

FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLITICOS

Indice

Introducción	5
Dinero y partidos políticos en Argentina <i>Delia M. Ferreira Rubio</i>	17
Estudio comparativo sobre financiamiento de los partidos políticos: el caso chileno <i>Francisco Cumplido Cereceda</i>	81
El financiamiento de las campañas electorales en Colombia <i>Eduardo Pizarro Leongómez</i>	109
El financiamiento de los partidos políticos en Costa Rica <i>Elaine White Gómez</i>	153
Normas y realidad del financiamiento de los partidos políticos en Venezuela <i>Humberto Njaim</i>	205

Compilado por Delia M. Ferreira Rubio

CIEDLA

Centro Interdisciplinario de Estudios
sobre el Desarrollo Latinoamericano

1997

Dinero y partidos políticos en Argentina

I. Dinero y partidos

En Argentina, el tema del financiamiento de los partidos aparece recurrentemente en la agenda pública, especialmente en época de campaña electoral o al compás de algún caso de corrupción. En diciembre de 1995, el Presidente Menem lanzó públicamente un programa de reformas institucionales que se concretará en el envío al Congreso de una serie de iniciativas, entre las cuales habrá normas sobre el financiamiento de los partidos. Dijo Menem que es necesario afrontar reformas "decisivas en materia de financiamiento de la actividad política. Debemos reorientar el subsidio público a los partidos, dando primacía a la formación y la capacitación permanente de sus dirigentes, la investigación y la formación para la democracia"¹.

El debate está abierto y la formulación de propuestas de modificación supone el análisis no sólo de la experiencia argentina —donde, además, contamos con muy pocos datos fidedignos—, sino también de la experiencia extranjera. La fisonomía que adopte la regulación de los fondos partidarios y las campañas electorales tendrá consecuencias no sólo en el estructura de los partidos políticos, sino en el funcionamiento del sistema político. En efecto, las relaciones de poder entre los candidatos y los partidos y, luego de las elecciones, entre los funcionarios electos y las organizaciones políticas resultan afectadas por las fórmulas

* Doctora en Derecho. Universidad Complutense de Madrid. Co-directora del Centro de Estudios para Políticas Públicas Aplicadas -CEPPA.

¹ Discurso del Presidente MENEM, 6/12/95

que se utilizan para el financiamiento de las campañas. Estas normas influyen también sobre la relación entre los órganos centrales de los partidos y las organizaciones locales. El impacto y las consecuencias de la incorporación del dinero en la política varían según el momento y el lugar institucional en que se produce la incorporación².

La relación dinero-política ocupa un lugar central en la problemática del correcto funcionamiento de las instituciones democráticas. El papel que se otorgue al dinero en la política puede afectar los principios elementales de un sistema democrático representativo. En un sistema que requiere grandes sumas de dinero para competir con chances por un cargo electivo, ¿son iguales las posibilidades de todos los ciudadanos? ¿Es la misma la influencia de un ciudadano común sobre sus representantes que la de aquellas personas o instituciones que han efectuado importantes aportes a la campaña electoral?

La instalación del tema en la agenda pública de muchos países está directamente vinculada al descubrimiento de casos de corrupción, más o menos generalizados, relacionados con el origen y el uso de los fondos de los partidos políticos. En los últimos años se produjeron escándalos de este tipo en Francia, Inglaterra, Italia, Japón, España, América Latina no ha sido una excepción: los escándalos vinculados con el financiamiento de los partidos han sido tan graves y significativos que han determinado hasta la destitución de presidentes o el enjuiciamiento de ex-presidentes, como sucedió con Collor de Melo en Brasil y Pérez en Venezuela. Quizás el caso más sonado sea el del financiamiento de la campaña del Presidente de Colombia, Ernesto Samper, por su presunta vinculación con el narcotráfico.

El tema es de tanta actualidad que, a quince días de la elección de noviembre de 1996, el candidato republicano Bob Dole ha instalado el tema en la agenda de discusión de la campaña, a través de una serie de

² Ver al respecto, ZEV PALTIEL, K.: "Public financing abroad: Contrasts and effects", en Malbin M. (ed): *Parties, Interest Groups and Campaign Finance Laws*, A.E.I., Washington, 1980, p. 354 y ss. en espec., p. 364 y ss.; PANERIANCO, A.: *Modelos de Partido. Organización y poder en los partidos políticos*, (trad. M. Trinidad), Alianza, Madrid, 1990, en espec., cap. 14, p. 487 y ss.

denuncias sobre supuestos aportes ilegales a la campaña de su contrincante demócrata —el Presidente Clinton— y la propuesta de formación de una comisión independiente que formule sugerencias al Congreso para la modificación de las normas vigentes. En este final de campaña quedó claro que los dos candidatos habían recibido fondos de dudosa legalidad y que incluso habían devuelto algunos de estos aportes; las denuncias determinaron incluso la renuncia de uno de los *fund-raisers* de los demócratas³.

En Argentina, a diferencia de otros países latinoamericanos, las acusaciones de corrupción contra el gobierno, o los dirigentes políticos de la oposición, no están vinculadas —al menos, no directamente— con el financiamiento ilegal de los partidos o las campañas. Más allá de que pueda usarse el pretexto de las necesidades financieras del partido, lo cierto es que los casos detectados de corrupción están vinculados con el presunto enriquecimiento personal ilícito de los funcionarios. Sin embargo, hubo informaciones vinculadas directamente con irregularidades en el financiamiento de los partidos, como las declaraciones de un importante empresario quien dijo que había aportado cerca de 3 millones de pesos a la campaña de Menem, en 1989; desde el Partido Justicialista retrucaron que sólo habían recibido \$ 700.000⁴. Nadie explicó acabadamente la diferencia de cifras y su destino.

También puede mencionarse el caso del financiamiento presuntamente ilegal de la campaña presidencial del Presidente Menem que, según acusaciones del propio tesorero de su campaña, incluyó aportes del gobierno libio⁵, en abierta violación de las normas vigentes. El caso desapareció de la plana de los diarios, pero en septiembre de 1996, la

³ Ver información en *The Wall Street Journal*, 8/10/96 y *The New York Times*, 21/10/96.

⁴ Diarios nacionales del 22/9/91 y días siguientes, en especial, *Página 12*, 25/9/91. También *Clarín* 22/2/93.

⁵ El tema se conoció el 26/2/92 en una nota de H. RUIZ NUÑEZ, en *Radio del Plata*, al empresario Mario Rotundo, ex-tesorero de la campaña electoral de Menem en 1989; RUIZ NUÑEZ, H. (director): *Corruptos & Corruptores*, Ediciones La Urraca, Bs. As., 1993. Ver información en *Página 12*, del 2/4/94.

justicia comenzó a tomar declaración testimonial en el juicio que el ex-tesorero de la campaña inició contra el Presidente Menem⁶. Otro caso que tuvo alguna repercusión periodística fue el de los aportes recibidos por el Partido Comunista proveniente del Partido Comunista de la URSS; según esta información, en 1987 el PC argentino habría recibido \$ 400.000. Los dirigentes locales negaron la existencia de estos aportes⁷.

La corrupción vinculada al financiamiento de los partidos políticos no es un tema nuevo. A lo largo de los años ha tomado formas y matices diferentes, algunos de los cuales se han institucionalizado. Recordemos, por ejemplo, el *spoils system* instaurado a principio de siglo por Andrew Jackson, que consistía en que aquellos que apoyaban económicamente la campaña del nuevo presidente eran recompensados con cargos públicos y contratos. La situación difiere en volumen, pero no en esencia, con las circunstancias descriptas por los empresarios italianos, en los procesos judiciales iniciados en 1993 relativos al financiamiento ilegal de los partidos. La práctica de recompensar donaciones de campaña con altos cargos volvió a aparecer en los Estados Unidos con la administración Bush. Muchos de los principales contribuyentes para su campaña fueron "retribuidos" con designaciones de embajador. La serie de nominaciones generó muchas críticas y alguno de los designados no obtuvo la confirmación del Senado⁸.

Cada país, como respuesta a sus respectivos escándalos, ha elaborado leyes y ha creado mecanismos para evitar que los fondos aportados a los partidos políticos se transformen en la antesala de la corrupción. No siempre esas leyes han sido eficaces para el logro del objetivo. Tal lo que

⁶ La repercusión ha sido llamativamente escasa en la prensa. Pero *Radio Mitre* —del multimedio Clarín— difundió el 28/9/96, en el programa *Sábado temprano*, el contenido de la declaración de uno de los testigos que avalaba la acusación del ex-tesorero.

⁷ Ver KOLLMAN, R., en *Página 12*, 10/11/91.

⁸ COBB, J. Y DUNN, J.: "*The Fat-Cat Club: Membership Has Its Privileges*", en *Washington Post National Weekly Edition*, 24/30 de Julio de 1989.

sucedió en Italia, con la ley de 1974 que surgió como un instrumento para evitar abusos⁹. Veinte años después, se descubrió una red de corrupción vinculada con los fondos que recibían la mayoría de los partidos políticos peninsulares. En Estados Unidos, el caso Watergate dio origen a la más importante serie de regulaciones electorales de la historia americana. La FECA (*Federal Election Campaigns Act*) y sus reformas apuntaban a controlar y disminuir la influencia de los llamados *fat cats*, los grandes contribuyentes¹⁰. Sin embargo, estas normas dieron impulso a "otros" grandes contribuyentes, los representantes de intereses sectoriales y corporativos, a través de los PACs (*Political Action Committees*), identificados hoy como una de las principales fuentes de corrupción política¹¹.

Si bien el problema no es nuevo, se plantea hoy con mayor intensidad dado que los costos de las campañas políticas se han incrementado notablemente y para hacer frente a estos gastos los partidos políticos y los candidatos deben recaudar grandes sumas de dinero. Uno de los factores identificados como determinantes de este

⁹ Ver, entre otros, PACIFICI, G.: *Il Costo della Democrazia. I partiti italiani attraverso i loro bilanci*, Cadmo Ed., Roma, 1983; PASQUINO, G.: *Degenerazioni dei partiti e riforme istituzionali*, Ed. Laterza, Roma-Bari, 1982.

¹⁰ SORAUF, F.: *Party politics in America*, 4a. edic., Little Brown Co., Boston, 1980, p. 316.

¹¹ DREW, E.: *Politics and Money. The new road to corruption*, MacMillan Pub. Co., New York, 1983; ERZIONI, A.: *Capital Corruption. The new attack on American Democracy*, Harcourt-Brace-Javonovich Pub., New York-London, 1984; MALBIN, M.(ed): *Parties, Interest Groups and Campaign Finance Laws*, A.E.I., Washington, 1980; FISHER, R.: "Pac contributions and congressional voting on national defense", en *Legislative Studies Quarterly*, XVIII, 3, Agosto 1993, p. 391 y ss.; MC CARTY, N. Y ROTHENBERG, L.: "Commitment and the campaign contribution contract", en *American Journal of Political Science*, Vol. 40, N° 3, 1996, pp. 872-904. Sobre corrupción y financiamiento de los partidos en Argentina, MORENO OCAMPO, L.: *En defensa propia. Cómo salir de la corrupción*, Sudamericana, Bs. As., 1993, en especial, p. 224 y ss. Para el caso alemán, ver KALTENFELDER, W. Y NASSMACHNER, K.: "El actual sistema de financiamiento de los partidos políticos en Alemania", en THESING, J. Y HOFMEISTER, W.: *Partidos políticos en la democracia*, KAS-Ciedla, Bs. As., 1995, p. 465.

aumento fue el desarrollo de la televisión, en los años 50 y 60¹², y más recientemente de redes como Internet y otras formas de comunicación interactiva. Por ejemplo, la campaña para la elección presidencial de 1996 en Estados Unidos se presenta como la más costosa de la historia. En efecto, se estima que entre Demócratas y Republicanos gastaron aproximadamente 600 millones de Dólares; de esta cifra, 74 millones corresponden a los fondos públicos que recibe cada partido¹³. A esto hay que sumar lo invertido, por su parte, por el tercer candidato Ross Perot que no recibe financiamiento del Estado. En 1992, Perrot invirtió en la campaña U\$ 69 millones, lo que representa 1/3 de sus ingresos anuales¹⁴.

En Argentina, al igual que en el resto de América Latina, los partidos enfrentan este panorama de costos crecientes, en el contexto de una gran crisis de confianza y representatividad lo que hace aún más problemático el financiamiento. En efecto, los pequeños aportes individuales escasean porque los ciudadanos no sienten incentivos para participar en la vida política a través de la forma tradicional de los partidos. Al mismo tiempo, se formulan serias críticas a la utilización de fondos públicos para financiar la actividad de los partidos, en el marco de duras políticas de ajuste como las que se llevaron a cabo en América Latina. Finalmente, el fantasma de la corrupción deslegitima los aportes de los grupos económicamente poderosos.

Formular propuestas sobre la forma de encarar el financiamiento de los partidos políticos, supone reconocer como premisa que las normas aisladas no son la solución del problema¹⁵. La transparencia, la honestidad, la razonabilidad del financiamiento público y privado de los partidos depende en gran medida de las conductas de los dirigentes y de

¹² Ver, entre otros, ALEXANDER, H.: *Financing Politics*. The Brookings Institution Press, Washington, 1992, en especial, pp. 82 y ss.

¹³ Así lo informa el *New York Times*, del 8/9/96, en nota de tapa preparada por L. WAYNE

¹⁴ ALEXANDER, H.: conferencia pronunciada en Buenos Aires, junio de 1993.

¹⁵ Conf. SCHIEFOLD, D.: "Financiamiento de los partidos políticos: análisis comparado de los sistemas europeos", en THIESING, J. Y HOFMEISTER, W.: *Partidos políticos en la democracia*, KAS-Ciedla, Bs. As., 1995, p. 393 y ss.

la actitud de vigilia cívica de los ciudadanos y las organizaciones no gubernamentales. Sin el compromiso ético de los actores políticos, las mejores normas no impedirán el secreto, la malversación, la corrupción, ni el desgaste del principio de representación política y su reemplazo por la colonización de las instituciones por los grupos económicos.

Teniendo en vista este marco, nuestro objetivo es describir la situación argentina en la materia y hacer una revisión sobre las cuestiones a considerar con vistas a una reforma del sistema.

II. El marco normativo vigente

I. La constitucionalización de los partidos políticos

La Constitución de 1853 ni siquiera mencionaba a los partidos políticos; seguía así la línea del constitucionalismo clásico que se mostraba receloso y crítico frente a los partidos. Madison expresó con nitidez esa crítica al definir a los partidos —a los que llamaba facciones o bandos— como "cierto número de ciudadanos, estén en mayoría o en minoría, que actúan movidos por el impulso de una pasión común o por un interés adverso a los derechos de los demás ciudadanos o a los intereses permanentes de la comunidad considerada en su conjunto"¹⁶.

El no reconocimiento o regulación constitucional de los partidos, no impidió ni su formación, ni su funcionamiento, ni su influencia en el juego efectivo de las instituciones constitucionales. La presencia de los partidos, como actores políticos relevantes, cruzaba el diseño de poder previsto por los convencionales constituyentes y marcaba decisivamente el desempeño real de los poderes del Estado, tanto en el ejercicio de las competencias exclusivas, como en su relación recíproca. En Argentina, la regulación de los partidos políticos, su creación, organización y funcionamiento, se hizo a través de leyes y decretos¹⁷ que, a pesar del

¹⁶ HAMILTON, A., MADISON, J. Y JAY, J.: *El Federalista*, (trad. G. Velasco), FCE, 4a. reimp., México, 1987, Artículo X, p. 36.

¹⁷ Puede verse un desarrollo de estas leyes en LÓPEZ, M.: *Partidos Políticos*, Depalma, 4a. ed., Bs. As., 1983.

silencio constitucional, encontraron fundamento en los artículos 14 –libertad de asociación– y 33 –derechos implícitos– de la Constitución de 1853.

La constitucionalización de los partidos políticos como instituciones fundamentales de la república sigue una tendencia que aparece después de la Primera Guerra Mundial y se acentúa con las constituciones de la segunda posguerra. Incorporar los partidos al esquema de las instituciones políticas reconocidas por la constitución implica otorgar una reforzada garantía de respeto a su existencia y un reconocimiento de sus funciones en el sistema democrático¹⁸.

En Argentina, el primer paso hacia la constitucionalización de los partidos políticos lo dieron las provincias. A partir de la década del 50, algunas constituciones provinciales garantizaron la libre creación de partidos políticos; así lo hicieron las constituciones de Santa Cruz (art. 79), Chubut (art. 242), Neuquén (art. 28), Chaco (art. 85) y Catamarca (art. 241). En el ciclo de reforma de las constituciones provinciales que se inició después de 1983, incorporaron expresamente a los partidos políticos en el texto de la ley fundamental, las constituciones de Córdoba (art. 33), La Rioja (art. 75), Jujuy (arts. 92 a 95), Río Negro (art. 24), Salta (arts. 52 y 53), San Luis (arts. 38 y 96), San Juan (art. 48), Santiago del Estero (95) y Tierra del Fuego (art. 27).

