Quién, cómo y en qué: recomendaciones para desarrollar un régimen de financiamiento de la política en PBA

María Page y Josefina Mignone

Resumen Ejecutivo

La política democrática cuesta dinero. Los partidos -para mantener una estructura, desarrollar actividades y propuestas, competir en elecciones, formar cuadros que les permitan gobernar- necesitan dinero. Fijar un régimen de financiamiento equivale a reconocer esa relación necesaria entre política y dinero y definir cómo se paga ese bien público.

Para gobernar la relación entre política y dinero las democracias del mundo han optado entre dos modelos. Uno que pone el acento en la transparencia (Estados Unidos, el Reino Unido o Australia). Otro que limita los recursos que partidos y candidatos pueden recaudar y gastar con fines proselitistas y compromete al Estado con el financiamiento de la política (más difundido en América Latina y por España).

En Argentina tenemos desde 2009 un régimen mixto, muy regulado y con fuerte participación de subsidios directos e indirectos. Sin embargo, la mayor parte del financiamiento ocurre todavía informalmente, ya sea en forma de recursos privados no declarados o del uso partidista de recursos públicos. Esta informalidad es tan **ineficiente como peligrosa**. Porque impide que los ciudadanos hagan un voto informado, porque en las transacciones en efectivo se van perdiendo recursos, y porque la política queda expuesta a la captura y la penetración de dinero de origen ilícito.

En las elecciones provinciales y municipales la informalidad es aún mayor, porque prácticamente no hay reglas. La provincia de Buenos Aires, con el 37% del padrón nacional, celebra sus elecciones el mismo día que los comicios nacionales y concentra el esfuerzo proselitista de las elecciones presidenciales. Pero no tiene todavía un régimen de financiamiento. Este vacío legal en las provincias es a la vez una de las grandes debilidades del régimen del financiamiento nacional.

Este documento revisa la experiencia nacional e internacional para contribuir a pensar un régimen de financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales para la provincia de Buenos Aires, que articule con el régimen nacional y procure mejorar la transparencia, la equidad, y la integridad de la política y las elecciones. Entre las principales recomedaciones se destacan: i) prohibir las donaciones en efectivo y bancarizar; ii) crear las condiciones para canalizar a través del sistema bancario los recursos que se bajan a las secciones y los municipios; iii) fomentar medios de pago que permitan la trazabilidad (pago con tarjeta, transferencias, aportes *on line*) y la reversibilidad de los aportes; iv) discutir la posiblidad de permitir los aportes de empresas, sindicatos y organizaciones intermedias con topes y reglas para evitar el conflicto de interés; v) desarrollar capacidades para la transparencia y el control público y alentar el control social; vi) articular con las autoridades del nivel nacional y agencias de control; vii) definir e implementar de forma equitativa y transparente el financiamiento público de los partidos y las campañas; viii) costear y discutir las fuentes de financiamiento de los subsidios; ix) fijar condiciones para el acceso a los subsidios a partidos y campañas para no fomentar la proliferación de sellos; e x) introducir sanciones que afecten las posibilidades de competir de las alianzas y las carreras de los candidatos (responsabilizar a las alianzas y solidariamente a los candidatos).

Introducción

Como todo bien público, la política democrática cuesta dinero. Las organizaciones políticas tienen que desarrollar programas y mostrarlos al electorado, instalar a sus candidatos, hacer campaña, agregar intereses y canalizar demandas, y formar equipos técnicos y políticos para poder gobernar cuando ganan elecciones. Todas estas actividades requieren dinero.

Hay un vínculo necesario entre política y dinero que pone a la democracia en tensión: mientras que la política democrática reconoce a cada ciudadano igual derecho a participar, la capacidad de financiar la política está muy concentrada. Por eso se necesitan reglas claras. **Fijar un régimen de financiamiento es reconocer la relación entre política y dinero y definir cómo se paga ese bien público.**

La experiencia internacional muestra que, a grandes rasgos, las democracias han optado entre dos modelos para gobernar esa relación. Uno que pone el acento en la transparencia (como en los Estados Unidos, el Reino Unido o Australia). Otro que pone énfasis en la equidad y limita los recursos que partidos y candidatos pueden recaudar y gastar con fines proselitistas (es el camino elegido por la mayoría de los países en América Latina y por España, por ejemplo).

En Argentina optamos por un régimen mixto con una importante aporte de subsidios. La primera legislación específica se sancionó en 2002 y 2006 y dispuso que los partidos reciben fondos públicos y pueden recaudar recursos privados (Leyes 25.600 y 26.215). En 2009 una reforma electoral comprehensiva (Ley 26.571) restringió los recursos privados permitidos (se prohibieron los aportes de personas jurídicas para campañas y la contratación de publicidad en radio y TV) y dispuso la distribución de espacios de publicidad en medios audiovisuales por parte del Estado. Así se estableció un sistema muy regulado y con fuerte participación de subsidios directos e indirectos.

A pesar de los avances logrados, las tres elecciones nacionales celebradas desde la reforma de 2009 muestran que **el sistema funciona sólo parcialmente**. Los subsidios permitieron el acceso de todos los partidos que compiten en elecciones nacionales a los medios de comunicación masiva. Pero la mayor parte del financiamiento ocurre todavía informalmente, ya sea en forma de recursos privados no declarados o del uso partidista de recursos públicos.

