

## Financiamiento de los partidos políticos en Argentina: Modelo 2012

DELIA M. FERREIRA RUBIO

<<http://www.deliaferreira.com.ar>>

Argentina

[Resumen] El artículo brinda un panorama de las reglas que regulan el financiamiento de la política en Argentina. La ley vigente contempla tres tipos de actividades partidarias; la institucional, la de precampaña (elecciones primarias) y la de campaña. Sin perjuicio de adoptar como regla general el sistema de financiamiento mixto (público-privado), cada una de estas etapas de la vida partidaria está sometida a reglas especiales. El artículo analiza también los mecanismos de rendición de cuentas, transparencia y control del financiamiento.

[Palabras clave] Financiamiento político, financiamiento de campañas, Argentina, dinero y política, transparencia.

[Title] Party Finance in Argentina: Model 2012.

[Abstract] The article offers a description of the rules that govern political finance in Argentina. The legal framework regulates the funding of three different types of party activities: institutional, primaries and electoral campaign. Regarding the origin of funds, the general rule is a combination of private and public funding, but there are particular rules for each of these party activities. The article analyses too the rules related to accountability, transparency and monitoring of political finance.

[Keyword] Political finance, Campaign Finance, Argentina, Money and Politics, Transparency.

FERREIRA RUBIO, Delia. «Financiamiento de los partidos políticos en Argentina: Modelo 2012». En: ELECCIONES, 2012, enero-diciembre, v. 11, n.º 12, pp 99-122.

[Recibido] 14/05/12 & [Aceptado] 28/09/12

## 1. INTRODUCCIÓN. UN POCO DE HISTORIA

El título de este artículo apunta a reflejar la volatilidad del régimen de financiamiento de la política en Argentina, particularmente en la última década. Desde el regreso a la democracia —en 1983— hasta el año 2002, las reglas sobre financiamiento no sufrieron modificaciones importantes, sino solo algunos retoques especialmente relacionados con el monto y características del aporte público (FERREIRA RUBIO 1997).

La profunda crisis económica y política de fines de 2001 acentuó la crisis de representación y llevó a límites no vistos antes el grado de desconfianza y descontento de la ciudadanía con relación a la dirigencia política. El eslogan de aquellos días refleja con exactitud el ambiente: «¡Que se vayan todos!». Poco antes de la caída del gobierno radical del presidente De La Rúa, el Senado de la Nación había dado media sanción a un ambicioso proyecto de ley que regulaba detalladamente el régimen de financiamiento de la política. En aquel contexto de crisis terminal, la Cámara de Diputados aprobó —en junio de 2002— la Ley N.º 25.600 que marcó un punto de inflexión en cuanto al financiamiento de la política en el país, a pesar del veto del presidente Duhalde que cercenó importantes normas sobre todo en materia de control y fiscalización (FERREIRA RUBIO 2002).

La Ley N.º 25.600 se aplicó en las elecciones de 2003 (FERREIRA RUBIO 2004) y 2005. A fines de 2006 —y con vistas a las elecciones presidenciales de 2007—, el Congreso sancionó una nueva ley de financiamiento —la Ley N.º 26.215— que derogó la anterior aunque copió varias de sus normas, introduciendo en realidad modificaciones parciales y —en muchos casos— meramente formales (FERREIRA RUBIO 2007).

Desde el punto de vista de la transparencia, el gran avance lo marcó la Ley N.º 25.600, la cual eliminó el anonimato de las donaciones, introdujo el uso de Internet como mecanismo de difusión, reguló el derecho de acceso a la información, obligó a presentar un informe previo a la elección —para facilitar el «voto informado»— y previó la suspensión automática de la entrega de fondos públicos a los partidos que no cumplieran con los requisitos de rendición de cuentas. En este sentido, a nuestro juicio, la Ley N.º 26.215 representó un retroceso. La unificación de las cuentas de campaña y ordinaria de los partidos, la eliminación de los candidatos como sujetos obligados o alcanzados por la ley, la

eliminación de la suspensión automática de entrega de fondos públicos fueron contraproducentes en materia de transparencia y desarticulaban algunos de los incentivos previstos en la ley anterior para promover la rendición de cuentas.

En 2009 hubo elecciones legislativas y la oposición ganó en muchos distritos, incluso el ex presidente Kirchner —que encabezaba la lista de candidatos a Diputado nacional por la provincia de Buenos Aires— fue derrotado por la oposición. El resultado de la elección implicaba que a partir del 10 de diciembre el partido de gobierno perdería la mayoría en la Cámara de Diputados y en el Senado. En ese contexto una semana antes de la asunción de los nuevos legisladores, el kirchnerismo en un trámite llamativamente rápido y sin margen para el debate y la discusión abierta, logró la sanción una nueva ley de financiamiento de la política. El 2 de diciembre de 2009 se aprobó la Ley N.º 26.571<sup>1</sup> que está vigente en la actualidad —es el «modelo 2012» al que se refiere el título del artículo— y cuyas líneas principales describiremos a continuación. Esta ley introdujo importantes modificaciones en la Ley N.º 26.215 y se aplicó en las pasadas elecciones presidenciales de octubre de 2011 que consagraron la reelección de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner y permitieron al oficialismo retomar el control de ambas cámaras del Congreso nacional.

Describir las reglas que se aplican no es lo mismo que contestar a la pregunta sobre cómo se financian los partidos en Argentina. En este campo, al igual que en otros, las reglas no son más que un intento de captar y encauzar un fenómeno social y político. Entre las reglas y las prácticas suele haber una distancia abismal. La percepción entre quienes investigamos el tema del financiamiento de la política en Argentina es coincidente en el sentido de que los reportes de los partidos solo permiten captar una parte del movimiento de fondos, mientras que un porcentaje significativo del dinero sigue circulando por canales ocultos. Hecha esta salvedad, veamos qué dice la ley argentina sobre el financiamiento de la política.

La ley vigente contempla tres tipos de actividades partidarias: la institucional, la de precampaña (elecciones primarias) y la de campaña. Sin perjuicio de mantener, como regla general, el sistema de financiamiento mixto (público-

---

<sup>1</sup> El texto completo de la ley puede descargarse en el buscador del Ministerio de Economía argentino: <<http://www.infoleg.gov.ar>>.

privado), cada una de estas etapas de la vida partidaria está sometida a reglas especiales en cuanto a los montos, origen y transparencia del movimiento de fondos. A continuación tomaremos estos tres segmentos —institucional, pre-campaña y campaña— y describiremos para cada uno de ellos la regulación sobre aportes, gastos y después nos ocuparemos de los mecanismos de transparencia y control del financiamiento de la política.