En el orden nacional, la reforma de 1994 constitucionalizó a los partidos políticos y los reconoció como “instituciones fundamentales del sistema democrático” (art. 38). Este reconocimiento de la importancia de los partidos para la democracia tiene un sentido de protección y garantía que se completa con el establecimiento de ciertas reglas especiales sobre la legislación en materia de partidos. En efecto, el Poder Ejecutivo no podrá dictar decretos de necesidad y urgencia¹⁹ en materia de régimen de

¹⁸ Ver al respecto, ROSSI ET AL.: “El régimen representativo argentino”, en BUCIERRA FERRER y otros: *Manual de Derecho Constitucional*, Advocatus, Cba, 1995, T. II, p. 89 y ss.

¹⁹ Sobre el tema de los decretos de necesidad y urgencia, FERREIRA RUBIO, D. Y GORETTI, M.: “Cuando el Presidente gobierna solo”, en *Desarrollo Económico*, IDES, Bs. As., 1996, N° 141, pp. 443-474.

partidos políticos (art. 99 inc. 3), bajo pena de nulidad absoluta e insanable. Asimismo la Constitución prevé que “los proyectos de ley que modifiquen el régimen ... de partidos políticos deberán ser aprobados por mayoría absoluta de los miembros de las Cámaras” (Este es el perdido artículo 68 bis, incorporado como segundo párrafo del artículo 77, por ley 24.430)²⁰.

El artículo 38 dispone que la creación y funcionamiento de los partidos es “libre dentro del respeto a esta Constitución”. Y a continuación prescribe que ésta garantiza a los partidos: “su organización y funcionamiento democráticos, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electi-

²⁰ Ver FERREIRA RUBIO, D. Y GORETTI, M.: “¿Dónde está el artículo 68 bis?”, en *Criterio*, 27/10/94. La ley 24.309 que declaró la necesidad de la reforma, recogiendo lo acordado en el Pacto de Olivos, estableció una serie de reformas que integraban un conjunto inseparable de modificaciones que se denominó “Núcleo de Coincidencias Básicas” (art. 2 Ley 24.309). La misma ley estableció que dichos temas debían votarse en bloque “entendiéndose que la votación afirmativa importará la incorporación constitucional de la totalidad de los mismos, en tanto que la negativa importará el rechazo en su conjunto de dichas normas”. Entre las reformas incluidas en el Núcleo figuraba el artículo 68 bis que disponía que “Los proyectos de leyes que modifiquen el régimen electoral y de partidos políticos actualmente vigente deberán ser aprobados por mayoría absoluta del total de los miembros de cada una de las Cámaras”.

En su sesión del 1° de agosto, la Convención aprobó las reformas que integraban el Núcleo de Coincidencias Básicas, incluyendo el artículo 68 bis. La redacción del artículo sufrió una modificación en cuanto al cómputo de la mayoría. El texto aprobado dice: “Los proyectos de ley que modifiquen el régimen electoral y de partidos políticos deberán ser aprobados por mayoría absoluta del total de los miembros de las Cámaras”.

Pero el texto de dicho artículo no fue incorporado al texto ordenado de la Constitución que aprobó la Convención, el 22 de agosto. Se había perdido un artículo de la Constitución. La norma reviste importancia pues, al exigir una mayoría calificada para la reforma del régimen electoral y de partidos políticos, garantiza que la modificación de las reglas de juego político cuente con el aval de un amplio consenso y no sea la mera imposición de mayorías circunstanciales.

A través de un proceso de dudosa constitucionalidad, el Congreso de la Nación mediante la Ley 24.430 dictó un nuevo texto ordenado de la Constitución e incorporó definitivamente el artículo perdido como segundo párrafo del artículo 77 de la Constitución. El texto vigente de la Constitución es, en consecuencia, el que figura en la publicación del *Boletín Oficial* del 10/1/95.

vos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas". La redacción del artículo no distingue claramente los que serán requisitos esenciales para el reconocimiento de los partidos, los que son deberes de los partidos y los que son sus derechos.

Entendemos que "el respeto a la Constitución" resulta requisito para el reconocimiento y protección constitucional del partido. Hay quienes interpretan que por la vía de exigir el respeto a la Constitución podría justificarse algún tipo de control ideológico sobre los partidos²¹. Si bien no parece haber sido ésa la intención de los convencionales, cabe preguntarse cuál será la amplitud de la exigencia. Para Natale, "lo que se quiere decir respecto a los partidos políticos es que no deben incluir dentro de sus mecanismos de acción la lucha armada o la violencia"²². La norma incorporada estaría en la línea de la Ley de Partidos Políticos (Nº 23.298), que data de 1985 y no ha sido modificada después de la reforma, que prevé como causal de extinción de los partidos políticos, el "impartir instrucción militar a los afiliados u organizarlos militarmente" (art. 51 inc. d).

Prima facie, pensamos que el artículo 38 de la Constitución apunta a prevenir la formación de los partidos "antisistema"²³. En este sentido, un antecedente importante del artículo 38 sería el art. 21.2 de la Ley Fundamental de Bonn que dispone: "los partidos que por sus fines o por actitud de sus adherentes tiendan a desvirtuar o destruir el régimen fundamental de libertad y democracia, o a poner en peligro la existencia de la República Federal de Alemania son inconstitucionales". Si éste fuera el espíritu de la norma del artículo 38, es necesario recalcar que sólo el Poder Judicial podría declarar la inconstitucionalidad de un partido.

²¹ SABSAY, D. Y ONAINDIA, J.: *La Constitución de los argentinos*, Errepar, Bs. As., 1994, p. 133.

²² NATALE, A.: *Comentarios sobre la Constitución*, Depalma, Bs. As., 1995, p. 39-40.

²³ Conf. BIDART CAMPOS, G.: *Tratado Elemental de Derecho Constitucional*, t. VI - *La reforma constitucional de 1994*, Ediar, Bs. As., 1995, p. 273. Ver también discursos de los Convencionales M. BERCOFF: *Diario de Sesiones*, p. 1995 y J. RODRIGUEZ: *Diario de Sesiones*, p. 2009.

Ya con anterioridad a la reforma, la Corte Suprema se pronunció en dos casos a favor de la proscripción de algunos partidos políticos por considerar que actuaban contra el orden constitucional²⁴.

El requisito de la organización democrática interna era ya una exigencia de la Ley 23.298 (art. 3, inc. b). El artículo 38 de la Constitución agrega una calificación a esa democracia interna y es la representación de las minorías con lo que se limita, en parte, la libertad de organización de los partidos. La norma no aclara si la representación de las minorías se refiere sólo a los órganos de gobierno partidarios o si debe ampliarse a la conformación de las listas de candidatos a cargos públicos electivos²⁵. Asimismo, el artículo 37 de la Constitución exige que se garantice la igualdad real de oportunidades entre hombres y mujeres para el acceso a los cargos partidarios. Esta norma está referida al llamado "cupó femenino" que, ya antes de la reforma, estableció la ley 24.012 para las listas de candidatos a cargos públicos electivos.

La Constitución garantiza a los partidos, a condición del cumplimiento de aquellos requisitos, el goce de algunos derechos, a saber: la presentación de candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas. Los dos últimos derechos no son exclusivos de los partidos políticos y su mención resulta redundante. En efecto, todos los habitantes gozan de estos derechos conforme al artículo 14 de la Constitución y al art. 13 del Pacto de San José de Costa Rica²⁶.

La novedad introducida por la reforma de 1994 es la de elevar a rango constitucional el derecho de los partidos a presentar candidatos a cargos públicos. El artículo 38 garantiza a los partidos "la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos". ¿Concede la Constitución el monopolio de las candidaturas a los partidos o pueden

²⁴ C.S.J.N.: caso del Partido Obrero, *Fallos* 253:133 y caso del Partido Comunista, *Fallos* 283:83

²⁵ Para BIDART CAMPOS, G.: ob. cit., la exigencia se refiere a la estructura interna, p. 273 e implica también una "directiva obligatoria para el sistema electoral", p. 275.

²⁶ Conf. SABSAY, D. Y ONAINDIA, J.: ob. cit., p. 134.

presentarse candidaturas independientes? El interrogante no ha tenido respuesta unívoca, ni por parte de los doctrinarios, ni —lo que es más llamativo— por parte de los propios autores de la reforma. Para el ex-convenional Natale, por ejemplo, el “criterio unánime” de los miembros de la Comisión de Redacción fue el de eliminar el monopolio y afirmar que la presentación de candidatos era “una competencia de los partidos, pero que no excluía la posibilidad de que hubiese candidaturas fuera de los partidos”²⁷. Por su parte el ex-convenional constituyente Eduardo Menem sostiene todo lo contrario: “Se les reconoce a los partidos la competencia exclusiva y excluyente para la nominación de cargos electivos”²⁸. En igual sentido se manifestó en la propia Convención el Sr. Orsi: “tiene que quedar bien en claro que la interpretación auténtica realizada en este recinto es que la competencia es exclusiva de los partidos políticos”²⁹. Minutos después, los convencionales López de Zavaglia y Cullen sostuvieron exactamente lo contrario³⁰. Finalmente otros dos ex-convenionales entienden que el artículo 38 “no establece la competencia monopolítica de los partidos políticos” por lo cual la ley podrá establecer la posibilidad de candidaturas independientes³¹ o mantener el monopolio tal como lo dispone la ley 23.298³².

Podría decirse, sin embargo, que los convencionales estaban a favor del monopolio de las candidaturas³³ ya que, al menos en una ocasión, lo establecieron expresamente. En efecto, en el caso de los senadores

²⁷ NATALE, A.: ob. cit., p. 41.

²⁸ DROMI, R. Y MENEM, E.: *La Constitución reformada*, Ed. Ciudad Argentina, Bs. As., 1994, p. 122.

²⁹ Intervención del Convencional R. Orsi: *Diario de Sesiones*, p. 2043.

³⁰ Intervención de los Convencionales F. LÓPEZ DE ZAVALIA E I. CULLEN: *Diario de Sesiones*, p. 2044/45.

³¹ QUIROGA LAVIE, H.: *Estudio analítico de la Reforma Constitucional*, Depalma, Bs. As., 1994, p. 82 y ROSATTI, H.: “Derechos electorales”, en ROSATTI, H., BARRA, R. y otros: *La reforma de la Constitución. Explicada por los miembros de la Comisión de redacción*, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 1994, p. 57.

³² ROSATTI, H.: ob. cit., p. 58.

³³ Conf. SABSAY, D. Y ONAINDIA, J.: ob. cit., p. 134.

nacionales, la asignación de bancas se hace en función de los partidos políticos (art. 54) sin que haya margen para candidaturas independientes. El monopolio de los partidos, al menos en el Senado, está ratificado por la Cláusula Transitoria Cuarta que dispone: “en todos los casos, los candidatos a senadores serán propuestos por los partidos políticos o alianzas electorales”.

Hay también argumentos a favor de la posibilidad de candidaturas independientes³⁴. En efecto, salvo en el caso de las normas sobre el Senado, la Constitución no se refiere a la competencia “exclusiva” para la nominación, que es la expresión empleada por la ley 23.298 (art. 2) y por algunas constituciones provinciales, como las de La Rioja (art. 75) —anterior a 1994— y la de la provincia de Buenos Aires (art. 59, inc. 2), posterior a la reforma de la Constitución Nacional³⁵.

Lo que está en juego es el tema de las candidaturas independientes, es decir las propuestas por canales distintos de los partidos políticos o alianzas. Por ejemplo, la Constitución de Catamarca autoriza, para el orden provincial y municipal, la presentación de candidaturas independientes, disponiendo que “a pedido de un cinco por ciento de los electores inscriptos en el padrón respectivo se admitirá la inscripción como candidato para determinada elección de las personas postuladas como tales, sin otro requisito que una declaración sobre la plataforma electoral” (art. 243). Estas candidaturas no deben confundirse con las denominadas “extrapartidarias” que consisten en la postulación formulada por un partido político de un candidato que no es afiliado al partido. La Ley de Partidos Políticos admite que “las candidaturas de ciudadanos no afiliados podrán ser presentadas por los partidos siempre que tal posibilidad esté admitida en sus cartas orgánicas” (art. 2, 2° párrafo). Las candidaturas extrapartidarias son candidaturas presentadas por los partidos y por lo tanto, no afectan ni menoscaban el monopolio que éstos tienen reconocido.

³⁴ Conf. BIDART CAMPOS, G.: ob. cit., p. 278.

³⁵ Otras constituciones provinciales también garantizan a los partidos el monopolio de las candidaturas, por ej. Córdoba (art. 33) y Río Negro (art. 24).

Antes de la reforma de 1994, la Corte Suprema tuvo ocasión de pronunciarse sobre la constitucionalidad del monopolio partidario de las candidaturas y sostuvo que se trata de una restricción válida al derecho de ser elegido. La constitucionalidad del monopolio de las candidaturas deriva de que "el elector dispone, como ciudadano, de la libre afiliación y participación en cualesquiera de los diversos partidos políticos existentes en su distrito y en el ámbito nacional y de la posibilidad de formar un nuevo partido, como medio de acceder a los cargos públicos"³⁶. "La intención de ampliar el margen de libertad para la presentación de candidaturas ocasionaría que el poder se debilitara, atomizándose y paralelamente se aumentaría la influencia de los poderes económicos u otros factores de poder, que no siempre están organizados democráticamente"³⁷.

Las restantes disposiciones del artículo 38 de la Constitución reformada se ocupan específicamente del financiamiento de los partidos, al que nos referiremos en el acápite siguiente.

2. Las normas sobre financiamiento de los partidos políticos

El nuevo artículo 38 de la Constitución aborda una de los temas que más preocupa a las democracias modernas: la relación entre el dinero y la política y más precisamente entre el dinero y los partidos políticos. El artículo 38 constitucionaliza la obligación del Estado de contribuir al financiamiento de los partidos políticos, tanto para su funcionamiento como para la capacitación de los dirigentes. El fundamento del aporte público se vincula con el carácter de los partidos políticos como instituciones fundamentales de la democracia y con el objetivo de lograr cierta base de igualdad en la competencia entre los partidos. En busca del objetivo de transparentar las finanzas partidarias se exige a los partidos dar publicidad al origen y destino de sus fondos. La eficacia de esta medida dependerá de los mecanismos que la ley arbitre para su aplicación y control.

³⁶ CSJN: Caso Ríos, *Fallos* 310:819.

³⁷ Del voto del Dr. PETRACCINI, en el caso Ríos.

El financiamiento de los partidos políticos en Argentina está regulado, en la actualidad, por la ley 23.298 y una serie de decretos del Poder Ejecutivo, entre los que se destaca el Decreto 2089/92 que sustituyó el sistema de franquicias indirectas por un aporte en dinero³⁸. La Ley Orgánica de los Partidos Políticos adopta un sistema mixto de aportes privados y públicos. Asimismo contiene una serie de normas destinadas a regular los mecanismos de control al que los partidos deberán someterse y las sanciones para los casos de incumplimiento. ¿Cuáles son los lineamientos generales del sistema?³⁹.

2.1. Los aportes privados

Las cuotas de afiliados no representan, en general, una fuente importante de ingresos para los partidos. Los dos grandes partidos nacionales —el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical— no prevén la obligación de aportes por parte de sus afiliados. Sí están previstos los aportes de los Legisladores y otros funcionarios electivos del partido; en algunos distritos la obligación de aportar incluye a otros funcionarios políticos no electivos como ministros, secretarios o directores. En el caso de la Unión Cívica Radical, la Carta Orgánica Nacional prevé un aporte obligatorio del 10% del sueldo percibido por los "representantes electivos del partido en el orden nacional, y una cuota mensual abonada por los delegados al Comité y Convención Nacional —máximos órganos del partido— (art. 8, inc. f).

La ley no establece limitaciones en cuanto al monto de las donaciones que pueden recibir los partidos. Se prohíben las donaciones anónimas, salvo en el caso de las colectas públicas. Sin embargo se autoriza a los donantes a imponer que sus nombres no sean revelados, lo cual no exime

³⁸ Ver FERREIRA RUBIO, D. Y GORETTI, M.: "Dinero y Política. El debate sobre el financiamiento de los partidos políticos". CEPPA, *Papeles de Trabajo*, No. 6, Bs. As., 1993.

³⁹ FERREIRA RUBIO, D. Y GORETTI, M.: "El financiamiento de los partidos políticos", en *Poder Ciudadano*, Bs. As., No. 21, abril 1993.

a los partidos de la obligación de conservar la documentación correspondiente, por el plazo de 3 años (art. 41, inc. a).