El financiamiento informal es ineficiente y peligroso. Impide que los ciudadanos conozcan los apoyos detrás de cada candidato, hace que se pierdan recursos con cada intermediario y cada transacción, y expone a la política a la captura por parte de intereses particulares y a la penetración de dinero de origen ilícito.

En las elecciones provinciales y municipales la informalidad es aún mayor, porque prácticamente no hay reglas ni mecanismos de control. La provincia de Buenos Aires origina un tercio del producto del país, que representa el 37% del padrón nacional, elige 135 intendentes -en municipios que en muchos casos tienen una población más grande que la de varias provincias-, y celebra sus elecciones el mismo día que los comicios nacionales y en cuyo territorio se concentra el esfuerzo proselitista de las elecciones presidenciales. El principal distrito del país no tiene todavía un régimen de financiamiento.

El tema está en la agenda de la política. En el último tiempo se sancionaron normas que tienden a fortalecer la equidad electoral, como la limitación de las reelecciones y la regla de paridad para la elección de candidatos a órganos colegiados del nivel provincial y municipal. Además, tanto las principales fuerzas políticas en la legislatura y el gobierno provincial impulsan

iniciativas para fortalecer la integridad pública[1].

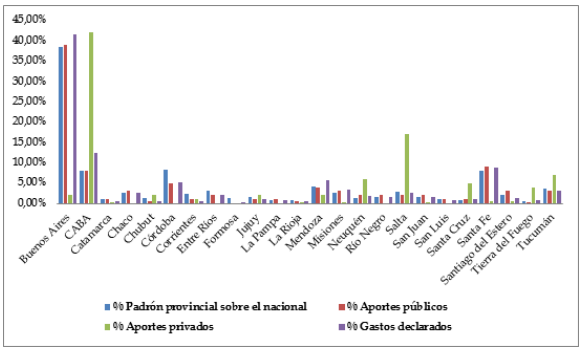
Este documento revisa la experiencia nacional e internacional para contribuir a pensar un régimen de financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales para la provincia, que articule con el régimen nacional y procure mejorar la transparencia, la equidad, y la integridad en la competencia electoral.

La provincia de Buenos Aires y el financiamiento de la política

Buenos Aires tiene un padrón que representa el 37% (12.429.146 electores) de los electores habilitados en todo el país. Junto con la elección del gobernador y los legisladores provinciales (92 diputados y 46 senadores) allí se eligen 135 intendentes, concejales y consejeros escolares. Además, 27 de esos municipios tienen un electorado más numeroso que los de varias provincias.

Según las rendiciones de la campaña 2015, Buenos Aires es también la provincia con mayor participación en los ingresos y gastos declarados en las campañas para cargos de diputados nacionales y parlamentarios del Mercosur (ver gráfico 1). Esto se debe a que para cada elección, los partidos y alianzas del distrito reciben del Estado nacional aportes para la campaña y la impresión de boletas en forma proporcional a la cantidad de votos obtenidos en la última elección y la cantidad de electores registrados en el distrito.

Gráfico 1: Padrón electoral, ingresos y egresos declarados, según distrito, categoría diputados nacionales, elecciones generales 2015.



Fuente: CIPPEC, sobre la base de las rendiciones de campaña publicadas en el sitio web de la Cámara Nacional Electoral.

Además, desde 1983 a la fecha, la provincia ha celebrado sus elecciones el mismo día que los comicios nacionales[2]. Asimismo, la mayoría de los partidos con personería jurídica política provincial son a la vez partidos que compiten en el distrito en las elecciones nacionales[3].

A pesar del peso de la provincia en la competencia política del país y su sincronización con el calendario electoral nacional, Buenos Aires no tiene todavía un régimen de financiamiento. Este vacío no sólo expone a los partidos, los candidatos, los funcionarios políticos y al Estado provincial en una situación de enorme vulnerabilidad, sino que permite que las obligaciones establecidas por el régimen nacional sean evadidas en el territorio

---

[1] *Hay proyectos del Frente Renovador en Diputados y del Partido Justicialista en el Senado. Además, la Comisión de Reforma Política de la Cámara de Diputados trabaja en un dictamen unificado para crear un Código de Ética Pública y Transparencia para el Ejercicio de la Función Pública y la obligación de presentar declaraciones juradas. Por su parte, el Poder Ejecutivo provincial estableció por decreto (Nº 116/16) que los funcionarios, directivos de empresas estatales y jefes policiales están obligados a presentar una declaración jurada patrimonial integral y una declaración jurada patrimonial sintética (de carácter público). El Ejecutivo también ha manifestado la decisión de impulsar por decreto la creación de la Oficina de Fortalecimiento Institucional en la órbita del Ministerio de Justicia.*

[2] *La única excepción se presenta en la elección a gobernador de 2003.*

[3] *En la provincia existen hoy 45 partidos políticos con reconocimiento para participar en elecciones y 101 agrupaciones con reconocimiento para competir en elecciones municipales.*

donde se concentra el esfuerzo proselitista de las campañas nacionales.

En la PBA hay algunas reglas pero no hay un régimen de financiamiento.

Financiamiento público. La Constitución de la Provincia de Buenos Aires establece el sostenimiento económico de los partidos políticos y la obligatoriedad de dar conocimiento de la fuente y destino de sus fondos y patrimonios (art. 59). A la vez, la legislación prevé un Fondo Partidario Permanente para los partidos (art. 53, Decreto-Ley Nº 9.889/82). Sin embargo, este fondo no está implementado.