## 2. FINANCIAMIENTO DE LAS ACTIVIDADES ORDINARIAS DE LOS PARTIDOS

Los partidos no son solo máquinas electorales, particularmente en el sistema argentino. A pesar del deterioro que han sufrido los partidos en cuanto estructuras permanentes de debate, análisis y generación de políticas, existe una tradición de —al menos— «rótulos partidarios» que se sostienen en el período entre-elecciones.

### 2.1 LOS APORTES PÚBLICOS

En Argentina, desde el regreso a la democracia, siempre la legislación previó alguna forma de financiamiento público para el sostenimiento de la actividad ordinaria de los partidos políticos. La reforma constitucional de 1994 reforzó la asignación de aportes permanentes, al constitucionalizar a los partidos y reconocerlos expresamente como «instituciones fundamentales del sistema democrático», disponiendo además —en el artículo 38.º— que «el Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes».

La ley crea un Fondo Partidario Permanente que administra el Ministerio del Interior. El principal componente de este fondo es la partida presupuestaria correspondiente que se establece con este fin en el Presupuesto General de la Nación. De esa partida, se procede en primer lugar a deducir un 20% que se destina al Ministerio del Interior con dos destinos: *a)* otorgar franquicias y aportes extraordinarios para gastos no electorales, y *b)* conceder financiamiento a los partidos políticos creados con posterioridad al reparto anual de subsidios.

Deducido el monto para el Ministerio del Interior, el *Aporte anual para el desenvolvimiento institucional* se distribuye de la siguiente manera:

- 20% se reparte en forma igualitaria entre todos los partidos reconocidos.
- 80% se distribuye en proporción a los votos obtenidos en la última elección de diputados nacionales entre los partidos que en dicha elección hubieran obtenido una cantidad de votos equivalente al 1% del padrón.

Cada partido debe dedicar a la capacitación de dirigentes el 20% de lo que reciba por este aporte. Dentro de este 20%, el 30% debe orientarse a la capacitación de menores de 30 años.

La ley faculta al Ministerio del Interior a entregar un *Aporte estatal* «extraordinario para atender gastos no electorales a los partidos políticos reconocidos» (art. 7.º). La distribución de este aporte es absolutamente discrecional ya que no hay ninguna disposición en la ley que determine qué partidos pueden recibir estos fondos, en qué cantidad y por qué causas. La asignación de fondos públicos sobre base discrecional claramente atenta contra los principios de transparencia y equidad, generando un espacio propicio a la utilización partidista de los fondos públicos.

## 2.2 EL FINANCIAMIENTO PRIVADO

Los partidos pueden recibir aportes privados para el sostenimiento de sus actividades ordinarias. Los fondos pueden dirigirse directamente a los partidos, o donarse al Fondo Partidario Permanente. En este último caso, los mismos serán administrados por el Ministerio del Interior y distribuidos entre todos los partidos, sin que el donante pueda orientar su donación. Los donantes privados gozan de beneficios impositivos —cualquiera sea la vía elegida para concretar el aporte—; los montos destinados al financiamiento político pueden deducirse del impuesto a las ganancias, hasta un 5% de la ganancia neta del ejercicio.

Todos los aportes privados están sujetos a rendición de cuentas y transparencia. La eliminación de las donaciones anónimas fue uno de los avances de la Ley N.º 25.600, en materia de claridad en el financiamiento.

Para este rubro de actividades los partidos pueden recibir donaciones de personas físicas (afiliadas o no al partido) y de personas jurídicas. Ello marca una diferencia con los aportes privados para campaña, en los que —como veremos— están prohibidas las contribuciones de personas jurídicas, cualquiera sea su estatuto o formato social.

En cuanto a la categoría del donante, la ley prohíbe los aportes provenientes de:

- Entidades centralizadas o descentralizadas de todos los ámbitos de gobierno, así como las entidades interestadales, binacionales o multilaterales.
- Empresas concesionarias de obras o servicios públicos en todos los ámbitos de gobierno.
- Personas físicas o jurídicas que exploten juegos de azar.
- Gobiernos o entidades públicas extranjeras.
- Personas físicas o jurídicas extranjeras que no tengan residencia o domicilio en el país.
- Personas que hubieran sido obligadas a efectuar la contribución por sus superiores jerárquicos o empleadores.
- Asociaciones sindicales, patronales y profesionales.

También se establecen límites al monto de los aportes privados que cada partido puede recibir de una persona, por año calendario. No existen límites totales a lo que cada persona puede donar anualmente a los partidos en conjunto. Los límites al monto de los aportes están fijados con relación al tope de gastos autorizados. Las personas físicas pueden aportar, por partido, por año hasta el 2% del monto de gasto autorizado. En el caso de las personas jurídicas ese monto es del 1%. Los aportes de miembros del partido están exentos de estos límites cuando se trata de afiliados que ejercen cargos públicos electivos. En Argentina tradicionalmente los funcionarios electivos y los funcionarios políticos (los de gabinete, no los de carrera, los que tienen designaciones políticas) aportan a sus partidos. En algunos casos, los descuentos se hacen por planilla y los fondos se depositan directamente en las cuentas del partido.

Según el decreto reglamentario 936/10, los aportes privados pueden realizarse por transferencia bancaria o electrónica, por cheque, en efectivo o por cualquier medio que permita la identificación fehaciente del donante.

### 2.3 LÍMITES DE GASTOS

El propósito de establecer un tope a los gastos es consecuente con la idea de bajar los costos de la política y parte de la confianza en que basta establecer límites en las normas para que estos sean acatados. En la práctica, la fijación de barreras solo opera como un incentivo para que los partidos dibujen los balances y canalicen fondos extra por vías paralelas. Para que este tipo de límite sea efectivo es necesario establecer un muy eficiente y robusto sistema de control, aspecto en el que —como veremos— el sistema argentino presenta serios déficit.

La base para determinar el gasto autorizado es, a partir de la Ley N.º 26.571, el *Módulo electoral* cuyo valor será determinado por el Presupuesto General de la Nación del año correspondiente. La idea del Módulo electoral reemplazó la fijación de un monto en pesos. De esta forma se evitaría la desactualización de los montos por efecto de la inflación.