La ley de impuesto a las ganancias no prevé la posibilidad de deducir de ganancias las donaciones efectuadas a los partidos políticos, ni de aplicar exención fiscal de ningún tipo sobre las mismas. Sin embargo, la Ley de Partidos Políticos dispone que los bienes muebles o inmuebles de los partidos, así como aquéllos que tuvieran en alquiler afectados directa y exclusivamente a actividades partidarias, están exentos de todo tipo de impuesto o tasa nacional. La misma norma dispone que la exención alcanza también a las rentas del partido "siempre que ésta fuera invertida exclusivamente en la actividad partidaria y no acrecentare directa o indirectamente el patrimonio de persona alguna; así como a las donaciones en favor del partido" (art. 45).

Los partidos no pueden aceptar contribuciones de (art. 41, inc. b, c, d):

- 1) gobiernos o entidades extranjeras;
- 2) entidades autárquicas o descentralizadas del Estado nacional o de las provincias;
- 3) empresas concesionarias de obras o servicios públicos;
- 4) entidades o empresas que exploten juegos de azar;
- 5) asociaciones sindicales, patronales o profesionales;
- 6) personas que hayan sido obligadas a efectuar la contribución por sus superiores jerárquicos o empleadores.

Las sanciones que prevé la ley para el caso de violación son severas, aunque han tenido muy escasa aplicación. En efecto, los partidos que reciban una contribución ilegal deberán abonar una multa igual a dos veces el valor de la donación. La empresa u organismo que haya efectuado la donación afrontará una multa igual a diez veces el monto donado. Además las personas que hayan intervenido en la maniobra serán pasibles de la sanción de inhabilitación para el ejercicio de los derechos políticos y de cargos públicos (art. 42). Es digno de comentar que el sistema de sanciones es similar al que establecían los decretos-leyes que el gobierno italiano pretendió poner en vigor en marzo de 1993

y que recibieron además del rechazo del Presidente Scalfaro, el repudio general de la ciudadanía, por considerarlas leves⁴⁰.

2.2. *Los aportes públicos*

La Ley de Partidos Políticos creó el Fondo Partidario Permanente que se integra con recursos fundamentalmente provenientes del presupuesto nacional. Este Fondo se utiliza para entregar a los partidos políticos reconocidos los recursos económicos necesarios para el cumplimiento de sus funciones (art. 46). Conforme a la nueva disposición del artículo 38 de la Constitución, "el Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes". Queda zanjada así la discusión sobre si los aportes públicos deben dirigirse a financiar sólo las campañas electorales o si deben ser permanentes⁴¹.

Los fondos públicos se asignan a los partidos a través de aportes y franquicias. Los primeros son financiamiento directo mediante la entrega de dinero; las franquicias son formas de financiamiento indirecto y consisten en la posibilidad de utilizar gratis, o a precio reducido, algunos servicios. Además de los fondos regulados por la Ley de Partidos Políticos, los partidos reciben fondos públicos del presupuesto del Congreso de la Nación, con destino a los respectivos bloques o grupos parlamentarios.

Argentina fue uno de los primeros países en establecer franquicias y subsidios con fondos públicos para aliviar los gastos de campaña de los partidos políticos. En 1957, con motivo de la elección de convencionales constituyentes, se otorgó a los partidos políticos que participaban en el comicio una franquicia para los servicios postales y telegráficos. En los considerandos del Decreto 5573/57 se afirmaba que estas franquicias no

⁴⁰ *Corriere della Sera* (Edizione Romana), 8/3/93; *Il Messaggero* (Roma), 7/3/93.

⁴¹ Esta cuestión fue arduamente debatida en Alemania y dio lugar a diversos fallos del Tribunal Constitucional. Ver al respecto, entre otros, KALTELEITER, W. y NASSMACHNER, K.: ob. cit., p. 443 y ss.; GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S.: *La financiación de los partidos políticos*. Dykinson, Madrid, 1995.

sólo aliviarían las arcas de los partidos, sino que contribuirían a una mayor y mejor difusión de sus ideas y programas.

La Ley de Partidos Políticos establece un aporte con motivo de la campaña electoral (aporte por voto), consistente en una suma de dinero por cada voto obtenido en la "última elección". La suma del aporte por voto es determinada anualmente en la Ley de Presupuesto; en los últimos años, los montos asignados fueron los siguientes: \$ 2 en 1992; \$ 1 en 1993 (año electoral); \$ 2,50 en 1994 y en 1995 (año electoral), y \$ 1 para 1996. El proyecto de ley de presupuesto para el ejercicio 1997 (año electoral), prevé un aporte de \$ 1 por voto. La ley determina la distribución interna de los fondos en el partido, disponiendo que el 80% se distribuye a los organismos partidarios de distrito y el 20% a los órganos nacionales.

Es importante destacar que, aunque originalmente el aporte por voto está previsto como un aporte para los años en que se celebren elecciones nacionales, la práctica ha sido la entrega anual de este aporte, aunque no se realicen elecciones nacionales. De esta forma, el aporte por voto se ha transformado en la práctica en un aporte de la actividad permanente de los partidos políticos.

La cantidad de votos a tener en cuenta para determinar el aporte es, según el texto de la Ley de Partidos Políticos, la de los obtenidos en la "última elección". Pero algunas Leyes de Presupuesto han modificado tangencialmente la norma tomando expresamente una elección en particular. Así, por ejemplo, en 1994 se realizaron elecciones nacionales para convencionales constituyentes con el objeto de reformar la Constitución. Esa de 1994 era la "última elección" anterior a la elección presidencial de 1995. Pero la ley 24.439 fijó el aporte por voto para dicha elección en función de la "última elección de diputados nacionales". La modificación perjudicó notablemente a la tercera fuerza nacional, el FREPASO que había hecho una muy buena elección en 1994⁴². La diferencia era significativa. Si se computaban los votos de la elección de

⁴² La Cámara Nacional Electoral, en fallo dividido de marzo de 1995, ordenó contabilizar los votos de la última elección (convencionales constituyentes, 1994) y no los de la última elección de diputados nacionales de 1993.

1994, el FREPASO obtenía aproximadamente 4 millones de pesos más, mientras la UCR perdía 3 millones de pesos y el PJ, 1 millón⁴³. En esa elección presidencial el total del aporte por voto a distribuir fue cercano a los 41 millones de pesos⁴⁴. Para 1996 y en el proyecto de ley de Presupuesto para 1997, se dispone que la cantidad de votos a tener en cuenta es la obtenida en la elección presidencial de 1995.

Además del aporte por voto, se prevén otras formas de financiamiento público de los partidos. El Decreto 2089/92 derogó el anterior sistema de aportes y franquicias que establecía aportes en dinero y aportes indirectos. Entre los primeros figuraban el aporte por afiliado al momento de constitución del partido y el aporte por boleta destinado a solventar los gastos de impresión de las boletas electorales. El régimen derogado⁴⁵ establecía también una serie de franquicias o subsidios para la utilización de servicios, como por ejemplo, la franquicia telefónica, la exención del pago de servicios postales y telegráficos, la franquicia para pasajes aéreos, ferroviarios y terrestres y la asignación de espacios gratuitos en los medios de comunicación durante la campaña electoral. El sistema vigente es el siguiente.

El Ministerio del Interior, que es la autoridad de aplicación del sistema, recibe, para sí, el 20% de la partida presupuestaria asignada al Fondo Partidario Permanente (FPP) correspondiente a cada año. Luego de esta deducción, el Ministerio deduce otro 20% del total de la partida que se distribuye entre todos los partidos que tengan representación en el Congreso de la Nación y que hayan obtenido más del 2% de los votos válidos emitidos, en por lo menos una de las dos últimas elecciones a diputados nacionales. Estos fondos se reparten sobre la base de una suma fija e igual y están destinados a cubrir los gastos de administración del partido.

⁴³ Ver información en los diarios *Página 12* del 22 y 23 de marzo de 1995 y *La Nación* del 22 y 29 de marzo de 1995.

⁴⁴ Fuente: Ministerio del Interior.

⁴⁵ Decreto 2140/85 y sus modificatorios y decretos 396/89 y 1169/89. Para una revisión histórica de las normas sobre financiamiento de los partidos, ver OLEVERO, R.: *El financiamiento de los partidos políticos en Argentina*, Edic. 14, Bs. As., 1994.

El resto de los fondos se reparte en función de la Unidad Electoral (UE), a la que se llega a partir de la siguiente fórmula:

$$UE = \frac{\text{PPP fijado en la Ley de Presupuesto} - 40\%^{46}}{\text{Votos válidos}^{47} + (\text{N}^\circ \text{ Legisladores Nacionales} \times 50.000)}$$

Cada partido político reconocido recibe anualmente tantas UE como votos hubiera obtenido en la última elección de diputados nacionales. Además, los partidos que tienen representación parlamentaria, reciben un aporte anual equivalente a 50.000 UE por cada una de sus bancas en el Congreso.

El criterio utilizado por el decreto para la distribución de los fondos ha sido seriamente cuestionado por apartarse del principio establecido por la ley que es el de los votos obtenidos⁴⁸. En sus fundamentos, el Decreto argumenta que con la fórmula de la UE se favorece a aquellos distritos pequeños en cuanto a la cantidad de votos. El criterio se relaciona con la realidad del sistema electoral argentino, donde se advierte una fuerte sub- y sobrerrepresentación de distritos⁴⁹. Cuando

⁴⁶ 20% del total de la partida del Fondo Partidario Permanente de cada año corresponde al Ministerio del Interior y otro 20% del total se deduce a los fines del aporte igualitario para gastos de administración.

⁴⁷ La elección a considerar, como dijimos, es según la Ley de Partidos Políticos, la última elección nacional y según alguna de las leyes de Presupuesto, la última elección de diputados nacionales, en otras, como la que fijó el aporte para 1996 y el proyecto para 1997, se remite a la elección presidencial del 14 de mayo de 1995.

⁴⁸ Al respecto, ver Proyecto de Resolución presentado por el Dip. J. Vanossi (Expte. 4121-D-92 en Trámite Parlamentario N° 145/92 reproducido por Expte. 593-D-93, Trámite Parlamentario N° 16/93).

⁴⁹ En efecto, la ley 20.847 altera la base constitucional de asignación de bancas (número de habitantes/número de diputados), al asignar a los distritos tres diputados más con independencia de la población que tengan y al establecer dos mínimos que tampoco tienen relación con la cantidad de habitantes (ningún distrito puede tener menos de cinco diputados y ninguno puede tener menos diputados de los que tenta al producirse el golpe de Estado de marzo de 1976). El resultado de la aplicación de esta ley es la existencia de distritos sobrerrepresentados y otros subrepresentados. Este

para la determinación de las sumas que corresponden a los partidos, se introducen elementos como las bancas obtenidas, se trasladan al financiamiento público los problemas de distorsiones en la representación que pueden acarrear los sistemas electorales. En este sentido, hubiera sido más adecuado asignar los fondos en función de la voluntad popular, expresada a través del voto. Con este sistema, además, se reduce notablemente el financiamiento para los partidos políticos que no tienen representación parlamentaria. El criterio de la representación parlamentaria como condición para recibir fondos públicos también se aparta del criterio de la Ley de Partidos Políticos.

Los partidos podrán solicitar al Ministerio del Interior que, en lugar de entregarles los fondos en efectivo, se los acredite en las cuentas corrientes que tengan con empresas prestatarias de servicios (telefónicos, de transporte, postales, etcétera). El decreto ordena que parte de los fondos recibidos por los partidos deberán destinarse al sostenimiento de los centros de investigación, formación y capacitación política.

Además de los aportes en dinero, el sistema prevé una franquicia especial para los partidos que oficialicen listas de candidatos para las elecciones, los que podrán utilizar sin cargo los espacios de radio y televisión que el Ministerio del Interior destine a la difusión de las plataformas y propuestas electorales. Los partidos podrán canjear estos espacios con las emisoras correspondientes por espacios de publicidad política partidaria.

A pesar de que, en las discusiones que precedieron a la aprobación del Decreto 2089/92, se sostuvo que el nuevo sistema apuntaba a eliminar todas las franquicias y aportes por un único aporte en dinero que los partidos administrarían según sus necesidades, en el transcurso de la campaña electoral de 1993, el Poder Ejecutivo restableció el aporte por boleta a través del Decreto 1683/93. Asimismo se creó por Decreto 1682/

fenómeno produce una alteración en la igualdad del sufragio resultando que los votos de los ciudadanos que viven en distritos sobrerrepresentados (por ejemplo, Tierra del Fuego, Catamarca o La Rioja) "valgan" más que los votos de los ciudadanos de distritos subrepresentados (por ejemplo, la Provincia de Buenos Aires).

93 un aporte para la reunión de las respectivas convenciones partidarias. La norma que no determina la forma en que se asignará el aporte fija sí los máximos a otorgar en una suma de \$ 50.000 para los partidos con representación parlamentaria y de \$ 15.000 para los partidos que no tengan representación en el Congreso.

2.3. *El control patrimonial*

El artículo 38 de la Constitución Nacional impone a los partidos políticos la obligación de "dar publicidad al origen y destino de sus fondos y patrimonios". La norma apunta a garantizar un mínimo de transparencia en cuanto al manejo de los recursos económicos por parte de los partidos políticos. La eficacia de esta garantía dependerá de los órganos encargados del control y de los medios elegidos para hacer efectiva la publicidad. Los mecanismos vigentes en Argentina no satisfacen la exigencia constitucional.

Como vimos, el Ministerio del Interior es el encargado de administrar el Fondo Partidario Permanente y puede arbitrar los mecanismos de fiscalización que estime adecuados para comprobar el correcto uso de los aportes y franquicias provenientes de fondos públicos.

La ley dispone que la Justicia Nacional Electoral es la autoridad de control patrimonial de los partidos. Los partidos tienen obligación de llevar contabilidad detallada de los ingresos y gastos y presentar el correspondiente balance al término de cada ejercicio. Además, 60 días después de cada elección deben presentar el balance correspondiente a los ingresos y gastos relacionados con la campaña. Si hubiera observaciones sobre la documentación presentada el juez resolverá el caso y aplicará las sanciones correspondientes. Si no hay objeciones, el juez archivará los documentos presentados por el partido (arts. 47 y 48).

En cuanto a la publicidad de las finanzas partidarias, la ley sólo dispone la publicación de los estados anuales, tanto a nivel nacional como distrital, por un día en el Boletín Oficial (art. 48). Esta vía de publicidad es notablemente insuficiente para dar a conocer a la ciudadanía el manejo económico-financiero de los partidos. En efecto, el Boletín

Oficial es un medio de escasa circulación y sólo garantiza una publicidad formal pero no efectiva.

La realidad ha demostrado que los mecanismos de control no han sido eficaces ni para detectar presuntas irregularidades en los aportes privados, ni para lograr una verdadera transparencia en cuanto a los ingresos y gastos de los partidos políticos. Las falencias del sistema derivan, en parte del órgano de publicación elegido: el Boletín Oficial, que—como dijimos—no es un órgano de difusión masiva. Por otra parte, la ausencia de normas o reglas sobre el contenido de lo que se ha de publicar da lugar a que no siempre la información publicada satisfaga la exigencia de transparencia. A ello se suma, la demora de los partidos en la presentación de los documentos pertinentes ante la Justicia Electoral, la demora del órgano de control y su falta de especialización para abordar un estudio serio de la documentación presentada y, probablemente también, la demora en la publicación en el Boletín. En resumen, el mecanismo de control es más formal que real.

Veamos algunos ejemplos. Una revisión del Boletín Oficial de la Nación hasta el mes de octubre de 1996, permite detectar que de los grandes partidos nacionales, el Partido Justicialista ha publicado su estado de situación patrimonial—nivel nacional—al 31 de diciembre de 1995⁵⁰, mientras la Unión Cívica Radical ha publicado el estado de evolución financiero—nivel nacional—del ejercicio contable cerrado el 30 de junio de 1993⁵¹. En cuanto al formato de la presentación y los datos consignados, cabe señalar que por ejemplo en el estado de cuentas de la UCR no aparecen con claridad los fondos públicos recibidos en el ejercicio. En efecto, los ingresos figuran distribuidos en tres categorías: "aportes legisladores": \$ 164.489; "aportes ex-legisladores": \$ 6.914 y "aportes Comisión Hacienda": \$ 836.899. El formato de estado de cuentas del Justicialismo es, en líneas generales, más detallado. Entre los ingresos, se identifican: "aportes legisladores": \$ 225.305; "aporte Fondo Partidario": \$ 4.127.701; "donaciones por campaña electoral":

⁵⁰ *Boletín Oficial*, 27/3/96, 2a. sección, p. 28.

⁵¹ *Boletín Oficial*, 22/2/96, 2a. sección, p. 28.

