

## EL FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN ARGENTINA

Santiago H. CORCUERA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Marco legal*. III. *Financiamiento público*. IV. *Financiamiento privado*. V. *Campaña electoral y medios de comunicación*. VI. *Control del financiamiento*. VII. *Cuantificación del financiamiento*. VIII. *Lecciones aprendidas y estado actual de la cuestión*.

### I. INTRODUCCIÓN

En el marco de sistemas presidencialistas con referencias político partidarias claras, hasta hace dos décadas, la gran mayoría de los países latinoamericanos introdujo la subvención pública dirigida a ayudar a los partidos políticos a hacer frente a sus gastos de campaña y, en ciertos casos, a sus actividades permanentes. Así, las agrupaciones políticas fueron transitando un camino hacia las fronteras de lo estatal y alejándose de su naturaleza sólo asociativa. Junto a estas normas se elaboraron también otras tendientes a regular lo relativo a las contribuciones de origen privado y se establecieron mecanismos para ejercer un mayor control sobre las transacciones financieras de aquellas agrupaciones.

En Argentina, desde 1957 rige el modelo de financiación mixta, que procura un equilibrio tendiente a evitar la excesiva dependencia de los partidos respecto del Estado, por un lado, y la influencia de ciertos sujetos o grupos de interés, o presión, sobre los partidos o candidatos a los que apoyan, por el otro. La reforma constitucional llevada a cabo en 1994 contempló en forma expresa a los partidos políticos en el artículo 38, reconociéndoles el carácter de “instituciones fundamentales del sistema democrático” y estableciendo que “el Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y a la capacitación de sus dirigentes”. A tales efectos, la regulación legal prevé, en el orden federal, la existencia de

un fondo permanente de recursos, mediante el cual el Estado hace efectivo el principio constitucional.

La Cámara Nacional Electoral, al referirse a las características del financiamiento público en nuestro medio, explicó que es, como se dijo, “mixto”; “completo”, porque “comprende no sólo aportes destinados a solventar las campañas electorales sino también la actividad permanente de aquellas agrupaciones” y que también es “forzoso”, pues los partidos reciben sus ingresos con cargo a los presupuestos generales del Estado, al contrario de lo que sucede en los sistemas “facultativos”, cuyo mejor ejemplo es el *tax check-off*, por el que se constituye el denominado “Fondo Electoral Permanente” en los Estados Unidos.<sup>1</sup>

De ello se desprende que, en esta materia, además del debido conocimiento respecto de los sectores privados que contribuyen con los partidos políticos, se encuentra en juego el control efectivo sobre la utilización de los recursos pertenecientes al erario público.<sup>2</sup>

Por otra parte, en contrapartida de la contribución estatal, les corresponde a las agrupaciones políticas, como deber cardinal, llevar su contabilidad de modo de hacer efectivo el artículo 38 de la Constitución Nacional que les impone “dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio”.

Esto responde a la propia naturaleza de los partidos, a los que se ha definido como organizaciones de derecho público no estatal, necesarias para el desenvolvimiento de la democracia representativa y por tanto, instrumentos de gobierno. Así los ha caracterizado nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación.

A pesar de que la previsión constitucional fue incorporada con la reforma de 1994, la transparencia y el control efectivo de las cuentas de los partidos y el financiamiento de sus campañas electorales, irrumpió en Argentina recién en 2002. En marzo de ese año, la Cámara Nacional Electoral se pronunció en un caso judicial —ya clásico— (Fallos CNE 3010/02<sup>3</sup>) señalando las imperfecciones del régimen jurídico hasta entonces vigente y la necesidad de fortalecer la publicidad y la fiscalización.

<sup>1</sup> Fallo CNE 3010/02, dictado el 21 de marzo de 2002, en la causa: “*Incidente de apelación en autos caratulados: ‘Incidente de control patrimonial Partido Nacionalista Constitucional-orden nacional’ Expte. N° 3486/01 CNE*”, distrito Capital Federal.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> *Cit.* en nota 1.

Luego, en junio se sancionó la primera ley específica sobre la materia,<sup>4</sup> entre otras disposiciones que fueron producto de la crisis que sufrió el país en 2001.

Posteriormente se introdujeron modificaciones, con la sanción de la Ley 26.215, de 2007.<sup>5</sup> Entre sus innovaciones más significativas cabe destacar que se incorporó una norma que dispone que solo los partidos políticos, a través de sus representantes, pueden contratar publicidad dirigida a la campaña electoral; camino que la experiencia demostró apto para evitar la elusión. Los medios de comunicación no pueden vender espacios a terceros con fines político-electorales.

Otra de las innovaciones importantes es que los proveedores de bienes o servicios útiles para las campañas tienen la obligación de aportar la información que le solicite la justicia nacional electoral, sin restricciones fundadas en la confidencialidad contractual ni aun en el secreto fiscal; esto último, no sin ciertas controversias.

En 2009, la Ley 26.571<sup>6</sup> incorporó nuevas modificaciones. Además de establecer la regulación relativa al financiamiento de las campañas para las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias<sup>7</sup> (artículos 5o., inciso c, y 34, tercer párrafo) e introducir el “módulo electoral” (artículos 30, 45 y 68 *bis*), como unidad de medida monetaria para determinar los límites de gastos autorizados por la ley, las reformas más trascendentes son probablemente la prohibición (artículo 43) de contratar espacios de publicidad privada en medios masivos de comunicación —debiendo utilizarse exclusivamente los espacios públicos otorgados—, y la prohibición de recibir -para campañas- aportes de personas jurídicas (artículo 44 *bis*).