Para las elecciones legislativas a Diputados, el límite de gasto por partido por distrito es de 1 Módulo electoral por cada elector empadronado. Para las elecciones legislativas a Senadores, el límite de gasto por partido por distrito es de 1 Módulo electoral por cada elector empadronado. Para la elección presidencial, el límite de gasto por partido por distrito es de 1 Módulo electoral por cada elector empadronado. Para la segunda vuelta de una elección presidencial, el límite de gasto por partido por distrito es de  $\frac{1}{2}$  Módulo electoral por elector empadronado. En caso de elecciones simultáneas estos montos se suman. Y para evitar que en distritos poco poblados la cifra resulte irrazonable, la ley dispone que a los fines de determinar este límite, se considera que ningún distrito<sup>2</sup> tiene menos de 500.000 electores.

El sistema del Módulo electoral sirve en la medida en que los legisladores incorporen la referencia, como dice la ley, en el Presupuesto General de cada año. Lamentablemente ello no ha sido así en los dos últimos años. La Cámara Nacional Electoral ha reiterado la necesidad de que el Congreso fijara el valor del módulo, pero el Congreso ha incumplido la obligación.<sup>3</sup> Probablemente se

---

<sup>2</sup> La Argentina tiene 24 distritos electorales, 1 por cada provincia y 1 por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

<sup>3</sup> El proyecto de Presupuesto 2010 no fue aprobado por el Congreso, por lo cual se prorrogó el Presupuesto 2009 —que no fijaba el valor del Módulo electoral ya que este fue creado recién a fines de aquel año. Tampoco el Ejecutivo había incluido en el proyecto 2010 referencia alguna al Módulo. El Presupuesto para 2011 sí fue aprobado por el Congreso, pero tampoco contempló el valor del Módulo electoral.

trató de una picardía política. Sin módulo no hay límite de gastos y sin límite de gastos no hay límite de aportes. Con una interpretación muy extensiva de sus facultades, la Cámara Nacional Electoral decidió suplantar al Congreso y fijar el valor del Módulo electoral por su cuenta, aplicando una fórmula de actualización en función del aumento que se había aplicado al valor de los aportes públicos comparando las elecciones de 2007, 2009 y 2011.<sup>4</sup>

### 3. EL FINANCIAMIENTO DE LAS PRIMARIAS

Como en muchos países, en Argentina los primeros intentos de regulación integral del financiamiento de la política se concentraron en la campaña electoral, dejando de lado el período previo al inicio de esta, tal como la define la ley. La fijación en la ley de un período para las campañas tiene el propósito de acortarlas y, consecuentemente, reducir el gasto. Sin embargo, lo que frecuentemente sucede es que ese período oficial de campaña solo sirve para restringir los controles. En efecto, si el control y los límites (de aportes y gastos) se aplican a la campaña y la «campaña» comprende X días antes de la elección, lo que se hace antes de ese período queda fuera de control. Es lo que en muchos países se conoce como la precampaña, el período de selección de candidatos, las elecciones internas o primarias.

La Ley N.º 26.571 estableció el mecanismo de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias con el fin de seleccionar candidatos de cada partido para la elección general. Asimismo, reguló las reglas de financiamiento que se debían aplicar en este período. La ley establece que las primarias se realizarán el segundo domingo de agosto del año correspondiente a las elecciones generales, cuya fecha está también fijada en el Código Electoral para el cuarto domingo de octubre.

#### 3.1 APORTES PÚBLICOS

El Presupuesto General de la Nación correspondiente al año electoral debe determinar una partida presupuestaria específica para subsidiar la campaña electoral de cada una de las categorías de cargos en juego (elección presidencial con la eventual segunda vuelta; elección de senadores nacionales y elección de diputados nacionales). Asimismo, debe prever otras partidas especiales análo-

---

<sup>4</sup> Cámara Nacional Electoral, Acordada Extraordinaria 82/2011.

gas, equivalentes al 50% de las anteriores, destinadas a financiar las elecciones primarias de cada categoría.

Los fondos correspondientes al *Aporte Extraordinario para Primarias* se distribuyen entre los partidos políticos que oficialicen candidaturas, correspondiéndole a cada agrupación un monto equivalente al 50% del aporte que les corresponde como contribución para la campaña.

Tratándose de primarias con posible competencia interna en cada partido era preciso que la ley estableciera el criterio de distribución de los fondos recibidos por cada agrupación entre las diversas líneas o corrientes internas. El legislador optó por aplicar un criterio de igualdad entre las listas de precandidatos. La regla es importante porque apunta a evitar que la cúpula partidaria utilice el dinero del subsidio público para digitar o influir en el resultado de la elección primaria.

Los partidos que participen en la primaria recibirán también un *Aporte por boleta*.<sup>5</sup> El Ministerio del Interior, organismo encargado de la administración de los aportes públicos a los partidos, entregará a cada uno de ellos el importe necesario para imprimir una boleta por elector empadronado en el correspondiente distrito.

Una de las más relevantes novedades establecidas por la Ley N.º 26.571 fue la prohibición absoluta de contratación de espacios para propaganda electoral en radio y TV, tanto abierta como por cable. Tampoco los terceros pueden contratar espacios para publicidad electoral. Los partidos solo podrán utilizar los espacios cedidos por el Ministerio del Interior. Se trata de un aporte indirecto o franquicia gratuita en medios públicos y privados, que apunta —según los fundamentos de la ley— a reducir los costos de publicidad de campaña y a equilibrar la competencia electoral. Como veremos al referirnos al tema en el apartado correspondiente al financiamiento de la elección general, la búsqueda de ese equilibrio es nada más que un discurso políticamente correcto, ya que al no estar regulada la publicidad oficial, el partido en el gobierno tiene una clara ventaja sobre sus competidores.

---

<sup>5</sup> En Argentina, se utiliza un sistema de voto por boleta partidaria. Cada partido es responsable de imprimir y proveer las boletas con sus candidatos. El Estado contribuye tanto en las primarias como en la elección general con un subsidio para el gasto de impresión de boletas.

El espacio disponible en los medios es distribuido por el Ministerio del Interior por sorteo entre los partidos que compitan en la primaria, siguiendo los criterios fijados para la elección general —que veremos más adelante. Cada agrupación debe distribuir el espacio asignado en partes iguales entre todas las listas partidarias que participen en la elección primaria.

