

El financiamiento de la política en la República Argentina

*Alejandra Lázzaro**

Resumen

La cuestión del financiamiento de los partidos políticos es de suma importancia, acorde a las funciones que estos cumplen dentro del sistema democrático.

En la actualidad resulta impensable que las organizaciones políticas puedan cumplir sus fines sin disponer de recursos económicos y financieros toda vez que la revolución tecnológica y los cambios culturales han modificado la forma de hacer política y su comunicación de manera determinante, repercutiendo en las economías partidarias.

Si bien cada país ha regulado esta materia de manera diversa, todas presentan rasgos comunes que han permitido elaborar un esquema básico con las características más relevantes de cada uno. Se conocen así tres tipos de financiamiento: público, privado o mixto, según si los fondos provienen del estado, de aportes privados o de ambos.

La República Argentina, que evidenció durante décadas un contexto social y jurídico bastante permisivo en relación a democracias más avanzadas como Estados Unidos o el Reino Unido, ha adoptado un sistema de financiamiento mixto.

A partir de la década de 1980, y a medida que el sistema institucional se iba consolidando, la demanda de la ciudadanía por una mayor transparencia en el manejo de los fondos partidarios fue aumentando. Sin embargo,

* Argentina; Doctora en Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires; Profesora Regular Adjunta de Teoría Política Comparada. Carrera de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires; Profesora Regular Adjunta de Derechos Humanos, Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Luján; Secretaria de Cámara, Cámara Nacional Electoral, Poder Judicial de La Nación; alejandra.lazzaro@hotmail.com.

fue recién en el año 2001 como parte de la respuesta a la crisis de confianza alcanzada que se dictó una ley específica sobre el financiamiento partidario.

Las disposiciones contables contenidas en la ley de partidos políticos N°23.298 resultaban insuficientes a la hora de controlar sus finanzas, no solo respecto al límite de sus gastos sino también en los aportes recibidos. El objetivo era encontrar formas superadoras de fiscalización que resultaran eficaces, además de garantizar transparencia y equidad en la asignación y destino de los fondos.

De este modo, el 12 de junio de 2001 se sancionó la ley 25.600 que rigió hasta el año 2007, cuando se dictó la ley N°26.215 que fuera a su vez modificada de manera sustancial en 2009 a través de la reforma introducida por la ley 26.571.

El régimen de financiamiento argentino es completo, prevé la asignación de fondos para el desenvolvimiento institucional de los partidos y para las campañas. Establece límites de gastos, de aportes, nuevos mecanismos de control y sanciones. Un avance fue imponer a los partidos la presentación de un informe previo de campaña, propendiendo al voto informado del elector, además del informe final documentado.

No obstante, queda camino por recorrer y para ello se necesita que quienes actúan en la política asuman el compromiso de aceptar y promover las reglas de la transparencia, porque de otro modo el objetivo no se podrá alcanzar.

Palabras clave: financiamiento, transparencia, equidad, límites, mecanismos de control, compromiso.

Political Financing in Argentina

Abstract

According to the role that political parties play in the democratic system, the way they are financed becomes a matter of main relevance.

Nowadays, it is impossible to imagine political organizations that could fulfill their means without the availability of financial and economic resources. The technological revolution and the cultural changes have deeply

modified how politics are done and determined a way to communicate it, affecting political parties' economies.

Even though every country has regulated the matter in various ways, they all have common features, which allowed elaboration of a basic diagram with the main characteristics of each one of them. We know three types of financing: public, private and the mix of both; depending on the origin of the funds, if they come from the State, from private contributions or both.

Argentina, which during decades showed a social and legal context quite permissive compared to developed democracies such as the United States or the United Kingdom, adopted the mixed financing system.

Since the 80's and along with the consolidation of the institutional system, the demand of the citizens for more transparency while handling parties' funds grew. However, it wasn't until 2001 and because of the crisis and lack of trust, that a specific regulation on this matter was dictated.

The dispositions contained in the political parties Act. 23.298 were insufficient to control the parties' finances on the limits of expenses and the funds restrictions. Thus, the concern was to find new forms of auditing that were efficient, and that could ensure the transparency and equity in the distribution and use of the funds.

In this way, on June 12th of 2001, the Act 25.600 was passed and remained effective until 2007 when the Act 26.215 was enacted, which was substantially modified in 2009 by the reform introduced in the Act 26.571.

The Argentine financing regime is complete, as it foresees the assignment of funds for the institutional development of the parties and the campaigns. It establishes limits to the expenses and contributions, and it provides new control mechanisms and penalties.

An interesting improvement was the imposition to submit a pre-campaign report from the parties, tending to an informed decision of the electors, in addition to the final report with supporting documentation.

Nevertheless, there is still a long way to go and so we need that those who participate in politics assume the commitment, accepting and promoting the rules of transparency. Otherwise, the aim will not be accomplished.

Keywords: financing, transparency, limits, equality, control, commitment.

I. Introducción

La cuestión del financiamiento de los partidos políticos es de suma importancia, acorde a las funciones que estos cumplen dentro del sistema democrático. En tanto intermediarios entre la sociedad y sus representantes, las organizaciones político-partidarias viabilizan la agregación y la canalización de las preferencias y aspiraciones de los diferentes sectores de la sociedad en la búsqueda del bien común, facilitan la expresión de sus opiniones y resultan el medio para que sus afiliados y candidatos desarrollen su labor y eventualmente accedan al poder. En América Latina, además, han asumido funciones de capacitación y promoción de los valores democráticos, en parte como consecuencia de haber vivido durante largos períodos bajo gobiernos de facto.

En la actualidad, resulta impensable que las organizaciones partidarias puedan cumplir sus fines sin disponer de recursos económicos y financieros. La revolución tecnológica y los cambios culturales han modificado la forma de hacer política y su comunicación, repercutiendo estas circunstancias en las economías partidarias.

Si a ello le sumamos que desde la Antigüedad los ciudadanos a la hora de elegir optan mayoritariamente por quienes son conocidos, quienes gocen de una mayor capacidad económica para difundir sus ideas e imágenes ante los medios verán incrementadas sus posibilidades de ganar (Rodríguez Peñaranda, 2005).¹

Cada país ha regulado la materia de manera diversa, toda vez que las formas del financiamiento partidario están condicionadas por factores políticos, sociales, económicos y, como lo expresara anteriormente, hasta culturales. Sin embargo, ello no ha sido un obstáculo para encontrar algunos rasgos comunes que permiten elaborar un esquema, con las características más relevantes de cada uno. Se conocen así tres tipos básicos de financiamiento; público, privado y mixto, según los fondos provengan del estado, de aportes privados o de ambos.

1. Rodríguez Peñaranda, M. L., *Minorías, acción pública de inconstitucionalidad y democracia deliberativa*, Bogotá, Ed. Universidad Externado de Colombia, 2005, p. 21.

II. Situación de la República Argentina 1983-2007

Nuestro país evidenció durante décadas un contexto social y cultural bastante permisivo en torno al control de las finanzas partidarias a diferencia de otras democracias más avanzadas. La demanda por una mayor transparencia en el manejo de los fondos comenzó a vislumbrarse a partir de los años ochenta, aumentando a medida de que el sistema institucional fue consolidándose.

Pese a que la cuestión no resultaba novedosa como surge claramente del primer proyecto que encontramos en el año 1925² en adelante, el avance resultó significativo recién después de la crisis del año 2001.

En atención a las elecciones generales que se celebrarían el 30 de septiembre de 1983, el gobierno dictó el 26 de agosto de 1982 la ley de facto 22.627 que rigió hasta 1985 cuando el gobierno constitucional sancionó la ley de partidos políticos N°23.298 (Adla, XLV-D, 3635).

