

CAPÍTULO DECIMOSEGUNDO
EL CONTROL DEL FINANCIAMIENTO
DE PARTIDOS Y CAMPAÑAS

La crisis no es solamente una encrucijada —en el sentido más griego de la palabra— sino también una oportunidad. Si, como decía Erich Fromm, la libertad consiste en optar, la crisis puede ser también una oportunidad para la libertad. Porque en este tema está en juego la idea misma de la democracia. Lo digo sin ninguna exageración ni pretensión desmedida.

Está en juego la lealtad en la lucha por el poder público y por ende la transparencia de los actos que conducen a la voluntad política; en última instancia la salvaguardia del principio democrático. Sabemos que el tema no es fácil ni sencillo, en *Economía y sociedad* dice Max Weber lo siguiente: “las finanzas de los partidos constituyen para la investigación, por razones comprensibles, el capítulo menos claro de su historia y, sin embargo, uno de los más importantes”.

El tema no es nuevo, ni mucho menos, ni las dificultades tampoco, sobre todo cuando se trata de encuadrar hechos y prácticas usuales en normas jurídicas de aparente rigidez. Por eso nos recordaba Ortega y Gasset “mejor que combatir los abusos es cambiar los usos”, aunque esto último tampoco sea muy fácil.

Uno de los mas ilustres predecesores en la cátedra de derecho constitucional de la Facultad de Derecho en la Universidad de Buenos Aires, el doctor Aristóbulo del Valle enseñaba a sus alumnos que la publicidad de los actos era una de las notas esenciales de la forma republicana de gobierno, enseñanza inolvidable que inmortalizara su sucesor el doctor Manuel Augusto Montes de Oca en sus *Lecciones de derecho constitucional*.

Sin embargo, pocos años antes, Mitre organizaba una insurrección contra el gobierno nacional, luchando en La verde y en San Luis contra las tropas federales, por entender que Sarmiento había favorecido con fondos del gobierno y con maniobras de fraude el triunfo de Avellaneda.

En los Estados Unidos, por su parte cuenta Thayer que cuando George Washington se presentó para la Cámara de Burgueses de Virginia en 1757, ofreció a sus amigos los “medios habituales de ganar votos”, es decir 150 litros de ron, medio quintal de ponche de ron, 170 litros de vino, 230 litros de cerveza y 10 litros de sidra real.¹²⁹

En los dos siglos siguientes, el método de lograr la presidencia —o cualquier otro cargo— cambió radicalmente. Mientras que los primeros candidatos habían satisfecho sus gastos de campaña de su propio bolsillo, para mediados del siglo XIX los políticos necesitaban organización y dinero para poder optar a cargos electivos.

En la elección Kennedy-Nixon de 1960, los gastos de campaña para la presidencia en Estados Unidos ascendieron a 25 millones de dólares. El gasto en todas las campañas de aquel año fue de 175 millones de dólares. Se ha estimado que la familia Kennedy prestó personalmente cuatro millones. Hacia 1972, los desembolsos habían aumentado enormemente: 105 millones en las presidenciales Nixon-Mc Govern y 250 millones por todo el país.

En 1974 el Congreso sancionó una nueva regulación tendiente a controlar los gastos de las campañas, limitando las cantidades que los particulares podían donar como así también las sumas de sus fortunas personales que podían gastar los propios candidatos. La constitucionalidad de esa legislación sería ponderada por la Suprema Corte en el caso “Buckley vs. Valeo” donde subyace el paradigmático problema de la libertad de expresión.

El Tribunal dijo en aquella oportunidad que las donaciones de particulares proporcionan apoyo a la expresión de un tercero, y por ello, una limitación de la donación era una restricción sólo marginal de los derechos de la 1a. Enmienda.

En la misma sentencia, la Suprema Corte decidió que prevenir la corrupción y la llamada “apariencia de corrupción” era una justificación constitucionalmente importante, señalándose también que: “en la medida en que se aporten contribuciones cuantiosas para asegurarse un *quid pro quo* político de los actuales o eventuales funcionarios, se socava la probidad del sistema de democracia representativa”.¹³⁰

Se pregunta Alain Turaine: “¿Puede hablarse de democracia cuando las elecciones descansan en el papel de los *rotten borouhts*, como en la

¹²⁹ Thayer, George, *Who Saves the Money Tree?*, p. 22.