4 Ley 25.600, sancionada el 23 de mayo de 2002 y promulgada parcialmente el 11 de junio de ese año.

5 Sancionada el 20 de diciembre de 2006 y promulgada de hecho el 15 de enero de 2007.

6 Sancionada el 2 de diciembre de 2009 y promulgada parcialmente el 11 de ese mismo mes y año.

7 Este régimen de selección de candidatos también fue incorporado con la reforma introducida por la citada ley 26.571.

## II. MARCO LEGAL

Como se vio, en Argentina la ley fundamental prevé principios rectores en la materia, como son el de la contribución estatal y la divulgación de las fuentes y el destino de los recursos partidarios.

La norma reglamentaria de la disposición constitucional es —como se dijo— la Ley 26.215 con las modificaciones de la Ley 26.571, la cual contempla gran parte de los instrumentos concebidos en el derecho comparado para controlar el flujo de los recursos económicos que se vuelcan en las actividades —institucionales y de campaña— de las agrupaciones políticas. En efecto, dicha norma regula las fuentes del financiamiento y los gastos electorales, establece reglas sobre transparencia financiera y prevé un régimen sancionatorio. Veamos sintéticamente los puntos más destacados de estas previsiones.

### 1. *Regulación de las fuentes de financiamiento*

La Ley 26.215 acota las fuentes de financiamiento mediante disposiciones “restrictivas”, como la prohibición de determinados tipos de aportes y la limitación al monto de las contribuciones privadas, y mediante previsiones que podríamos calificar como “tutelares”, que establecen formas directas e indirectas de contribución económica estatal. Entre éstas, se encuentran la exención impositiva a los bienes y actividades de los partidos (artículo 3o.); el aporte anual para el desenvolvimiento institucional y la capacitación de la dirigencia (artículo 5o.); el aporte extraordinario para las campañas electorales primarias y generales (artículo 5o.); la concesión de espacios en los medios de comunicación para la difusión de los mensajes de campaña (artículo 43) y el aporte para los gastos de impresión de las boletas de sufragio (artículo 35). Finalmente, podríamos incluir también entre estas previsiones, el incentivo que introduce la ley a las donaciones y contribuciones privadas —de personas físicas y jurídicas— destinadas al Fondo Partidario Permanente,<sup>8</sup> al disponer que los aportes de esa naturaleza son deducibles del impuesto a las ganancias (artículo 17).

<sup>8</sup> Este es un fondo —que administra el Ministerio del Interior— destinado a la asignación de los aportes públicos entre todos los partidos habilitados para el cobro.

## 2. Regulación de los gastos electorales

Por otra parte, la ley limita el monto de los recursos que los partidos pueden destinar a las actividades de campaña electoral, lo cual complementa la limitación a la duración de las campañas y a la publicidad en los medios de comunicación que establece el Código Electoral Nacional (artículos 64 *bis* y 64 *ter*). Además, como se dijo anteriormente, la norma vigente prohíbe que terceros ajenos a los partidos contraten publicidad electoral en los medios de comunicación (artículo 49).

## 3. Reglas sobre transparencia financiera

Reglamentando el artículo 38 de la Constitución Nacional, que establece la publicidad del origen y destino de los recursos partidarios, la legislación les exige a los partidos políticos dar cuenta de la información relativa a su financiamiento, mediante la presentación a la justicia federal electoral de sus estados contables anuales (artículo 23) y de dos informes financieros por campaña con motivo de los comicios generales: uno *preliminar*, que debe presentarse 10 días antes del acto electoral (artículo 54) y cuyo objeto es propender a un “voto informado” del elector, y otro *final*, a los 90 días de celebrada la elección (artículo 58).

Como medidas instrumentales, las agrupaciones deben depositar sus fondos en una cuenta bancaria especial (artículo 20) y designar a determinados responsables de su administración financiera (artículo 27).

También dispone que el Ministerio del Interior, como autoridad encargada de asignar los recursos estatales, ha de informar anualmente a la justicia federal electoral el monto de los recursos que integran el Fondo Partidario Permanente y, con motivo de las campañas electorales, los aportes, subsidios y franquicias públicas asignados, discriminados por rubro, monto y partido (artículo 8o.).

Paralelamente, establece el carácter público de la información financiera partidaria —disponiendo que podrá ser consultada libremente por cualquier ciudadano— e insta a los partidos, a sus responsables de campaña y al Ministerio del Interior, a facilitar la consulta en Internet de todos los datos e informes que deben presentar (artículos 24, 55 y 59).

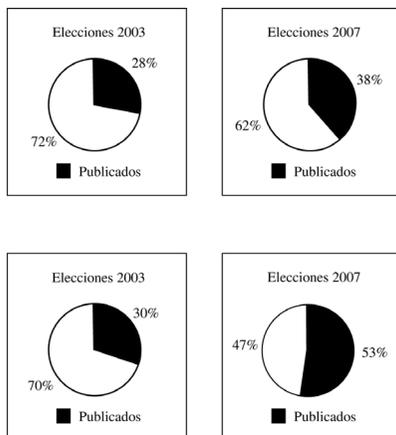
Con base en previsiones similares que ya contenía el régimen anterior (Ley 25.600), y a fin de asegurar la más amplia difusión de aquellos da-

tos, la Cámara Nacional Electoral dispuso que esa información sea publicada en su sitio de Internet.<sup>9</sup> Posteriormente, y siempre teniendo en mira el principio de transparencia que impera en la materia, puso a disposición de las agrupaciones políticas un programa informático.<sup>10</sup> con el objeto de simplificar la confección y la publicación de sus informes de campaña, así como de facilitar la comprensión de los datos que ellos contienen, mediante su exposición en un formato uniforme para todas las agrupaciones.