Esta ley, que con modificaciones aún sigue vigente, fue sancionada en septiembre del año 1985. Sus disposiciones patrimoniales se referían fundamentalmente a los libros y documentos partidarios. Establecía que los partidos a través de cada comité nacional y central de distrito debían llevar en forma regular los libros de inventario y de caja, rubricados y sellados por el juez federal con competencia electoral.

Preveía también en el Título V, Capítulo I sobre los bienes y recursos, en el Capítulo II, las disposiciones relativas al Fondo Partidario Permanente y de los subsidios y franquicias, y en el Capítulo III, el control patrimonial.

Adoptaba como forma de financiamiento el sistema mixto, con aportes privados y públicos, enumerando taxativamente las contribuciones o donaciones prohibidas, y estableciendo sanciones –multas y/o inhabilitaciones– para el caso de incumplimiento tanto para los partidos como para las personas físicas o jurídicas, debiendo conservarse la documentación que acreditara el origen de las donaciones por tres (3) años.

2. El proyecto presentado por el diputado Amuchástegui establecía que los partidos políticos debían poseer un fondo electoral propio no inferior a cinco mil pesos nacionales y en los territorios nacionales no inferior a quinientos pesos. Asimismo, en la primera quincena de junio debían rendir cuenta documentada de la inversión de sus recursos y gastos del año anterior y la junta electoral después de aprobarlos o desaprobarlos los publicaba para conocimiento de todo el electorado.

Los aportes públicos se efectuaban a través del Fondo Partidario Permanente que –aún hoy– provee a los partidos reconocidos los medios económicos para facilitarles el cumplimiento de sus funciones institucionales. Creado con tal finalidad, la afectación de los recursos quedaba determinada a través de la Ley de Presupuesto General de la Administración disponiendo el Poder Ejecutivo de los recursos.

Al inicio de las campañas, los partidos reconocidos percibían una suma de dinero en concepto de subsidio por cada voto obtenido en su última elección, pudiendo el Ejecutivo Nacional fijarles un adelanto a través de avales políticos y/o contracautelas para el caso de las alianzas, escisiones y/o partidos nuevos que no registrasen una preferencia electoral anterior (cf. art. 46 y decreto reglamentario). También se preveía un aporte para la impresión de las boletas electorales.

En el supuesto de que una agrupación política, que hubiera recibido el importe señalado aconsejara votar en blanco o por otra agrupación, debía restituir los importes recibidos, de lo contrario se les suspendía el derecho a participar del Fondo Partidario Permanente hasta la restitución total de la suma adeudada. Además, debían presentar al juez federal con competencia electoral, la cuenta detallada de los ingresos y egresos relacionados con las campañas dentro de los 60 días de celebrado el acto electoral (cf. art. 47).

Respecto a los gastos ordinarios de funcionamiento, los partidos también debían rendir cuentas, presentando al juez electoral el estado anual de su patrimonio –que se publicaba por un día en el Boletín Oficial– y la cuenta de ingresos y egresos de su ejercicio certificada por Contador Público Nacional o por los órganos de control partidarios dentro de los 60 días de finalizado cada ejercicio (cf. art. 47).

Por su parte, el Decreto 396 facultaba al Ministerio del Interior a adoptar los mecanismos de fiscalización oportunos y necesarios, a fin de controlar el correcto uso de los aportes y franquicias que se les otorgaban. El control y fiscalización de los partidos era competencia de la Justicia Electoral.

Las disposiciones contenidas en la ley 23.298, sin embargo, resultaban insuficientes a la hora de controlar las finanzas partidarias, tanto en el límite de sus gastos como en la restricción de los aportes. Por ello, la preocupación se centraba en encontrar nuevas formas de fiscalización que resultaran eficaces, no solo para verificar y controlar aspectos meramente contables, sino especialmente, para garantizar la transparencia en la asignación y utilización de los fondos.

Las herramientas desarrolladas a nivel legislativo no eran demasiadas, solo algunas disposiciones y/o prohibiciones contables de carácter general que contenía la propia ley de partidos y una serie de decretos, que preveían fondos a los que podían acceder las agrupaciones políticas.

Con la jerarquización y reconocimiento de los partidos en la Constitución Nacional a partir de 1994, aparecen dos exigencias, una para el estado como es la de sostener las actividades partidarias y la capacitación de los dirigentes y otra para las organizaciones políticas, de dar a publicidad el origen y destino de sus fondos y patrimonio.

No obstante, fue con motivo de la crisis institucional del año 2001, a través de la ley N°25.600 del 12 de junio de 2002, cuando el financiamiento partidario pasó a ser reglamentado de manera específica. La demanda social por reformar el sistema político había aumentado y a manera de respuesta a las exigencias ciudadanas, se sancionó dicha norma que rigió hasta enero de 2007.

En efecto, en diciembre de 2006 se dictó la ley N°26.215 que fuera a su vez modificada de manera sustancial en el año 2009 a través de la ley N°26.571 y por la ley 27.120 sancionada el 29 de diciembre de 2014 (B.O. 08/01/15).

Al respecto cabe resaltar lo dispuesto en el fallo N°3010/02 de la Cámara Nacional Electoral. La sentencia dictada por unanimidad marcó un punto de inflexión e influyó decisivamente en el texto de la ley 25.600.

De este modo, el máximo tribunal en materia electoral expresó que la necesidad de asegurar el principio republicano de dar a publicidad los actos de gobierno implicaba que la ciudadanía tomara debido conocimiento del origen y destino de los fondos partidarios, para así controlar el ejercicio de prácticas ilícitas de recaudación y contribución de las que hicieran uso las organizaciones políticas.

Alertó también sobre el peligro que representaba el dinero como fuente de influencias, cuando se lo utiliza en beneficio de intereses particulares, por encima del bienestar general, haciendo mención de algunas prácticas que podían utilizarse para evadir el cumplimiento de la ley.

De manera expresa sostuvo que “la publicidad de los aportes percibidos por los partidos políticos y de los gastos por ellos efectuados no solo posibilita el efectivo control del uso de los recursos públicos, sino que permite conocer a quienes contribuyen con el sostenimiento económico de cada partido, y detectar, así, con qué sectores estos –y sus candidatos– se hallan

materialmente identificados”, y continúa: “El alcance de la disposición que impone la obligación de dar publicidad de las cuentas partidarias no se agota en dar noticias de ellas, sino que deben ser sometidas a un estricto y efectivo control, por cuanto es deber de los partidos –como expresión primaria de la vida democrática– respetar y hacer respetar este principio. Por ello, destaca [que] transparentar el funcionamiento de los partidos puede resultar ser la opción más efectiva a la hora de recrear la confianza entre ellos y los ciudadanos. Si la ciudadanía contribuye con su sostenimiento por qué no han de tener la posibilidad de conocer el destino de sus fondos” (cf. Fallo, op. cit.).

La sentencia enfatizó en el control que debía realizarse sobre las finanzas partidarias, sentando las bases para un mejor sistema, al señalar algunos principios y directrices que la ley debía contener, en procura de una mejora institucional.

La norma N°25.600 tuvo un trámite particular y reglamentaba los aspectos económicos y financieros permanentes y de campaña de los partidos políticos reconocidos por la justicia electoral (art. 6° y cc.) de las confederaciones y de las alianzas.

Los ejes del debate giraron en torno a las fuentes del financiamiento, la integralidad de los mismos, y su control. Así, en la última sesión de la Cámara de Diputados, el 17 de abril de 2002, al debatirse el proyecto, el presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales manifestó que el fondo partidario permanente “es un fondo partidario, que a diferencia de lo que conocimos habitualmente como el fondo para sostener campañas electorales, busca el sostenimiento del desenvolvimiento institucional, la capacitación y la formación política en estas instituciones de la República” (H.C.D.N.: Reunión N°6, Sesión ordinaria N°2, Abr. 2002).

