ley es el establecimiento de límites al monto de los aportes privados. Estos límites se establecen por persona, por partido, por año y por distrito. Cada partido no puede recibir de una persona física, por año, por distrito, donaciones superiores al 0,5% del total de gastos de campaña autorizados. En el caso de las donaciones de personas jurídicas, el límite es del 1%. Por otra parte, se establece también un límite general a los aportes privados

[5] Ver Fe de Erratas de la ley 25.600, en el Boletín Oficial del 11 de setiembre de 2002.

directos que, por año, por distrito y por partido no podrán ser superiores a la diferencia entre el aporte público y el gasto de campaña autorizado. En este punto surgirán algunos problemas de interpretación ya que los límites a los aportes son anuales, pero los límites a los gastos de campaña se establecen sólo para los años electorales. Entendemos que, dado que el espíritu de la ley es el de restringir los aportes, en los años no electorales se deberá usar como límite de referencia el fijado para los gastos de campaña del año inmediato anterior. Si se intepretara que el límite en cuanto al monto se refiere sólo a los aportes para la campaña -año en que hay un límite de gastos de referencia- se consagraría una forma muy fácil de violar el espíritu de la ley, evitando la aplicación de límites al monto de los aportes en los años no electorales.

La ley ha previsto que esos límites se aplican al total de fondos que pueden recibir los partidos y sus candidatos en conjunto, los que deberán canalizarse a través de una cuenta única bancaria.

d) Los límites a los gastos de campaña

La idea de imponer límites también se pone de manifiesto en cuanto a los gastos de campaña autorizados. La ley autoriza en conjunto a cada partido, sus candidatos y los terceros que hagan campaña en su favor a gastar en la campaña, por distrito, para las elecciones legislativas $ 1 por cada elector empadronado. Para la elección presidencial, también por partido y por distrito se autorizan gastos hasta un tope de $ 1 por cada elector empadronado. Los topes se acumulan en caso de elecciones simultáneas para ambas categorías de cargos. Para la segunda vuelta de una elección presidencial, el límite de gasto por partido por distrito es de $ 0,30 por elector empadronado. Todas estas cifras, por supuesto, han quedado desfasadas luego de la devaluación de enero de 2002.

Para evitar que en los distritos menos poblados, la cifra resultante sea irrisoria, la ley dispone que a los fines de determinar el límite de gastos de campaña, se entenderá que ningún distrito tiene menos de 500.000 empadronados. Así, por ejemplo, un partido podrá gastar en la Capital Federal, para la campaña legislativa hasta $ 2.572.268 (lo que equivale a aprox. U$S 857.000); en la Provincia de Buenos Aires, el límite será de $ 9.248.915 (aprox. U$S 3.082.000); en la Provincia de Santa Cruz, con 121.076 empadronados, podrá gastar hasta $ 500.000 (aprox. U$S 166.000).

e) Los mecanismos de control y transparencia

Entre los mecanismos de transparencia, la ley introduce la obligación de centralizar el movimiento de fondos a través de una cuenta bancaria única por distrito y otra en el orden nacional para el financiamiento ordinario de los partidos y una cuenta especial para el manejo de los fondos de campaña. En la práctica, no parece que la realidad haya cambiado mucho con la nueva norma. En efecto, de

todos los partidos que participaron en la elección presidencial sólo el 60,46% cumplió con la obligación de abrir esa cuenta única para los gastos de campaña[6].

La ley impone a los partidos la obligación de presentar un balance anual al final de cada ejercicio. Estos balances anuales, según la ley anterior, se publicaban en el Boletín Oficial de la Nación. La ley 25.600 en el texto sancionado por el Congreso, establecía la obligación de la publicación en el Boletín Oficial y también en un diario de circulación nacional. Lamentablemente, el Poder Ejecutivo vetó éstas como otras normas relacionadas con el control y publicidad de las cuentas de los partidos.

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. Este informe deberá publicarse en un diario de circulación nacional en la semana previa a la elección. Sesenta días después de finalizada la elección, deberán presentarse los balances de campaña definitivos. Las normas previstas por el Congreso sobre la publicación de estos balances fueron vetadas por el Poder Ejecutivo.

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.

III. El estreno de la ley: la campaña presidencial de 2003

El objetivo central de la regulación en materia de financiamiento de la política debe ser la búsqueda de la mayor transparencia posible. La transparencia permitirá que el voto se convierta en un consentimiento informado, ya que los ciudadanos podrán conocer quién está detrás de cada candidato lo que nos permitirá valorar la coherencia de los discursos y entender el porqué de algunas decisiones. Para que las leyes que regulan el financiamiento de la política contribuyan a aumentar la transparencia es indispensable que sean razonables y que la sociedad cuente con los mecanismos adecuados para lograr su aplicación y eficacia. Sin estas condiciones, las leyes no serán más que letra muerta.