Autoridad de aplicación. Por mandato constitucional, la autoridad encargada de la formación y depuración del registro de electores, la designación y remoción de los electores encargados de recibir los sufragios, la realización de los escrutinios y el juzgamiento de validez de las elecciones es la Junta Electoral de la provincia (art. 63). La integran los presidentes de la Suprema Corte de Justicia, del Tribunal de Cuentas y de tres Cámaras de Apelación del Departamento de la Capital (artículo 62 C.P. y art. 14, Ley Nº 5.109). El Decreto-Ley Nº 9.889/82 establece que es ante la Junta que los partidos deben presentar sus balances y las rendiciones de ingresos y gastos de campaña.

Subsidio para la impresión de boletas. El Poder Ejecutivo financia el costo de impresión de boletas pero solo para las EPAOS (art.17, Ley Nº 14.086). La ley nada dice sobre el financiamiento de las boletas para la elección general. Los aportes públicos para el resto de las actividades de campañas no están contemplados.

Financiamiento privado. Los partidos de la PBA pueden recibir aportes de individuos y de empresas, sin restricciones de montos. La única limitación refiere al tipo de aportante[4] (art. 40, Decreto-Ley 9.889/82). Los medios de pagos para realizar estas contribuciones no están legislados ni reglamentados.

Las campañas electorales. Hay un plazo de campaña de 30 días para la elección primaria, un periodo de campaña audiovisual en medios televisivos, radiales o gráficos (15 días previos a la elección), una veda electoral (48 horas) y una prohibición de actos de gobierno y emisión de publicidad oficial (15 días previos a la elección primaria) (art. 16, Ley Nº 14.086). Sin embargo, no se define cuáles actividades comprende una campaña electoral y cuáles no. Tampoco establece un periodo de campaña y limitaciones de actos oficiales para las elecciones generales ni regula los límites de gastos comprendidos por estas actividades.

Obligación de rendir de cuentas. Los partidos políticos están obligados a llevar la contabilidad de los fondos y el registro de los donantes. Para ello deben presentar a la Junta Electoral el estado anual de su patrimonio dentro de los 60 días de finalizado cada ejercicio. Este balance es publicado en el Boletín Oficial por el transcurso de un día (art. 45, Decreto-Ley Nº 9.889/82). Pero, el formato y el contenido de estas rendiciones no están regulados.

Para las campañas electorales, los partidos y agrupaciones municipales también tienen obligación de rendir información detallada de sus ingresos y egresos, aunque esta información no requiere ser publicada (art.

---

[4] *Están prohibidas las contribuciones de origen anónimo (a excepción de las provenientes de colectas populares); de entidades autárquicas o descentralizadas de cualquier nivel de gobierno; de empresas o concesionarias de servicios u obras públicas o que exploten juegos de azar o sean extranjeras y; de asociaciones sindicales, patronales o profesionales o de personas que fueron obligadas a realizar el aporte por sus superiores jerárquicos o empleadores.*

45, Decreto-Ley Nº 9.889/82). A la vez, los apoderados de las listas deben rendir cuenta documentada del gasto por impresión de boletas y devolver estos fondos en caso de no haberlos utilizado (art. 23, Decreto Nº 332/2011).

En este contexto, la información disponible respecto de los ingresos y gastos de las agrupaciones es muy limitada, heterogénea y poco accesible (las rendiciones sólo se publican en el boletín oficial y no se publicita qué partidos y/o alianzas cumplieron con la obligación ni el informe de auditoría).

Sanciones. La ley provincial fija sanciones monetarias para las agrupaciones políticas. Estas se aplican en caso de i) recibir aportes prohibidos por el Estatuto de Partidos Políticos; ii) realizar campaña electoral y propaganda política incumpliendo los plazos establecidos; iii) realizar actos de gobierno y/o emitir publicidad oficial fuera del periodo permitido para las EPAOS (art. 41, Decreto Ley Nº 9.889/82 y art. 132 Ter, Ley 5.109). Sin embargo, dado que los plazos de campañas fijados por ley se corresponden con las EPAOS, las dos últimas sanciones no rigen formalmente para la campaña previa a las elecciones generales.

Falta de articulación con el régimen nacional. La escasa regulación que existe en la provincia contrasta con el régimen nacional. Para los partidos y las elecciones del nivel nacional rigen montos máximos de aportes y gastos, las empresas están inhibidas para hacer aportes de campaña, hay período de campaña antes de las PASO y de las generales, hay subsidios directos a los partidos, a las campañas y para la impresión de boletas. Además, está prohibido contratar espacios de publicidad en medios audiovisuales y el estado distribuye espacios en forma gratuita. Tanto los subsidios directos e indirectos se distribuyen a partir de condiciones y criterios definidos en la ley. También es más exigente el esquema de rendición y publicidad (para una comparación de ambos regímenes ver la Tabla I en Anexo).

Frente al régimen nacional tan regulado, el esquema de la PBA -compuesto de reglas dispersas y parcialmente implementadas- resulta muy disfuncional. Es que los partidos que compiten en las elecciones provinciales y municipales son al mismo tiempo, en su gran mayoría, partidos de distrito (reconocidos por la justicia electoral nacional para competir por los cargos nacional).