¹³⁰ (“Buckley vs. Valeo” 424, U. S., 7 S. C. T. 612-1976).

Inglaterra del siglo XIX, en la distribución de dinero en las circunscripciones rurales de Japón, o cuando los partidos italianos deducen un gravoso diezmo de una gran parte de los contratos firmados entre las empresas públicas?”.

Así como no hay democracia sin demócratas ni república sin republicanos, de lo que se trata, en definitiva, es del efectivo fortalecimiento de los partidos políticos como “instituciones fundamentales del sistema democrático” conforme los define el artículo 38 de la Constitución. Y es el mismo artículo el que expresamente establece que: “los partidos políticos deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio”.

Y más importante aun, la Constitución manda a los partidos a dedicar parte de los fondos que reciben a la capacitación de sus dirigentes. Como decía Sarmiento, la primera obligación política consiste en “educar al soberano”, tanto más hay que educar a quienes pretenden representar a ese mismo pueblo soberano.

No por difícil la tarea dejará de ser asumida. Por el contrario, si el Poder Judicial que a decir de Hamilton, no tiene ni la bolsa ni la espada sino solamente el juicio, continúa mereciendo a pesar de las vicisitudes pasadas, el control de los controles de la democracia constitucional; debe sincerarse el debate porque las leyes de la política a pesar de no ser exactas como las de la física o la matemática, no son por ello menos inexorables y para que el Estado de derecho subsista es necesario que a toda concentración del poder estatal, así como a toda ampliación del marco de los derechos individuales se contraponga, como lógico contrapeso necesario, un incremento de los controles y una afirmación de las responsabilidades.

Cito a Giovanni Sartori en su *Ingeniería constitucional comparada* cuando se refiere a “lo difícil de la política” con las siguientes palabras:

...la administración de la política era mucho más fácil hace un siglo. La creciente dificultad de la política se debe a varias razones. Sin embargo, las semillas de la política difícil son igualmente tecnológicas y tienen mucho que ver con la videodemocracia. En el ínterin nos enfrentamos a procesos degenerativos, en especial al aumento de la corrupción política, que corrompe a la propia política.

Es indudable que el crecimiento de las campañas electorales por la aparición del *marketing* político, los medios electrónicos, los asesores de

imagen y en especial por la televisión que cumple un rol determinante, se ha dado de manera inversamente proporcional a la disminución de los fondos de las agrupaciones partidarias.

Si bien los rubros de gastos en que incurren los partidos políticos son muy amplios, la fuente mayor de financiamiento se encuentra en la televisión. Este medio de comunicación masivo ha encarecido las campañas. Aprovechando la crisis de los partidos políticos, la televisión ha centrado la política en sus escenarios, personalizando las campañas y creando la necesidad de invertir publicidad que suele ser muy costosa.

En consecuencia, el financiamiento de los partidos políticos ha encarecido los presupuestos electorales y su aplicación, así como su supervisión y control, representa una pesada carga administrativa.¹³¹

Un autor ha resumido todo este problema diciendo que: “un político pobre es un pobre político”. La frase puede sonar irónica y graciosa, pero está impregnado de crudo realismo. Frente a eso, cabe contraponer un adagio del derecho romano: “No confundir el erario con el peculio”.

En el fallo 3010/2002 la Cámara Nacional Electoral, en su nueva integración, señaló que se encontraban en juego las siguientes cuestiones:

- a) La necesidad de que exista un equilibrio razonable entre los recursos de los distintos partidos políticos en la competencia electoral;
- b) La fiscalización de los fondos del erario público;
- c) El control de posibles prácticas ilícitas de recaudación y contribución a través de vías que la ley vigente por su imperfección no alcanza a conjurar (*véase* régimen jurídico especial para las fundaciones);
- d) La existencia de publicidad encubierta bajo la apariencia de “campaña de puesta en conocimiento de las acciones de gobierno”; o de un modo más genérico;
- e) El peligro que representa el dinero como fuente de influencias en beneficio de intereses particulares por encima del bienestar general, etcétera.