\$11.340.000 (el período auditado incluye la elección presidencial de 1995). Frente a la escasez de datos sobre los gastos efectivos de los partidos en las campañas, resulta interesante mencionar que el Justicialismo reconoce en esta publicación haber realizado un gasto de campaña de \$ 13.775.876.

A pesar de estas publicaciones, el tema de las finanzas de los partidos está signado por el misterio y la incertidumbre. La ciudadanía tiene la sensación de que los balances, en el mejor de los casos, no dicen toda la verdad sobre los fondos de los partidos. La sospecha es corroborada por los datos de una investigación sobre la campaña presidencial de 1989. Así, mientras los fondos de origen conocido (aporte del Fondo Partidario Permanente y aportes de legisladores) sumaban para el PJ, \$ 1.832.300 la inversión en publicidad de ese partido fue de \$ 4.428.446, de lo cual surgen fondos por \$ 2.596.146 de origen desconocido. Para el caso de la UCR, los fondos de origen conocido fueron \$ 1.747.000, la inversión en publicidad, \$ 5.996.221 y, en consecuencia, hubo fondos de origen desconocido por lo menos por \$ 4.249.221⁵².

2.4. *Los gastos de campaña*

Una de las propuestas recurrentes en materia de financiamiento de los partidos es la de limitar los gastos de campaña. Resulta interesante destacar que el primer Estatuto Orgánico de los Partidos Políticos en Argentina, aprobado por decreto 11.976 del 30 de mayo de 1945, establecía, en su artículo 110, un límite de 10.000 Pesos Moneda Nacional por candidato en una elección nacional, "excluyendo los gastos de viaje, subsistencia, correspondencia epistolar y telegráfica y comunicaciones telefónicas". El límite fue elevado a 30.000 Pesos Moneda Nacional, por un decreto del 1 de agosto del mismo año. En la actualidad no existe límite alguno en cuanto a los gastos de campaña.

La ciudad autónoma de Buenos Aires acaba de sancionar su Constitución en la que establece expresamente que "la ley establece los

⁵² OLEVERO, R.: *ob. cit.*, p. 184-185.

límites de gastos y duración de las campañas electorales" (art. 61). Este límite de gastos de campaña se aplicará a la campaña electoral para cargos electivos de la ciudad, es decir Jefe de gobierno y diputados de la ciudad.

2.5. *Las fundaciones*

Las fundaciones organizadas por dirigentes políticos han sido una novedad en Argentina, a partir de la recuperación de la democracia, en 1983. En la actualidad, podría decirse que no hay político que se precie que no tenga "su" fundación. Con mayor o menor actividad académica, la creación de estas fundaciones responde a una doble necesidad: en primer lugar, canalizar hacia la política fondos que no podrían ingresar a través de los partidos políticos, tal el caso de los aportes de gobiernos o entidades extranjeras; en segundo lugar, lograr por vía indirecta la personalización en el manejo de los fondos para las campañas electorales. Las fundaciones son entidades de derecho privado, que tienen un régimen regulatorio independiente del aplicable a los partidos. No están sujetas a los controles de la justicia federal, ni al control de los partidos a los que pertenecen sus respectivos "dueños".

III. Preguntas clave para un debate abierto

Ante las críticas al sistema vigente y el reclamo de mayor transparencia, racionalidad y control en la financiación de la política, cualquier propuesta de modificación supone, a nuestro juicio, tomar postura frente a diversas alternativas que trataremos de esbozar a continuación.

1. *¿Regular o no regular?*

El afán por regular el financiamiento de los partidos ha surgido, como vimos, al compás de los escándalos de corrupción o compra de influencia que se han producido en diversos países, y ha estado inspirado en una confianza -a veces excesiva- en el poder de las normas para encausar las relaciones entre dinero y política. Este afán regulatorio

estaría vinculado con dos prejuicios; por un lado, contra los partidos políticos que enfrentan una seria crisis de deslegitimación y por otro, contra la participación de las empresas en los asuntos sociales y políticos.⁵³ Sorauf destaca para el caso de Estados Unidos, el predominio de los grupos pro-regulación, inspirados en las ideas del *Progressive Movement* de principios de siglo, frente a quienes están a favor de la desregulación en esta materia⁵⁴.

Algunos autores justifican la regulación sobre los fondos de los partidos, exclusivamente en función de la existencia de financiamiento público. Así, el Estado tendría derecho a imponer algunas exigencias para el control y transparencia y algunas limitaciones sólo en la medida en que los fondos públicos ingresan a las arcas partidarias. Este es el criterio seguido por la Corte Suprema de los Estados Unidos⁵⁵ en cuanto a los límites de gastos de campaña, los que sólo se consideraran constitucionales en la medida en que son correlato de la aceptación de financiamiento público, sólo previsto hasta el presente para la campaña presidencial.

A nuestro juicio, la regulación se justifica en la necesidad de garantizar principios vinculados con el funcionamiento mismo de la democracia. Tratar de impedir que los partidos políticos sean utilizados como mecanismos de lavado de narcodólares, o sancionar la compra de influencia o favores a través de los aportes a los partidos o a sus dirigentes, o exigir que los partidos expliciten de dónde obtienen sus fondos, entre otras reglas, tiene que ver con el correcto funcionamiento de las instituciones democráticas; allí radica el fundamento de la regulación.

La clave de la regulación es su razonabilidad. Deben establecerse criterios básicos, sin un reglamentarismo excesivo que, lejos de favorecer el control, lo torna engorroso. En Francia, por ejemplo, se regula

⁵³ Conf., para el caso argentino: ZULETA PUCEIRO, E.: Conferencia pronunciada en el Centro Lincoln, Bs. As., 30/4/96.

⁵⁴ SORAU, F.: *Inside campaign finance. Myths and realities*, Yale Univ. Press, New Haven, 1992, en especial, p. 20-28. Ver, LEWIS, C.H.: *The buying of the President*, Center for Public Integrity, Avon Books, New York, 1996.

⁵⁵ Corte Suprema de los Estados Unidos, caso *Buckley v. Valeo*, 424 U.S.1 (1976).

hasta el tamaño de los carteles de propaganda electoral que podrán ponerse en los espacios habilitados al efecto⁵⁶. Refiriéndose al caso alemán, sostienen con acierto Kaltefleiter y Nassmacher que "toda sobreregulación es un desafío a la imaginación de quienes tratan de ser más astutos que la ley"⁵⁷.

2. ¿Financiamiento privado o público?

Los aportes privados han sido históricamente la principal fuente de recursos de los partidos políticos. No se trata sólo de los aportes de militantes, a través de alguna cuota de afiliación, sino de las grandes sumas de origen privado necesarias para enfrentar los gastos de una campaña electoral. El sistema de financiamiento basado en fondos privados, sin limitación alguna, ha generado serias objeciones desde el punto de vista de los principios democráticos. En este sentido se ha sostenido que, a través de la donación de fondos para la campaña lo que se compra es influencia sobre futuros gobernantes, lo que haría que los electos fueran menos representantes del pueblo y más voceros de los intereses de quienes contribuyeron a solventar la campaña.

No es necesario retroceder mucho en el tiempo para descubrir casos que avalan las sospechas. Por mencionar un ejemplo, la caída del Partido Demócrata Liberal Japonés, en 1993, fue la consecuencia de varios episodios de corrupción, el último de los cuales estuvo vinculado con donaciones secretas de empresas de la construcción a legisladores del partido y dirigentes regionales a cambio de la concesión de contratos para obra pública⁵⁸. Según pudo determinar la Justicia nipona los políticos habían sido clasificados por las empresas según su importancia, así el ex Secretario del Partido y el ex Premier figuraban en la categoría "super A" lo que les significaba un "bono" semestral de 10 millones de Yens⁵⁹.

⁵⁶ Code electoral, arts. R 26, R 27 y art. L 165.

⁵⁷ KALTEFLIEITER, W. Y NASSMACHER, K.: ob. cit., p. 465.

⁵⁸ *La Nación* 17/8/93, según un cable de Reuter fechado en Tokio.

⁵⁹ *La Nación* 27/3/93, según un cable de ANSA fechado en Tokio.

En el marco de las recientes acusaciones sobre financiamiento ilegal en la campaña presidencial norteamericana, se ha cuestionado la conducta política del candidato republicano Bob Dole que habría recibido fondos del magnate de la industria azucarera, Alfonso Fanjul, por cifras cercanas a los \$ 400.000, cuya contrapartida habría sido la tenaz defensa de los subsidios para el azúcar que habría realizado Dole en el Senado⁶⁰.

La idea de financiar a los partidos políticos con fondos públicos ha estado inspirada en la necesidad de democratizar las campañas electorales corrigiendo los desfasajes y problemas generados por el financiamiento privado. El financiamiento público ha sido establecido, en algunos países como respuesta a los casos de corrupción que se habían detectado. Tal el caso de Italia, en 1974⁶¹. El caso Watergate tuvo mucho que ver con el financiamiento público voluntario de las campañas presidenciales en Estados Unidos.

En otros casos, como el de Alemania, en 1959, el objetivo principal fue independizar a los partidos, especialmente la Unión Demócrata Cristiana (CDU) y el Partido Demócrata Liberal (FDP), de los grupos de interés que los financiaban⁶². Al mismo tiempo, el financiamiento público permitió al Partido Social Demócrata (SDP) achicar la brecha que lo separaba de los otros partidos. En el caso de Suecia y Finlandia el financiamiento público surgió como respuesta a la crisis económica de los diarios nacionales, empresas vinculadas a los partidos políticos en aquellos países⁶³.

Otro argumento a favor del financiamiento público se vincula con la necesidad de facilitar la verdadera competencia democrática⁶⁴. Sin la

⁶⁰ *The New York Times*, 21/10/96, en un artículo firmado por L. WAYNE

⁶¹ Conf. PASQUINO, G.: ob. cit., p. 46. Ver también el artículo de ALMERIGHI, M.: "Vi ricordate lo scandalo petroli?", en *La Repubblica* (Roma), 14/15 de marzo de 1993.

⁶² LEONARD, D.: *Paying for party politics. The case for public subsidies*, P.E.P. BroadSheet No. 555, Londres, 1975, p. 11.

⁶³ *Idem*, p. 17 y ss.

⁶⁴ Conf. JACOBSON, G.: "The effects of campaign spending in Congressional elections", en *American Political Science Review* 72:2 (junio 1978).

ayuda de fondos públicos es muy difícil competir con chances de éxito frente a candidatos con fortunas personales, o aquellos capaces de obtener importantes sumas de dinero, o a quienes cuentan con la ventaja de enfrentar la campaña desde un cargo público⁶⁵. Si la posibilidad de lograr un cargo efectivo, depende -en alguna medida- de la cantidad de dinero que un candidato recoja, se habría alterado el principio de igualdad: los candidatos ricos tendrían más chances que los candidatos pobres, con independencia de sus ideas o de su capacidad. La relevancia de este factor como desafío a la igualdad de oportunidades se pone de manifiesto cuando no hay límites al aporte de fondos personales, ni a los gastos. Por ejemplo, para las elecciones al Senado Federal de los Estados Unidos, en 1970, sobre 15 candidatos, 11 eran millonarios⁶⁶.

En síntesis, una recorrida por los diversos sistemas de financiamiento público vigente permite establecer cuatro fuentes de justificación: a) limitar o eliminar la corrupción; b) obligar a los partidos a revelar la fuente de sus recursos para clarificar ante la ciudadanía qué tipo de intereses representan sus contribuyentes; c) reducir la ventaja política que representa el control de importantes recursos económicos, contribuyendo así a eliminar las disparidades entre los candidatos; d) reducir, limitar o controlar los costos de la política⁶⁷. La experiencia de países como Francia, España, Grecia o Italia, demuestra que el logro de estos

⁶⁵ La tasa de reelección en el Congreso de los Estados Unidos se sitúa, según los años, entre el 96% y 98%, para la Cámara de Diputados y, para el Senado es de 44%. ALEXANDER, H.: ob. cit., p. 119. Los aportes de los PACs se concentran notoriamente en las campañas de quienes buscan su reelección en el Congreso; al respecto ver LAIUS, M.A.: "Assessing ideological PACs: from outrage to understanding", en MALBIN, M. (ed): *Money and Politics* cit., p. 142 y ss.

⁶⁶ Congressional Quarterly Research Staff: *Dolar Politics*, C.Q., Washington, 1971, p. 3.

⁶⁷ ANDREN, N.: "Partisan motivations and concern for system legitimacy in the Scandinavian deliberations on public subsidies", en HEIDENHEIMER, A.J. (ed) *Comparative Political Finance*, D.C. Heath, Lexington (Mass.), 1970, p. 54; ALEXANDER, H.: "Financing U.S. presidential election campaigns", *U.S. Special Features Service*, 093 # 21, p. 8.

objetivos no es el resultado de la distribución de fondos públicos entre los partidos⁶⁸.

Si bien, los señalados son objetivos más que loables, lo cierto es que el financiamiento público tiene también algunas desventajas. En efecto, si el grueso de los gastos de los partidos son solventados con fondos públicos, se produce una relación de dependencia con el Estado, una "estatización" de los partidos⁶⁹. Esta relación de dependencia, se hace políticamente más peligrosa para el libre juego de la democracia, cuando la administración de los fondos de financiamiento público está en manos del gobierno y no de un ente independiente. En Argentina, muchas veces los partidos de la oposición tuvieron que reclamar al gobierno por el manejo discrecional de las remesas de fondos⁷⁰. Al mismo tiempo, el fenómeno produce un alejamiento de los partidos respecto de la gente, ahondando así la crisis de confianza que los afecta.

La respuesta acertada parece la combinación del financiamiento público con el de origen privado. En este sentido resulta sumamente ilustrativa la ley alemana reformada en 1994. Allí se establece una forma de financiamiento pública vinculada con los aportes privados que los partidos consigan. El llamado límite relativo del financiamiento público (los fondos públicos no pueden ser superiores a los recursos privados recaudados) cumple dos objetivos fundamentales: por una parte, genera incentivos para que los partidos se vinculen con la sociedad en búsqueda de aportes; por otra, permite que el aporte público sea proporcional al arraigo de los partidos entre la gente⁷¹. Sin embargo, podría objetarse que no siempre el arraigo social del partido puede medirse por la cantidad de fondos privados que obtiene, lo que dependerá del poder económico de

⁶⁸ Conf. ZULETA PUCEIRO, E.: conferencia citada.

⁶⁹ Conf. SCHIEFOLD, D.: ob. cit. y GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ S.: ob. cit. También, sentencia del Tribunal Constitucional alemán, del 9/4/92.

⁷⁰ Ver los diversos reclamos de la UCR contra el Ministerio del Interior, en 1993, por la demora en la remisión de los fondos y el manejo discrecional de los recursos del Fondo Partidario Permanente. *La Nación*, 29/7/93; *Página 12*, 12/2/93 y 29/7/93 y 11/9/93.

⁷¹ Ver, al respecto, KALTERLEITER, W. y NASSMACHER, K.: ob. cit.

las bases sociales del partido. En este punto, existe la creencia de que los partidos conservadores o de derecha son los que más fondos reciben, lo que resulta desmentido, por ejemplo, por el patrimonio del Partido Comunista Francés o el caso del Partido Socialdemócrata en Alemania⁷².

3. ¿Quién recibe los aportes?

El lugar institucional de ingreso de los fondos —públicos o privados— tiene consecuencias importantes en el reparto de poder entre órganos centrales y periféricos de los partidos, entre sus dirigentes y los candidatos nominados, finalmente entre el partido y el resto de las organizaciones sociales⁷³. El modelo que se adopte en cuanto al tiempo y lugar de la introducción del dinero en la actividad política no dependerá sólo de cuestiones burocráticas o contables, sino de decisiones vinculadas con el sistema de partidos, el sistema electoral y con el diseño de poder político que se quiere mantener o incentivar.

Cuando el dinero se canaliza a través de los partidos, la asignación de los recursos a nivel central o local genera consecuencias en cuanto al poder relativo y grado de autonomía e influencia de las instituciones en el interior de los partidos⁷⁴. La ley canadiense de 1974 proporciona un ejemplo claro de estos efectos. Esa ley estableció una compensación de gastos de campaña a favor de los candidatos en cada circunscripción, lo que fortaleció económicamente a las organizaciones locales de los partidos en perjuicio de las oficinas centrales. En el caso del Partido Liberal, para paliar esos efectos se obligó a los candidatos a firmar un compromiso de derivar parte de los fondos que tuvieran derecho a recibir

⁷² Conf. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S.: ob. cit., p. 105.

⁷³ Ver ZEV PALTIEL, K.: ob. cit., ps. 364 y ss.; ALEXANDER, H.: "Political finance regulation in international perspective", en MALBIN, M.(cd): *Parties ... cit.*, p. 333; SCHIEFOLD, D.: ob. cit., p. 396 y COX, G. y ROSENBLUTH, F.: "The electoral fortunes of legislative factions in Japan", *American Political Science Review*, Vol 87, Nº 3, 1993, pp. 577-589.