La implementación de este aplicativo se tradujo, tal como se esperaba cuando se lo concibió, en un notable incremento del nivel de cumplimiento oportuno de las presentaciones de los informes preliminares y finales de campaña.

Así lo demuestra el cuadro comparativo que sigue a continuación, conforme al cual el nivel de presentación de los informes finales en las elecciones presidenciales de 2007 casi se duplicó con respecto a las elecciones presidenciales de 2003. En efecto, del 30% de cumplimiento en 2003, se ascendió al 53% en 2007. Cabe mencionar, asimismo, que si bien los niveles de consulta de esta información han ido aumentando desde las primeras publicaciones —a la par que la instalación del tema del financiamiento partidario en nuestra sociedad— se observa, no obstante, un grado insuficiente de análisis y consideración de los datos disponibles, sobre todo antes de la elección.

### *Nivel de cumplimiento en tiempo oportuno*



<sup>9</sup> Acordada N° 58/02 CNE

<sup>10</sup> Acordada N° 95/05 CNE

#### 4. Régimen sancionatorio

Finalmente, la Ley 26.215 prevé las sanciones aplicables a los casos de violación de las prohibiciones, límites y obligaciones referidas en los tres puntos anteriores.

Básicamente, se trata de medidas de naturaleza económica consistentes en multa, suspensión y pérdida de aportes públicos (artículos 62, 65, 66 y 67) y otra de carácter personal, como la inhabilitación para el ejercicio de los derechos de elegir y ser elegido en comicios a cargos públicos nacionales y en las elecciones de autoridades de los partidos políticos, así como para el ejercicio de cargos públicos y partidarios (artículos 63 y 64).

### III. FINANCIAMIENTO PÚBLICO

El acceso al financiamiento público requiere la observancia de algunas condiciones que veremos a continuación. Para el funcionamiento cotidiano, se requiere ser partido reconocido, haber presentado la documentación contable correspondiente al último ejercicio en tiempo y forma y no estar sancionado con la suspensión o pérdida de los aportes públicos. Para el aporte extraordinario de campaña es necesario ser partido reconocido, no estar sancionado con la suspensión o pérdida de los aportes públicos y haber oficializado listas de candidatos.

#### 1. Criterios para la distribución del aporte público

Respecto del financiamiento para actividades permanentes, la legislación (artículo 9o.) establece que el 80% de los recursos disponibles para el aporte anual dirigido al desenvolvimiento institucional debe distribuirse en forma proporcional a la cantidad de votos que el partido hubiera obtenido en la última elección de diputados nacionales. Es requisito para participar en esta distribución acreditar haber obtenido al menos el 1% de sufragios calculado sobre el padrón electoral. El 20% restante se distribuye de manera igualitaria entre todos los partidos reconocidos.

En cuanto a los aportes para la campaña electoral, tanto para las elecciones primarias como para las generales, se distribuyen según se trate de elecciones presidenciales o legislativas. En el primer caso, el 50% del

monto total a distribuir asignado por el Presupuesto General se divide de manera igualitaria entre las listas presentadas y el 50% restante se reparte entre los veinticuatro distritos, en proporción al total de electores correspondiente a cada uno. Efectuada tal operación, se distribuye a cada agrupación política en forma proporcional a la cantidad de votos que haya obtenido en la elección general anterior para la misma categoría. Para los comicios legislativos y tratándose de la elección de diputados nacionales, el total de los aportes se distribuye entre los veinticuatro distritos en proporción al total de electores correspondiente a cada uno. Efectuada dicha operación, el 50% del monto resultante para cada distrito, se distribuirá en forma igualitaria entre las listas presentadas y el restante 50%, se distribuye a cada agrupación en forma proporcional a la cantidad de votos obtenidos en la elección general anterior para la misma categoría. En el caso de los senadores nacionales, el total de los aportes se distribuye entre los 8 distritos que renuevan esos cargos en proporción al total de electores correspondiente a cada uno. Efectuada dicha operación, el 50% del monto resultante para cada distrito, se distribuye en forma igualitaria entre las listas presentadas y el restante 50%, a cada agrupación en forma proporcional a la cantidad de votos obtenidos en la elección general anterior para la misma categoría (artículo 36).

Asimismo, el Estado otorga a las agrupaciones que oficialicen candidaturas una suma que les permita imprimir el equivalente a una boleta y media de votación por elector registrado en cada distrito (artículo 35).

El aporte de campaña debe hacerse efectivo dentro de los 10 días hábiles siguientes al vencimiento del plazo para oficializar listas de candidatos (artículo 41).

Por último, cabe destacar que si bien el legislador estableció condiciones —en cuanto a montos y plazos de entrega— para asegurar la objetividad en la actividad distributiva que pone a cargo de un órgano político, como es el Ministerio del Interior, una previsión que lo autoriza a otorgar a los partidos “aportes extraordinarios para atender gastos no electorales”<sup>11</sup> parece conferirle un margen de discrecionalidad poco aconsejable en esta materia; sobre todo si esto se complementa con el hecho de que la distribución no se efectúa en un mismo momento para todos los partidos.

<sup>11</sup> Artículo 7o., inciso a, Ley 26.215.

#### IV. FINANCIAMIENTO PRIVADO

Si bien la Ley 26.215 autoriza a los partidos políticos a obtener financiamiento privado, establece algunas pautas a las que las agrupaciones deben dar cumplimiento. Básicamente, fija una doble restricción. Por un lado limita el monto de las contribuciones y, por otro, establece una serie de prohibiciones en cuanto a su origen.