Sobre los límites a los aportes privados, la diputada Marcela Rodríguez indicó que las limitaciones debían ser absolutamente tajantes y solo realizadas por personas físicas, ya que de ninguna manera podían ser las empresas quienes contribuyeran al financiamiento de los partidos.

Respecto al control, la diputada Stolbizer resaltó que para que la norma fuera operativa era imprescindible garantizar los mecanismos que asegurasen la transparencia de los procedimientos y la aplicación de las sanciones cuando estos fueran vulnerados.

La discusión, que fue ardua, no se limitó en torno a la forma de controlar los recursos sino que se extendió al órgano encargado de realizarlo.

La diputada Carrió desaprobaba que este quedara en la Auditoría General de la Nación, en forma exclusiva, proponiendo que otras instituciones u otras organizaciones no gubernamentales fueran las que controlaran a los que controlan.

En sentido similar la legisladora Garré manifestó que los organismos de control debían ser eficientes señalando que “el proyecto realmente [...] parece débil, superficial e inconcluso [...] no basta con la Auditoría General de la Nación, porque la tarea que se le encomienda es muy significativa y compleja y los recursos con los que cuenta dicho organismo podrían ser insuficientes” (H.C.D.N.: Reunión N°6, Sesión ordinaria N°2, Abr. 2002).

La diputada Zuccardi consideró que el control de los recursos de los partidos en manos de la Auditoría General de la Nación en forma exclusiva no resultaba suficiente, proponiendo crear una figura nueva y cargos de síndicos para los partidos, durante las campañas electorales. Asimismo, sobre la publicación de las tarifas de publicidad televisiva sostuvo que no “se p[odían] imponer esos límites al financiamiento sin instrumentar un efectivo control y fiscalización de la emisión publicitaria” (H.C.D.N.: Reunión N°6, Sesión ordinaria N°2, Abr. 2002).

Para el diputado Alessandro “deb[ía] darse participación creciente a la sociedad a través de organizaciones no gubernamentales, sin que el Estado p[erdiera] su legítimo derecho de poder administrador” (H.C.D.N.: Reunión N°6, Sesión ordinaria N°2, Abr. 2002).

Las diputadas Rodríguez y Ocaña se manifestaron a favor de “[...] la incorporación de un consejo consultivo de organizaciones no gubernamentales que coadyuv[ará] a la tarea del organismo de control” (H.C.D.N.: Reunión N°6, Sesión ordinaria N°2, Abr. 2002).

La diputada Camaño rechazó estas propuestas con el fundamento del desconocimiento de las organizaciones no gubernamentales a las que se estaban refiriendo, ni de qué forma iban a ejercer ese control. En el mismo sentido, el diputado Esain sostenía que era “un tema político de tanta magnitud [que] no p[odía] ser sometido a organizaciones intermedias que tienen fines específicos y determinados. Además, existen muchas organizaciones intermedias que están subsidiadas y solventadas por grandes capitales internacionales” (H.C.D.N.: Reunión N°6, Sesión ordinaria N°2, Abr. 2002).

Por ello, la diputada Carrió, quien se había manifestado a favor del control consultivo de organizaciones no gubernamentales, agregó que les correspondería a aquellas que no recibieran fondos del exterior, pues las

mismas, aunque no lo estableciera la norma “controlar[ían] igual y no estar[ían] sujetos a regla institucional alguna. Es mejor establecer reglas institucionales específicas que ser sometidos a un control sin reglas, incluso por parte de un montón de organizaciones no gubernamentales con financiamiento exterior” (H.C.D.N.: Reunión N°6, Sesión ordinaria N°2, Abr. 2002).

Por otra parte, el diputado Moreau expresó que “hoy es insoslayable ligar [a la discusión] el rol de los medios de comunicación; suponer que la influencia de los grupos concentrados de la economía solamente se manifiesta a través del aporte que puedan hacer a una campaña electoral, es una verdadera ingenuidad. Si nos planteamos con honestidad, [...] que debemos evitar al máximo posible la injerencia de los grupos económicos privados en la determinación de las decisiones de la política, de sus candidatos y de la mayor o menor aceptación que estos pueden tener en la opinión pública, debemos ser precisos en este sentido” (H.C.D.N.: Reunión N°6, Sesión ordinaria N°2, Abr. 2002).

El proyecto que pasó a comisión no quedó definido en ninguno de los sentidos planteados. Las modificaciones propuestas por Diputados pasaron al Senado quedando aprobadas en la 11ª Reunión, 6ª Sesión Ordinaria del 23 de mayo de 2002.

Finalmente, la ley fue derogada habiéndose logrado un avance respecto de las normas de financiamiento anteriores.

A - Ley 26.215

La nueva reglamentación fue el resultado de un intenso trabajo de las comisiones parlamentarias, por lo que apenas fue discutida en el recinto. Con una mejor redacción y orden normativo que su antecesora, la norma logró disipar dudas y conceptos que resultaban oscuros al momento de ser aplicados. Incorporó principios que habían sido ya desarrollados por la jurisprudencia unificadora de la Cámara Nacional Electoral, así como reglas contables diseñadas por el cuerpo de peritos contadores de ese Tribunal, con motivo de la capacitación desarrollada hacia los partidos y sus responsables.

El diputado Urtubey –miembro informante de la comisión de Asuntos Constitucionales– en ocasión del debate reconoció que el objetivo era “una sistematización y un ordenamiento respecto de lo que ya está[ba] preceptuado dentro del marco de la ley 25.600, con algunas modificaciones

consensuadas [...] con los distintos bloques. [...], se planteó la necesidad de que tanto los fondos públicos como los privados tuvieran, dentro del marco normativo, un ordenamiento que acercara mucho más la legislación vigente a lo que era necesario, en términos de que se garantizase su aplicación, señalando “lo que en realidad hemos hecho todos los autores del dictamen fue tomar recomendaciones de la actuación de la Cámara Nacional Electoral y también, obviamente, de las de primera instancia” (República Argentina, H.C.D.N.: Período 124, Reunión 51, 13/12/2006 Régimen de Financiamiento de Partidos Políticos).

Se mantuvo así el mandato constitucional de que el estado subvencione a los partidos, a través del Poder Ejecutivo, esto es, del Ministerio del Interior y la Dirección Nacional Electoral asignándole al Poder Judicial –fuero electoral– el control de la distribución de los fondos.

Con nuevas y mejores herramientas para su ejecución, la normativa encomendó a la justicia la facultad excluyente de fijar los límites de los gastos de los partidos para cada campaña electoral, así como sistematizar las sanciones a aplicarse con motivo de sus incumplimientos. También controlar que el estado cumpla con la asignación de los fondos correspondientes, a fin de que todas las organizaciones cuenten con iguales posibilidades en la competencia, así como garantizar la transparencia en el manejo de sus fondos, ya sean públicos o privados.

En materia de sanciones la ley 26.215 incorporó de manera novedosa un orden específico, sucesivo y progresivo en el Título V –artículos 62 al 67–, a diferencia de la ley 25.600 que las contenía diseminadas a través de su articulado, lo que permitió a los jueces aplicar unas u otras, de acuerdo a la entidad de la infracción en que hubieren incurrido las agrupaciones políticas.

A fin de dar operatividad a sus disposiciones, previó dotar al cuerpo de auditores contadores de la Cámara Nacional Electoral de los recursos humanos, técnicos y financieros para cumplir con las funciones asignadas, en los plazos previstos. Por tal motivo se modificó el artículo 4º de la ley 19.108 de creación de la Cámara modificado por la ley 19.277 en tanto incorporó como funciones del Tribunal: las de a) organizar un cuerpo de auditores contadores para verificar el estado contable de los partidos y el cumplimiento, en lo pertinente de las disposiciones legales aplicables.

Comenzó a aplicarse al inicio del calendario electoral del año 2007, completándose a su cierre, con el control anual patrimonial.