En tanto las elecciones en la provincia son simultáneas, estos partidos están sometidos al mismo tiempo al régimen nacional y al provincial. Esto ocurre con 41 de los 45 partidos provinciales reconocidos actualmente en la provincia. Por eso, **los vacíos del régimen provincial son a la vez una de las principales debilidades del régimen nacional y condicionan cualquier intento por gobernar la relación entre política y dinero en la Argentina.**

El régimen nacional y el balance de las elecciones de 2015

El régimen nacional rige desde 2009 y fue implementado por primera vez en las elecciones de 2011. La experiencia acumulada permite identificar qué reglas y dispositivos funcionan correctamente y cuáles deben ser revisados. Por eso presentamos un breve análisis del funcionamiento del régimen nacional en tanto forma parte del contexto en el que funcionará un eventual régimen provincial y como experiencia relevante a la hora de discutir el diseño de las normas para la provincia.

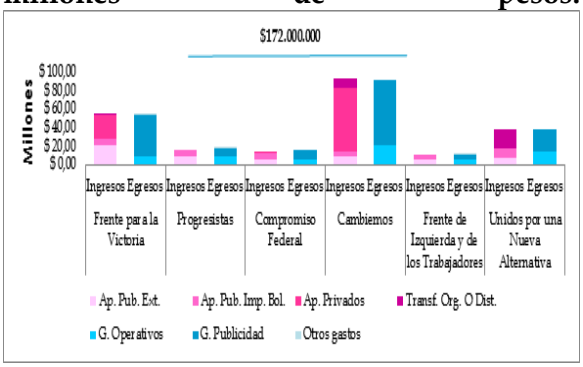
Todo en efectivo. En las elecciones presidenciales de 2015 el 90% de los aportes privados declarados fueron realizados en efectivo. El uso de este medio de pago no es novedad en la política argentina: en 2013, el 90% de los aportes privados fueron en efectivo y en 2011 y 2007, el 92% y el 88% respectivamente.

El uso ilimitado del efectivo es un problema porque permite lo que la propia ley prohíbe: **el anonimato del donante**. La imposibilidad de identificar a los aportantes tiene varios efectos nocivos: impide que los votantes conozcan los respaldos detrás de cada candidato, facilita la captura de la política pública por intereses particulares y permite el ingreso de dinero de origen ilícito.

Recursos no declarados. Según los referentes de las campañas de los principales competidores a la presidencia, para las PASO y la elección general de 2015 se estimaba un gasto total de 1000 millones de pesos. Para esta categoría cada agrupación podía declarar como máximo un total de 260 millones. Sin embargo, la alianza que más declaró para ambas elecciones dijo haber gastado 129 millones y medio (más 31 millones para la campaña de la segunda vuelta electoral). Estas cifras sugieren una fuerte subdeclaración (ver gráfico 2).

Predominio del aporte público en las rendiciones. Además, buena parte de los pocos recursos que se declaran se explica por los subsidios, es decir, fondos que se reciben del estado y que deberían ser devueltos si no se justificara su destino. En 2015, los aportes privados declarados representaron el 40% de lo informado en la PASO y el 50% de la general. En las categorías legislativas en la mayoría de los distritos el aporte público explica entre el 90% y el 100% de los gastos declarados.

Gráfico 2: Ingresos y egresos, elecciones generales 2015, categoría presidencial, en millones de pesos.



Fuente: CIPPEC, sobre la base de las rendiciones de campaña publicadas en el sitio web de la Cámara Nacional Electoral.

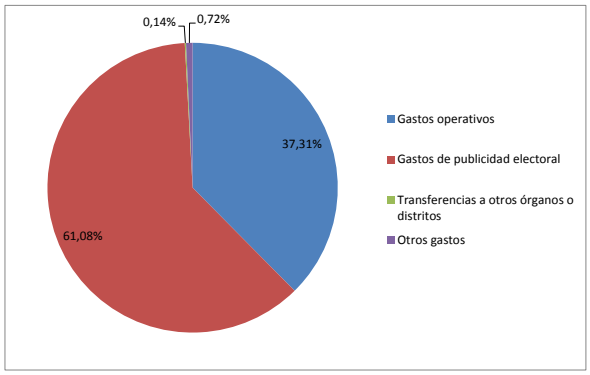
Gastos visibles que no se declaran. Las rendiciones de campañas muestran que las agrupaciones políticas no declaran algunos rubros de gastos que son evidentes en la práctica. Así por ejemplo, solo una agrupación declaró haber realizado retribuciones y gastos correspondientes al operativo de fiscalización. Esta situación se presenta particularmente llamativa en un contexto en el que la cobertura de fiscales en el conurbano bonaerense fue casi total para las fuerzas políticas que obtuvieron más votos y donde la mayoría de estos fiscales dijo haber recibido algún tipo de compensación o apoyo[5].

Sobre el total de los gastos declarados para todo el proceso electoral en la categoría presidencial (429 millones y medio), la mayor proporción (61%) se concentra en publicidad electoral (mayormente en propaganda en vía pública y en internet). El rubro operativo más costoso se corresponde

[5] *Un estudio de CIPPEC realizado sobre una muestra representativa del primer y segundo cordón del conurbano bonaerense encontró que tanto Cambiemos como el FPV lograron la presencia de fiscales en todas las escuelas y en el 94% y 91% de las mesas relevadas. Ver: Leiras, M., Page, M., Zárate, S., y Mignone, J. (Septiembre 2016). Reforma electoral 2016: Propuestas para fortalecer la equidad y la transparencia de las elecciones. Documento de Políticas Públicas/Recomendación N°177. Buenos Aires: CIPPEC.*

con el gasto de impresión de boletas: 27% del total de gastos (ver gráfico 3).

Gráfico 3: Gastos por rubro, proceso electoral 2015, categoría presidencial.