##### 1. *Límites respecto al monto de las contribuciones*

Por año calendario: Las agrupaciones políticas no pueden recibir más del 1% o 2% del total de gastos permitidos, según se trate de personas jurídicas o físicas respectivamente (artículo 16). El límite de gastos se determina multiplicando el número de electores<sup>12</sup> por un módulo electoral de acuerdo al valor establecido en la Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional del año respectivo (artículo 45).<sup>13</sup>

Para campaña: No les está permitido recibir una suma que supere el monto que resulta de la diferencia entre el tope de gastos de campaña y el monto del aporte público que por ese concepto le corresponda a cada agrupación (artículo 44).

##### 2. *Prohibiciones en cuanto al origen del aporte*

Los partidos políticos no pueden aceptar o recibir, directa o indirectamente, contribuciones o donaciones: *a)* anónimas; *b)* de entidades centralizadas o descentralizadas, nacionales, provinciales, interestadales, binacionales o multilaterales, municipales o de la Ciudad de Buenos Aires; *c)* de empresas concesionarias de servicios u obras públicas de la Nación, las provincias, los municipios o la Ciudad de Buenos Aires; *d)* de personas físicas o jurídicas que exploten juegos de azar; *e)* de gobiernos o entidades públicas extranjeras; *f)* de personas físicas o jurídicas extranjeras que no tengan residencia o domicilio en el país; *g)* de personas que

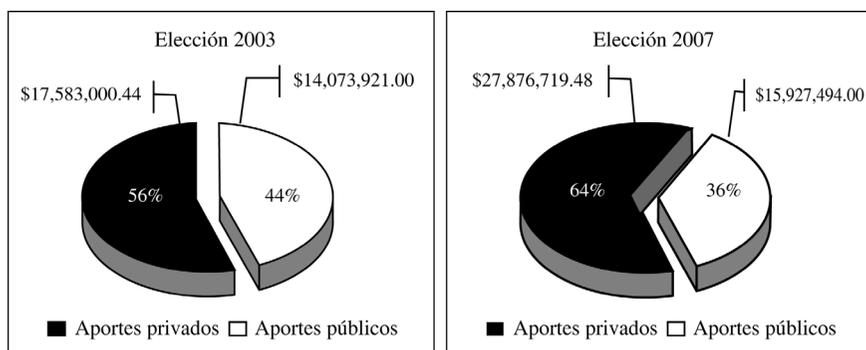
<sup>12</sup> A esos efectos, se considera que ningún distrito tiene menos de 500 000 electores.

<sup>13</sup> Sin embargo, se omitió su inclusión para el presupuesto 2010 y, al momento de concluir el presente trabajo (Buenos Aires, 2 de abril de 2011), el Congreso de la Nación no había determinado aún su previsión para el ejercicio 2011.

hubieran sido obligadas por sus superiores jerárquicos o empleadores; h) de asociaciones sindicales, patronales y profesionales.

En el cuadro que sigue se puede apreciar como se configura, en la práctica, la relación entre aportes públicos y privados -integrando a todas las agrupaciones-, tomando como base la primera aplicación de la ley 25.600 y comparándola con la última elección presidencial, ya bajo el régimen de la ley 26.215.<sup>14</sup>

### *Relación entre aportes públicos y privados*



## V. CAMPAÑA ELECTORAL Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

En cuanto a la regulación del acceso y utilización de los medios de comunicación con fines electorales, cabe señalar en primer término, que el Código Electoral Nacional limita la duración de las campañas electorales, aun cuando los comicios tienen una fecha predeterminedada, y por tanto previsible, a diferencia de lo que ocurre en regímenes parlamentarios. De este modo, se establece que la campaña sólo puede iniciarse 35 días corridos antes de la fecha de los comicios y concluir 48 horas antes (artículo 64 *bis*).

En lo que se refiere, en particular, a la campaña en los medios de comunicación, estipula un plazo específico en una norma que prohíbe “la emisión y publicación de avisos publicitarios en medios televisivos, radiales y gráficos con el fin de promover la captación del sufragio para

<sup>14</sup> Los montos están expresados en pesos. En los años de referencia su valor con relación al dólar era, en promedio, de U\$S 1 = \$ 3.

candidatos a cargos públicos electivos antes de los veinticinco (25) días previos a la fecha fijada para el comicio” (artículo 64 *ter*).

Paralelamente, hay también normas que tienden a asegurar la vigencia del principio de equidad en el uso de estos recursos, mediante la distribución de espacios gratuitos en los medios de comunicación, para la transmisión de mensajes de campaña (artículo 43 *bis*). Éstos son los únicos espacios que las agrupaciones pueden utilizar para difundir tales mensajes en los medios de comunicación audiovisual (artículo 43 y *ccdtes.*).

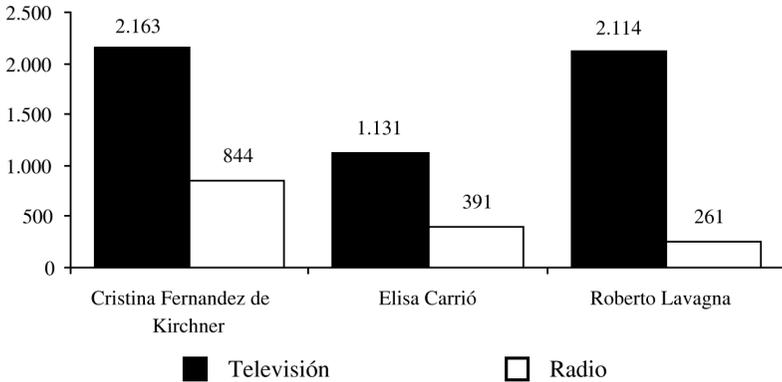
A esos efectos, la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual informará al Ministerio del Interior el listado de los servicios televisivos y radiales autorizados para la distribución de las pautas (artículo 43 *ter*). Éstos deben ceder el 10% del tiempo total de programación para fines electorales (artículo 43 *quater*).