B - Ley 26.571: reforma a la ley de financiamiento partidario

El 2 de diciembre de 2009 en el marco del proceso que se conoció como de reforma política, se sancionó la ley 26.571 denominada de la “Democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral”. La nueva reglamentación, que modificó la ley de partidos N°23.298 y estableció el sistema de elecciones internas abiertas simultáneas y obligatorias –PASO– para seleccionar a los candidatos a Presidente y Vicepresidente, Diputados y Senadores, modificó de manera ostensible el régimen de financiamiento partidario.

1. Financiamiento público para campañas electorales

En primer término incluyó dentro de las contribuciones que le corresponden al estado el financiamiento de las campañas electorales de las elecciones primarias. Por lo que en la actualidad el estado contribuye con los fondos para lo que se conoce como las actividades institucionales u ordinarias desarrolladas por los partidos regularmente, para afrontar las campañas en las elecciones generales y las campañas de las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias.

También estableció que la Ley de Presupuesto General de la Administración Pública debe diferenciar las partidas presupuestarias acordadas según correspondan a la elección de Presidente y eventualmente para la segunda vuelta, Diputados y Senadores en los años de elecciones nacionales, incluyendo el monto para las elecciones primarias, que es el equivalente al cincuenta por ciento (50%) del valor de las generales, incluyendo la ley N°27.120 el monto para la elección de Parlamentarios del Mercosur.

El monto que el estado debía otorgar a los partidos o alianzas que oficializaran candidaturas que era el equivalente a una boleta por elector registrado en cada distrito,³ fue modificado por la ley 26.571 en tanto estableció

3. La importancia de esta previsión fue destacada por el diputado Adrián Pérez al momento de discutir el texto de la ley 26.215 en el sentido de que no era una cuestión menor “para los partidos políticos más pequeños o de más reciente creación y para los que se han autoimpuesto condiciones –más allá de las que dispone la norma– para financiar sus campañas. De esta forma, en la participación en los comicios para muchos partidos políticos resulta vital la posibilidad de contar con las boletas. [...] esto se vincula con la vigencia

que el Ministerio del Interior a través de la Dirección Nacional Electoral debe asignar el monto equivalente que le permita a las agrupaciones imprimir una boleta y media por elector registrado en cada distrito.

Esto es, que al igual que en las elecciones generales en las PASO⁴ los partidos reciben dinero público tanto para las campañas de manera extraordinaria como para la impresión de las boletas.

A través de las Resoluciones N°70, 71, 72 y 73,⁵ la Dirección Nacional Electoral determinó el aporte para la impresión de boletas para las categorías de Diputados Nacionales, Presidente, Senadores y Parlamentarios del Mercosur de distrito y nacional, en base al valor de referencia de pesos ciento veintiocho (\$128,00) el millar por sección de boleta o categoría de cargos (cf. Resolución DINE⁶ 168 del 22 de abril de 2015 modificada por la 37 del 2 de julio de 2015).

Ya en su oportunidad la Cámara Nacional Electoral había expresado que “el Estado tiene la responsabilidad de velar por la efectiva disponibilidad de boletas correspondientes a todas las agrupaciones políticas que hayan postulado candidatos pues –en tanto constituye el elemento mediante el cual se exterioriza la voluntad del elector– resulta indispensable para el ejercicio del sufragio activo” (cf. Fallo 5080/2013).

Con idéntica interpretación y posterior al pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación sobre el artículo 32, párrafo segundo en el sentido de que dicha norma “habilita a las agrupaciones políticas a percibir el importe correspondiente a una boleta por elector para cada lista de precandidatos que oficialicen para participar en las elecciones primarias” en concordancia con los “propósitos perseguidos por la ley 26.571 –al incorporar las primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) para fortalecer y profundizar la participación ciudadana en la selección de los candidatos de cada agrupación política para las elecciones generales– y “asegurar la democracia interna de los partidos políticos” en los autos

y la vida de los partidos políticos, en el marco de un debate armónico y con un umbral de oportunidades garantizado por la posibilidad de que todos puedan participar”. (H.C.D.N: Reunión N°51, Sesión ordinaria N°1 de prórroga, Dic. 2006).

4. Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias.

5. Boletín Oficial de la República Argentina del 17-07-2015.

6. Dirección Nacional Electoral.

“Alianza UNEN –CF– c/Estado Nacional Ministerio del Interior y Transporte s/promueven acción de amparo), la Cámara Electoral expresó que “asegurar un mínimo de boletas, por cada elector, para cada lista interna de cada agrupación política, constituye un requisito sustancial para asegurar el derecho de participación política bajo las actuales reglas de juego” (Expte. N° CNE 5238/2015/CA1; 5343/2015/CA; 5326/2015/CA1 todas del 30 de julio de 2015 y Expte. N°5327/2015/CA1) del 4 de agosto de 2015.

Diferente decisión adoptó el Tribunal cuando lo perseguido fue solventar las boletas de las adhesiones de las categorías a presentar por cada una de las listas a la categoría toda vez que “ello conduciría a una interpretación ajena a la exégesis de la norma considerando a la boleta al servicio del partido y no como un instrumento que posibilita físicamente la expresión del ciudadano” (cf. Fallos, Expte. N° CNE 5342/2015/CA1 del 30 de julio de 2015M; Exptes. N° CNE 5510/5511/2015 CA1 del 1° de setiembre de 2015).

En torno a la distribución de los aportes en la ley 26.215 originaria se establecía que los fondos de la campaña electoral se distribuían entre los partidos que hubiesen oficializado candidatos para las elecciones de cargos electivos nacionales en un 30% de forma igualitaria entre las listas presentadas y el 70% restante en forma proporcional a la cantidad de votos que el partido hubiera obtenido en la última elección de diputados nacionales. Solo participaban de la distribución quienes acreditaban haber obtenido al menos un número de sufragios equivalente al 1% del padrón electoral de la elección antes mencionado en el distrito correspondiente. Con la reforma de la ley 26.571 los fondos se distribuyen tanto en las primarias como en las generales según se trate de elecciones presidenciales o legislativas. De este modo para la elección de Presidente y Vicepresidente la distribución es en un 50% del monto asignado en forma igualitaria entre todos los partidos presentados y el otro 50% se distribuye entre los 24 distritos en proporción al total de electores correspondientes a cada uno. Efectuada tal operación se distribuyen entre los partidos en forma proporcional a los votos obtenidos en la última elección general anterior para la misma categoría. A las confederaciones o alianzas se les asigna conforme a la suma de votos que hubieren obtenido todos los partidos integrantes.

Para las agrupaciones que participan de la segunda vuelta se les asigna para campaña la suma equivalente a un 30% del mayor aporte de campaña para la primera vuelta.

Para la elección de diputados nacionales, el monto total de los aportes asignado se distribuye entre los 24 distritos en proporción al total de electores de cada uno, el 50% del monto resultante se asigna por igual entre las listas presentadas y el otro 50% entre cada partido, confederación o alianza en forma proporcional a la cantidad de votos que el partido hubiera recibido en la elección general anterior para la misma categoría.

Para la elección de senadores nacionales, el monto total se distribuye entre los 8 distritos que renueven en proporción al total de los electores de cada uno, y el 50% de ese monto resultante es asignado en forma igualitaria entre las listas presentadas y el restante 50% entre cada partido conforme a los votos que cada uno hubiera obtenido en la elección anterior.

Cuando las agrupaciones no tuvieran una referencia electoral anterior se le asignará el monto íntegro de los aportes.

Asimismo, a partir de la reforma se ha previsto que para las elecciones primarias cada partido debe además distribuir los aportes asignados entre sus listas de precandidatos oficializados en partes iguales.