[6] **CORCUERA, S.:** *"Evaluación de los procesos electorales recientes 2002/2003 y de la primera aplicación de la ley 25.600"*, en **www.observatorioelectoral.org**

La labor realizada, en Argentina, por el órgano de control a partir de la sanción de la nueva ley ha sido determinante para mejorar el grado de transparencia y control existente. En particular es de destacar que la Cámara Electoral ha constituido un cuerpo de auditores-contadores para revisar los informes presentados por los partidos; ha elaborado un Manual y un Modelo Uniforme de Rendición de Cuentas[7] y ha solicitado informes a los medios de comunicación sobre facturación y tarifas aplicadas a los partidos políticos.

¿Qué efectos produjo en materia de transparencia la aplicación del nuevo régimen legal en ocasión de la elección presidencial de 2003? La ley 25.600 establece una serie de recaudos para facilitar el acceso a la información por parte de los ciudadanos. Uno de ellos es la obligación de los partidos de dar a conocer 10 días antes de la celebración de la elección, un balance provisorio de campaña que incluya "un informe detallado de los aportes públicos y privados recibidos, con indicación de origen y monto, así como de los gastos incurridos, con motivo de la campaña electoral, con indicación de los ingresos y egresos que estén previstos hasta la finalización de la misma".

La información estuvo disponible en Internet por iniciativa de la Cámara Nacional Electoral que facilitó a los partidos su propia página para difundir los informes. De los partidos que compitieron en la elección presidencial de 2003 presentaron el informe previo al comicio sólo el 28,76% y de esos sólo el 27,3% lo hizo en el plazo legal[8]. Particularmente llamativo fue el informe presentado antes de la elección por la Alianza Frente para la Victoria que llevaba como candidato al actual presidente; según dicho informe, la campaña de Kirchner en los primeros 80 días (recordemos que el total de campaña son 90 días) había insumido la suma de U$ 1, correspondiente al costo de apertura de la cuenta bancaria única y había recibido el aporte equivalente a U$ 160, proveniente de 2 aportantes: el responsable económico y el responsable político de la campaña. El informe, que cumplía con las formalidades de la ley, fue una muestra del desprecio hacia las normas jurídicas y hacia el derecho de los ciudadanos a tener información veraz sobre el manejo de fondos de la campaña. Bastaba haber visto la televisión durante el plazo de campaña para saber que esas cifras no se ajustaban a la realidad. La Justicia intimó a las autoridades de la alianza a presentar un informe adecuado que finalmente llegó, pero tarde.

El siguiente cuadro indica los ingresos y gastos reportados en este informe preliminar por las agrupaciones políticas que resultaron 1° a 5° en la primera vuelta de la elección presidencial celebrada el 27 de abril de 2003.

---

[7] Ver Cámara Nacional Electoral: en especial, Acordada 2/03. Puede consultarse en la página de la Cámara en www.pjn.gov.ar y en el página del Ministerio del Interior: www.mininterior.gov.ar

[8] Ver **Corcuera, S.:** *"Evaluación..."* cit.

Informe sobre ingresos y gastos de campaña, 10 días antes de la elección

Partido/Alianza y candidato	Ingresos percibidos	Gastos efectuados
Frente por la Lealtad Carlos Menem	$ 428.500	$ 405.848
Frente para la Victoria Néstor Kirchner	$ 500	$ 3
Recrear Ricardo López Murphy	$ 693.803	$ 1.131.538
Frente Movimiento Popular Adolfo Rodríguez Saa	$ 953.884	$ 604.778
ARI Elisa Carrió	$ 248.131	$ 279.207

En cuanto a los balances finales de campaña que deben presentarse 60 días después de la elección, sólo el 30,07% de los partidos que compitieron presentaron en tiempo y forma la rendición de cuentas[9]. En el informe previo, las agrupaciones políticas deben estimar el total de ingresos y gastos que verificarán hasta el final de la campaña. Resulta interesante la comparación entre las cifras estimadas en el informe previo y las reportadas en la rendición de cuentas final, lo que por lo menos pone en duda la capacidad de algunos partidos para efectuar un presupuesto de campaña.