La cantidad de los espacios se distribuyen —para las elecciones primarias y para las generales— asignando el 50% por igual, entre todas las agrupaciones políticas que oficialicen precandidatos, y el 50% restante, en forma proporcional a la cantidad de votos obtenidos en la elección general anterior para la categoría diputados nacionales (artículo 43 *sexies*). La distribución de los horarios y los medios en que se transmitirá la publicidad electoral se realiza por sorteo público, debiendo asegurarse a todas las agrupaciones políticas que oficialicen listas de candidatos, la rotación en todos los horarios y, al menos, dos veces por semana en horario central (artículo 43 *septies*).

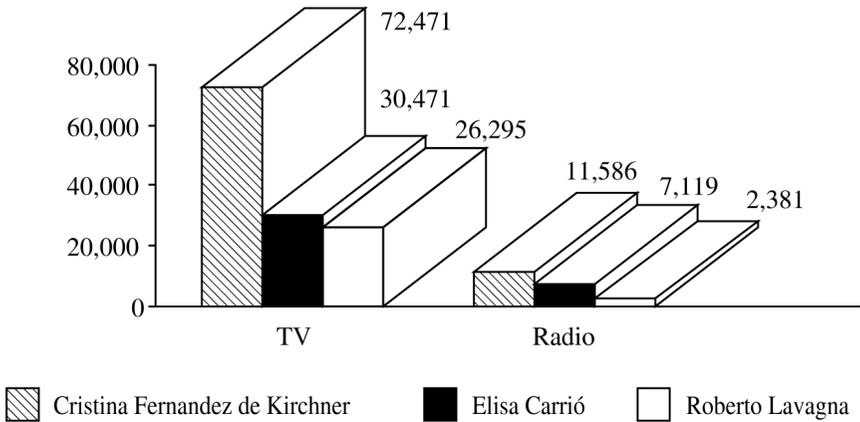
Las resoluciones del Ministerio del Interior, sobre distribución o asignación a las agrupaciones políticas de aportes públicos o espacios de publicidad electoral, tanto para las elecciones primarias como para los comicios generales, son apelables en sede judicial directamente ante la Cámara Nacional Electoral (artículo 71 *bis*).

El cuadro que sigue muestra la cantidad de avisos emitidos en radio y televisión durante la campaña presidencial de 2007 —bajo el régimen anterior a las modificaciones incorporadas por la ley 26.571, que no prohibía la contratación de espacios de modo privado—, por las tres primeras fórmulas que resultaron más votadas. El de más abajo indica la cantidad de segundos utilizados en radio y televisión por esas mismas fórmulas.

*Total de avisos por fórmula*



*Segundos de campaña en televisión y radio*



VI. CONTROL DEL FINANCIAMIENTO

En cuanto al control, la ley exige la presentación de toda la información contable de las agrupaciones, tanto anual como de campañas electorales.

Reiteradamente se ha destacado la importancia de estas presentaciones en tanto tienen como objeto propender al voto informado del elector y controlar la legalidad de los recursos partidarios.

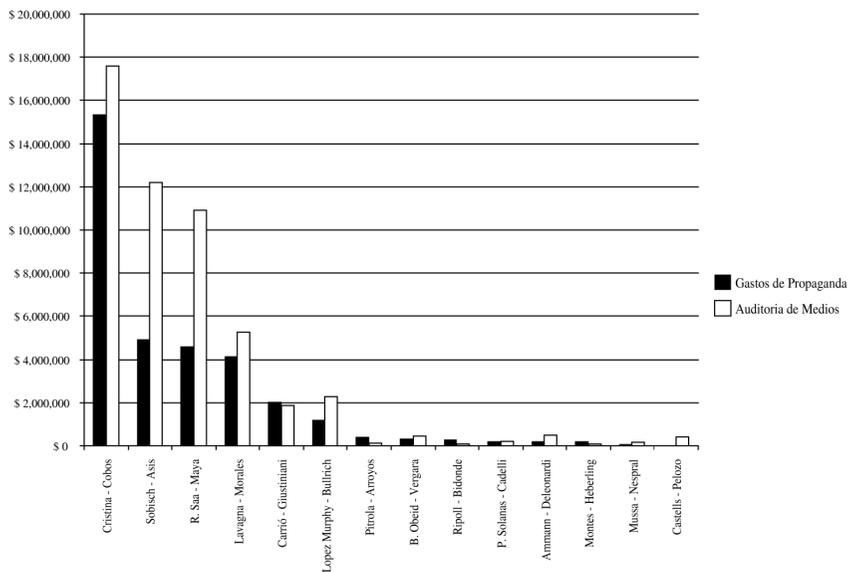
Este proceso no es de naturaleza punitiva ni persecutoria, sino que tiene un rol sistémico. Los jueces federales electorales fiscalizan toda la información presentada y resuelven, mediante sentencia, su aprobación o desaprobación, aplicando, en su caso, las sanciones correspondientes. Estas decisiones son apelables ante la Cámara Nacional Electoral.

Para el adecuado cumplimiento de la función de control por los magistrados, ese tribunal organizó un cuerpo de expertos que se encarga de auditar las cuentas de los partidos. El origen legal de este “Cuerpo de Auditores Contadores” se encuentra en la propia norma de creación de dicha Cámara<sup>15</sup>, pero nunca había sido puesto en funciones hasta el año 2002.