Fuente: CIPPEC, sobre la base de las rendiciones de campaña publicadas en el sitio web de la Cámara Nacional Electoral.

Después de tres elecciones nacionales bajo el nuevo sistema, los datos de la campaña de 2015 sugieren que en la práctica el régimen de financiamiento funciona sólo parcialmente. Por un lado el sistema de aportes públicos directos e indirectos funciona sin problemas y permite a todos los competidores un piso de acceso a la publicidad en los medios audiovisuales. Pero por otro, hay fuertes incentivos para la informalidad en la recaudación y el gasto.

Por qué tanta informalidad

Varios elementos en el régimen de financiamiento nacional se combinan para alentar este elevado nivel de informalidad:

La ley nacional permite el uso del efectivo como medio de pago. En 2015 una persona pudo aportar en efectivo 3,5 millones y una empresa 1,7 millones a los partidos nacionales[6]. Esto alienta la informalidad, impide la identificación de los donantes y obstaculiza la trazabilidad y los controles. Además, el efectivo no sólo es peligroso, también es ineficiente. Con cada intermediario, en cada transacción que se hace en efectivo hay riesgo de drenaje de recursos.

La bancarización es clave para la transparencia, no sólo porque formaliza, sino porque al operar a través de los bancos los donantes, los partidos y las campañas quedan sujetos a los controles para la prevención del lavado. Por tal motivo muchos países prohiben las donaciones anónimas y restringen el uso de efectivo para las pequeñas donaciones. Así ocurre en México, Perú, Chile, Albania, Austria, Bulgaria, Alemania, Israel, Italia y, Estados Unidos. Otros- como Croacia, Georgia, Rumania y Serbia- los prohiben por completo. Esta medida suele combinarse además, con la prohibición o limitación de contribuciones anónimas.

La prohibición de que las personas jurídicas aporten a las campañas también parece estar alentando la informalidad (es habitual que se detecten este tipo de donaciones no permitidas durante la auditoría de las rendiciones en forma de gastos por cuenta de terceros, aportes en especies, contribuciones de directivos y empleados de empresas o aportes a los partidos fuera del período de campaña). Además, justifica a las organizaciones que quieren poner dinero en las campañas pero no quieren identificarse.

En la legislación comparada no es habitual esta inhibición. Lo más usual es que se establezcan topes a este tipo de aportes para evitar la captura por parte de una empresa, sindicato o sector. De hecho, algunos países que no ponen topes a las contribuciones o gastos de personas jurídicas muestran una

[6] *Por año calendario, los partidos políticos no pueden recibir de una persona jurídica un monto superior al 1% del total de gastos permitidos y de una persona física un aporte superior al 2% del total de gastos permitidos. Los gastos permitidos se calculan al multiplicar el número de electores habilitados y el módulo electoral (artículo 16, Ley Nº 26.215).*

pronunciada concentración de los donantes como es el caso en Estados Unidos y Brasil[7].

Por otro lado, permitir los aportes de empresas pero no los de organizaciones intermedias como sindicatos y entidades profesionales genera un sesgo a favor de los intereses de las empresas. Así, solo 45 de 180 países relevados por IDEA Internacional aceptan las donaciones de empresas pero prohíben las de los sindicatos[8].

Hay pocos límites al uso proselitista de los recursos públicos. Parte del dinero y los recursos que se invierten en política tienen su origen en el estado, aunque de manera ilegítima. Esto sucede porque las reglas que limitan este uso de los recursos estatales son pocas e imprecisas. Desde el uso de la publicidad oficial con fines electorales, los anuncios de gobierno[9], la movilización de empleados públicos para actividades de campaña y fiscalización, el uso de vehículos e instalaciones públicas, son todos recursos del estado usados ilegítimamente con fines partidistas.

En la legislación son habituales las reglas destinadas a evitar la discrecionalidad: desde la regulación de la publicidad oficial y la prohibición de actos de gobierno y anuncios durante las campañas, uso de empleados estatales para fines electorales en cualquier momento de la campaña o durante sus horarios laborales, la realización de campañas en instituciones públicas y la participación de funcionarios públicos en actividades partidarias durante el desempeño de sus funciones. También hay normas de mayor alcance como la prohibición de hacer transferencias presupuestarias no automáticas el año anterior a la elección.

Los plazos de campaña son poco realistas. Aunque las actividades proselitistas suelen iniciar en enero de cada año electoral, la reforma de 2009 estableció unos plazos de campaña muy acotados: 30 días antes de las PASO y 35 días antes de las generales. Este esquema hace que en la práctica las agrupaciones omitan declarar los recursos recaudados y gastados por fuera de ese breve período que, incluso, se interrumpe entre las PASO y las generales -cuando todas las agrupaciones tienen ya sus candidatos oficializados-.

Los controles son débiles. Se realizan sobre los aportes y gastos declarados por los partidos y alianzas una vez finalizada la elección, de modo que no sirven para que el votante haga un voto informado, interrumpir situaciones de abuso o violación de la ley ni promover el control social. Además, **las sanciones** no recaen sobre los candidatos, las alianzas que los promueven ni los responsables políticos en tanto consisten en multas a los partidos.