Lo que está en claro, en todo caso, es que la ciudadanía reclama mayor participación, quiere ser protagonista del proceso político y no un

¹³¹ Tuesta Soldevilla, Fernando, “La democracia tiene un costo: hacer elecciones”, *X Conferencia de Organismos Electorales de América del Sur*, Lima, Perú, 29 y 30 de enero de 2003.

mero espectador. En ese contexto, con respecto a la cuestión que aquí tratamos aparece una demanda de mayor transparencia en el manejo de los fondos públicos que va unida a una mayor percepción del denominado “derecho a la información”.

Una destacada especialista sobre “Financiamiento de los partidos políticos” la doctora Delia Ferreira Rubio señala:

El secreto sobre la fuente de los recursos económicos de los partidos y candidatos, y el misterio sobre la utilización de estos fondos representa un serio reto a los principios democráticos. En efecto, la falta de publicidad permite que ingresen recursos de dudosa legitimidad, o incluso ilegales, e impide al poder público y sobre todo a la ciudadanía un conocimiento efectivo de quién está detrás de cada partido o candidato.¹³²

En el mismo sentido, un fallo de la Suprema Corte de los Estados Unidos invoca la advertencia de Brandeis, cuando afirmó que “la publicidad es, con justa razón, la cura a los gérmenes sociales e industriales. Tanto como la luz solar el más eficiente de los desinfectantes o la luz eléctrica el policía más eficaz”.¹³³

Están quienes fundan el control patrimonial de los partidos políticos en una pretendida relación entre dinero y política que tornen en una falsa visión economicista del problema.

De allí la crítica que Habermas le formula a Schumpeter al describir la democracia por medio de procedimientos que nada tienen que ver con las formas de proceder y las premisas del libre acuerdo y de la formación discursiva de la voluntad, apelando, en cambio a procedimientos de dominación apenas enmascarados por la mercadotecnia electoral, en los que se excluye la idea fundamental que sostiene la democracia: la de una justificación en base a intereses realizables.¹³⁴

En esa línea de ideas, hay quienes ubican a las elecciones entre los costos de la política y dentro de éste, el rubro del financiamiento de las campañas ocupa un lugar especial, entre los factores que inciden en los costos de las elecciones se mencionan:

¹³² Ferreira Rubio, Delia M., *Financiamiento de los partidos políticos*, CIEDLA, 1997.

¹³³ Brandeis, L., *Other People Money*, National Home Library Foundation Ed., 1993.

¹³⁴ Habermas, J., *op. cit.*, nota 114.

- 1) El incremento del cuerpo electoral.
- 2) La masificación de la política a través de los medios de comunicación.
- 3) La presión de la opinión pública que reclama resultados fehacientes y rápidos.

Así tampoco es lo mismo que se trate de elecciones normales donde los costos tienden a bajarse, que las elecciones de transición o de emergencia que requieren de costos excepcionales. También inciden la simultaneidad electoral, los tipos de elección, el sistema electoral, los plazos y disponibilidad de presupuesto, y el número y funciones de los organismos electorales. Las elecciones en sistemas uninominales son más caras. Otro elemento es el tipo de lista, la lista cerrada o bloqueada es menos costosa, en tanto que los sistemas de listas abiertas son más costosos.

Se ha dicho que existen otros gastos conectados con el presupuesto electoral que tienen que ver con la campaña electoral y que han ido creciendo de manera pronunciada en las últimas dos décadas. Bajo el objetivo de ofrecer igualdad de oportunidad a todos los candidatos y partidos y para que éstos no queden a merced de los intereses privados, se ha desarrollado el financiamiento de las campañas electorales con el presupuesto público.

El financiamiento de las campañas electorales hacen referencia al de los partidos políticos, que pueden provenir de fuentes privadas y/o públicas. La gran mayoría de los países proporciona algún tipo de financiamiento público. Este puede ser directo o indirecto. Este último puede darse concediendo espacios en medios de comunicación, subsidios postales, de telefonía, etcétera. Pero es el financiamiento público directo —que a su vez puede tener variadas formas— el que ha crecido considerablemente. Sea por entrega directa de manera anticipada o por reposición a los partidos políticos, el financiamiento exige un control y fiscalización de su uso.