[9] Idem

Ingresos y gastos totales estimados en el Informe Previo a la Elección y reportados en la Rendición de Cuentas final

Partido/Alianza Candidato	Total Ingresos Estimado	Total Ingresos Final	Total Gastos Estimado	Total Gastos Final
Frente por la Lealtad Carlos Menem	$ 7.397.500	$ 1.129.333	$ 7.374.848	$ 1.129.333
Frente para la Victoria Néstor Kirchner	$ 794.833	$ 2.858.737	$ 794.833	$ 2.654.300
Recrear Ricardo López Murphy	$ 4.299.803	$ 2.544.170	$ 4.037.538	$ 3.499.529
FrenteMovimiento Popular Adolfo Rodríguez Saa	$ 1.701.909	$ 1.629.967	$ 1.701.778	$ 1.629.967
ARI Elisa Carrió	$ 645.131	$ 484.712	$ 414.707	$ 453.244

A casi 2 años de realizada la elección, el proceso de auditoría sigue su curso. Recientemente, el Ministerio Público solicitó al juez interviniente que intime a varios partidos y alianzas a brindar explicaciones sobre los incumplimientos detectados por los auditores contables. Recordemos que las nuevas normas imponen límites a los gastos de campaña autorizados y, según la información periodística[10], se han detectado incongruencias, por ejemplo, en materia de gastos de publicidad entre los montos declarados por los partidos y las contrataciones efectivamente comprobadas; en otros casos, no coinciden el monto de aportes declarados y el efectivamente acreditado, o falta la identificación de los aportantes como exige la ley.

A pesar del tiempo transcurrido desde la elección, es difícil saber cuánto costaron las campañas. Tanto en lo relativo a los fondos públicos, como a los fondos privados existe la percepción de que hay una realidad oculta. Los fondos de subsidio oficial para la campaña presidencial totalizaron el equivalente a U$ 4.200.000. Según los informes que los partidos presentaron antes de la elección, los aportes privados que invertirían sumarían aproximadamente U$ 5.200.000. Esa cifra sube considerablemente, aunque todavía no está consolidada, si se advierte la diferencia que hay entre los reportes previos a la elección y los definitivos que se presentan 60 días después del comicio. Para señalar algunos ejemplos: el Frente para la Victoria que llevó a la presidencia a Néstor Kirchner estimó -en el primer informe- que el costo total de su campaña rondaría los $ 800.000. El informe posterior refiere un gasto total de $ 2.860.000, de los cuales corresponde $ 1.560.000 al total de gastos en publicidad[11]. Sin embargo, en este rubro, un monitoreo independiente de Poder

[10] Ver **La Nación**, Buenos Aires 9 de octubre de 2004.
[11] Ver **Clarin**, Buenos Aires, 5 de abril de 2004.

Ciudadano detectó gastos correspondientes sólo a publicidad en TV, prensa escrita, radio y vía pública por $ 10.780.974[12].

La Justicia Federal con competencia electoral requirió, como parte del proceso de auditoría, informes a terceros sobre servicios prestados y facturados a los partidos políticos. Entre estos terceros se incluyó a proveedores, prestadores de servicios y medios de comunicación, entre otros. De la confrontación de la información producida por terceros y la aportada por las agrupaciones política surgirían diferencias sustanciales que habría que aclarar. En el caso del ex presidente Menem, el Frente por la Lealtad informó que tuvo donaciones por $ 1.130.000 y que los gastos totales fueron exactamente de esa cifra. Sin embargo, la auditoría realizada por el cuerpo de Peritos Contadores de la Cámara Nacional Electoral eleva esa cifra a $ 12.000.000[13]. Para el caso del Frente para la Victoria del Presidente Kirchner, el total de gastos reportado fue de $ 2.654.000 mientras los gastos detectados por los Auditores se elevarían a $ 6.081.590.

La ley establece, asimismo, que todos los sujetos que deben presentar algún tipo de informe al órgano de control (partidos, alianzas, Ministerio del Interior) deben simultáneamente poner dicha información en Internet. Una recorrida por la *web* permite el siguiente balance: el Ministerio del Interior, aunque con alguna demora, ha cumplido la obligación y tiene en su página la información sobre los aportes públicos a los partidos políticos, tanto en lo que se refiere a los aportes de campaña como a los aportes ordinarios. En cuanto a las agrupaciones políticas, algunas como el ARI -Alianza Afirmación para una República Igualitaria que lidera Elisa Carrió- ofrece la información debida y lo hace de una manera clara y de fácil acceso. La página del Movimiento Federal RECREAR el Crecimiento, que lidera Ricardo López Murphy, ofrece información parcial referida al distrito Provincia de Buenos Aires. En la página de la UCR -partido Radical- figura el balance correspondiente a las elecciones legislativas del 2003. Las páginas de internet de las alianzas electorales que nominaron a los tres candidatos peronistas -Kirchner, Menem y Rodríguez Saa- están inaccesibles, han caducado o figuran "en construcción".