### **3.2 EL FINANCIAMIENTO PRIVADO**

La ley no prevé normas especiales sobre el financiamiento privado para la campaña de primarias. La norma dispone que en todo lo no modificado específicamente para el caso de las primarias, se aplicarán las reglas generales sobre financiamiento político. Los principios de analogía conducen a aplicar a las primarias las normas sobre campañas y no las relacionadas con el financiamiento institucional ordinario de los partidos. Esta es una cuestión importante ya que la ley aplica soluciones diversas sobre esta materia en lo relativo a la admisibilidad de los aportes de personas jurídicas. En el caso de los aportes para el funcionamiento ordinario de los partidos se admiten las contribuciones provenientes de las personas jurídicas, las corporaciones y las empresas. En cambio, en el caso del financiamiento de campaña esos aportes están prohibidos. Entendemos, en consecuencia, que los partidos no pueden recibir fondos de personas jurídicas con el fin de aplicarlos a la campaña para las primarias.

### **3.3 REGLAS SOBRE EL GASTO**

La campaña electoral para las primarias se inicia, de acuerdo con la ley, treinta días antes de la fecha fijada para la elección y la campaña en medios masivos de comunicación solo puede concretarse, como ya comentamos, en los últimos veinte días previos a esa fecha, exclusivamente en los espacios cedidos por el Ministerio del Interior. En la práctica, sin embargo, la campaña empieza mucho antes y, aunque ha habido algunas denuncias, las actividades proselitistas se han justificado como actos de difusión de ideas, conferencias o encuentros, pero no campaña propiamente dicha.

El gasto autorizado a cada partido político (es decir, al conjunto de todas las listas partidarias que compitan en la primaria de cada agrupación) es el equivalente al 50% del gasto autorizado para la elección general. Ese total de

gasto permitido se divide en partes iguales entre todas las líneas internas que compiten en la primaria del partido.

El límite de gasto autorizado es general e igual para todos los partidos, sin importar si hay competencia interna o no. Cabe aclarar que aunque un partido acuerde una lista única interna, la ley exige que compita en las primarias con el resto de los candidatos de otros partidos.<sup>6</sup>

#### 4. EL FINANCIAMIENTO DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES

##### 4.1 APORTES PÚBLICOS

Una de las principales modificaciones introducidas por la Ley N.º 26.571 en cuanto al *Aporte Extraordinario para Campaña* tiene que ver con la forma de distribución de las contribuciones. La fórmula general utilizada hasta 2009 disponía que del total de fondos públicos a repartir, el 70% se distribuyera en proporción a los votos obtenidos en la última elección y el 30% restante se debería repartir en porciones iguales entre todos los partidos que presentaran candidaturas. La Ley N.º 26.571 creó, en cambio, un complejo mecanismo de distribución que apunta a privilegiar a los partidos con arraigo en los distritos más poblados del país. Veamos cómo se reparten entonces los aportes públicos, según la categoría de cargo sujeta a elección.

*i) Elección Presidencial:* El 50% del total disponible se distribuye en forma igualitaria entre las listas presentadas y el otro 50% se divide primero entre los 24 distritos en proporción a los ciudadanos empadronados. Lo que corresponda a cada distrito se reparte entre las agrupaciones políticas en función de los votos que hubieran obtenido en la última elección general de la misma categoría. Este mecanismo hace que el valor económico del voto sea superior en los distritos más poblados, lo que altera el principio de igualdad del voto, al menos en cuanto al voto como parámetro para la asignación de fondos públicos, provenientes del pago de impuestos de los ciudadanos.

---

<sup>6</sup> La Ley N.º 26.571 modificó la Ley Orgánica de Partidos Políticos —Ley N.º 23.298— regulando el sistema de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias. Puede encontrarse el texto de la ley con el buscador del Ministerio de Economía <<http://www.infoleg.gov.ar>>.

Como dijimos, la Ley n.º 26.571 fue producto del apuro del kirchnerismo por cambiar las reglas de juego antes de perder la mayoría en el Congreso. El apresuramiento, la falta de una revisión cuidadosa de los términos de la ley, así como la negativa a escuchar sugerencias produjo un texto desprolijo y en parte contradictorio. Una de esas contradicciones se plantea en materia de aportes públicos para la segunda vuelta. Así, mientras el artículo 36.º dispone que los partidos que compitan en la eventual segunda vuelta recibirán una suma —igual para ambos— equivalente al 30% «del mayor aporte de campaña para la primera vuelta», el artículo 42.º *aclara* que la contribución será del 30% «de lo que hubiera recibido (en la primera vuelta) aquel de ellos que más fondos hubiera recibido». En el caso de la elección presidencial de 2011, la presidenta Fernández de Kirchner obtuvo un amplio triunfo en la primera vuelta, así que no se planteó el problema, pero en futuras elecciones podría plantearse la cuestión. En efecto, puede perfectamente suceder que el mayor aporte en primera vuelta, no sea para ninguno de los dos candidatos que queden posicionados para competir en la segunda vuelta. ¿Cuál de los dos artículos sobre la misma cuestión debe prevalecer?

*ii) Elección de Diputados:* En este caso, la distribución aplica un criterio distinto al anterior. Primero se distribuye el monto a repartir entre los 24 distritos en proporción a los ciudadanos empadronados. La partida que corresponde a cada distrito se reparte: 50% en forma igualitaria entre las listas presentadas y el 50% en proporción a los votos que hubieran obtenido en la última elección general de la misma categoría.

*iii) Elección de Senadores:* La Cámara de Senadores se renueva por tercios de distritos cada dos años, por lo tanto, en cada período electoral, hay ocho distritos que renuevan senadores. Para esas elecciones, el criterio de distribución es el siguiente: primero se distribuye del monto disponible entre los ocho distritos en proporción a los ciudadanos empadronados. La partida que corresponde a cada distrito se reparte: 50% en forma igualitaria entre las listas presentadas y el 50% en proporción a los votos que hubieran obtenido en la última elección general de la misma categoría.

Además del aporte directo, los partidos y alianzas que compiten en la elección general reciben un *Aporte para impresión de Boletas* equivalente a la suma necesaria para imprimir 1,5 boletas por cada elector empadronado en el distrito.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Véase nota 5, sobre el sistema de boletas o papeletas de votación en Argentina.