⁷⁴ Ver al respecto, PANEBIANCO, A.: *Modelos de partido ... cit.*, en especial, cap. 4, p. 107 y ss.

después de la elección, directamente a la oficina nacional del partido⁷⁵. En el caso argentino, como vimos, la ley dispone que los fondos públicos para los partidos se distribuirán directamente el 80% a los organismos de distrito y el 20% a los órganos nacionales. Ahora bien, los partidos pueden luego redistribuir a su interior esos fondos, así, por ejemplo, la Carta Orgánica Nacional de la UCR dispone que cada distrito contribuirá al tesoro nacional del partido con un 10% de su recaudación originaria.

En el caso alemán, la ley avanza sobre los problemas de coparticipación horizontal entre los órganos de los partidos y dispone que, salvo los aportes vinculados con los votos obtenidos en las elecciones regionales, los demás fondos se canalizarán a través de las centrales federales de los partidos, las que deberán "llevar a cabo una compensación financiera adecuada respecto a sus asociaciones de Land"⁷⁶. El sistema anterior que canalizaba los fondos a través de las organizaciones estadales cristalizaba las relaciones de poder en perjuicio de los partidos que competían en distritos considerados baluartes del partido opositor. Ahora, los órganos centrales del partido podrán establecer criterios de solidaridad con estos distritos⁷⁷.

La determinación del receptor de los fondos se vincula con el sistema electoral y con el sistema de partidos vigente en cada país. Dirigir los fondos a los partidos o a los candidatos supone distribuir un recurso de poder muy importante que puede fortalecer a los partidos o aumentar la independencia de los candidatos respecto a las estructuras partidarias. En países como Estados Unidos, donde la figura central de la campaña son los candidatos, es razonable que sean ellos el centro de gravedad del

⁷⁵ Ver DEL CASTILLO, P.: *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*. CIS-Siglo XXI, Madrid, 1985, p. 121 y ss.

⁷⁶ Ley de Partidos Políticos (1994), art. 19, parág. 8 y art. 22.

⁷⁷ Al respecto, sostiene KALTERLEITER, W. y NASSMACHER, K., que "el criterio prevalente actualmente dentro de los grandes partidos induce a pensar que es más factible una transferencia de recursos a las organizaciones partidarias en la zona oriental del país, que una coparticipación de ingresos o transferencias de recursos entre las diferentes organizaciones partidarias en la parte occidental de Alemania", ob. cit., p. 466.

financiamiento político. En otros países —entre ellos España y Alemania— los fondos se destinan a los partidos que adquieren así un peso significativo en el diseño de las campañas y ejercen un control más directo sobre los candidatos. En el caso francés, se combina el financiamiento de actividades permanentes canalizado a través de los partidos y el financiamiento de campañas electorales que se centraliza en la figura del candidato.

En Argentina, la reforma propuesta por el Ministerio del Interior en 1993 introducía como importante novedad la posibilidad de canalizar aportes directos a los candidatos, fondos que serían administrados por los propios candidatos sin que el partido pudiera disponer de los mismos. La incorporación de los candidatos como sujetos titulares de los aportes se vinculaba con uno de los objetivos de la reforma que era introducir en el sistema fuertes elementos de personalización de la política, restándole poder relativo a los partidos políticos.

La opción puede complicarse en aquellos sistemas que, aunque tengan a los partidos como ejes de las elecciones, aplican sistemas electorales que introducen elementos de personalización electoral. Podemos, por ejemplo, en un sistema de voto preferencial que implica, además de la campaña en favor de la lista partidaria, una campaña personal de cada candidato de la lista para lograr las preferencias de la gente. Si los fondos se canalizan a través de los partidos, puede resultar que las estructuras partidarias favorezcan a los candidatos de su preferencia y no asignen equitativamente los fondos entre todos los candidatos. Por otra parte, en esta hipótesis, canalizar los fondos a través de cada candidato supondría una gran complicación burocrático-administrativa y contable y complicaría el control y transparencia de los fondos.

En los sistemas en que los fondos se canalizan a través de los partidos pero se admiten las candidaturas independientes se plantea otro problema. En Panamá⁷⁸, por ejemplo, se admiten las candidaturas independientes para las elecciones locales. En estos casos, los candida-

⁷⁸ Ver TRIBUNAL ELECTORAL. *Anteproyecto de reforma del Código Electoral*, Panamá, 1995.

tos independientes reciben fondos directamente sin intermediación alguna, mientras sus competidores representantes de partidos, dependen para sus campañas de la distribución de fondos que hagan los órganos del partido que reciben los fondos. La ley alemana de 1989 establecía que los candidatos independientes tenían derecho al reembolso de sus gastos de campaña, al igual que los partidos políticos⁷⁹. Sin embargo, en la ley de 1994 los sujetos titulares de estos derechos son los partidos y ha desaparecido toda referencia a los candidatos independientes.

Además de intervenir en la distribución de recursos de poder dentro de los partidos, el punto de ingreso de la financiación tanto pública como privada, implica la atribución de responsabilidad en cuanto al cumplimiento de las normas y la aplicación de posibles sanciones. En este sentido resulta interesante la experiencia francesa que tanto para el financiamiento de los partidos como de los candidatos, obliga a nominar a un responsable de financiamiento que puede ser una persona o una asociación de financiación electoral que actúa como intermediario y es responsable de percepción y administración de los fondos y de la rendición de cuentas⁸⁰.

Más allá de la determinación de una persona, o grupo de personas responsables de los aspectos financieros de los partidos, ¿pueden los candidatos sostener que no conocen el origen y manejo de los fondos y eximirse de la responsabilidad derivada de probables violaciones a la ley? El tema fue crucial en el conflicto colombiano en torno al financiamiento de la campaña del presidente Samper, el que fue absuelto por el congreso en función de su supuesta ignorancia sobre el ingreso de fondos provenientes del narcotráfico, mientras el tesorero de la campaña resultó condenado y cumple prisión por haber recibido dinero de los cárteles de la droga con fines electorales.

Para el caso de la campaña presidencial en Perú, en 1990, relata Vargas Llosa que a efectos de no verse presionado por los aportes recibidos, él dispuso que no se le informara sobre el origen y monto de

las donaciones recibidas. Esto le generó problemas cuando, entre la primera y segunda vuelta electoral, fue convocado por una comisión *ad hoc* del congreso para el control del financiamiento de las campañas, ya que no pudo informar nada sobre el tema y pocos le creyeron que efectivamente no conociera el origen de los fondos de su campaña⁸¹.

4. ¿Límites o incentivos a la financiación privada?

No es descabellado pensar que la independencia de un gobernante electo disminuye frente a una persona o una empresa que aportó grandes sumas de dinero a su campaña. En Estados Unidos, se conoce a estos grandes aportantes como *fat cats*. Tal es el caso de W. Clement Stone, presidente de una compañía de seguros norteamericana que, en 1968, donó U\$ 2.761.000 a la campaña de Nixon, cuyo gasto total fue de U\$ 25.402.000⁸². Este mismo empresario, donó también a Nixon en la campaña por la reelección de 1972, otros U\$ 2.141.656⁸³. En la campaña de 1988, George Bush formó lo que se conoció como el "Team 100" integrado por los donantes que aportaban contribuciones de "seis dígitos"; entre ellos se destacó el empresario Dwayne Andreas que aportó U\$ 1.072.000⁸⁴.

La limitación en los montos de los aportes ha sido la solución ideada para evitar la influencia de los grandes contribuyentes, extendiendo la base de aportantes de los partidos y los candidatos. En Estados Unidos, a nivel federal, los límites son de U\$ 1.000 por candidato y por elección para las contribuciones individuales, con un monto anual límite, para todo tipo de contribución política en el orden federal, de U\$ 25.000. El límite de aportes para los PACs es de U\$ 5.000 por candidato y por

⁸¹ VARGAS LLOSA, M.: *El pez en el agua*, Seix Barral, Barcelona, 1993, p. 170 y ss.; ver también, sobre Perú, TUESTA SOLDEVILLA, F.: *Partidos políticos y elecciones en el Perú (1978-1993)*, IIDH-Capel, Cuadernos Capel, N° 38, San José de Costa Rica, 1994.

⁸² ALEXANDER, H.: *Financing Politics* cit., p. 15 y 80.

⁸³ Idem, p. 20-21.

⁸⁴ LEWIS, Ch.: ob. cit., p. 10.

⁷⁹ Ley de Partidos Políticos, (1989), art. 18, parág. 4.

⁸⁰ Ver Code Electoral, cap. V bis y Ley 88-227.

elección, no existiendo máximo anual agregado. En España, los partidos políticos no podrán recibir donaciones de una misma persona física o jurídica superiores a los 10.000.000 de pesetas al año⁸⁵. En Francia, el límite anual de donación a los partidos es de 50.000 francos, si el donante es una persona física y 500.000, si se trata de una persona jurídica⁸⁶; cuando se trata de aportes para la campaña electoral de un candidato, el aporte de las personas físicas no puede superar los 30.000 francos; para el caso de las personas jurídicas que no sean partidos o agrupamientos políticos, el tope máximo es igual que el fijado para los aportes a los partidos⁸⁷.

En Alemania, la ley de 1994 no fija límites para el aporte de las donaciones de sociedades que no devengan beneficios impositivos. Si se establecen límites, en cambio, para los aportes de asociaciones profesionales, sindicatos y organizaciones empresariales; estos aportes no deben exceder el 10% del presupuesto del donante⁸⁸. Se prohíbe a los partidos aceptar donaciones individuales unitarias cuyo valor supere los DM 1.000, provenientes de donantes anónimos o de terceros que transmitan la donación de personas no identificables. Asimismo se prevé que las donaciones a un partido o a uno o varios de sus órganos regionales, cuyo valor total en un ejercicio anual superen los DM 20.000 se harán constar en los libros con indicación de nombre y dirección del donante y monto total de la donación⁸⁹.

Creados los límites, se inventaron las formas de evitarlos. Esto se logra a través de aportes indirectos o en especie, por vía de la contratación de servicios profesionales para los candidatos, o los llamados gastos independientes, etcétera⁹⁰. En Francia, por ejemplo, para tratar de evitar

⁸⁵ Ley Orgánica 3/1987, art. 4, inc. 3, b.

⁸⁶ Ley 88-227 y Ley 93-122.

⁸⁷ Code électoral, art. L. 52-8.

⁸⁸ Ver las críticas respecto a la complejidad de las donaciones institucionales en KAUFHEILER, W. y NASSMACHER, K.: ob. cit., p. 464-465.

⁸⁹ Ley sobre Partidos Políticos, última modificación, del 31/1/94, art. 25, parág. 1, inc. 5 y parág. 2.

⁹⁰ Ver SOKAUF, E.: *Party politics...* cit., p. 306.

que el límite a los aportes se burle a través de los aportes en especie, se establece que estos últimos no podrán superar el 20% del monto total de los gastos de campaña autorizados⁹¹.

Si bien parece loable evitar los grandes donativos que ponen en jaque la independencia de los candidatos, hay que tener en cuenta que los límites a la cuantía de los aportes no siempre han logrado el objetivo, sino que muchas veces han generado toda una red de aportes encubiertos. El tema central debe ser el logro de mayor transparencia. De nada sirve que los libros de los partidos consignen donaciones dentro de los límites fijados, si por fuera de la contabilidad se hacen donaciones tan cuantiosas como las que se quisieron evitar⁹².

La constitucionalidad de los límites a los aportes fue cuestionada en Estados Unidos. La Corte dictaminó⁹³ que no podían imponerse límites a lo que denominó "gastos independientes", es decir gastos de campaña efectuados por personas o grupos, no consentidos por, ni coordinados con, el candidato o sus comités o agentes de campaña. Dijo la Corte que limitar este tipo de gastos implicaría afectar la libertad de expresión amparada por la Primera Enmienda de la Constitución Norteamericana. Esta ha sido una de las vías utilizadas para evadir los límites a los aportes. La importancia de este rubro queda de manifiesto si tenemos en cuenta que, en la campaña presidencial de 1988, los gastos independientes llegaron aproximadamente a los U\$ 14.300.000⁹⁴. Para la actual campaña presidencial, el New York Times ha estimado los gastos independientes efectuados por los sindicatos a favor de la reelección de Clinton, en 35 millones de dólares⁹⁵.

La Corte también decidió que no podían limitarse los aportes personales y familiares a la propia campaña, salvo que —para el caso de las campañas presidenciales— se hubiera aceptado voluntariamente el

⁹¹ Code électoral, art. L. 52-8 y art. L. 52-11.

⁹² Conf. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S.: ob. cit., p. 101 y ss.

⁹³ Corte Suprema de los Estados Unidos, caso *Buckley v. Valeo*, 424 U.S.1 (1976).

⁹⁴ ALEXANDER, H.: *Financing ...* cit., p. 104.

⁹⁵ *The New York Times*, 8/9/96.

aporte de fondos públicos. El tema de los candidatos con fortuna personal, en el marco de campañas electorales cada vez más costosas, ha generado no pocas discusiones desde el punto de vista de la igualdad del derecho a acceder a los cargos públicos. La limitación de los gastos de campaña, apunta a equilibrar e igualar las chances de todos los candidatos en el proceso electoral, evitando que los "candidatos ricos" tengan una ventaja demasiado notoria sobre los "candidatos pobres".

En la actualidad, las leyes norteamericanas han logrado eliminar el problema de aquellos grandes contribuyentes individuales pero han dado lugar al problema de los grandes contribuyentes corporativos. Los Comités de Acción Política (PACs) que, en su mayoría, representan intereses sectoriales ya que pertenecen a empresas, sindicatos, asociaciones profesionales o grupos de interés, se han convertido en los modernos *fat cats*. En efecto, "en 1990, las contribuciones de los PACs representaron el 22% del total de aportes para candidatos al Senado y el 38% para los candidatos a Diputados"⁹⁶. En la misma elección hubo dos candidatos a Senadores que recibieron, cada uno, U\$ 1.800.000 de aportes de PACs.

Además de las limitaciones a los montos a aportar, los aportes privados pueden estar limitados en función del sujeto aportante, especialmente si se trata de empresas, asociaciones profesionales, empresas del sector público, o entidades extranjeras. Las donaciones de las empresas del sector público están prohibidas en aquellos países donde se prevé una financiación pública de los partidos, tal el caso de Grecia, Alemania o Francia. En España, la ley sobre financiación de los partidos políticos prohíbe las aportaciones de empresas públicas o de empresas concesionarias de obras o servicios públicos; también están prohibidas las donaciones de gobiernos u organismos públicos extranjeros, aunque se admiten los aportes de personas extranjeras⁹⁷. En Francia están

⁹⁶ ALEXANDER, H.: *Financing ...* cit., p. 119; GRIER, K. y MUNGER, M.: "Comparing interest group PAC contributions to House and Senate Incumbents, 1980-1986", en *The Journal of Politics*, Vol. 55, No. 3, Agosto 1993, p. 615 y ss.

⁹⁷ Ley Orgánica 3/1987, art. 4, inc. 3, c y art. 5.

prohibidos los aportes que directa o indirectamente provengan de un Estado extranjero o de una persona jurídica extranjera⁹⁸. En Portugal se prohíben los aportes de "organismos autónomos del Estado, asociaciones de derecho público, institutos y empresas públicas, autonomías locales y personas colectivas de utilidad pública" y los de "personas singulares o colectivas no nacionales, así como de empresas nacionales"⁹⁹.

En Estados Unidos se prohíben los aportes de las empresas o corporaciones, de los sindicatos y de los bancos nacionales¹⁰⁰. Asimismo están prohibidos los aportes provenientes de extranjeros¹⁰¹. En la campaña presidencial de 1996 se cuestionaron algunos aportes recibidos por el Partido Demócrata provenientes de empresas o personas de origen asiático. Los aportes cuestionados fueron devueltos y el Comité Nacional Demócrata destituyó al recaudador de fondos que había gestionado las donaciones¹⁰². También el candidato republicano habría recibido fondos provenientes de extranjeros¹⁰³. En su reciente propuesta de reforma, Bob Dole propone que se prohíban los aportes de extranjeros, afirmando que si una persona no puede votar en Estados Unidos, tampoco debería permitírsele contribuir económicamente con los políticos americanos"¹⁰⁴.

En Alemania, la ley prohíbe los aportes provenientes de fundaciones políticas, corporaciones, asociaciones de personas o fundaciones que de acuerdo a sus estatutos se dedican exclusiva y directamente a finalidades de utilidad pública, de caridad o eclesiásticas. También está prohibido a los partidos recibir aportes de fuentes extranjeras, salvo que

⁹⁸ Code électoral, art. L. 52-8.