Con motivo de la última elección presidencial, para la fiscalización de la información de las campañas electorales se instrumentó un sistema de monitoreo de medios televisivos, radiales y gráficos —que captura los datos relevantes para detectar publicidad no declarada— y se libraron más de 1400 pedidos de informes a terceros, consultándoles sobre su actividad comercial vinculada con dichas campañas, a través de los partidos o los candidatos, y requiriéndoles toda la información pertinente. Mediante esas y otras medidas, se obtienen los elementos de juicio necesarios para que los magistrados se pronuncien y en su caso asignen las responsabilidades correspondientes a las autoridades partidarias designadas específicamente para el manejo de los fondos de la campaña electoral.

Así, se han advertido algunas diferencias importantes entre los gastos en propaganda declarados por las agrupaciones y los detectados por el sistema de monitoreo de medios. El cuadro que sigue muestra estas diferencias.

<sup>15</sup> Ley 19.108, del 5 de julio de 1971.



En los procesos de control también participa el Ministerio Público Fiscal, dictaminando acerca de la legalidad del financiamiento partidario, antes del dictado de la sentencia.

Por otra parte, de acuerdo con la jurisprudencia de la Cámara Nacional Electoral —actualmente consagrada legalmente (artículos 25 y 60)— en esos procesos puede intervenir cualquier persona, formulando denuncias, observaciones o simplemente presentando elementos útiles para la fiscalización.

En cuanto a la efectividad de las sanciones, si bien las que revisten naturaleza económica podrían cuestionarse sobre la base de que las agrupaciones pueden hacer un cálculo de costo-beneficio y asumir la sanción frente a un beneficio mayor, no es tan evidente que menosprecien el deterioro que ese proceder les generaría a su imagen pública. Ello se advierte, fundamentalmente, de la creciente evolución de la cantidad de información que presentan los partidos. Por otra parte, no se han detectado casos de agrupaciones que, desinteresadas por el financiamiento público, se manejen al margen del régimen legal vigente.

## 1. *Cuerpo de Auditores Contadores*

Como se dijo, el “Cuerpo de Auditores Contadores” está encargado de emitir dictamen respecto de los estados contables anuales y las rendiciones de cuenta de las campañas electorales presentadas por los partidos políticos, alianzas y confederaciones -efectuando las consideraciones técnicas sobre la información sometida a su conocimiento- a fin de que tanto los jueces de primera instancia como la Cámara Electoral cuenten con elementos de juicio contables para ejercer su función.

### *A. Pautas de funcionamiento del Cuerpo de Auditores Contadores*

En febrero de 2003, la Cámara Nacional Electoral dictó una resolución (*Acordada N° 2/03 CNE*), mediante la cual organizó el cuerpo de auditores contadores (artículo 4o., inciso *d*, Ley 19.108, y sus modificaciones) y estableció pautas instrumentales para llevar adelante los procesos de control.

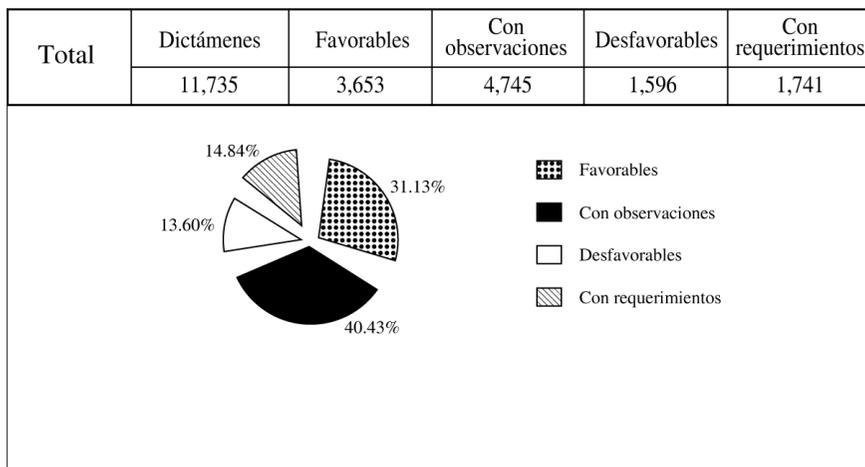
La necesidad de establecer estándares claros, por todos comprensibles, y de anticipar el mecanismo de auditoría al que iban a ser sometidas las cuentas de los partidos políticos motivaron —según resulta de los fundamentos de la resolución que se comenta— el dictado de esas disposiciones generales que garantizan la defensa en juicio de las agrupaciones políticas, así como el efectivo control que la legislación vigente encomienda al Poder Judicial de la Nación.

Más recientemente —mediante *Acordada N° 105/08 CNE*— se concentraron las pautas para los trámites de control, que se hallaban dispersas en la jurisprudencia, apuntando principalmente a uniformar los criterios para lograr una tramitación homogénea de las actuaciones en los 24 distritos electorales del país y también para abreviar los tiempos de los procesos.

A continuación, se presenta un cuadro que ilustra sobre el volumen de tareas a cargo del cuerpo de auditoría, indicándose la cantidad de dictámenes que produjo desde su creación, en 2003 hasta el 31 de marzo de 2011.

## VII. CUANTIFICACIÓN DEL FINANCIAMIENTO

De la información declarada por las agrupaciones políticas contendientes en la última elección presidencial resulta que, globalmente, el gasto partidario para las campañas electorales se ubica en los \$ 45 000 000.<sup>16</sup>



La agrupación que mayor nivel de gastos declaró es la que triunfó en esos comicios, con \$ 17 225 537. Le sigue en gastos quien resultó séptimo en la elección, con \$ 5 803 647 y luego, la agrupación que obtuvo el cuarto lugar, con \$ 5 660 999.