Para completar el cuadro de subsidio estatal para las campañas debemos referirnos a los *Espacios gratuitos en radio y televisión cedidos por el Estado*. En Argentina, desde el regreso a la democracia, siempre el Estado distribuyó a los partidos espacios gratuitos en los medios. Esa franja horaria gratuita constituía solo una parte de la campaña en medios, ya que los partidos, candidatos o simples terceros podían comprar sin restricción alguna espacios para proselitismo en los medios de comunicación.

La Ley N.º 26.571 redujo la duración de la campaña en medios a los últimos 25 días antes de la fecha fijada para la elección general y, siguiendo una tendencia en América Latina, prohibió en forma absoluta la compra de espacios en los medios masivos de comunicación con fines de campaña. Entonces, la campaña en radio y televisión quedó reducida a los espacios distribuidos por el Ministerio del Interior. Ni los partidos, ni los candidatos, ni los terceros pueden contratar espacios en medios para propaganda electoral.

De acuerdo con la legislación argentina, los servicios de comunicación están obligados a ceder el 10% del tiempo total de programación para fines electorales.<sup>8</sup> Los medios solo pueden difundir publicidad electoral que sea distribuida y autorizada por el Ministerio del Interior.

La cantidad de los espacios disponibles se distribuyen entre las agrupaciones políticas que presenten candidaturas de la siguiente forma: 50% por igual y el 50% restante en forma proporcional a la cantidad de votos obtenidos en la elección general anterior para la categoría diputados nacionales.

El Ministerio del Interior prepara los paquetes de espacios y los sortea entre las agrupaciones políticas. Las dos fórmulas que compiten en una eventual segunda vuelta de la elección presidencial reciben el 50% del espacio que hubiera recibido en la primera vuelta «la agrupación política que más espacios hubiera recibido».

La prohibición de compra de espacios tiene dos objetivos centrales, según los fundamentos del proyecto y los discursos de los legisladores: abaratar el costo de las campañas reduciendo el gasto en publicidad —especialmente en

---

<sup>8</sup> El Decreto reglamentario de la ley modifica esa cifra y habla de una cesión del 10% del espacio sobre «12 horas de programación» (véase Decreto N.º 445/11).

TV, que es uno de los rubros más caros del presupuesto de campaña— y equilibrar la competencia eliminando la ventaja que tienen los candidatos o partidos económicamente fuertes frente a los que no lo son y, por lo tanto, no pueden afrontar los gastos de una sólida campaña mediática.

En la elección presidencial de 2011 se aplicó por primera vez el sistema de publicidad restringida en medios (AMADO 2011), uno de cuyos efectos fue que los candidatos de los partidos más chicos tuvieron una exposición mediática superior a la registrada en campañas anteriores. En cuanto a la equidad en la competencia es más un discurso político que una realidad. En Argentina, no está regulado el uso de la pauta publicitaria oficial que tiene asignada importantes recursos presupuestarios.<sup>9</sup> En la práctica, el gobierno de turno utiliza esos recursos durante la campaña para favorecer a los candidatos del oficialismo, situación que se ha exacerbado durante la administración kirchnerista desde 2003. La combinación de la discrecionalidad en el uso de la pauta oficial con la restricción en la compra de espacios se tradujo en una ventaja notable para los candidatos oficiales en detrimento de los candidatos de la oposición. Finalmente, tampoco se comprobó la reducción de los costos de campaña.

Si se compara el informe previo del Frente para la Victoria (FPV) —el frente que llevaba a Cristina Kirchner como candidata— en las elecciones presidenciales de 2007 con el informe presentado en 2011, se observa un incremento en ese rubro. En 2007, el FPV había gastado 4 millones de pesos en propaganda y esperaba gastar en los últimos 8 días de campaña otros 5,6 millones de pesos. En 2011, el FPV informó a la Justicia Electoral que solo en la última semana de campaña estimaba gastar 10,4 millones de pesos en el rubro publicidad y propaganda (FERREIRA RUBIO 2011).

#### 4.2 LOS APORTES PRIVADOS

Los aportes privados a los partidos están contemplados en dos secciones diversas de la ley; la primera dedicada al financiamiento ordinario de los partidos (arts. 14.º a 17.º, a los que nos hemos referido más arriba) y la segunda concierne al financiamiento de las campañas (arts. 44.º y 44.º bis). Las prohibi-

<sup>9</sup> Sobre el particular, véase PODER CIUDADANO: «Informe sobre Publicidad Oficial en la Argentina», disponible en: <<http://poderciudadano.org/2011/12/dimension-de-la-publicidad-oficial-en-la-argentina/>> (última consulta: 3/5/12).

ciones en cuanto al origen de las donaciones, así como los límites a los montos —que eran generales en la Ley N.º 25.600— aparecen ahora exclusivamente referidas al financiamiento ordinario de los partidos.

Aunque esta situación podría generar algún problema de interpretación de la ley, entendemos que las prohibiciones y límites se aplican tanto a los aportes ordinarios como a aquellos destinados a las campañas. Una interpretación diversa implicaría la desregulación prácticamente completa del financiamiento privado para campañas, lo que resultaría contradictorio con la búsqueda de mayor independencia de los candidatos respecto a los donantes privados, la generación de resguardos anticorrupción, o el establecimiento de barreras frente al lavado de dinero o la utilización de fondos de origen ilegal en el financiamiento de la política.

Una modificación importante introducida por la Ley N.º 26.571 es la prohibición de aportes de personas jurídicas con destino al financiamiento de las campañas. A partir de 2009 las personas jurídicas pueden aportar con destino al sostenimiento institucional ordinario de los partidos, pero no para las campañas. El detalle a tener en cuenta es que los fondos van —cualquiera sea su destino— a la misma cuenta bancaria, con lo cual la prohibición es fácilmente eludible.

La prohibición de aportes provenientes de personas jurídicas es una tendencia en América Latina que se basa en una excesiva confianza en el poder disuasorio de las prohibiciones legales. A nuestro juicio, la prohibición lisa y llana de los aportes privados tendrá dos consecuencias claras y negativas. En primer lugar, los aportes privados seguirán existiendo pero, al ser ilegales, se canalizarán en forma oculta y fuera de cualquier posibilidad de control y transparencia. En efecto, siempre existirán grupos o empresas interesadas en apoyar con recursos económicos a los partidos y ante la prohibición extremarán los recaudos para ocultar la ruta del dinero, a través de cuentas *off shore*, interpósitas personas o la triangulación de fondos. En segundo lugar, el Estado tendrá que ampliar el presupuesto público destinado a los partidos o los candidatos, por más bajos que sean los costos de las campañas. Este aumento de los fondos destinados a los partidos —como dijimos— no es fácilmente justificable en sociedades como las latinoamericanas con economías débiles —cuando no en franca crisis— y con importantes demandas sociales insatisfechas.