Hasta aquí fue el diagnóstico del ¿qué? Ahora sigue el ¿cómo?, que es la pregunta más difícil.

La Ley 25.600 siguiendo el lineamiento de otras normas de control patrimonial que existen en el derecho comparado, busca controlar los llamados “disparadores del gasto electoral” a través de medidas destinadas a:

- La limitación de las campañas.
- La limitación de los recursos.
- El control de la propaganda política.

Para perseguir los objetivos, la normativa introduce sustanciales modificaciones con respecto a los usos del control que hasta la fecha se siguieron en nuestro país. Frente a esto, entiendo pertinente tomar tres actitudes:

- a) Prevenirse contra lo que Ortega y Gasset llamó “la subitaneidad del tránsito”; es decir lo que en Argentina suele denominarse “pasarse para el otro lado”, ir de un extremo al otro, porque todos los actores involucrados requieren de una transición en el cambio de los usos.
- b) Evitar las sobrerregulaciones, procurando por el contrario aplicar criterios prácticos. Un paso en esa dirección ha sido la Acordada 2/2003 que establece las pautas para el control contable. Otro paso adelante en ese sentido, será sin duda el manual de normas técnicas elaborado por el cuerpo de peritos auditores de la Cámara Nacional Electoral recogiendo la valiosa experiencia de México y Brasil en la materia.
- c) Tener siempre presente, a los efectos de la resolución de los muchos conflictos jurídicos que seguramente la norma ocasionará en su aplicación el principio de razonabilidad con el alcance definido por la jurisprudencia constitucional, vale decir, la adecuada proporción entre hechos y normas, entre medios y fines.

Pero no todo son criterios, actitudes y propósitos. También están los hechos.

Un paso muy importante ha sido la Acordada 7/2002 de la Cámara Nacional Electoral, solicitando a la Corte Suprema de Justicia de la Nación y al Consejo de la Magistratura la conformación del Cuerpo de Peritos Auditores previsto en la Ley 19.108, a la que el Alto Tribunal de la Nación dio rápida respuesta, instrumentando posteriormente la Cámara, tanto la distribución territorial de los mismos, como la selección pertinente de los aspirantes.

Pasaron más treinta años desde la incorporación de ese artículo en la ley, sin embargo, las circunstancias evitaron su desuetudo que hubiera generado un preocupante vacío institucional. No pueden dejar de mencionarse, no obstante, las prácticas de control dispuestas por muchos jueces federales más allá de lo que las propias normas establecían, reivindicando de ese modo el control jurisdiccional.

En otra acordada, se ordenó la publicación de los estados de cuenta de los partidos diez días antes de la elección, conforme lo dispuesto en la ley, dato que resulta de una importancia básica para el monitoreo y control público de las cuentas. De allí la importancia que tiene que los señores jueces federales y los señores fiscales con competencia electoral hagan cumplir esa norma.

Los escépticos apuntan a la necesidad de renovar los recursos técnicos de la Justicia Federal con Competencia Electoral. Es inocultable que atravesamos tiempos de limitaciones, pero ninguna de ellas conspirará contra nuestra firme voluntad de cumplir y hacer cumplir las leyes.

Concluyo con otra cita del maestro Giovanni Sartori, quien dice:

El resultado neto del simplismo —la combinación de la democracia infantil y el negativismo simplista— es que la vieja maquinaria de la política recibe muchos garrotazos, sin que nada se diga de la forma en que se la puede componer o mejorar. De hecho, cuanto más la atacemos, menos seremos capaces de repararla. Por esa misma razón, hemos dedicado todo nuestro ingenio a la ampliación de la democracia horizontal y en el proceso no sólo hemos descuidado, sino asimismo ridiculizado a la democracia vertical, lo que equivale a decir que durante varias décadas aparentemente hemos olvidado, y ciertamente ignorado, que al final de cuentas la democracia es, y no puede evitar ser, un sistema de gobierno. Y cuando se descuida la función de gobierno, lo empeoramos e incluso ponemos en peligro su funcionamiento.