A continuación se presentan algunos gráficos que ilustran sobre estas cuestiones.

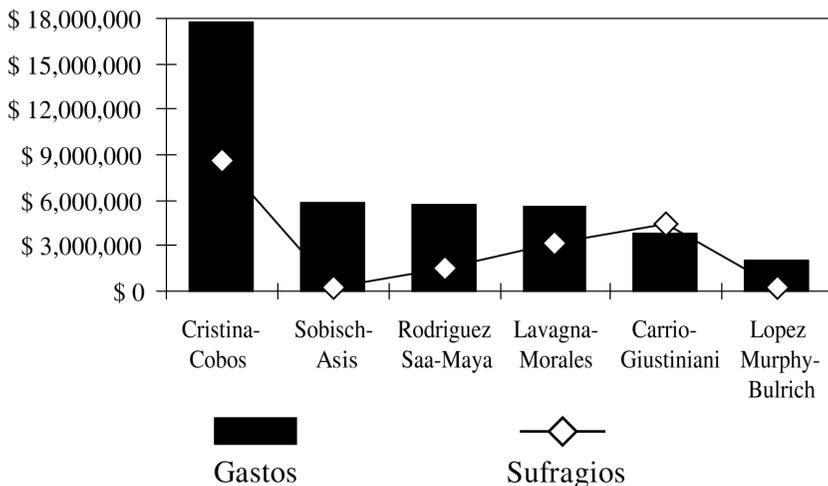
<sup>16</sup> El gasto estatal para la organización y desarrollo de las elecciones nacionales 2007 —presidenciales y legislativas— se ha estimado en el orden de los \$ 200 000 000. Esto incluye el financiamiento público asignado a las agrupaciones contendientes.

*Relación del gasto con los votos obtenidos (total)*

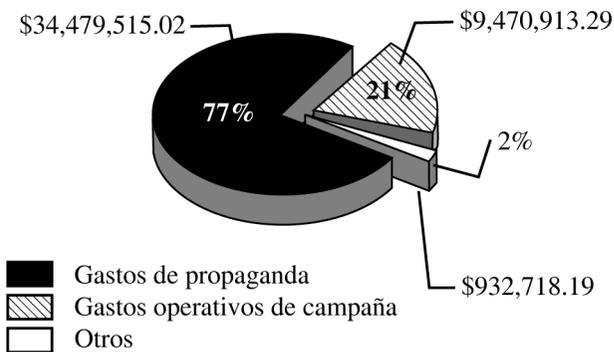
Fórmulas	Posición en el resultado	VOTOS OBTENIDOS	Ranking de gastos	Egresos	Relación
Carrió - Giustiniani	2°	4 403 642	5°	\$ 3 750 224.10	\$ 0.85
Lavagna - Morales	3ª	3 230 236	4°	\$ 5 604 463.29	\$ 1.73
Cristina - Cobos	1°	8 652 293	1°	\$ 17 225 537.58	\$ 1.99
Solanas - Cadelli	5°	301 543	10°	\$ 606 198.38	\$ 2.01
R. Saa - Maya	4°	1 459 171	3°	\$ 5 660 999.55	\$ 3.87
Ripoll - Bidonde	8°	142 528	8°	\$ 672 402.53	\$ 4.71
Pitrola - Arroyo	9°	116 689	9	\$ 653 930.61	\$ 5.59
Montes - Heberling	10°	84 694	12°	\$ 559 421.73	\$ 6.60
Lopez Murphy - Bullrich	6°	273 406	6°	\$ 2 071 159.79	\$ 7.57
Ammann - Deleonardi	11°	69 790	13°	\$ 550 706.82	\$ 7.89
Breide Obeid - Vergara	12°	45 318	7°	\$ 708 899.83	\$ 15.64
Sobisch - Asis	7°	268 394	2°	\$ 5 803 647.75	\$ 21.62
Mussa - Nespral	13°	10 558	11°	\$ 566 705.81	\$ 53.67

Fórmulas	Cristina -Cobos	Sobisch-Asis	R. Saa-	Lavagna -Morales	Carrió -Giustiniani	L.Murphy-Bulrich
			Maya			
Gastos	\$ 17 225 537.58	\$ 5 803 647.75	\$ 5 660 999	\$ 5 604 463	\$ 3 750 224	\$ 2 071 159
Votos	8 652 293	268 394	1 459 171	3 230 236	4 403 642	273 406
Relación	\$ 1.99	\$ 21.62	\$ 3.97	\$ 1.73	\$ 0,85	\$ 7.57

*Relación del gasto con los votos obtenidos por las 6 primeras fórmulas  
Gastos Globales*



Total de gastos: \$44,479,515.02



## VIII. LECCIONES APRENDIDAS Y ESTADO ACTUAL DE LA CUESTIÓN

Indudablemente, la clave de todo régimen de financiamiento partidario es la transparencia acerca del origen y destino de los recursos de las agrupaciones políticas.

La publicidad de esta información tiene tres objetivos claros: 1) permite saber quiénes están detrás de cada partido o candidato, lo que ayuda a los electores a emitir un voto informado; 2) desalienta a aquellos que podrían hacer uso del dinero con propósitos indebidos -antes o después de la elección- ya que un público que cuenta con la información acerca de los grandes contribuyentes a un candidato está mejor habilitado para detectar cualquier favor a cambio; 3) constituye un elemento esencial para detectar violaciones a las prescripciones legales, y 4) previene la apariencia de corrupción, igualmente nociva que la corrupción real en lo que hace a la confianza en la legitimidad del sistema.<sup>17</sup>

En nuestro país, el tema se ha desarrollado a una velocidad impensada, que contrasta con los escasos años que han pasado desde que se incorporó a la agenda pública. Basta con advertir que la primera ley específica sobre la materia (Núm. 25.600) es de hace poco más de seis años.<sup>18</sup> Antes de su entrada en vigencia, no solo no había una regulación adecuada sino que hubiera sido inimaginable que cualquier persona pudiera contar con la información a la que actualmente puede accederse con el solo auxilio de una computadora conectada a Internet. Esta posibilidad, por otra parte, no es común en otras latitudes. Argentina es, en esto, uno de los países en los que la información se halla más accesible.