⁹⁹ Ley de partidos políticos, N° 595/74, art. 20.

¹⁰⁰ Con anterioridad a la sanción de la FECA, Tillman Act, 1907; Federal Corrupt Practices Act, 1925; Smith-Conally Act, 1943; Taft-Hartley Act, 1947. FECA, parág. 441 b.

¹⁰¹ FECA, parág. 441 e.

¹⁰² Ver *Wall Street Journal*, 8/10/96.

¹⁰³ Ver *The New York Times*, 21/10/96, con indicación de las mayores donaciones provenientes de subsidiarias americanas de empresas extranjeras.

¹⁰⁴ Idem.

se trate de aportes provenientes del patrimonio de un ciudadano alemán residente en el exterior, o de un ciudadano de la Comunidad Europea o de una empresa en la que más del 50% del capital esté en manos de alemanes. Si se trata de un extranjero, sólo podrá realizar aportes que no superen los DM 1.000¹⁰⁵.

En Italia, las leyes de 1974 y 1981 también habían tomado estas precauciones aunque a la luz de los hechos no fueron muy efectivas, en especial porque los fondos se canalizaron "en negro". Aquellas normas prohibían los aportes provenientes de entes públicos, o de sociedades con participación estatal superior al 20% del capital o de sociedades controladas por aquellas¹⁰⁶. Durante los procesos de Milán, el presidente del ENI (*Ente Nazionale Idrocarburi*), Gabriele Cagliari, aseguró a los jueces que en los dos años de su gestión el ENI entregó cuantiosos fondos a la Democracia Cristiana y al Partido Socialista¹⁰⁷.

En Colombia, la prohibición de aportes en función del sujeto aportante tiene rango constitucional. El artículo 110 de la Constitución prohíbe a los funcionarios públicos hacer contribuciones a los partidos o inducir a otras personas a hacerlas. El incumplimiento de las prohibiciones es causal de remoción del cargo o de pérdida de la investidura. En Brasil, la Constitución prohíbe los aportes provenientes de gobiernos o entidades extranjeras¹⁰⁸. Una prohibición similar existe en la Constitución de Honduras¹⁰⁹. En la campaña presidencial de 1990, en Perú, no había reglas precisas sobre el financiamiento, sin embargo, Vargas Llosa estableció dos reglas esenciales: prohibió que su movimiento recibiera dinero de gobiernos extranjeros y de compañías (los donativos debían hacerse a título personal)¹¹⁰. En Venezuela, están prohibidas las donaciones de entidades públicas, compañías extranjeras, empresas

¹⁰⁵ Ley de Partidos Políticos, art. 25. Ver al respecto SCHIFFOLD, D.: ob. cit., p. 412.

¹⁰⁶ Ley 195 (1974), modificada por Ley 659 (1981), art. 7.

¹⁰⁷ *La Repubblica* (Roma), 17/3/93.

¹⁰⁸ Art. 17.

¹⁰⁹ Art. 50.

¹¹⁰ VARGAS LLOSA, M.: *El pez en el agua*, cit., p. 171.

concesionarias de obras o servicios públicos, Estados u organizaciones políticas extranjeras¹¹¹.

Un caso interesante es el de Gran Bretaña, donde en función de su estructura y organización, el Partido Laborista depende en gran medida de las contribuciones de los sindicatos. Las contribuciones políticas de los sindicatos fueron prohibidas en 1909 y legalizadas nuevamente en 1913. Los aportes de sindicatos al Partido Laborista crecieron notablemente y el Partido Conservador logró imponer en 1927 una norma que exigía el consentimiento expreso de cada trabajador para las contribuciones políticas¹¹². Esas normas fueron derogadas después de 1945 y, en 1973, por ejemplo, el aporte sindical llegó al 77,2% de los ingresos totales del partido¹¹³.

La limitación tanto cuantitativa como cualitativa de los aportes privados a los partidos políticos busca evitar que los partidos o los candidatos sean controlados por grupos o personas, ya que partidos o candidatos cautivos dejarían de cumplir la función que se les asigna como instituciones de la democracia, reemplazando el principio de representación política por un modelo corporativo encubierto.

El problema, como vimos, es el de los grandes aportes. Por ello, muchas legislaciones además de establecer límites cuantitativos a los aportes, buscan incentivar, a través de ventajas impositivas, la ampliación de la base de aportantes privados que contribuyan con sumas reducidas. El mecanismo utilizado puede ser el de la exención o la posibilidad de deducir todo o parte de los fondos aportados de las ganancias sobre las que hay que tributar, o bien la concesión de créditos fiscales en función de las donaciones. De esta forma se busca atraer las

¹¹¹ Ley de Partidos políticos (1965), art. 25. Desde 1991 se intenta la reforma del sistema de financiación, ver al respecto ALVAREZ, A.: "Competencia política, igualdad de oportunidades y financiación de los partidos", en *Reforma de los partidos políticos. Financiamiento y Democracia*, KAS-Copre, Caracas, 1995; ver también del mismo autor: "El dinero de las campañas y la corrupción política en Venezuela", en *Contribuciones* N° 4/1995, CIEDLA-KAS, Bs.As., pp. 69-103.

¹¹² DEL CASTILLO, P.: *La financiación ...*, cit., p. 51 y ss.

¹¹³ LEONARD, D.: ob. cit., p. 4.

donaciones y estimular la participación ciudadana en la política. Sin embargo hay que reconocer que el otorgamiento de estas ventajas impositivas debe ir acompañado de algunos límites y controles para evitar que el financiamiento de los partidos se transforme en una nueva vía de evasión impositiva.

El sistema de la ley alemana de 1994 resulta particularmente interesante en esta materia. En efecto, la desgravación impositiva de los aportes no es ilimitada, sino que hay un monto máximo a desgravar anualmente y sólo alcanza a las personas físicas; los aportes de las sociedades no gozan de beneficio fiscal. El límite fue fijado en la suma anual de 6.000 marcos por persona y por año y 12.000 por matrimonio y por año. La modificación de la ley en este punto fue muy marcada: la ley anterior fijaba la suma máxima de donaciones deducibles anualmente en 122.400 marcos¹¹⁴. Por otra parte, para que proceda el beneficio fiscal es necesario que la donación esté debidamente registrada en la contabilidad del partido¹¹⁵. Es interesante mencionar también que las medidas fiscales no están previstas sólo como forma de incentivar donaciones, sino también como mecanismos para desincentivarlas. Así, por ejemplo, las donaciones efectuadas por organizaciones profesionales o sindicatos están sujetas a un impuesto a las ganancias del orden del 50%¹¹⁶.

En Francia, la desgravación está sujeta a una serie de requisitos: el aporte debe ser efectuado por cheque; debe ser a título definitivo, es decir irrevocable; debe ser a título gratuito, sin contraprestación; debe estar justificada con apoyo en las cuentas de campaña presentadas por el candidato o la lista respectiva¹¹⁷. También prevén exenciones impositivas para los aportes a los partidos, las leyes de Holanda, Bélgica, Canadá¹¹⁸. En Estados Unidos existió entre 1972 y

¹¹⁴ KALTERLEITER, W. Y NASSMACHIER, K.: ob. cit., p. 461.

¹¹⁵ GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S.: ob. cit., p. 103.

¹¹⁶ KALTERLEITER, W. Y NASSMACHIER, K.: ob. cit., p. 464.

¹¹⁷ Ley 90-55, art. 18.

¹¹⁸ GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S.: ob. cit., p. 108.

1986 la posibilidad de reclamar un crédito fiscal correlativo a las donaciones a los partidos¹¹⁹.

5. Aporte público ¿en dinero o en franquicias?

Los aportes públicos a la actividad política pueden asumir distintas formas y abarcar una variada gama de actividades. Los fondos públicos destinados al financiamiento de los partidos pueden asumir la forma de aportes directos en dinero o aportes indirectos consistentes en franquicias para la utilización de algunos servicios, por ejemplo, servicios telegráficos y postales y espacios gratuitos en los medios de difusión. Algunos sistemas se limitan al otorgamiento de aportes indirectos, consistentes en franquicias para el desarrollo de ciertas actividades, sin entregar dinero ni a los partidos ni a los candidatos. Tal el caso de Gran Bretaña que limita el aporte público al otorgamiento de espacios gratuitos en radio y televisión a los partidos políticos¹²⁰ y a la distribución postal gratuita de material electoral¹²¹.

En Alemania, además del aporte en dinero, se prevé la posibilidad de poner a disposición de los partidos establecimientos o servicios públicos¹²², pero este tipo de franquicia o subvención no es obligatoria para el Estado. En España se prevé, en la campaña electoral, la utilización gratuita de espacios en los medios de comunicación social de titularidad pública, así como la fijación de tarifas especiales para los envíos postales de propaganda electoral y la reserva de espacios por parte de los ayuntamientos para la colocación gratuita de pasacalles, carteles y pancartas y la autorización de uso gratuito de locales oficiales y lugares públicos para la realización de actos de campaña electoral¹²³. Es intere-

¹¹⁹ ALEXANDER, H.: *Financing politics* ... cit., p. 73-75 y en conferencia pronunciada en Buenos Aires, junio de 1993.

¹²⁰ Ver DEL CASTILLO, P.: ob. cit., capítulo 4, p. 157-159.

¹²¹ LEONARD, D.: *Praying for party politics* ..., cit., en especial p. 30 yss.

¹²² Ley de Partidos políticos, art. 5.

¹²³ Ley Orgánica de Régimen Electoral General, art. 55 y ss.

sante señalar que, en España, se prohíbe expresamente la contratación de espacios de publicidad electoral en las emisoras de televisión privada¹²⁴.

Francia prevé la obligación de las autoridades municipales de reservar, durante el período de campaña electoral —fijado por ley, para el caso de los diputados a la Asamblea nacional, en 21 días antes de la fecha del comicio—, emplazamientos especiales para la colocación de carteles electorales. Asimismo se otorga a los partidos la utilización de espacios gratuitos en las emisoras de radio y televisión del servicio público¹²⁵.

Italia, los países escandinavos, y Austria entre otros, también combinan los aportes directos a los gastos de campaña con alguna forma de franquicia en la utilización de los medios de comunicación¹²⁶. México y Venezuela otorgan espacios gratuitos en radio y televisión a los partidos, en el primer caso con carácter permanente, en el segundo durante los períodos de campaña electoral¹²⁷. En Perú se otorgan espacios gratuitos en radio y televisión en las elecciones de 1978 y 1980, en estas últimas se habilitó también la contratación libre de espacios por parte de los partidos¹²⁸.

Las franquicias para la difusión de propaganda electoral a través de los medios de comunicación masiva se vinculan con el componente más costoso de las actuales campañas electorales y están inspirados en el afán de lograr un nivel de igualdad de acceso de los candidatos a los ciudadanos¹²⁹. El otorgamiento de espacios gratuitos autorizaría la imposición de algunos requisitos y condiciones, por ejemplo, el establecimiento de una duración mínima de los espacios para forzar a los

¹²⁴ Ley Orgánica 2/88, artículo único.

¹²⁵ Code électoral, art. L 51, art. L 164 y L 167-1.

¹²⁶ DEL CASTILLO, P.: ob. cit., capítulo 4, p. 156 y ss.

¹²⁷ Ver ALVAREZ, A.: "Competencia política, cit., p. 90 y ss.

¹²⁸ Ver TUESTA SOLDEVILLA, F.: *Partidos políticos y elecciones en el Perú* cit., p. 28.

¹²⁹ Conf. DREW, E.: *Politics and Money* cit., cap. 20, p. 146 y ss.

partidos o candidatos a expresar sus ideas y programas en forma más desarrollada que lo que permiten los *spots* de treinta segundos¹³⁰.

El otorgamiento de aportes en dinero o a través de franquicias y subvenciones supone una opción entre otorgar un mayor grado de autonomía a los partidos y candidatos en la composición de sus estrategias y gastos de campaña, por un lado, y garantizar que los fondos que el Estado destina al financiamiento sean efectivamente utilizados con fines electorales y no sean destinados a otras actividades.

6. ¿Financiamiento público de actividades permanentes o de la campaña electoral?

La financiación pública de la actividad política puede estar limitada a los gastos de campañas electorales o incluir algún tipo de ayuda financiera permanente para los partidos políticos. En el primer caso y, en función de la estructura del sistema de partidos, así como de las normas electorales, los aportes pueden ser asignados bien a los partidos, bien a los candidatos individualmente considerados.

Estados Unidos ha adoptado el sistema de financiamiento de campañas, aunque limitándolo a las campañas electorales presidenciales. En este caso los fondos se otorgan a los candidatos presidenciales quienes se hacen responsables de la administración y rendición de los respectivos gastos. La aceptación voluntaria de los fondos públicos de campaña supone la sujeción a un límite de gastos¹³¹. Los gastos del candidato están limitados a la suma aportada por el Estado, más un margen de gastos financiados con recursos propios por U\$ 50.000. En la campaña presidencial de 1996, Clinton y Dole han recibido U\$ 74

¹³⁰ Ver sobre el tema el artículo de GIBBS, N.: "The screen test", en *Time*, 20/5/96; también las propuestas de Common Cause, en DREW, E.: *Politics and Money* cit., cap. 20, p. 148 y ss. y los comentarios de ALEXANDER, H.: *Financing politics* ... cit., p. 82-87.

¹³¹ SORAUJ, E.: ob. cit., p. 317.

millones cada uno¹³². El sistema también contempla el otorgamiento de fondos a los partidos para la celebración de las respectivas convenciones donde se proclama a los candidatos; para la campaña de 1996, los fondos federales entregados por este concepto fueron de U\$ 12.4 millones a cada uno de los grandes partidos¹³³.

En Alemania se discutió largamente si el Estado podía financiar la actividad permanente de los partidos o si debía limitarse a contribuir a los gastos electorales. La discusión fue zanjada por la decisión del Tribunal Constitucional del 8/4/92 que es el antecedente inmediato de la ley vigente y admitió la consuetudinalidad del financiamiento parcial del Estado para las actividades permanentes de los partidos¹³⁴. Este aporte tiene un límite máximo absoluto, es decir el total del presupuesto a distribuir entre todos los partidos con derecho a financiamiento que es de DM 230 millones¹³⁵. Cada partido recibe anualmente una suma igual de DM 1,30 por cada voto válido emitido a favor de su lista respectiva hasta un total de 5.000.000 de votos; para los votos que superen esa cifra se aporta DM 1 por voto. El aporte permanente se completa con DM 0,50 por cada marco recibido de aportes de afiliados y donaciones legales contabilizadas hasta un máximo de DM 6.000 por persona. El monto de la financiación parcial estatal de un partido no puede exceder la suma de los ingresos anuales provenientes de aportes privados. Otra forma de apoyo a actividades permanentes de los partidos, especialmente en lo que hace al fomento de la participación y capacitación cívica se canaliza a través del aporte de fondos a las fundaciones que cada uno de los partidos ha creado. Estas Fundaciones recibieron en 1992, en conjunto, un total de DM 643 millones¹³⁶.

¹³² La suma base para la determinación en cada campaña es de U\$ 20 millones de 1974, indexados al año del aporte por el índice de precios al consumidor, FECA parágrafo 441 a (b) y (c).

¹³³ Ver *New York Times*, 8/9/96.

¹³⁴ Sobre el particular, ver KALTFLIEGER, W. Y NASSMACHIER, K.: ob. cit., p. 454-458; GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S.: ob. cit., en especial, cap. 1 y 2.

¹³⁵ Ley de Partidos Políticos (1994), art. 18, parágrafo. 2.

¹³⁶ *Informe de la Comisión de Expertos Independientes sobre Financiamiento de partidos*, Bundestag Drucksache 12/4425, 19/2/93, Tabla 24, p. 77.

España ha organizado un sistema de financiamiento público que contempla subsidios para las actividades de campaña y subvenciones anuales no condicionadas para atender los gastos de funcionamiento ordinario. El sistema de subsidios públicos incluye asimismo subvenciones estatales a los Grupos Parlamentarios. El aporte electoral se asigna en función de los siguientes parámetros: a) 2 millones de pesetas por cada banca conseguida en el Congreso de los Diputados o en el Senado; b) 75 pesetas por cada voto obtenido por listas para el Congreso de los Diputados siempre que al menos uno de los candidatos hubiera obtenido un escaño, y c) 30 pesetas por cada voto obtenido por los senadores electos¹³⁷. Las subvenciones anuales no condicionadas para atender a los gastos de funcionamiento ordinario de los partidos se otorgan en función del número de escaños y votos obtenidos por los partidos con representación parlamentaria¹³⁸. Los aportes públicos a los bloques parlamentario están regulados por los Reglamentos de cada una de las Cámaras, las que asignan los recursos en función de una suma igualitaria y otra proporcional a la cantidad de miembros de cada bloque¹³⁹.