En cuanto al financiamiento de campaña, los partidos políticos o alianzas no podrán recibir un total de recursos privados que supere el monto equivalente a la diferencia entre el tope máximo de gastos de campaña fijado para la elección y el monto del aporte extraordinario para campaña electoral correspondiente al partido o alianza. Además, los aportes deben realizarse mediante transferencia bancaria, cheque, en efectivo, mediante Internet, o cualquier otro medio siempre que permita la identificación del donante.

### 4.3 LOS GASTOS DE CAMPAÑA

La ley define el gasto electoral como toda erogación realizada por una agrupación política efectuada durante el período establecido para la realización de la campaña electoral. Ello independientemente de la fecha de efectivo pago de cualquier gasto electoral y aun cuando se encuentren pendientes de pago, para el financiamiento de:

- a) Publicidad electoral dirigida, directa o indirectamente, a promover el voto para una agrupación política determinada, cualquiera sea el lugar, la forma y el medio que utilice.
- b) Encuestas o sondeos de opinión sobre materias electorales o sociales que encarguen los candidatos o las agrupaciones políticas durante la campaña electoral.
- c) Arrendamientos de bienes muebles o inmuebles destinados al funcionamiento de los equipos de campaña o a la celebración de actos de proselitismo electoral.
- d) Equipos, oficinas y servicios de los mismos y sus candidatos.
- e) Contratación de terceras personas que presten servicios a las candidaturas.
- f) Gastos realizados para el desplazamiento de los candidatos, de los dirigentes de las agrupaciones políticas y de las personas que presten servicios a las candidaturas, como asimismo para el transporte de implementos de propaganda.
- g) Cualquier otro gasto que no se relacione con el funcionamiento permanente del partido.

Como ya dijimos, el gasto autorizado por cada campaña se determina en función del valor asignado al Módulo electoral por la Ley de presupuesto

del año correspondiente. Para la elección de diputados nacionales, el límite de gasto por partido por distrito es de 1 Módulo electoral por cada elector empadronado. Para la elección de senadores nacionales, el límite de gasto por partido por distrito es de 1 Módulo electoral por cada elector empadronado. El límite de gasto por partido por distrito para la elección presidencial es de 1 Módulo electoral por cada elector empadronado; y de  $\frac{1}{2}$  módulo en caso de segunda vuelta. Cuando se llevan a cabo elecciones simultáneas, el límite de gastos es acumulativo. Con el objetivo de no perjudicar a los distritos con menor población, a fin de determinar el límite de gastos se considera que ningún distrito tiene menos de medio millón de electores.

Como mencionamos al referirnos al financiamiento ordinario de los partidos, en 2011 fue la Cámara Nacional Electoral la que determinó el valor del Módulo electoral, pues este no había sido fijado por el Congreso en la Ley de Presupuesto. Así, el valor del Módulo electoral quedó fijado en \$ 3,044 equivalente a valores de julio de 2011<sup>10</sup> a U\$ 0,733.

Una vez establecido el Módulo, la Cámara procedió a fijar los topes de gastos y, a partir de ellos, los límites de aportes.<sup>11</sup> Para el tramo presidencial de la campaña, el límite de gasto total fue fijado en \$ 87.787.611,51 (equivalente a U\$ 21.153.641,33). En febrero de 2012 se venció el plazo para la presentación de los balances de la campaña 2011 que están siendo sometidos al análisis de los peritos contables de la Justicia Federal Electoral. Como ordena la ley, los balances fueron publicados en Internet y de ellos surge —como era de esperarse— que todos los partidos habrían respetado los límites establecidos e incluso habrían gastado bastante menos de lo autorizado.<sup>12</sup> Las cifras de gasto reportadas resultan poco creíbles a simple vista, tomando en cuenta los costos locales. Habrá que esperar el resultado de las auditorías.

---

<sup>10</sup> La cotización en el Banco Nación para esa fecha era de 1 dólar americano = 4,15 pesos argentinos.

<sup>11</sup> CÁMARA NACIONAL ELECTORAL: Acordada Extraordinaria 82/11, del 19 de julio de 2011. El texto puede verse en la página del Poder Judicial: <<http://www.pjn.gov.ar>>, en la sección de la Justicia Nacional Electoral.

<sup>12</sup> Informe de Pablo Secchi citado por Laura Capriata en *La Nación* del 9 de abril de 2012. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/1463402-la-presidenta-casi-triplico-a-la-oposicion-en-el-gasto-electoral>>.

## 5. TRANSPARENCIA Y CONTROL

La transparencia en materia de financiamiento de la política es una herramienta esencial para la calidad de la democracia. No se trata solo de responder a la curiosidad de los ciudadanos, o de los medios, sino de un mecanismo que facilita el voto informado, una herramienta que opera como antídoto frente a la corrupción y brinda —además— elementos para juzgar y controlar la gestión de gobierno.

Los avances más significativos en materia de transparencia en el financiamiento se produjeron en 2002 con la sanción de la Ley N.º 25.600. Fue esa ley la que eliminó el anonimato de los aportes a los partidos; estableció la obligatoriedad del informe financiero previo a la elección; dispuso la utilización de Internet para difundir la información y estableció el principio de separación de cuentas para el financiamiento ordinario y el de campaña, entre otros avances. Algunos de estos principios siguen vigentes, pero otros han sido abandonados.

Uno de los cambios establecidos en la reforma de 2006 —y que se mantiene vigente— fue la unificación de las cuentas bancarias del partido (financiamiento ordinario y financiamiento de campaña). Cuando existen límites diferenciados a los aportes y a los gastos para ambos tipos de actividad, volcar todos los fondos en una misma cuenta complica el seguimiento del movimiento de fondos y dificulta el control del cumplimiento de los límites. Tal el caso de los aportes de personas jurídicas que se admiten para el financiamiento ordinario, pero no para la campaña; si hubiera una cuenta especial de campaña sería más fácil verificar que no se produjesen aportes de empresas; si por el contrario todos los fondos están mezclados, se pueden recibir aportes de personas jurídicas y en todo caso aducir que son para el funcionamiento del partido y no para la campaña, con lo cual se complica el control y se introduce un factor de opacidad en cuanto al origen de los fondos.