La aplicación de esa primera regulación implicó un gran avance en muchos aspectos —de los cuales la transparencia resulta, quizás, el factor paradigmático— y mostró, a su vez, algunas cuestiones que debían ser perfeccionadas, como ocurre en todos los países que cuentan con un régimen de control sobre el origen y destino de los fondos partidarios. Es así que el Congreso de la Nación sancionó la Ley 26.215, de la que dimos cuenta en este trabajo —vigente desde principios de 2007—<sup>19</sup> consagrando muchas de las medidas que las decisiones de los tribunales de justicia,

<sup>17</sup> Estas premisas fueron destacadas por la Cámara Nacional Electoral hace ya seis años (Fallos CNE 3010/02), cuando aún no existía en nuestro país una legislación específica sobre el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales.

<sup>18</sup> Sancionada el 23 de mayo de 2002 y promulgada el 11 de junio de ese año.

<sup>19</sup> Sancionada el 20 de diciembre de 2006 y promulgada el 15 de enero de 2007.

en especial de la Cámara Nacional Electoral, habían ido estableciendo para fortalecer los procesos judiciales de control.

Con motivo de las últimas elecciones presidenciales (2007), los partidos contendientes debieron rendir cuenta a la justicia electoral acerca del origen y destino de los fondos que utilizaron para llevar adelante sus campañas electorales.

Al vencimiento de los plazos de presentación, los informes de financiamiento partidario, tanto de las alianzas que oficializaron las candidaturas como de los partidos que las integraron, se encontraban publicados en el sitio de Internet de la Cámara Nacional Electoral, en donde permanecen actualmente. En virtud de la política de transparencia que desde ese Tribunal se viene llevando adelante, es posible que hoy se debata sobre la legalidad de determinados aportes del sector privado que han generado gran repercusión pública. Este es el caso que mayor interés ha despertado, y se origina en una consulta de los informes de campaña publicados en Internet, a partir de la cual los medios de prensa detectaron que uno de los aportes recibidos por la agrupación ganadora en la elección presidencial de 2007 había sido efectuado por una persona víctima de homicidio por razones aparentemente vinculadas al narcotráfico.

Merece enfatizarse el modo en que esta legislación —tomando un criterio sentado en la jurisprudencia previa de la Cámara Nacional Electoral— ha incentivado la participación de cualquier persona que pueda aportar información sobre la veracidad de las declaraciones partidarias, ampliando la legitimación procesal a todo los ciudadanos para formular denuncias al respecto. Los medios de comunicación y la sociedad desempeñan en esta materia un rol muy importante.

Es por ello, que la Cámara Electoral ha adoptado diversas medidas para asegurar un acceso público gratuito, sencillo y oportuno a la información financiera de los partidos políticos. Entre ellas, se destaca el desarrollo de programas informáticos que unificaron el formato de las presentaciones y que permiten una lectura fácilmente comprensible de los datos declarados por los partidos.

La opción en favor de este esquema asentado en la transparencia tiene también una razón estratégica, ya que un sistema inquisitivo supera en costo lo que presupuestariamente podría pretenderse en el contexto de un país con demandas básicas insatisfechas. De allí que fortalecer la divulgación de las cuentas y alentar la participación de la sociedad civil, así como la de los propios partidos y actores políticos, en el control de

la información financiera de las agrupaciones, constituye una solución eficiente para las limitaciones de infraestructura que puede tener la fiscalización.

Esa política de transparencia va unida al desarrollo de instrumentos de control cruzado de la información, tanto con el sector privado y como con el sector público. En este último aspecto, se ha emprendido una fuerte política tendiente a superar la asimetría de la información con departamentos del Estado que cuentan con datos tributarios y financieros relevantes.

El interés de los actores políticos en estos temas fue ascendiendo quizás en mayor medida que en el sector de la sociedad civil. No obstante, en cada proceso electoral se va profundizando el tratamiento de estas cuestiones por parte de los medios de comunicación, con lo cual se abre el debate a nuevos aspectos, como lo fue, en la última elección, el uso de recursos oficiales en la campaña del partido de gobierno.

El desafío actual consiste en construir una ciudadanía informada sobre el valor que representa el respeto de las reglas que rigen el financiamiento partidario —en particular, en las contiendas electorales— no sólo por el importante aporte que puede hacer cualquier persona en los trámites de control, sino fundamentalmente, para que la divulgación de las cuentas partidarias tenga consecuencias reales en los procesos democráticos de designación de los gobernantes. También se espera, a futuro, contar con instrumentos para la prevención y detección más precisa de prácticas clientelares, que se basan en la utilización de recursos económicos para influir en el ámbito de libertad de sufragio de las personas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad, lo cual representa una expresión lamentable de la relación entre el dinero y la política.

Para justificar nuestro entusiasmo, podemos afirmar que la Argentina ha producido un cambio substancial en esta materia en la que sus instituciones tienen un rol contracultural, pero esto tendrá un sentido pleno cuando el ciudadano ordinario reciba beneficios concretos.