A pesar de los esfuerzos de la Cámara Electoral Nacional a favor de la uniformidad de los balances, es notable la disparidad en la forma de presentación de la información contable por parte de los partidos y alianzas electorales. Esto se advierte no sólo en los pocos balances que figuran en Internet, sino también en las presentaciones efectuadas ante la Justicia. Si bien se trata de una cuestión instrumental, la uniformación de los balances tiende a facilitar la comprensión y

[12] Ver www.infocivica.org.ar Ver también: Transparency International: ***Global Corruption Report 2005***, PlutoPress, Londres, 2005, en especial Reporte sobre Argentina, elaborado por Laura Alonso para Poder Ciudadano, pp. 98-99.

[13] Ver **La Nación**, Buenos Aires, 3 de abril de 2004. Ver también: **La Nación** del 25 de marzo 2005 (nota de A. Ventura) y **Ambito Financiero,** del 24 de marzo de 2005 (nota de I. Zuleta).

comparación de la información que se brinda y, en este sentido, constituye una herramienta útil a la transparencia.

Uno de los aspectos positivos de la Ley 25.600 fue la eliminación del anonimato en los aportes privados a las campañas. Se corrigió, así, el "doble discurso" normativo que contenía la ley anterior que prohibía las donaciones anónimas, pero contemplaba dos excepciones que permitían, en los hechos, encubrir el origen de todas las donaciones: a) las colectas públicas y b) la imposición del secreto por parte de los aportantes. Para que la información sobre los aportantes pueda contribuir a la transparencia, como herramienta de control ciudadano, sería necesario hacerla más accesible. La tarea de revisión del origen de las donaciones supone una larga labor de investigación que podría facilitarse notablemente si se hiciera efectiva la obligación de poner la información en Internet. Esta obligación no se cumple con sólo volcar en la red la información, para después rápidamente retirarla. La información debe permanecer accesible.

IV. El camino por delante

La regulación del financiamiento de la política es un área legislativa que exige permanentes adaptaciones. A nuestro juicio, la ley 25.600 representó un importante paso adelante, aunque estamos lejos del ideal, como lo demuestra el estado de la información disponible a 18 meses de concluida la elección. La reiterada aplicación de la ley, seguramente, irá aceitando las herramientas y mecanismos previstos, sin perjuicio de lo cual creemos que habría que realizar algunos ajustes en las reglas aplicables para facilitar el control del cumplimiento de los parámetros legales y garantizar la transparencia y el acceso a la información.

A nuestro juicio, el siguiente paso consiste en reforzar el proceso de control. Si el control del financiamiento va a quedar en manos de la justicia, es indispensable dotar a la Cámara Nacional Electoral y los juzgados con competencia electoral de los distritos de la infraestructura y presupuesto adecuados. Con un exiguo cuerpo de peritos contables localizados en Capital Federal es imposible auditar en tiempo útil la cantidad de balances e informes que se presentan, o pretender verificar que las donaciones privadas no hayan excedido los topes establecidos por la ley.

Por otra parte, entendemos que, si la Justicia mantiene el control del financiamiento de los partidos es necesario readaptar las normas aplicables, para salir de la estricta lógica judicial (instancia de parte, interés legítimo, control cruzado del contencioso, apelaciones intermedias durante el proceso, etc.) y otorgar a la Cámara Nacional Electoral más allá de sus funciones de tribunal de segunda instancia, un perfil proactivo estructurado sobre la lógica de la auditoria,

la transparencia y la difusión. Es mucho lo que ha hecho la Cámara con las escasas herramientas normativas a su disposición, pero la consolidación de este sistema de control requiere instrumentos regulatorios adecuados.

Darle a la Cámara Nacional Electoral un perfil auditor proactivo permitiría reforzar su autonomía para llegar a acuerdos con otros organismos del Estado a efectos de intercambiar información. Asimismo -y siempre que se la dotara del presupuesto necesario- podría llevar a cabo, o contratar, investigaciones autónomas sobre diversos aspectos del financiamiento de la política: como por ejemplo, auditorías de medios de comunicación y publicidad. Otro aspecto que habría que reforzar es la autoridad del órgano de control para recabar información de terceros que considere útil a fin de tener un panorama completo del flujo de fondos.