El control del financiamiento ordinario de los partidos se realiza sobre una base anual. Noventa días después de finalizado el ejercicio contable, los partidos deben presentar ante la Justicia Federal con competencia electoral el balance anual correspondiente, con detalle del movimiento de fondos e identificación

completa de los aportantes y los montos donados en cada caso. El Juzgado tiene la obligación de publicar los balances presentados en Internet.

Cualquier ciudadano puede consultar y obtener copia de todos los informes y documentación aportada por los partidos y está facultado a presentar impugnaciones, pero solo para información del juez. La presentación de observaciones no los legitima procesalmente para intervenir en el proceso de auditoría.

Con relación al financiamiento de las elecciones primarias, la ley establece que veinte días después de celebrada la primaria cada una de las líneas internas que compitió por el partido debe presentar informe de financiamiento de campaña ante el responsable económico-financiero del partido/alianza. Treinta días después de la primaria, la agrupación política debe presentar informe de conjunto ante la Justicia Electoral. En cuanto a las primarias no hay obligación de reportar el origen de los fondos o el gasto realizado antes de la elección, sino solo a posteriori. Tampoco se establece una norma específica sobre transparencia, publicidad u observaciones de terceros. A nuestro juicio, deberían aplicarse por vía de analogía las reglas que rigen en cuanto a las campañas electorales.

En cuanto al financiamiento de campaña, la ley establece la obligatoriedad de presentar un informe previo diez días antes de la elección. Estos informes contienen información general sobre ingresos públicos y privados y un listado con identificación detallada de los aportantes y los importes donados. Los informes previos que se exigen desde 2002 —como una forma de garantizar el voto informado de los electores— se han hecho ya una tradición y la prensa difunde ampliamente los datos que son cargados por los juzgados electorales sin auditoría previa. El informe final del financiamiento de la campaña debe presentarse noventa días después de culminada la elección.

La ley vigente no innova en cuanto al control del cumplimiento de las reglas de financiamiento, que sigue estando a cargo de la Justicia Federal con competencia electoral. Esta se integra por la Cámara Nacional Electoral —tribunal de segunda instancia y único órgano de competencia electoral específica y exclusiva—, y por 24 Jueces Federales con competencia electoral que corresponden uno a cada distrito electoral (las provincias y la capital federal). Dichos juzgados suman la materia electoral al resto de sus competencias y, en consecuencia, no son órganos especializados ni de competencia exclusiva.

La Cámara Nacional Electoral, en su actual integración, ha sido un actor central en el proceso de implementación de la ley y en la generación de herramientas que faciliten la transparencia en la relación dinero/política. Entre las iniciativas de la Cámara Nacional Electoral merecen destacarse:

- La puesta en marcha de un Plan Uniforme de Cuentas para la rendición de cuentas.
- La creación del Cuerpo de Auditores Contadores, que ha llevado a cabo una tarea de auditoría de alto nivel profesional, a pesar de la escasez de recursos humanos y económicos disponibles.
- La elaboración de un aplicativo para los partidos que les facilita la rendición de cuentas.
- La apertura de un portal *online* para denuncias sobre violaciones de las normas de campaña electoral.
- La producción de un cuerpo de jurisprudencia que ha venido a llenar vacíos y facilitar la interpretación de la ley, inspirado en la búsqueda de garantizar la transparencia en el financiamiento de los partidos.

El sistema de sanciones por violación de las reglas de financiamiento se mantiene casi sin variaciones desde la Ley N.º 25.600. Las sanciones adoptan la forma de suspensión o pérdida de los aportes públicos, multas e inhabilitación para el ejercicio de los derechos políticos. Los sujetos pasibles de sanción son los partidos políticos; el presidente, el tesorero y el responsable de campaña de los partidos; los aportantes que efectuasen su donación violando las disposiciones legales; y los directores, gerentes y responsables de los medios de comunicación, cuando acepten publicidad en contra de lo estipulado por la ley. No hay sanción alguna prevista para los candidatos.

Con la Ley N.º 26.215, en 2006, comenzó un proceso de morigeración de las penas cuando muchas de las sanciones que eran automáticas frente a la verificación del incumplimiento se transformaron en facultativas para el juez interviniente. Ese proceso continuó con la Ley N.º 26.571, que disminuyó notablemente la sanción por incumplimiento de presentación en tiempo y forma del informe previo de campaña, facultando al juez a aplicar una multa diaria equivalente al 0,02% del total de fondos públicos que le correspondieren a la agrupación política en la próxima distribución del fondo partidario perma-

nente, hasta un máximo de nueve días antes de los comicios. La multa máxima es de 0,18% del total de aporte ordinario del año siguiente a la elección. Por lo reducido del monto, esta sanción es una invitación al incumplimiento.

La no presentación del balance anual y del balance final de campaña facultará al juez a aplicar 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. Aunque el valor de la multa sube respecto a la presentación extemporánea del informe previo, también en este caso la Ley N.º 26.751 significó un retroceso ya que el sistema de sanciones en este tipo de normas debe actuar como un incentivo para el cumplimiento de las reglas de transparencia. Recién transcurridos noventa días del vencimiento del plazo de que se trate, el juez interviniente podrá disponer la suspensión cautelar de todos los aportes públicos.

Cualquiera sea el esquema sancionatorio previsto, de nada servirá si los jueces no resuelven, si las sanciones no se aplican, si da lo mismo cumplir que no cumplir. Y esta es precisamente una de las grandes debilidades del sistema argentino. Para muestra basta un botón. Hasta la fecha (mayo de 2012) la Justicia no se ha pronunciado sobre la aprobación o rechazo de las cuentas presentadas por el Frente para la Victoria para la elección presidencial de 2007. La falta de resolución implicó que, en la elección presidencial del año 2011, el Frente para la Victoria recibiera fondos públicos en igualdad de condiciones con los partidos que cuatro años antes habían cumplido la ley y no habían incurrido en violaciones comprobadas como las detectadas respecto a la campaña que llevó por primera vez a la presidencia a Cristina Fernández de Kirchner.