La ley N°27.120 incorporó las elecciones de parlamentarios del Mercosur. Así la asignación de aportes de campaña para la elección de esta categoría por distrito nacional se realiza conforme a lo establecido para el caso de la elección de Presidente y Vicepresidente, mientras que para la elección por distritos regionales provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de acuerdo a lo establecido para el caso de la elección de diputados nacionales (art. 36). Igual criterio se aplica para las elecciones primarias.

Al modificarse los artículos 27 y 31 quedó eliminado el responsable político de campaña previendo ahora la ley dos responsables económico financiero en lugar de uno.

Asimismo, se eliminó el tope de cinco mil pesos (\$5.000) de las erogaciones que –por el monto– solo pueden ser realizadas en efectivo, que además deben instrumentarse a través de la constitución de un fondo fijo (art. 29). De igual modo la disposición que establecía que todo gasto que se efectuara con motivo de la campaña que superara los mil pesos (\$1.000) debía documentarse, toda vez que se creó como unidad de medida el módulo electoral.

En síntesis, los años en que se desarrollen elecciones presidenciales deben distinguirse tres partidas diferentes para financiar la elección de Presidente y la segunda vuelta, para la elección de senadores, para la de diputados y a partir de 2015 para la de parlamentarios del Mercosur.

Para las elecciones primarias también deben preverse partidas análogas por categoría de cargos a elegirse para aporte extraordinario de campaña, equivalentes al cincuenta por ciento (50%) del monto previsto para las campañas de las generales.

A los fines de una mayor transparencia en la asignación de estos recursos el Ministerio del Interior debe publicar la nómina y el monto de los aportes asignados por todo concepto.

En el artículo 40 modificado por la ley 26.571, a diferencia del anterior que preveía a través de una fórmula genérica que los remanentes de los fondos públicos otorgados en concepto de aporte extraordinario para campaña podían ser conservados por los partidos si se destinaban a la capacitación y formación política, caso contrario debían restituirlos dentro de los noventa (90) días de realizada la elección, ahora se distinguen dos supuestos, según los fondos remanentes provengan del aporte extraordinario para campaña, o del aporte de boletas.

En el primero, al poder destinarlo a capacitación se mantiene la sanción del artículo 65, esto es una multa del doble del valor no asignado a la educación y formación en la próxima distribución del fondo partidario permanente.

En el segundo, la sanción es más gravosa, toda vez que el remante de este aporte ya sea total o parcial, no puede ser destinado a capacitación, por lo que le asigna la sanción del artículo 62, que es la pérdida del derecho a recibir contribuciones, subsidios y todo recurso de financiamiento público anual, por un plazo de uno (1) a cuatro (4) años, y los fondos para financiamiento público de las campañas electorales por una (1) a dos (2) elecciones.

Un aspecto relevante que ha sido modificado es el relativo a los espacios de publicidad electoral, ya que si bien mantiene el sistema de financiamiento mixto y completo, aumenta ostensiblemente la contribución del estado de manera directa e indirecta, al asumir el financiamiento de uno de los aspectos más costosos de la actividad política, especialmente en épocas de campaña, como es el de la publicidad en radio y televisión.

El artículo 43 prohíbe de manera expresa a los partidos y a sus candidatos contratar o adquirir espacios en cualquier modalidad de radio o televisión para fines electorales, así como a las emisoras emitir publicidad electoral, que no sea la distribuida y autorizada por el Ministerio del Interior.

Es la Dirección Nacional Electoral quien distribuye los espacios de publicidad, ya sea en las emisoras de radiodifusión sonora, televisiva abierta o

por suscripción para la difusión de los mensajes de campañas de todas las agrupaciones que oficialicen candidaturas a cargos públicos electivos. En el caso de segunda vuelta debe otorgarse a cada una de las fórmulas participantes el cincuenta por ciento (50%) de los espacios asignados al que más espacios hubiera recibido en la primera vuelta.⁷

El capítulo III bis sobre la publicidad electoral en los servicios de comunicación audiovisual, incorporado íntegramente por la ley 26.571, establece que la Dirección Nacional Electoral distribuirá los espacios de publicidad de las agrupaciones que oficialicen precandidaturas para las elecciones primarias y candidaturas para las generales para sus mensajes de campaña.

A tal efecto, la dirección mencionada debe solicitar a la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA), con anterioridad al inicio de la campaña el listado de los servicios televisivos y radiales autorizados por dicho organismo y su tiempo de emisión, para la distribución de las pautas. Define como espacio de publicidad electoral la cantidad de tiempo asignado a los fines de transmitir publicidad política por parte de la agrupación.

Por su parte, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual 26.522 establece que los servicios de comunicación están obligados a ceder el diez por ciento (10%) del tiempo total de su programación para fines electorales.

En el caso de segunda vuelta las fórmulas participantes recibirán el equivalente al cincuenta por ciento (50%) de los espacios recibidos por la agrupación política que más espacios hubiera obtenido en la primera.

Los espacios tanto en radio como en televisión se distribuyen en las primarias como en las elecciones generales en un cincuenta por ciento (50%) por igual entre todas las agrupaciones que oficialicen precandidatos y el cincuenta por ciento (50%) restante entre todas las agrupaciones que oficialicen precandidaturas, en forma proporcional a la cantidad de votos obtenidos en la elección general anterior para la categoría de diputados nacionales. No podrán transferirse bajo ningún concepto los minutos asignados a una agrupación que no los hubiera utilizado.

7. En el año 2013 la diputada por la Ciudad de Buenos Aires Laura Alonso, en el entendimiento de que debía regularse adecuadamente la contratación de la publicidad oficial que realizaran los organismos del Estado, propuso suspender la aplicación de los artículos los artículos 34º de la ley 26.571 y 43º de la ley 26.215 hasta tanto el Congreso no aprobara la ley de regulación de la publicidad oficial (1006-D-2013).

La distribución de los horarios y los medios en que se transmitirá la publicidad electoral se realiza por sorteo público y el horario de transmisión es el comprendido entre las siete (7:00) y la una (1:00) del día siguiente.

A todas las agrupaciones se les debe asegurar la rotación en los horarios y al menos dos (2) veces por semana en el horario central. Los gastos de producción de los mensajes deben ser sufragados con los propios recursos de las agrupaciones.

De conformidad con la ley cuando la cobertura de los servicios de comunicación audiovisual abarque más de un distrito, la Dirección Nacional Electoral deberá garantizarle a las agrupaciones políticas que compitan en esos distritos la distribución equitativa de los espacios.

2. Financiamiento privado en campañas electorales

La nueva ley mantiene el límite de los recursos privados e incorpora a través del artículo 44 bis que el financiamiento privado de la campaña está constituido por toda contribución en dinero o estimable en dinero, que una persona física efectúe a una agrupación política destinada al financiamiento de sus gastos electorales.

Las donaciones de las personas físicas pueden realizarse mediante transferencia bancaria, cheque, en efectivo, internet o por cualquier otro medio, siempre que permita la identificación del donante. Dichas contribuciones deben estar respaldadas con los comprobantes correspondientes.

En el informe final de campaña debe informarse la identificación de las personas que hayan realizado contribuciones o donaciones.

A través del decreto N°776/2015 se incluyó la posibilidad de realizar donaciones mediante tarjeta de crédito, las que podrán constituirse como un aporte único o periódico.

El nuevo capítulo IV bis incorporó la creación del Registro de Empresas de Encuestas y Sondeos de Opinión a cargo de la Cámara Nacional Electoral en el que deben estar inscriptas todas las empresas que deseen hacer públicas sus encuestas o prestar servicios a las agrupaciones políticas o a terceros.

También estableció como plazo límite para publicar los resultados de las encuestas o sondeos ocho (8) días antes de las elecciones.