La provisión de aportes públicos y espacios de radio y TV no redujo el gasto destinado a las campañas. Por el contrario, las rendiciones que presentan las agrupaciones políticas muestran que la inversión en campañas electorales es cada vez mayor. Además, los requisitos poco exigentes para el mantenimiento de la personería jurídica-política de los partidos y para el acceso a los aportes públicos[10]

---

[7] *Money, Transparency and Politics, 2014.*

[8] *En este grupo se encuentran los casos de Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, Costa Rica, Estonia, Etiopía, Francia, México, Paraguay y Uruguay, entre otros, International IDEA.*

[9] *Por ejemplo, durante el periodo de prohibición de actos de gobierno correspondiente a las elecciones presidenciales de 2015, la ex presidente Cristina Fernández de Kirchner anunció, en un acto oficial, un aumento de las jubilaciones. La acción motivó un amparo por parte de un candidato a diputado nacional ("Garrido, Manuel c/Poder Ejecutivo Nacional y otros/amparo") que fue rechazado por el juzgado electoral competente.*

[10] *Un partido político puede perder su personería por: a) no realizar elecciones partidarias internas durante el término de 4 años; b) No presentarse 2 elecciones nacionales consecutivas; c) No alcanzar en 2 elecciones nacionales sucesivas el*

genera un incentivo para la creación de partidos e inscripción de candicatos que buscan capturar estos subsidios. Este fenómeno, que se constata también en algunos distritos que subsidian el esfuerzo de campaña como en la CABA, hace que el peso de los aportes públicos se diluya porque deben distribuirse entre muchas agrupaciones[11].

La diferencia entre financiamiento ordinario y de campaña no contribuye a que los recursos de campaña se canalicen a través de los partidos políticos. La legislación nacional diferencia los recursos según su destino como si la actividad proselitista no fuera una actividad propia de las organizaciones partidarias. Esta distinción trae aparejada tres grandes desventajas: i) complejiza los controles; ii) hace que los recursos privados se canalicen a través de las alianzas que son acuerdos temporarios; y iii) permite que las alianzas electorales recauden y gasten pero las sanciones recaigan en los partidos.

La falta de reglas y controles en el nivel subnacional. El sistema de financiamiento argentino presenta un vacío legal muy importante en el nivel provincial ya que la mayoría de los distritos carece de un régimen en la materia. Esta falta de reglas facilita la evasión de las normas nacionales, especialmente cuando las provincias celebran sus elecciones en simultáneo con las nacionales. En la legislación comparada este nivel de inconsistencia entre el marco legal de las elecciones nacionales y las del nivel subnacional es excepcional, ya sea porque la ley nacional se aplica a las elecciones subnacionales o porque los estados o provincias tienen sus propias reglas sobre financiamiento de partidos y elecciones provinciales y municipales.

Decidir quién, cómo y en qué

Gobernar la relación entre dinero y política es un desafío para todas las democracias. Por un lado, sin un marco legal que establezca requisitos mínimos de formalidad y rendición de cuentas no es posible garantizar condiciones de transparencia ni desarrollar capacidades de control. Por el otro, un régimen de financiamiento es apenas el comienzo.

Sobre la base de la experiencia internacional y nacional, a continuación se presentan algunas recomendaciones para contribuir a la discusión de un régimen de financiamiento de los partidos y las campañas para la provincia de Buenos Aires, que siente las bases para formalizar el financiamiento de la actividad política y electoral, que tenga en cuenta las especificidades del distrito y la dimensión territorial de la política subnacional, y que permita la articulación y economía de escala con las normas, los controles y las capacidades instaladas del sistema nacional.

Promover la formalización.

Bancarizar. Una medida importante para reducir la informalidad es la **bancarización y la eliminación de los aportes en efectivos,** salvo en el caso de montos muy pequeños. Requerir que los aportes deban hacerse a través de instrumentos bancarios permitiría identificar a los aportantes, realizar un control más eficaz, corroborar el origen de los fondos y prevenir el ingreso de dinero proveniente de actividades ilícitas. Además, la bancarización de los aportes haría que todo el dinero que reciben los partidos quede sujeto a los mecanismos de control destinados a prevenir el lavado de dinero.

2% del padrón electoral del distrito; d) No designar a sus autoridades promotoras y no llevar registro de los libros de inventario, caja y actas; No mantener la afiliación mínima; f) No estar integrado un partido nacional por al menos 5 partidos de distrito con personería vigente; g) Designar como autoridades personas inhabilitadas a hacerlo por ley (Artículo 50, Ley Nº 23.298).

Reconocer la dimensión territorial de la competencia política provincial y local. Para facilitar la formalización y canalizar la descentralización de los recursos y gastos en el territorio, sería crucial que los partidos reconocidos en la provincia y las alianzas inscriptas para cada elección puedan abrir cuentas o subcuentas en cada municipio en que el partido o alianza tenga una expresión municipal o candidatos municipales. Hoy por hoy, si los partidos quisieran "bajar" recursos a sus candidatos o agrupaciones del nivel local no tendrían forma de hacerlo por canales bancarios, puesto que no se admite que los partidos tengan más de una cuenta.

Incluir medios de pago que permitan la trazabilidad de los recursos. También es importante habilitar para los aportes a partidos y campañas todas las formas de pago que alienten la bancarización, como las transferencias electrónicas, el pago con tarjetas de débito y crédito y los pagos *on line*. La bancarización tiene que dejar de ser vista como un problema y empezar a ser recibida como una herramienta para recaudar, gestionar y rendir los fondos más fácil y eficientemente. Existen en este sentido destacables experiencias de recaudación y vinculación con los simpatizantes a partir de plataformas digitales en Estados Unidos y España, por ejemplo.

Permitir expresamente la reversibilidad de los aportes. Para los casos en los que el partido no pueda identificar la fuente o no quiera recibir apoyo de un donante determinado.