También el sistema francés prevé aportes especiales con destino a la campaña electoral otorgados a los respectivos candidatos y aportes para la actividad permanente de los partidos. En el financiamiento de las campañas electorales, los candidatos obtienen luego de la presentación de las cuentas de campaña un reembolso de gastos de impresión de boletas electorales, carteles y gastos de colocación, además de una suma equivalente a la quinta parte del importe límite de gastos de campaña que la ley fija en 250.000 francos por candidato más 1 franco por cada habitante de la respectiva circunscripción¹⁴⁰. En cuanto a los aportes a los partidos para sus actividades permanentes, el monto destinado a este fin por el presupuesto de la nación se divide en dos partes, la primera es

¹³⁷ Ley Orgánica del Régimen Electoral General No. 5/1985, art. 175.

¹³⁸ Ley Orgánica sobre Financiamiento de los partidos políticos No. 3/1987.

¹³⁹ Ver BLANCO VALDÉS, R.: *Los partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 1990, p. 190 y ss.

¹⁴⁰ Code electoral, art. L. 52-11 y L. 167 conforme a las modificaciones establecidas por la ley 93-122.

atribuida a los partidos en función de los resultados obtenidos en la elección para la Asamblea nacional y la segunda se atribuye a los partidos en función de los escaños que ocupa en el parlamento¹⁴¹. Dinamarca, Bélgica, Grecia, Portugal y Luxemburgo también contemplan fondos para el financiamiento de campañas y aportes para actividades permanentes¹⁴².

Los aportes para campaña pueden asumir la forma de sumas fijas que se entregan a los partidos con anterioridad a la contienda electoral, como es el caso del sistema norteamericano. Otros países han preferido organizar un mecanismo de reembolso de los gastos electorales, como Francia y Canadá¹⁴³ y Alemania, hasta 1994.

7. ¿Qué criterio se utiliza para la distribución de los fondos públicos?

Una de las opciones que se enfrenta en materia de asignación de los fondos públicos se vincula estrechamente con el principio igualitario que, como dijimos, está en el fundamento del financiamiento público. ¿Se debe asignar fondos públicos a todos los partidos o sólo algunos tendrán ese derecho? Si se opta por la asignación a todo partido reconocido, sin importar su potencial electoral o parlamentario, se puede favorecer la formación de partidos políticos sin arraigo ni representatividad alguna, los llamados "sellos de goma" que se constituyen al sólo fin de beneficiarse con las prerrogativas especialmente económicas de que gozan los partidos. Por otra parte, limitar los aportes sólo a algunos partidos, por ejemplo los que tengan representación parlamentaria, puede conducir a un *statu quo* que refuerce a los partidos existentes y dificulte las chances de otros partidos¹⁴⁴. Tal el caso de la ley española que asigna fondos para actividades permanentes sólo a los partidos con representación parlamentaria¹⁴⁵.

¹⁴¹ Ley 88-227.

¹⁴² Ver GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S.: ob. cit., p. 82.

¹⁴³ ZEV PALTUEL, K.: ob. cit., p. 354 y ss.; LEONARD, D.: ob. cit., p. 46 y ss.

¹⁴⁴ Conf. SCHERFOLD, D.: ob. cit., p. 397.

¹⁴⁵ Ley orgánica 3/1987, art. 3.

Pueden también adoptarse sistemas mixtos que otorguen una asignación básica a todos los partidos y luego una asignación proporcional al potencial electoral o parlamentario del partido. Así lo hace, por ejemplo, la ley austríaca de 1975 que dispone que los fondos públicos disponibles para el financiamiento de los partidos, deducida la asignación correspondiente a los bloques parlamentarios, se distribuyen entre los partidos con representación en el Consejo Nacional en función de los votos obtenidos en las últimas elecciones. Los partidos que no tienen representación parlamentaria tienen derecho, en los años electorales, a un subsidio en función de los votos obtenidos en la última elección¹⁴⁶.

Si la opción es la de proporcionalizar los recursos públicos asignados surge el problema de determinar el criterio de distribución a utilizar. En la búsqueda de parámetros objetivos, las legislaciones han optado por tener en cuenta los votos obtenidos, en la elección en cuestión o en elecciones anteriores, o bien la cantidad de bancas que conforman la representación del partido en los cuerpos colegiados. El criterio de los votos pone en relación directa el apoyo estatal con el arraigo del partido en la sociedad. La utilización de las bancas obtenidas puede no reflejar adecuadamente esa relación, en la medida en que el sistema electoral distorsione de alguna manera la proporcionalidad entre votos y bancas. Así, en el caso de un sistema mayoritario es frecuente que se produzcan estas distorsiones¹⁴⁷. Si los fondos públicos se reparten en función de los escaños en un sistema mayoritario la distorsión electoral se traslada directamente al financiamiento. Lo mismo sucede en sistemas, como el argentino, en el que la ley electoral produce la sobre y subrepresentación de los distritos en la Cámara de Diputados.

¹⁴⁶ Ley sobre tareas, financiamiento y propaganda electoral de los partidos políticos (1975), art. 2.

¹⁴⁷ Estas distorsiones son frecuentes en Gran Bretaña; por ejemplo, en 1974, los partidos Galés y Nacional Escocés obtuvieron 9 escaños, con el 2,6% de los votos nacionales, mientras el Partido Liberal, con el 19,3% de los votos nacionales obtuvo sólo 14 escaños. Ver, entre otros, FINER, S. (comp.): *Política de adversarios y reforma electoral*, (trad. S. Quesada y otros), FCE, México, 1980, p. 19.

El sistema español también usa una combinación de votos y bancas en la asignación de fondos públicos que termina favoreciendo a los partidos mayoritarios que no sólo resultan premiados por el sistema electoral, sino también a través del criterio de distribución de fondos para actividades permanentes. En efecto, la ley prevé que la tercera parte de los fondos presupuestados anualmente se distribuirán entre los partidos, en función del número de escaños obtenidos en la última elección de diputados y las dos terceras partes restantes, en función de los votos obtenidos por cada partido político en las últimas elecciones de diputados, pero a estos efectos no se computarán los votos obtenidos en aquellas circunscripciones en que el partido no hubiera alcanzado el 3% de los votos válidos emitidos. Este sistema favorece a los partidos grandes y perjudica a los pequeños¹⁴⁸.

Otro criterio utilizado para asignar los fondos públicos en función de algún parámetro que mida el arraigo de los partidos en la sociedad es el sistema de los *matching funds*. De acuerdo a este sistema, los recursos públicos se distribuyen en función de la cantidad de fondos privados recaudados, como en el caso alemán. O bien se establece que para acceder a los fondos públicos es requisito haber recaudado una suma determinada de fondos privados, como en el sistema de financiamiento de la campaña presidencial en los Estados Unidos.

8. ¿Se deben establecer límites a los gastos de campaña?

Frente a la escalada de los costos de campaña y en un afán por limitar la afluencia e influencia de fondos privados en la política y por favorecer la competitividad de las elecciones se ha propuesto el establecimiento de límites a los gastos. Sorauf remarca que, al menos para el caso de los EE.UU., la cuestión es más producto de una sensación y un reclamo de la opinión pública que de una constatación de los datos disponibles. En efecto, sostiene que los gastos de campaña, para diputados y senadores, por ejemplo, dejaron de crecer en 1986 y desde entonces

han disminuido notablemente. Reconoce, sin embargo, que el principal resultado de la introducción de límites en los gastos de campaña se medirá en la percepción de la sociedad, en un aumento de la confianza en el sistema de financiamiento y en las instituciones representativas¹⁴⁹.

La *Federal Election Campaigns Act* de 1974 estableció una serie de límites. Para los candidatos a diputados, los gastos no podían superar los U\$ 70.000 y para el Senado el límite era de U\$ 100.000 ó 8 centavos por la cantidad de habitantes del estado en edad de votar, lo que resultara mayor. Asimismo se limitaban los llamados "gastos independientes" a U\$ 1.000 por candidato y por año, sin importar si el gasto lo hacía una organización o una persona individual¹⁵⁰. La Corte de los Estados Unidos dictaminó, en el caso *Buckley vs. Valeo* que los límites a los gastos son inconstitucionales salvo en el caso en que el candidato haya aceptado el financiamiento público, que está previsto —como vimos— sólo para las campañas presidenciales¹⁵¹. La Corte entendió que limitar los gastos significaba atacar la libertad de expresión consagrada por la Constitución y en consecuencia dejó sin efecto la mayoría de los límites de gasto establecidos por la FECA.

En Francia, el límite a los gastos de campaña para la elección de diputados es, para cada candidato, de 250.000 francos más 1 franco por cada habitante de la circunscripción correspondiente¹⁵². Estos límites fueron el resultado de una reducción, respecto a los límites anteriores, de casi 30% introducida por las normas de 1993 sobre prevención de la corrupción y fomento de la transparencia en la vida económica. La ley española fija el límite de gastos electorales multiplicando el número de "habitantes correspondientes a la población de derecho" de las circunscripciones donde se presenten listas por 40 pesetas¹⁵³. Existen límites a los

¹⁴⁹ SORAUF, F.: *Inside ...* cit., p. 210 ss. y p. 14.

¹⁵⁰ SORAUF, F.: *Inside ...* cit., p. 10.

¹⁵¹ 424 US 1 (1976).

¹⁵² Code électoral, art. 52-11, conforme montos establecidos por ley 93-122.

¹⁵³ Ley orgánica 5/85, art. 175, inc. 2.

¹⁴⁸ BLANCO VALDÉS, R.: *Los partidos políticos*, cit., p. 198.

gastos de campaña en Canadá¹⁵⁴ y en Gran Bretaña donde los gastos de campaña están limitados desde 1854 y la limitación se inscribió en una serie de medidas anti-corrupción¹⁵⁵.

La sola existencia de reglas que impongan límites a los gastos de campaña no garantiza la efectividad de su cumplimiento. Para que los límites sean respetados por los actores políticos deben darse, a nuestro juicio, dos condiciones: a) la razonabilidad económica de los límites en función de las necesidades de una campaña electoral y b) el consenso de las partes involucradas –candidatos y partidos– sobre la utilidad de estos límites. En este sentido, probablemente fuera más efectivo a los fines de limitar los gastos electorales que los partidos o los candidatos acordaran antes de cada campaña cuánto podrá gastarse¹⁵⁶. La intervención de los actores políticos legítima y torna más eficaces las normas que regulan su actividad. Resulta interesante –y podría aplicarse a la fijación de los límites de gastos– la experiencia británica de participación de los partidos en la comisión que regula la asignación de los espacios para propaganda política en radio y televisión¹⁵⁷. También puede pensarse en la incorporación de incentivos para aquellos partidos que se ajusten a los límites fijados, como mecanismo para hacer efectivos los límites de gasto.

Finalmente, los límites de gasto son sólo aparentes si no comprenden a la totalidad de los fondos que se utilizarán. Por ejemplo, si imponen límites a los gastos de los candidatos, pero no a lo que los partidos aportan a la campaña, los límites se transforman en ilusorios y parciales. En el caso de los Estados Unidos, para la campaña presidencial financiada con fondos públicos existen límites de gastos para los candidatos. Pero, los gastos de campaña que realizan los partidos no están comprendidos en

¹⁵⁴ Ver LEONARD, D.: *Paying for party politics* ..., cit., en especial p. 46 y ss.

¹⁵⁵ Ver GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S.: ob. cit., p. 99 y LEONARD, D.: *Paying for party politics*..., cit., en especial p. 46 y ss.

¹⁵⁶ En contra, SCHULZ, D.: ob. cit., p. 406.

¹⁵⁷ Ver ALEXANDER, H.: "Political finance regulation in international perspective", cit., p. 344.

ese límite. En la campaña presidencial de 1996 se manejan los siguientes recursos no sujetos a límite: en concepto de *soft money* (dinero aportado a los partidos por personas o empresas sin límites fijados), aproximadamente U\$ 120 ó 150 millones por cada partido; fondos recaudados por los "anfritriones" de las convenciones partidarias, alrededor de U\$ 25 millones por cada partido; fondos para los "comités de cumplimiento de las normas de financiamiento", aproximadamente U\$ 6 millones por cada partido¹⁵⁸.

9. ¿Cómo lograr la transparencia en el financiamiento de la política?

El secreto sobre la fuente de los recursos económicos de los partidos y candidatos y el misterio sobre la utilización de estos fondos representa un serio reto a los principios democráticos. En efecto, la falta de publicidad permite que ingresen recursos de dudosa legitimidad, o incluso ilegales, e impide al poder público y sobre todo a la ciudadanía un conocimiento efectivo de quién está detrás de cada partido o candidato¹⁵⁹. Sin la publicidad sobre el movimiento económico del patrimonio de los partidos no se hubiera conocido, por ejemplo, que el partido verde francés –*Generation Ecologie*– había recibido importantes contribuciones financieras por parte de empresas que el mismo partido combatía por su acción de degradación del medio ambiente, algunas de las cuales como "la industria química suiza Sandoz", fueron responsables durante años de la contaminación del Rin¹⁶⁰.

La publicidad del origen y monto de los fondos aportados a los partidos políticos fue rechazada en forma unánime por los partidos y grupos empresarios panameños cuando se discutía el proyecto de reforma. La explicación de esta actitud se vincula con la falta de garantías

¹⁵⁸ *The New York Times*, 8/9/96.

¹⁵⁹ Conf. ALEXANDER, H.: *Financing politics* ... cit., p. 164.

¹⁶⁰ Ver el artículo de FERRO, E. en *Página 12*, 14/3/93.

democráticas. En efecto, se sostuvo que la publicidad de los aportes podía dar lugar a represalias por parte del partido de gobierno¹⁶¹.

Una de las formas empleadas para asegurar un mayor grado de transparencia ha sido la exigencia de presentación por parte de candidatos o partidos de balances y estados contables detallados. La determinación precisa de los datos que deben constar en los balances de los partidos puede contribuir a ampliar la transparencia en cuanto al origen y destino de los fondos, pero no constituye por sí sola una garantía al respecto¹⁶². Sin embargo, muchos países se inclinan por regular cada vez con más detalle los datos que deben figurar en los balances. Así lo hacen, por ejemplo, la ley alemana¹⁶³ y también la ley francesa¹⁶⁴. En el caso alemán resulta interesante destacar que, al adoptarse el sistema de *matching funds*, la transparencia en la registración de las donaciones privadas se ve recompensada con la obtención de fondos públicos.

El caso de la Tangente italiana ha demostrado la ineficacia de estos mecanismos para frenar las relaciones ilegítimas entre el dinero y la política. Las leyes de 1974 y 1981 habían sido elaboradas para hacer "más transparente las relaciones de los partidos con las instituciones económicas y el mundo financiero, con los países extranjeros y con los grupos de presión económicos y sociales, y evitar cualquier sometimiento de los partidos a estos grupos, haciéndolos económicamente independientes y permitiendo un constante control de los ciudadanos y sobre todo de los militantes". En 1983, Pacifici sostenía que en realidad, muchos datos permanecían en la sombra y que los balances de los partidos habían mostrado a la opinión pública sólo una parte de la verdad¹⁶⁵. Los hechos que se investigaron en Italia en los procesos de *Mani Pulite*, le han dado la razón.

¹⁶¹ Tribunal Electoral de Panamá "Antecedentes para el Seminario Internacional de reformas electorales", Coronado, Octubre de 1996.

¹⁶² Conf. SCHIFFOLD, D.: ob. cit., p. 443.

¹⁶³ Ley de partidos políticos (1994), art. 24.

¹⁶⁴ Code électoral, cap. V bis.

¹⁶⁵ PACIFICI, G.: *Il Costo ... cit.*, p. 21.

Por otra parte, la verdadera transparencia y control sólo se logra si se investiga en la instancia adecuada. Si se controlan los fondos de los partidos, pero los fondos y gastos de campaña se manejan por cuerda separada, poco se avanzará en materia de publicidad y transparencia¹⁶⁶.

10. ¿Quién controla?

Para democratizar las finanzas de los partidos, no basta con exigir que se lleven registros detallados de los ingresos y los egresos. Es menester además que los órganos encargados del control sean idóneos, desde el punto de vista técnico, e independientes, desde el punto de vista político.

Una experiencia interesante en este sentido es la de la FEC (*Federal Election Commission*) norteamericana, integrada por dos miembros sin derecho a voto que son los Secretarios de las Cámaras de Diputados y Senadores y seis miembros con derecho a voto, que duran 6 años en su cargo y son designados por el Poder Ejecutivo con confirmación del Senado. No más de tres de los miembros designados pueden pertenecer al mismo partido¹⁶⁷.