La Cámara Electoral a través de la Acordada Extraordinaria N°117/2010 estableció pautas de inscripción exhortando a las empresas medidoras a que

den cumplimiento a las disposiciones, en virtud del exiguo número de informes presentados exhortándolas a que den cumplimiento a lo establecido por la ley en el año 2015 a través de la Acordada Extraordinaria N°89 de ese año.

Entre algunas de sus consideraciones el Tribunal señaló que las empresas no solo deben inscribirse sino que por cada estudio que realizan deben presentar la correspondiente ficha técnica que contenga un informe individualizado del trabajo efectuado, el detalle sobre la metodología utilizada, el tipo de encuesta realizada, el tamaño y característica de la muestra, el procedimiento de selección de los entrevistados, el error estadístico aplicable, la fecha del trabajo de campo y el nivel de confianza bajo el que fue realizado.

También prevé que las empresas serán sancionadas con la prohibición de inscribirse en el registro correspondiente por un período de dos (2) a cuatro (4) elecciones cuando incumplieran en dos (2) elecciones consecutivas con las previsiones del artículo 44.

La sanción prevista no parece resultar muy efectiva toda vez que el Tribunal mediante la última acordada antes mencionada se dirigió al Congreso de la Nación a fin de que evalúe dotar al régimen vigente de los medios adecuados y de los procedimientos efectivos para su correcta observancia.

3. Límites de gastos de campañas electorales

El límite de gastos para las elecciones nacionales que no podía superar la suma equivalente a un peso con cincuenta (1,50) por elector habilitado a votar, según que la elección fuera legislativa o de Presidente y Vicepresidente, fue modificado y en la actualidad no puede ser mayor a la suma resultante de multiplicar el número de electores habilitados, por un (1) módulo electoral cuyo valor debe ser establecido en la Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional en cada elección.

No obstante, desde su creación el valor de dicha unidad de medida no fue determinado, por lo que en el entendimiento de que sería impensable que, ante la falta de aprobación de esa unidad se deba privar a los partidos del “aporte extraordinario para campañas electorales [que] importaría privar *sine die* de eficacia a todo el sistema de límites cuantitativos de aportes privados y gastos de campaña, aspecto que –habida cuenta de la inequívoca voluntad legislativa de establecer un régimen de control del financiamiento de los partidos políticos que incluye ciertos límites cualitativos y cuantitativos a los aportes que pueden recibir y a los gastos que pueden efectuar–,

debe descartarse, pues la imprevisión del legislador no puede suponerse”, la Cámara Nacional Electoral estableció su valor a través de sucesivas acordadas, solicitando en 2012 al Poder Legislativo su fijación sin suerte (cf. Ac. Ext. N°s 82/2011 y 14/2015).

En 2011 alcanzó un valor de un poco más de tres pesos (\$3,044) y en 2015 se actualizó a más de cinco pesos (\$5,392). En el caso de la segunda vuelta el límite será la mitad del establecido para la primera.

A los efectos de su aplicación se mantuvo la previsión, en el sentido de que se considera que ningún distrito tiene menos de quinientos mil electores.

También de modo expreso la ley 26.571 definió como gasto electoral toda erogación realizada por una agrupación durante el tiempo de la campaña, independientemente de la fecha del efectivo pago y aun cuando se encuentren pendientes de pago, para el financiamiento de: a) publicidad electoral dirigida a promover el voto para un partido o alianza determinada; b) las encuestas o sondeos que encarguen en la campaña ya sea los candidatos o las agrupaciones; c) arrendamientos de bienes muebles destinados al financiamiento de los equipos de campaña o a la celebración de actos de proselitismo electoral; d) el financiamiento de equipos, oficinas y servicios de las agrupaciones o candidatos; e) contratación a terceros que presten servicios a las candidaturas; f) gastos por desplazamiento de los candidatos, dirigentes o personas que presten servicios a los candidatos, como el transporte de implementación de propaganda y finalmente incluye cualquier otro gasto que no se relacione con el funcionamiento permanente del partido.

Se estableció como deber de la Cámara Nacional Electoral que al iniciarse la campaña, informe a los partidos, alianzas o frentes el límite de gastos, publicándolo en el sitio web del Poder Judicial de la Nación del fuero electoral.

En la elección general para Presidente del año 2011 el límite de gastos fue de un poco más de ochenta y siete millones (\$ 87.787.611,51) de pesos, y para las primarias de más de cuarenta y tres millones (\$ 43.893.806).

Para las primarias legislativas en el mismo año, en el distrito de Capital Federal ascendió a tres millones setecientos ochenta y dos mil novecientos cuarenta y dos pesos (\$3.782.842 y para las generales fue de un poco más de siete millones y medio (\$ 7.565.883,31).

En Buenos Aires en las elecciones primarias el límite fue de dieciséis millones cuatrocientos setenta y un mil noventa dos pesos (\$16.471.092) y

para las generales de casi treinta y tres millones (\$32.942.183,22) por referenciar solo el de algunos distritos.

En 2015, el límite de gastos de campaña para las primarias de Presidente alcanzó ochenta y seis millones cuatrocientos setenta y seis mil trescientos cincuenta y nueve pesos (\$86.476.359) y el mismo para el PARLASUR por distrito único. Para la elección general el límite fue de ciento setenta y dos millones novecientos cincuenta y dos mil setecientos diecinueve pesos (\$172.952.719) para Presidente, al igual que el de la campaña para el Parlasur –ambos por distrito único.⁸

Cuando el partido no presenta candidatos propios sino que adhiere a la candidatura de otra agrupación, los gastos que realice se computarán en conjunto dentro del límite mencionado supra ratificándose la prohibición de realizar gastos de publicidad de campaña por cuentas de terceros.

4. El control del financiamiento de las campañas

Al igual que el anterior, el régimen actual exige que diez (10) días antes de la celebración de los comicios, el Ministerio del Interior informe al juez federal con competencia electoral el monto de los aportes, subsidios y franquicias públicos de la campaña, discriminados por rubro, monto y partido, indicando las sumas ya entregadas y las pendientes de pago. En ese último caso, además, la fecha estimada de su concreción y las causas de la demora (cf. art. 53).

Cuando la ley establece las obligaciones de los partidos con relación a las presentaciones que estos deben efectuar ante la justicia electoral con el objeto de hacer efectivo el control del financiamiento partidario, diferencia claramente los estados contables de cada ejercicio; del informe previo de aportes públicos y privados, y gastos incurridos con motivo de la campaña electoral; y del informe final que deben presentar las agrupaciones noventa (90) días después de finalizada la elección. Estos configuran un balance distinto e independiente del anual, que los partidos están obligados a exhibir al cierre de cada ejercicio contable (cf. Fallo CNE 3355/04).

En el mismo plazo los partidos, a través de su presidente y tesorero y los responsables económico financieros y políticos de campaña conjun-

8. cf. www.electoral.gov.ar

tamente,⁹ deberán presentar un informe detallando los aportes públicos y privados, indicando el origen y monto, así como de los gastos incurridos con motivo de la campaña, y los ingresos y egresos que estén previstos hasta su finalización (cf. art. 54).

Su finalidad es propender al voto informado del elector, por ello es que su presentación en tiempo oportuno constituye una condición esencial para efectivizar la voluntad del legislador, toda vez que para que la información resulte efectiva el electorado debe tenerla a su disposición antes de la realización de los comicios (cf. doctrina de Fallos 3230/03; 3256/03; 3257/03; 3306/04; 3307/04; 3308/04; 3309/04; 3311/04; 3330/04; 3449/05; 3655/05; 3680/06 y 3692/06).

El juez federal con competencia electoral del distrito que correspondiere debe ordenar que se publique en el Boletín Oficial el sitio web donde podrá consultarse (cf. art. 55). Esta previsión recoge lo establecido oportunamente por la Cámara Nacional Electoral cuando dispuso a través de su Acordada N°58 del 13 de agosto del año 2002, la publicación de los informes previstos en los arts. 50 (actualmente art. 23), 54 y 58 de la ley 25.600 en el sitio de “Internet” que el Poder Judicial de la Nación provee al fuero electoral.