Permitir los aportes privados con reglas. La experiencia nacional muestra que hay actores del sector privado y organizaciones intermedias dispuestas a financiar a los partidos y las campañas. Hasta ahora la inhibición de personas jurídicas ha alentado la informalidad. Por estos motivos, se sugiere permitir los aportes de personas jurídicas tanto para las actividades ordinarias de los partidos como para las campañas. Para evitar concentración de las fuentes de financiamiento y la opacidad, deben fijarse topes y exigirse la identificación del donante y la publicación inmediata del aporte recibido.

Desarrollar capacidades para la transparencia, el control público y alentar el control social. Los mecanismos de rendición que ahora existen tanto en la legislación provincial como en la nacional, generan incentivos muy contrarios a la formalidad y la transparencia: "gastar ahora y rendir a fin de año o después de la elección". La disposición de información completa sobre la circulación del dinero en política, su publicación durante la campañas y el desarrollo de mecanismos de monitoreo son elementos necesarios para garantizar el control público y el control social. Esto puede lograrse mediante el desarrollo de un sistema digital que permita la carga de información de los ingresos y egresos realizados por parte de las agrupaciones políticas al momento de su ejecución, su monitoreo a cargo de la autoridad de control y su publicación en formato reutilizable.

Disponer la articulación con las autoridades del nivel nacional y agencias de control. Este punto es especialmente importante en la provincia de Buenos Aires debido a la gran cantidad de partidos que tiene reconocimiento en ambos niveles. De esta manera, podrían realizarse controles cruzados entre nación y provincia y aprovecharse las capacidades de control ya instaladas en otras agencias del nivel nacional. En la experiencia de otros países federales se observan dos diseños distintos en cuanto al control del financiamiento: o se deja en manos de la autoridad federal (como en México, Brasil o Canadá) o se articulan los controles del nivel nacional y del nivel subnacional a través de una rendición a la autoridad subnacional (Estados Unidos y Australia). En el caso de la provincia de Buenos Aires, el desarrollo de un sistema digital que permita la carga de los ingresos y egresos de las agrupaciones en el momento de su realización podría ser el vehículo de la articulación con las autoridades del nivel

nacional. Esto podría lograrse a partir de una adaptación del formulario que hoy se utiliza para las rendiciones ante la justicia nacional, de modo que las autoridades de ambos niveles y el público puedan tomar conocimiento de lo declarado para las actividades del nivel nacional y provincial respectivamente.

Límites de gastos y aportes privados. El límite de gastos busca equiparar las condiciones de la competencia evitando una influencia excesiva de los actores del mercado. Se recomienda establecer estos topes mediante una unidad de medida que se actualice automáticamente (por ejemplo, una fracción del salario mínimo vital y móvil) y en relación con el tamaño del padrón del distrito donde el partido está inscripto.

Por su parte, para alentar la diversificación y evitar la captura, **los límites para los montos por cada donante** deberían establecerse como una fracción de los montos máximos permitidos (por ejemplo, hasta un 5%).

Sobre los aportes públicos

Definir e implementar de forma equitativa y transparente el compromiso del Estado provincial con el financiamiento de los partidos y las campañas. Para cumplir con los compromisos dictados por la Constitución, la provincia debe regular e implementar el Fondo Partidario Permanente. También se sugiere evaluar la posibilidad de establecer aportes de campaña y para la impresión de boletas. En todos los casos deben establecerse en la ley los criterios para la determinación de la cantidad de dinero comprometida, la fuente de los recursos, la distribución de los fondos y las obligaciones que los partidos deberán cumplir para poder ser beneficiados con esos subsidios. Estas obligaciones deben abarcar distintos aspectos de la formalización y la transparencia de las finanzas partidarias, desde tener una cuenta para el partido provincial y subcuentas para su actividad en cada departamento, hasta informar los ingresos y egresos de manera completa y oportuna y publicar la información en forma accesible y cumplir en general con las disposiciones de la ley de financiamiento.

Costear y discutir la fuente de financiamiento. Implementar un régimen de subsidios implica una considerable inversión de recursos. Para dimensionar el esfuerzo presupuestario pueden tomarse como referencia los valores de la última elección nacional. Así, por ejemplo, para la campaña de diputados nacionales se distribuyeron 11 millones de pesos en las PASO y 22 en las generales entre 14 y 5 listas respectivamente, algo así como 2,6 pesos por cada elector inscripto para cada lista oficializada en esa categoría. Además, se entregó a cada agrupación 2,3 millones de pesos para el costeo de ese tramo de la boleta.

Revisar los requisitos para el reconocimiento y la supervivencia de los partidos políticos provinciales. Mientras que el compromiso del Estado provincial con el financiamiento de los partidos y campañas es determinante para garantizar un piso de equidad, también es importante no generar un mercado para la creación de partidos con el sólo fin de capturar esos recursos públicos. Por eso antes de disponer este tipo de subsidios es importante revisar los requisitos para la creación de los partidos, su supervivencia y los criterios de acceso y distribución de los recursos.

Evaluar el establecimiento de umbrales para acceder a subsidios para el funcionamiento ordinario y de campaña. Con este fin algunos países exigen un umbral de votos para acceder al financiamiento público e incluso, que deban alcanzarlo sin formar alianzas en las primeras elecciones en las que el partido participa (así está legislado en México, donde hay una importante inversión pública en el financiamiento de partidos y campañas. Este tipo de umbrales apunta a no alentar la fragmentación –es decir, la creación de partidos para captar los subsidios-, sino que además contribuye a poner en valor la inversión pública,

evitando que se diluya en la distribución entre partidos sin caudal electoral demostrado.