En Francia se creó, en 1990, la *Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques* integrada por 9 miembros que duran 5 años en sus funciones y provienen 3, del Consejo de Estado designados a propuesta del vicepresidente del Consejo; 3 de la Corte de Casación, a propuesta de su presidente y 3 del Tribunal de Cuentas propuestos por el presidente de ese órgano¹⁶⁸. En el caso español, la fiscalización está a cargo del Tribunal de Cuentas¹⁶⁹ cuyos miembros, por imperio constitucional, gozan de la misma inamovilidad e independencia de los jueces y son designados por mayoría calificada de 3/5 de

¹⁶⁶ Conf. para el caso venezolano, ALVAREZ, A.: "El dinero de las campañas ... cit.", p. 95.

¹⁶⁷ FEC, parág. 437 c.

¹⁶⁸ Ley electoral, art. L. 52-14.

¹⁶⁹ Ley orgánica 3/1987, art. 11. Ver al respecto, GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S.: ob. cit., p. 177 y ss.

cada una de las Cámaras, entre profesionales especializados de los cuerpos administrativos del Estado¹⁷⁰.

Los mecanismos ideados para lograr el control de los fondos de los partidos y hacer transparentes sus fuentes y egresos, no siempre han resultado eficaces. Como dijimos, luego de algunos escándalos, como el de la *Unione Petrolifera*, el parlamento italiano sancionó una ley en 1974 que establecía la obligación de presentar un balance-tipo especificando ingresos y gastos. Dos críticas fundamentales se formularon al sistema de control italiano, mucho antes de que los procesos de *Mani Pulite* demostraran la total ineficiencia de estos mecanismos¹⁷¹. En primer lugar, la ley era más exigente en cuanto al reporte de los ingresos públicos que al de los aportes privados y los gastos efectuados. En segundo lugar, el control de la corrección de los balances recaía en los Presidentes de cada una de las Cámaras, es decir personas íntimamente vinculadas a los partidos cuyas finanzas debían controlar¹⁷².

Algunos de los proyectos de reforma en Italia, reconociendo que la identificación de controlador y controlado es una de las falencias más importantes del sistema, apuntaron a crear un órgano independiente para el control, en el que incluso previeron la participación directa de ciudadanos no afiliados a ningún partido político, de probada competencia técnica en materia administrativa, contable o financiera¹⁷³.

En el caso alemán, la administración y control del financiamiento de los partidos está a cargo del presidente del *Bundesstag*, aunque se prevé también la obligada intervención de un "censor de cuentas" independiente¹⁷⁴. Al respecto, sostiene con acierto Schefold, que "la problemática de un control es casi imposible de solucionar sólo a través de la instancia

¹⁷⁰ Constitución española, art. 136.

¹⁷¹ Sobre el caso italiano, ver SARELLI, G.: *Cleptocracia*, Feltrinelli, Milan, 1994, en especial, segunda parte, p. 79 y ss.

¹⁷² Conf. PASQUINO, G.: *Degenerazioni dei partiti...* cit., p. 68 y PACIFICI, G.: ob. cit., p. 21 y ss.

¹⁷³ Por ejemplo, proyecto de ley N° 619, del Diputado SPINI y otros, presentado el 7/5/92.

¹⁷⁴ Ley de partidos políticos, art. 19 y cap. quinto.

parlamentaria. La proximidad entre partidos y diputados es demasiado grande para poder hablar de una independencia de las instancias controladoras y por ende de una verificación efectiva"¹⁷⁵.

IV. Argentina: principales propuestas de reforma

En la última década se han presentado en Argentina numerosos proyectos de reforma del sistema de financiamiento de los partidos políticos. Nos detendremos sólo en los más significativos¹⁷⁶.

En el Diálogo Político organizado por el Ministerio del Interior a principios de 1992, se discutió el tema con participación de los partidos políticos, asociaciones profesionales, empresarias y sindicales y, por primera vez en Argentina, la participación de organizaciones cívicas no gubernamentales. Las principales modificaciones propuestas apuntaron en dos direcciones; por un lado, el aumento de la transparencia del sistema, estableciendo la obligatoriedad de dar a conocer el origen de todos los fondos recibidos; por otra parte, la disminución de la demanda de recursos, por ejemplo, limitando los gastos de campaña o la duración de las campañas. También se mencionó la posibilidad de limitar los aportes de particulares y empresas. Ninguna de estas sugerencias se llevó a la práctica en las reformas que el Ministerio del Interior introdujo a fines de aquel año, a través del decreto 2089/92.

En 1993, durante la gestión de Gustavo Béliz, el Ministerio del Interior elaboró un anteproyecto de ley sobre financiamiento de los partidos políticos, como parte de un programa integral de reforma institucional. Los principales lineamientos de la propuesta eran los siguientes:

a) Aportes privados. Los aportes privados deberían concretarse a través de depósitos en cuentas bancarias abiertas por los partidos en Bancos oficiales. Los aportes privados serían deducibles del impuesto a

¹⁷⁵ SCHIEFOLD, D.: ob. cit., p. 422.

¹⁷⁶ Para una revisión detallada, puede verse OLIVERO, R.: *El financiamiento...* cit., cap. 3.

las ganancias. Se prohibían las donaciones anónimas; los aportes provenientes de entidades autárquicas o descentralizadas o de sociedades con participación estatal mayoritaria, así como las provenientes de empresas concesionarias de obras o servicios públicos y de empresas que exploten juegos de azar. Se mantenía la prohibición de recibir donaciones de gobiernos o entidades extranjeras con fines de lucro. Se suprimía la norma que, en la actualidad, prohíbe los aportes provenientes de asociaciones profesionales, patronales y sindicales.

En cuanto a la publicidad de los aportes privados, se disponía que "cualquier interesado" podría requerir la documentación para lo cual los libros de contabilidad de los partidos quedarían a disposición en el Juzgado electoral correspondiente. Los particulares podrían efectuar aportes al Fondo Público y en este caso la publicidad de tales aportes sería responsabilidad del Ministerio del Interior que debería publicar, al menos una vez al año, en dos diarios nacionales de gran circulación, la nómina de los aportes.

Una novedad para el caso argentino era la admisión de aportes directos a los candidatos, aportes que serían administrados por los propios candidatos sin que el partido pudiera disponer de los fondos. Ya dijimos que las normas que regulan el financiamiento de los partidos tienen influencia sobre la configuración de la estructura de poder de los mismos. La norma proyectada era un claro ejemplo en este sentido. La incorporación de los candidatos como sujetos titulares de los aportes introducía un componente de personalización y apuntaba a restar poder a los partidos políticos.

b) Fondos públicos. El proyecto dividía el aporte público en tres fondos: uno general, otro para financiar actividades de formación y capacitación y otro para solventar las campañas electorales.

El fondo general se distribuiría a los partidos nacionales con representación parlamentaria en base a la cantidad de votos obtenidos en la última elección, además de una asignación mínima igualitaria. En cuanto a los partidos de distrito recibirían su aporte en función de la cantidad de diputados que cada provincia aporta al Congreso Nacional. El fondo para capacitación se distribuiría en función del mismo criterio,

con la condición de que los partidos reconocieran un solo centro de capacitación en cada uno de los niveles distritales y siempre y cuando esos centros fueran verdaderas unidades de investigación y análisis.

El financiamiento público de las campañas electorales se concretaría a través de un aporte de \$ 2, por cada voto obtenido. Para las elecciones internas se repartiría una suma equivalente a la quinta parte del aporte para las elecciones generales. El proyecto recogía la idea de limitar los gastos de campaña y dejaba la fijación del monto máximo a un Consejo para Campañas Electorales, integrado por los partidos que tomaban parte en la competencia electoral. No se preveían aportes indirectos como los espacios cedidos gratuitamente en radio y televisión que existen en la actualidad.

c) El organismo de control. La tarea de fiscalización de la actividad económica de los partidos se asignaba a la Auditoría General de la Nación.

Las encuestas oficiales y las privadas mostraron un alto índice de apoyo a las medidas propuestas para controlar el dinero que se entrega a los partidos políticos¹⁷⁷. Finalmente el proyecto no fue remitido al Congreso.

En la actualidad y en el marco de la reforma política anunciada por el Presidente Menem, el Ministerio del Interior ha elaborado un borrador de trabajo cuyos principales lineamientos son:

a) Aportes privados. Se establecen límites a los aportes que no podrán superar los \$ 1000, por año o campaña electoral, para las personas físicas y \$ 3.000 para las personas jurídicas. Se prohíben las contribuciones privadas anónimas, salvo las colectas populares que podrán realizarse a razón de una por año o campaña electoral; en esas colectas los partidos podrán recaudar fondos hasta un límite que se fijará anualmente.

¹⁷⁷ *La Nación* del 25/3/93 publica el resultado de la encuesta oficial con un 70,5% de opiniones favorables. Por su parte, en las Jornadas sobre Reforma Política organizadas por INAP en abril de 1993, Rosendo FRAGA dió a conocer resultados de una encuesta realizada por Nueva Mayoría que reflejaba un 89% de opinión favorable.

Los aportes privados gozarán de un régimen especial de deducción en el impuesto a las ganancias. El 50%, como mínimo, de los fondos privados recibidos deberán dedicarse a la capacitación y formación de dirigentes.

b) Fondos públicos. Se distribuirán entre los partidos que hubieran obtenido el 2% de los votos válidos emitidos en la última elección nacional, en proporción a la cantidad de votos obtenidos. Por lo menos el 20% de los fondos públicos recibidos deberá dedicarse a la capacitación de dirigentes.

c) Limitaciones y control. Se establece una fórmula para determinar el límite de gastos de campaña, que si bien puede tener la ventaja de flexibilizar el límite para cada campaña, no satisface los requisitos de claridad y transparencia que los ciudadanos reclaman¹⁷⁸. Las fiscalización externa estará a cargo de la Auditoría General de la Nación con intervención de la justicia electoral. Se establece la obligación de publicar la contabilidad de los partidos no sólo en el Boletín Oficial, sino también en dos de los diarios de mayor circulación en el distrito.

En el Congreso de la Nación se han presentado algunos proyectos de ley referidos al financiamiento de los partidos¹⁷⁹. Entre las propuestas figuran: el acortamiento del período de duración de las campañas, como forma de disminuir los gastos que éstas demandan; la fijación de topes a los aportes privados; la derogación de la norma que prohíbe los aportes

¹⁷⁸ El art. 8 del proyecto dice: "Entiéndese por Límite de Gastos de Campaña al resultado que deriva de la siguiente fórmula: La cantidad de ciudadanos habilitados para votar en cada distrito, multiplicada por el treinta por ciento de la unidad expresada en pesos por cada elector que estipule la Ley de Presupuesto Nacional para ese año, multiplicada por la cifra que resulte de sumar uno a la inversa de la densidad de elector de cada distrito".

¹⁷⁹ Entre otros, pueden mencionarse los siguientes: Diputados Alvarez y Cafiero (Expte. 2387-D-91); Diputado Federico Zamora (Expte. 1961-D-93); Diputado Martínez Raymonda (Expte. 2482-D-93); Diputados Muñoz y Kelly (Expte. 2566-D-93); Diputada Bullrich (Expte. 849-D-95); Diputado Pellín (Expte. 4242-D-95); Diputadas Rubini, Alarcía y otras (Expte. 3853-D-96). También presentaron proyectos sobre el tema los Senadores De la Rúa (Expte. S-351/94), Massat (Expte. S-857/94) y Bordón (S-1753/95).

efectuados por agrupaciones gremiales; la información pública sobre los aportes privados, información que podrá ser consultada por cualquier ciudadano; el establecimiento de beneficios impositivos para los aportes privados a los partidos, el otorgamiento del aporte público en proporción al cumplimiento de las normas sobre cupo femenino en las listas de candidatos.

El Ministerio del Interior del gabinete de la oposición de la UCR elaboró un documento con algunos lineamientos para una reforma en la materia entre los que se propone: la distribución de los fondos públicos en función de los votos obtenidos; el aporte del Estado tanto para las actividades permanentes de los partidos, como para la campaña electoral; la fijación de límites de gastos para la campaña electoral, y la creación de un órgano independiente encargado de la administración de los fondos públicos y de la fiscalización del sistema¹⁸⁰.

V. El desafío del financiamiento: transparencia y control

El debate sobre la reforma del sistema de financiamiento de los partidos políticos se desarrolla en Argentina en el marco de una profunda crisis de confianza en la dirigencia política. A diferencia de lo sucedido en otros países, en el nuestro a la preocupación sobre la influencia de los grupos de presión a través de los aportes privados, se agrega un serio cuestionamiento al caudal de fondos públicos que se destinan a los partidos y a la falta de transparencia con que se asignan los recursos públicos, especialmente los provenientes de las partidas de gastos reservados¹⁸¹.

En ese contexto, los principales objetivos de una reforma deben apuntar a: 1) lograr el máximo de transparencia posible, tanto en las finanzas partidarias, como en el manejo de los fondos públicos; 2) colocar la administración de los recursos públicos y el control del

¹⁸⁰ UCR - Gabinete de la Oposición - Ministerio del Interior: "Esquema Preliminar para la Reforma Política. I. *Etapa*". Abril de 1996.

¹⁸¹ Igual situación respecto a las partidas de gastos reservados se verifica en Venezuela, ver: ALVAREZ, A.: "El dinero de las campañas ... cit., p. 75.

funcionamiento del sistema en manos de una instancia independiente del poder político.

El gran objetivo a perseguir es la máxima transparencia posible en las relaciones entre el dinero y la política. Más que el establecimiento de nuevos límites y restricciones, pensamos que lo que sería casi revolucionario, en Argentina, sería consagrar la más absoluta transparencia sobre los fondos de los partidos y los de las campañas electorales. "Lo más grave es que la relación entre los partidos políticos y el dinero se desarrolle en secreto y al margen del funcionamiento público y regular de las instituciones, violando así los procedimientos democráticos de decisión, el principio de transparencia de la administración y la igualdad de oportunidades de los ciudadanos. Este es el auténtico atentado contra la democracia por el que cabe alarmarse de verdad"¹⁸². Pero **transparencia** no significa la mera existencia de mecanismos **formales de publicación**. **La fortaleza de la democracia supone conocer efectivamente el origen de los fondos de los partidos y su destino**. Los mecanismos creados hasta ahora por las leyes argentinas han demostrado ser ineficaces para el logro de este objetivo. En esta línea, proponemos:

- 1) que se prohíba el anonimato en los aportes privados. Habitualmente se deja a salvo el caso de las colectas públicas, pero rara vez los partidos llevan a cabo verdaderas colectas de ese tipo. El anonimato de los aportes vía colecta pública ha sido utilizado, en realidad, como subterfugio para disimular el origen de los aportes;
- 2) que se exija a los partidos la elaboración de balances —y rendiciones de cuentas de campaña— más discriminados que los que se presentan en la actualidad. Los estados contables publicados hasta ahora son, en general, tan globales que carecen de todo interés, lo cual explica que los medios de difusión masiva no informen al respecto;
- 3) que además de la publicación en el Boletín Oficial, se requiera la publicación de los balances y rendiciones de cuentas de campaña en por lo menos un diario de los de mayor circulación nacional o en el

¹⁸² COLOMER, J., en *El País* (Madrid), 27/6/91.

distrito, según el tipo de rendición contable de que se trate. Esta medida hará más efectiva y eficaz la publicidad de las cuentas partidarias.

4) que se exija la publicación de una síntesis de las cuentas de campaña antes de la celebración del comicio, sin perjuicio de una rendición contable posterior.

En cuanto a la administración de los fondos públicos para el financiamiento de los partidos y el control del cumplimiento de las reglas del sistema, proponemos:

5) que se transfieran las funciones que hoy ejerce en esa materia el Ministerio del Interior, a un órgano políticamente independiente —con representación de las organizaciones no gubernamentales dedicadas a la labor cívica—, técnicamente competente y especializado.

6) que las actuaciones de ese órgano de administración y fiscalización sean públicas y estén a disposición de los ciudadanos.

La búsqueda de razonabilidad en los costos de campaña así como de transparencia y honestidad en el manejo económico financiero de los partidos **no depende sólo de las normas que se dicten**. Los sucesivos escándalos con relación a los aportes a los partidos han demostrado que cuanto más sofisticadas y estrictas son las normas, **más rebuscados y peligrosos para la democracia son los métodos inventados para violarlas**. Desde el punto de vista de las leyes, el desafío consiste en imponer normas razonables y controles efectivos. Desde el punto de vista de los organismos de control, el reto consiste en aplicar esos controles adecuadamente. Desde el punto de vista de los dirigentes políticos y de los financistas el problema es mucho más arduo y profundo: consiste en la obligación de actuar con honestidad. Finalmente, corresponde a la ciudadanía una actitud atenta y militante en pro del control y sanción de cualquier abuso. El desafío está planteado¹⁸³.

¹⁸³ Ver FERREIRA RUBIO, D. y GORETTI, M.: "Dinero y Política... cit., pto. VII.