Asimismo, mantiene el procedimiento de que los terceros interesados puedan consultar el informe previo en el mismo juzgado donde constare, sin necesidad de expresión de causa alguna y a su costa (cf. art. 56). Del nuevo artículo 57, surge en forma clara que el informe previo debe ser presentado aun por los partidos o alianzas que no hubieren recibido –hasta el plazo que fija el artículo 54– aportes públicos ni privados, toda vez que tal situación no obsta a que el partido presupueste lo que estima que gastará al momento de la elección.

El antecedente inmediato de esta previsión se encuentra en la jurisprudencia de la Cámara Nacional Electoral, en tanto prevé que no resulta posible para tener por cumplido el informe previo, informar que el partido no cuenta con aportes, pues aun cuando el partido financie su campaña únicamente con aportes públicos y el Ministerio del Interior no le comunicara los fondos que le corresponderían, debe informar –al menos– cuánto habría de gastar la agrupación en la impresión de boletas de sufragio, o las

9. Por ser responsables solidarios de velar por el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la Ley (cf. Fallos 3340/04 y 3382/04).

razones que lo eximan de solventar –o de prever– las exigencias económicas más elementales de la competencia electoral (cf. Fallos 3361/04; 3362/04 y 3364/04).

Una característica distintiva de este informe “previo” es que no se audita antes de su publicación, pues su control se realiza al momento de considerarse el informe “final” (cf. art. 58), Ello no impide que los magistrados adopten las medidas que consideren pertinentes en el supuesto de que no se presente, o sea incompleto. En este sentido, la justicia expresó que si el legislador hubiera considerado necesario controlar el informe previo antes de su publicación, habría establecido que también se pusiera a su disposición la documentación respaldatoria, tal como lo hizo con el informe final de campaña (cf. Fallo CNE 3230/03).

La obligación del artículo 54 también alcanza –aun en el marco de elecciones exclusivamente presidenciales– a los partidos de distrito que conforman una agrupación de orden nacional (cf. Fallos 3230/03; 3246/03; 3257/03; 3382/04 y 3386/04) al igual que a los miembros de una alianza transitoria (cf. Fallos CNE 3240/03; 3246/03; 3310/04; 3391/05 y 3680/06). Así como, en las elecciones de Diputados y Senadores Nacionales, los partidos nacionales deben presentar –a través de las agrupaciones de distrito– los informes previo y final de campaña (cf. Fallo 3449/05).

Por su parte, un informe final debe presentarse noventa (90) días después de finalizada la elección. En este se detallan los aportes públicos y privados, con indicación de su origen y monto, así como los gastos de campaña, a fin de permitir el control del financiamiento de la campaña desplegada por la agrupación. Las alianzas deberán indicar además la fecha de la apertura y cierre de la cuenta bancaria de campaña. A diferencia del informe previo, aquí debe ponerse a disposición de la justicia la correspondiente documentación respaldatoria.

En cuanto a establecer un plazo para su presentación, razones de seguridad jurídica que constituyen el sustento último de la perentoriedad de los plazos, es el que impone un momento final para el cumplimiento de esta obligación, pasado el cual y sin extenderlo más, se generan consecuencias. No puede dejarse librado al juez, toda vez que el mismo está determinado legalmente en noventa¹⁰ (90) días desde la celebración de los comicios.

10. En la ley 25.600 el plazo era de 60 días.

Por ello es que resulta indisponible, “admitir lo contrario generaría situaciones de desigualdad en las decisiones judiciales, con la consiguiente inseguridad que generaría la falta de límites precisos, de ahí que se computa a partir de la finalización de la elección” (Fallo CNE 3417/05).

El informe final también será publicado en el sitio web del Poder Judicial de la Nación y los partidos deberán difundir en un diario de circulación nacional el sitio web donde se encuentren publicados. Si la agrupación no contare con un sitio web hará referencia al del Poder Judicial (cf. arts. 59 y 24).

El artículo 60 establece expresamente que las consultas tramitan conforme a las reglas establecidas en el artículo 25 comentadas anteriormente.

Otra novedad incorporada por la nueva ley de financiamiento, que le da certeza y celeridad a la supervisión de la justicia electoral, es el plazo máximo de ciento ochenta (180) días con que cuentan la primera instancia y la Cámara Nacional Electoral como tribunal de alzada, para que sus peritos contadores realicen la auditoría de los informes finales de campaña, y de treinta (30) días para elaborar el dictamen respectivo y su notificación a los partidos. Vencido este último, el juez federal tiene hasta treinta (30) días para resolver, pudiendo ampliarlo si mediare algún traslado al partido a fin de que aclare o presente un nuevo informe (cf. art. 61).

Actualmente, para el caso de incumplimiento de estas obligaciones el juez puede, resultándole facultativo hacerlo, aplicar como sanción una multa por presentación extemporánea equivalente al 0,2% por cada día de demora del total de fondos públicos que le correspondieren a la agrupación política en la próxima distribución del Fondo Partidario Permanente; como también puede, transcurridos noventa (90) días del vencimiento del plazo de que se trate, disponer como medida cautelar, la suspensión de todos los aportes públicos notificando su resolución al Ministerio del Interior (art. 67).

En caso de no acreditarse debidamente el origen y/o destino de los fondos recibidos, los responsables –presidente, tesorero y responsables políticos, económicos y financieros de la campaña– serán pasibles de inhabilitación de seis (6) meses a diez (10) años para el ejercicio de sus derechos de elegir y ser elegidos a cargos públicos nacionales y en las elecciones de autoridades de los partidos políticos y para el ejercicio de cargos públicos y partidarios (arts. 63 inc. b y 64).

Con respecto a los controles, si bien se mantiene la obligación de presentar un informe final noventa días después de terminar la campaña con los aportes públicos y privados recibidos, al modificarse el artículo 58 de la ley 26.215 se eliminó como obligación del presidente del partido, aunque persiste sobre el tesorero y los responsables económico financieros de la campaña.

A través de la inclusión del nuevo artículo 58 bis se incorporaron como gastos a consignarse en el informe final los de administración; los de oficina y adquisiciones; los de publicidad electoral; por servicios de sondeos o encuestas de opinión; los producidos por servicios de transporte; los judiciales y de rendición de cuentas; los de impresión de boletas y otros debidamente fundamentados, así también las inversiones en material para el trabajo público de la agrupación, incluyendo publicaciones.

Los juzgados con competencia electoral y la Cámara Nacional Electoral a través del cuerpo de auditores contadores tendrán un máximo de ciento ochenta (180) días para la realización de la Auditoría de los Informes Finales de Campaña y treinta (30) días para la elaboración y notificación a los partidos del dictamen correspondiente.

Asimismo se incorporó la obligación del responsable económico y financiero de cada lista interna de presentar un informe final veinte (20) días después de finalizada la elección primaria, ante el responsable económico financiero de la agrupación política. Dicho informe debe detallar los aportes públicos y privados recibidos con indicación de origen, monto, nombre y número de documento del donante, así como los gastos realizados durante la campaña electoral. El informe debe contener lo dispuesto en la ley de financiamiento de los partidos para las campañas generales.

A su vez, una vez efectuada la presentación del informe final de la agrupación política que participó de la primaria, el responsable económico financiero de la lista interna deberá presentar su informe final ante el juzgado federal con competencia electoral que corresponda, para su evaluación y aprobación.

Treinta días después de finalizada la elección primaria, cada agrupación política debe realizar y presentar ante el juez con competencia electoral un informe final detallado sobre los aportes públicos recibidos y privados, discriminados por lista interna, con indicación de origen y monto, así como los gastos realizados por cada lista, durante la campaña electoral. El informe debe contener lo dispuesto para las campañas general regulados

en la ley de financiamiento y será confeccionado en base a la información rendida por las listas internas que cumplieren indicando quienes no lo hubieran presentado.