El financiamiento de la campaña 2007 de Kirchner-Cobos fue un muestrario de lo que no debe ser. Primero, fue el escándalo de la valija con los dólares de Antonini Wilson, procedente de Venezuela. De confirmarse que ese dinero venía destinado a la campaña y que otras valijas habrían entrado con el mismo destino, como afirmaron algunos testigos en el juicio en Miami, se habría violado la prohibición de aportes de gobiernos o empresas extranjeras (ALCONADA MON 2009).

Poco después las investigaciones periodísticas detectaron que muchos de los donantes que figuraban aportando a la campaña no habían puesto un peso, no

estaban ni enterados de que sus nombres aparecían en los listados presentados por el FPV o directamente se trataba de personas que no tenían recursos como para aportar a las campañas (O'DONNELL 2008). Se los denominó «aportantes fantasmas», aunque los verdaderos fantasmas eran los que se ocultaban bajo los nombres utilizados en el listado. Este procedimiento viola la prohibición de aportes anónimos. Cuando la ley prohíbe los aportes anónimos lo que se busca es saber quién está detrás de los candidatos. No se trata de tomar la guía de teléfonos y escribir cualquier nombre en el listado.

Más tarde los registros de donantes de la campaña Kirchner-Cobos empezaron a teñirse con otras sospechas. El «Triple crimen» en General Rodríguez mostró la vinculación de la campaña con una de las víctimas: Sebastian Forza figuraba como donante de campaña. Era llamativo que teniendo un récord de cientos de cheques rechazados, justo el cheque aportado a la campaña se hubiera hecho efectivo. Y las irregularidades siguieron, al Triple crimen se sumó la Mafia de los medicamentos, una organización de insospechados alcances que se vincularía con la falsificación de medicamentos, el tráfico de efedrina y el cobro fraudulento de subsidios del Estado destinados a las obras sociales.

Apareció también el que podría ser el primer «arrepentido» en materia de financiamiento de la campaña que explicó que en realidad muchos de los que figuraban como aportantes, simplemente prestaron cheques que sirvieron para blanquear fondos que no se podían declarar. Otra vez, donaciones anónimas encubiertas por donantes aparentes, esta vez no sacados de la guía de teléfonos sino de las agendas vinculadas con la trama de la Mafia de los medicamentos (KLIPPHAN 2010).

A pesar de que los plazos para expedirse se vencieron hace años y de la intimación de la Cámara Nacional Electoral así como del dictamen del Fiscal Electoral recomendando el rechazo de las cuentas presentadas en 2007, han pasado cinco años, ha tenido lugar otra elección presidencial y seguimos sin tener una resolución. Algo falla en materia de control judicial, al menos con relación al oficialismo de turno.

## 6. REFLEXIÓN FINAL

El origen de los fondos con que se financia la política en cualquier país del mundo afecta directamente la calidad de las instituciones, la solidez y garantía de los derechos ciudadanos y la orientación de las políticas públicas. Para evitar que las decisiones de las autoridades respondan a intereses espurios y prevenir la corrupción es necesario contar con una buena regulación y un sistema de control eficiente.

Para que el financiamiento de la política no sea una puerta abierta a la compra de influencia, o incluso a la compra de cargos y funciones, es necesario terminar con la impunidad de los que violan la ley y con la indiferencia de la sociedad frente a los abusos. En Argentina hay mucho por hacer todavía.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCONADA MON, Hugo

2009 *Los secretos de la valija. Del caso Antonini Wilson a la petrodiplo-macia de Chávez*. Buenos Aires: Colección Espejo de la Argentina / Planeta.

AMADO, Adriana

2011 *Argentina 2011: Redes, Votos y Rock&Roll*. Buenos Aires: Centro de Competencia en Comunicación para América Latina / Fundación Friedrich Ebert.

CAPRIATA, Laura

2012 «La Presidenta casi triplicó a la oposición en el gasto electoral». *La Nación*, 9 de abril. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/1463402-la-presidenta-casi-triplico-a-la-oposicion-en-el-gasto-electoral>> (última consulta: 5/11/12).

FERREIRA RUBIO, Delia

1997 *Financiamiento de partidos políticos*. Buenos Aires: CIEDLA-KAS.

2002 «La nueva ley argentina de financiamiento de los partidos: Mucho ruido y pocas nueces». En: CAETANO, Gerardo; Daniel CHASQUETI et ál. *Dinero y Política*. Montevideo: Goethe Institut / Ediciones de la Banda Oriental, pp. 77-90.

- 2004 «El control del financiamiento de los partidos en Argentina. ¿Qué cambió con la nueva ley?». *Elecciones* 4: 37-54. Lima.
- 2007 «Financiamiento de la política en Argentina». Ponencia presentada en el *Seminario Internacional Financiamiento Político y Sistemas Electorales*, Asunción del Paraguay, 30 y 31 de julio de 2007.
- 2011 «El mito de la reducción de costos». *Clarín*, 19 de octubre. Buenos Aires. Disponible en: <[http://www.clarin.com/politica/elecciones/mito-reduccion-costos\\_0\\_575342521.html](http://www.clarin.com/politica/elecciones/mito-reduccion-costos_0_575342521.html)>.

KLIPPHAN, Andrés

- 2010 *Remedios que matan. La mafia de los medicamentos*. Buenos Aires: Aguilar.

O'DONNELL, María

- 2008 «Los misteriosos aportantes de la campaña de Cristina». *Crítica*, 8 de marzo.

PODER CIUDADANO

- 2012 *Informe sobre Publicidad Oficial en la Argentina*. Disponible en: <<http://poderciudadano.org/2011/12/dimension-de-la-publicidad-oficial-en-la-argentina/>> (última consulta: 3/5/12).

[Sobre la autora]

DELIA FERREIRA RUBIO

Argentina. Doctora en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Abogada por la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Miembro del Board internacional de Transparency International, Berlín. Consultora internacional. Investigadora del Centro de Estudios para Políticas Públicas (CEPPA), Argentina. Directora de Programa Parlamentario. Ha dictado cursos de grado, posgrado y seminarios especializados sobre sistemas políticos comparados, políticas públicas, derecho constitucional, introducción al derecho, filosofía del derecho y derecho civil. Ha estado en la función pública entre 1984 hasta el año 2007. Autora de libros y contribuciones publicados por Cambridge University Press (EE. UU.), CIEDLA-Konrad Adenauer Stiftung (Argentina, Venezuela y Brasil), Colegio de Notarios de Madrid (España), entre otros.