Un aspecto fundamental en caso de instrumentarse estas modificaciones, sería la asignación a la Cámara de una función de difusión de la información no en crudo, sino elaborada y sistematizada para lograr el objetivo de la transparencia. En este sentido, sería indispensable organizar un mecanismo de difusión vía internet que permitiera centralizar la información dispersa como consecuencia de la estructura federal argentina. En efecto, en la actualidad quienes estamos interesados en acceder, por ejemplo, a los balances que los partidos han presentado, deberíamos presentarnos con patrocinio letrado en cada uno de los 24 juzgados federales con competencia electoral, para poder tener un panorama completo de la situación. Claramente esto incrementa el costo y dificulta el acceso a la información.

Habría que introducir en la ley la posibilidad de los ciudadanos de presentar observaciones a las rendiciones de cuentas de los partidos. La Cámara Nacional Electoral ha dado recientemente un paso importante al reconocer este derecho[14], a pesar de que el Presidente Duhalde había vetado la norma que lo consagraba. Es necesario consolidar este adelanto.

Es necesario también que se restablezca la obligatoriedad de publicación de los balances en el Boletín Oficial, un diario de circulación nacional y sobre todo en Internet. En este sentido, habrá que reparar el daño que el Presidente Duhalde asestó con su veto al texto aprobado por amplia mayoría en el Congreso de la Nación.

Aunque todavía son pocas las sanciones que se han aplicado, podría avanzarse en la ampliación de las escalas punitorias, para permitir a la Justicia una mayor gradación de las penas en función de la gravedad de las faltas.

[14] Cámara Nacional Electoral, Fallo 3339 del 2 de setiembre de 2004 en Expte. 3841/04: Novello, R. s/Apela resolución en autos "Partido UCR s/ley 25.600 - Elección del 14/9/03".

Entendemos que debe mantenerse, sin embargo, el sistema de sanciones vinculado a los fondos públicos tal como está previsto en la ley.

La ley 25.600 ha vinculado la violación a los deberes impuestos a los partidos con la pérdida del derecho a percibir uno o más de los aportes públicos, por un tiempo que variará según la gravedad del incumplimiento. La aplicación de este tipo de sanción es de más fácil cumplimiento: basta la decisión del juez y la notificación a la autoridad que debe pagar. Por otra parte, será más fácil controlar que la sanción sea efectivamente aplicada, ya que el Ministerio del Interior deberá justificar e informar por internet los aportes que efectúa a cada partido. Finalmente, dado que los fondos públicos representan un ingreso importante en el presupuesto de los partidos, es de esperar que la posibilidad de perder, o ver demorada, la percepción de estos fondos actúe como un incentivo para el cumplimiento de las obligaciones.

Por el momento, las sanciones aplicadas se refieren al incumplimiento de la obligación de presentar el balance provisorio, previo a la elección. En este sentido, la Cámara Nacional Electoral ha dictado varios fallos convalidando decisiones de los jueces inferiores que han aplicado la suspensión del pago de aportes públicos a aquellos partidos que no cumplieron con la mencionada presentación. Merece destacarse que, con acierto, la Cámara ha resaltado que el informe previo a la elección no es una mera formalidad -cuyo incumplimiento queda saldado con la presentación del informe final-, sino un requisito esencial del principio del voto informado que impulsa la ley[15].

En cuanto a la administración de los fondos públicos no es aconsejable que el Ministerio del Interior -la cartera más política y vinculada a lo partidario de todo gabinete- siga administrando los fondos públicos para todos los partidos. Aunque se haya avanzado en la transparencia de la forma de distribución, siempre hay un margen de discrecionalidad y un proceso burocrático que puede utilizarse para favorecer a unos en perjuicio de otros partidos.

Mientras se aplican estas nuevas reglas, la sociedad argentina deberá seguir trabajando para forjar una nueva cultura política; para reconstruir una ciudadanía activa y vigilante; para reconstituir la confianza en las instituciones; para revalorizar el respeto a las normas y el cumplimiento de las obligaciones; para restaurar el sentido de servicio público en los gobernantes; para educar en los valores de la república y el Estado de Derecho. En esta tarea de cambio cultural son actores fundamentales las ONGs que se orientan al trabajo cívico y la prensa. Sin estas condiciones, las nuevas reglas no se consolidarán y la opacidad y sospecha seguirán rodeando a la relación dinero/política en desmedro de una mejor calidad de las instituciones democráticas.

[15] Ver, entre otros, Cámara Nacional Electoral, Fallo 3341 del 2 de setiembre de 2004, en Expte. 3835/04: Partido ARI s/reconocimiento personería.