5. Sanciones

Dentro de las sanciones a las agrupaciones se mantuvieron las previstas en el artículo 62. Esto es que perderán sus derechos a recibir contribuciones subsidios y todo recurso de financiamiento público anual por un plazo de uno (1) a cuatro (4) años y los fondos para financiamiento público de las campañas electorales por una (1) a dos (2) elecciones, quienes: recibieran o depositaran fondos en cuentas distintas de las previstas en la ley,¹¹ hubieran retirado sus candidatos y no restituyeran el monto recibido en concepto de aporte de campaña, recibieran donaciones, aportes o contribuciones en violación a lo dispuesto por los artículos 15 y 16, esto es, recibir contribuciones o donaciones anónimas, o de entidades centralizadas o descentralizadas nacionales, provinciales, interestadales, binacionales o multilaterales, municipales o de la Ciudad de Buenos Aires o de empresas concesionarias de servicios u obras públicas de la Nación, de las provincias, municipios o la Ciudad de Buenos Aires, de personas físicas o jurídicas que exploten juegos de azar, de gobiernos o entidades públicas extranjeras,¹² o que no tuvieran residencia o domicilio en el país, o de personas que hubieran sido obligadas a efectuar la contribución por sus superiores jerárquicos o empleadores, o de asociaciones sindicales, patronales y profesionales.

También quienes recibieran montos por encima de los montos máximos que en el caso de las personas jurídicas no pueden superar el monto

11. El artículo 20 establece que los fondos del partido deberán depositarse en una única cuenta por distrito que se abrirá en el Banco de la Nación Argentina o bancos oficiales en las provincias que los tuvieran. Asimismo, el artículo 32 prevé que las alianzas deberán depositar sus fondos electorales en una cuenta a nombre de la misma alianza.

12. Ya en 1950 el entonces diputado nacional Arturo Frondizi presentó un proyecto de resolución a la Cámara de Diputados de la Nación para designar una comisión especial a los fines de investigar el origen e inversión con que todos los partidos políticos habían financiado su actuación y determinar si habían recibido aportes de gobiernos, entidades o empresas extranjeras de autoridades nacionales, provinciales, o municipales del país o de empresas entidades o firmas comerciales que actuaban en la República.

equivalente al 1% del total de gastos permitidos y una persona física superior al monto equivalente al 2% del total de gastos permitidos. Y quienes realizaran gastos por encima de los límites permitidos.

El límite de aportes por año calendario para las agrupaciones políticas por parte de las personas físicas fue en el año 2011 de un millón setecientos cincuenta y cinco mil setecientos cincuenta y dos pesos con veintitrés centavos (\$1.755.752,23). Para las personas jurídicas el monto máximo de aportes fue de ochocientos setenta y seis mil pesos con doce centavos (\$877.876,12), //CHEQUEAR CIFRA// mientras que en las elecciones de octubre de 2015 el límite fue de tres millones cuatrocientos cincuenta y nueve mil cincuenta y cuatro pesos (\$3.459.054) para las personas físicas y de un millón setecientos veinte nueve mil quinientos veintisiete (\$1.729.527) para las personas jurídicas.¹³

Finalmente, se agregaron dos incisos donde se prevé que también serán penadas las agrupaciones que contrataren o adquirieren por sí o por terceros espacios en radio o televisión, para promocionar con fines electorales en violación a lo previsto en el artículo 43 y a quienes dentro de los noventa (90) días de realizada la elección no restituyeren el remanente del aporte de boletas o el total, en caso que no haya acreditado el gasto en el informe final de campaña.

También se incorporó que la conducta de los directores y gerentes o representantes de medios de comunicación que aceptaren publicidad en violación a lo dispuesto en el nuevo régimen será considerada falta grave y comunicada para su tratamiento a la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual.

Ante el incumplimiento, en tiempo y forma, del informe previo de campaña se facultó al juez a aplicar una multa equivalente al cero coma cero dos por ciento (0,02%), por cada día de demora del total de fondos públicos que le correspondiera a la agrupación en la próxima distribución del fondo partidario permanente tal como era antes. Sin embargo, se fijó un límite para aplicarla de hasta un máximo de nueve (9) días antes de los comicios.

El incumplimiento del informe final que cada lista participante de la elección primaria debe presentar a la agrupación hará pasible en forma solidaria a los precandidatos y al responsable económico financiero de la lista

13. www.electoral.gob.ar

interna, de una multa equivalente al 0,2% del total de los fondos públicos recibidos por cada día de mora en la presentación.

También transcurridos noventa días del vencimiento del plazo para la presentación del informe final por el responsable económico financiero de la lista interna ante la agrupación, el juez podrá disponer la aplicación de una multa a los precandidatos y al responsable económico financiero, solidariamente de hasta el cuádruplo de los fondos públicos recibidos, y la inhabilitación de los candidatos de hasta dos elecciones.

Por otra parte, el incumplimiento de la presentación del informe final de campaña de la agrupación política en las primarias, en la fecha establecida, facultará al juez a aplicar una multa equivalente al 0,2% del total de los fondos públicos que le correspondan a la agrupación en la próxima distribución del Fondo Partidario Permanente por cada día de mora en la presentación. Transcurridos noventa días desde el vencimiento del plazo de que se trata el juez interviniente podrá disponer la suspensión cautelar de todos los aportes públicos notificando su resolución a la Dirección Nacional Electoral.

6. Conclusión

En esta breve conclusión me parece importante recordar lo que afirma Sartori en términos de que el dinero destinado a financiar a los partidos políticos no puede ni debe ser considerado como un gasto sino como una inversión. Mantener la democracia y la gobernabilidad es el reto contemporáneo y para ello debe promoverse la mejor calidad democrática y evitar las trampas del dinero.¹⁴

La política necesita de partidos sólidos y modernos para desarrollarse en plenitud y proveer sus recursos contribuye a su fortalecimiento.

Sin embargo, la relación entre el dinero y la política es muy compleja, en tanto, si los recursos son públicos, al provenir de las contribuciones que realiza la sociedad civil, su distribución es de suma sensibilidad; si los recursos son privados la posibilidad de que se desconozca el verdadero origen de sus fondos puede dar lugar a prácticas ilícitas de recaudación, lo que genera una gran desconfianza en la ciudadanía.

14. Sartori, Giovanni, *Partidos y Sistemas de Partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 2000, p. 198.

De manera que la transparencia y la equidad en la asignación y destino de los fondos partidarios son los dos principios fundamentales en los cuales las normas de financiamiento que pretendan tutelar esta materia deben abreviar.

En este sentido, si bien a partir de la recuperación de la democracia nuestro país ha avanzado, desde mi perspectiva, queda por redefinir el sistema de financiamiento en el marco de una revisión integral del régimen electoral y de partidos, de modo de lograr una normativa, coherente, ágil y eficaz, evitando contradicciones y/o lagunas difíciles de sortear.

Pero cualquier mejora u obstáculo que se encuentre en este camino, no se resuelve o simplifica solo por la vigencia de una buena ley, aun la “mejor ley”, si ello fuera posible.

Porque la democracia y su vigencia depende fundamentalmente de comportamientos democráticos y ello implica que quienes intervienen en la política asuman el compromiso de aceptar las normas y las reglas de la transparencia. De lo contrario, siempre habrá zonas oscuras a las que no se podrá llegar.

Bibliografía

Rodríguez Peñaranda, M. L.: *Minorías, acción pública de inconstitucionalidad y democracia deliberativa*, Bogotá, Ed. Universidad Externado de Colombia, 2005.

Sartori, Giovanni: *Partidos y Sistemas de Partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 2000.

www.electoral.gob.ar