Sanciones que afecten las posibilidades de competir de las alianzas y las carreras de los candidatos.

En el régimen nacional las sanciones recaen principalmente sobre los partidos (pérdida del derecho a recibir aportes públicos y multas), el presidente y tesorero del partido y los responsables de campaña (inhabilitación para el ejercicio de sus derechos de elegir y ser elegido en las elecciones a cargos nacionales y partidarios y para el ejercicio de cargos públicos y partidarios). Las alianzas están sujetas a las mismas sanciones, pero dado que los acuerdos electorales son distintos en cada elección, rara vez las sanciones tienen un efecto punitorio.

Responsabilizar a las alianzas. Se recomienda disponer de medidas para responsabilizar a los políticos y económicos de las campañas y disponer que las alianzas no puedan disolverse hasta tanto no sea aprobada la rendición de campaña.

Responsabilizar solidariamente a los candidatos. Es importante que las sanciones por incumplimientos graves a las reglas de financiamiento de campañas afecten a quienes se benefician de ellas: los candidatos. De otro modo el régimen sólo afecta a los partidos después de la elección. Hay en la experiencia comparada sanciones a los candidatos que pueden ser multas, inhabilitaciones y hasta pérdida del escaño (Colombia, por ejemplo cuando se trata de financiamiento proveniente del narcotráfico).

Definir de forma clara y realista las actividades, duración y restricciones aplicables a las campañas electorales.

Una ley de financiamiento de la política debe definir con precisión las actividades que regula y las tipos de conducta que se pretende evitar y eventualmente, sancionar. La experiencia nacional muestra cómo una ley difusa y con plazos de campaña que en nada se condice a los tiempos de la actividad proselitista de los partidos, ha resultado de difícil aplicación.

Delimitar períodos de campañas tanto para las EPAOS como para las elecciones generales. Un período de campaña que se ajuste a la dinámica de la actividad proselitista de la provincia debería comenzar (como mínimo) el día en que se formalizan las alianzas y termine con el comienzo de la veda de 48 horas previa a la elección general, sin interrumpir el período de campaña entre las elecciones PASO y las generales.

Prohibir la publicidad oficial, los actos y anuncios de gobierno durante el período de campaña. Regular las actividades de campaña también implica impedir que las agrupaciones y candidatos oficialistas puedan usar los recursos del Estado con fines proselitistas. Con el fin de equiparar las condiciones de la competencia entre el oficialismo y el resto de las fuerzas políticas, se sugiere evaluar la prohibición de publicidad oficial (salvo en el casos debidamente especificados por razones de fuerza mayor, catástrofes o interés público), la realización de actos y anuncios de planes, programas o acciones de gobierno durante el período de campaña las campañas electorales.

Fortalecer a la autoridad de aplicación.

Por mandato constitucional la aplicación de las normas de financiamiento de partidos y campañas en la provincia es responsabilidad de la Junta Electoral. Para que el organismo pueda llevar adelante sus nuevas responsabilidades se requiere: i) **Prever la estructura administrativa, el presupuesto, el personal y la tecnología** (para que la junta pueda preparar a los partidos para el conocimiento y cumplimiento de las nuevas normas; monitorear las actividades y rendiciones de los partidos y alianzas; auditar e imponer sanciones oportunamente) y ii) **Adoptar un enfoque gradual y colaborativo,** en el que la autoridad de aplicación y los partidos

mantengan una comunicación fluida durante el proceso de adecuación y construcción de capacidades y la implementación se articule con las autoridades del nivel nacional para garantizar la consistencia de la regulación y la articulación y complementariedad de los mecanismos de control.

Anexo

Tabla I: Comparación entre el marco normativo provincial y el marco normativo nacional

Indicador	Marco legal PBA	Marco legal nacional
Campaña electoral: plazos	EPAOS: Desde 30 días antes. Veda electoral de 48 hs.	EPAOS: desde 30 días antes. Generales: desde 35 días antes. Veda electoral de 48 horas.
Topes de gastos de campaña	Sin regulación	Sí, con variaciones según elección y categoría de cargos. Es el resultado de multiplicar el número de electores habilitados, por 1 módulo electoral.
Campaña audiovisual	Desde 15 días previos a la fecha de los comicios. Veda de 48 hs.	Desde 25 días previos a la fecha fijada para el comicio.
Regulación de publicidad y actos oficiales	EPAOS: desde 15 días anteriores a la fecha fijada para la elección está prohibida la publicidad oficial y los actos de gobierno.	EPAOS y generales: desde los 15 días anteriores a la fecha fijada para la celebración de los comicios. No se regula la cadena nacional.
Financiamiento público de los partidos y las campañas electorales	1) Partidario **sin reglamentación** y; 2) Aportes de boletas	1) Aportes para a) Desenvolvimiento institucional y; b) Capacitación y formación política (Fondo Partidario Permanente); 2) Aportes extraordinarios de campañas electorales. 3) Aportes impresión de boletas. 4) Espacios en medios audiovisuales.
Quién distribuye los fondos públicos a los partidos	Ministerio de Gobierno	Ministerio del Interior
Cómo se distribuyen los aportes públicos	Sin regulación	Proporcional a los votos obtenidos en la última elección e igualitario. Los aportes extraordinarios de campaña varían además respecto de la elección y la categoría de cargos a elegir.
Financiamiento campañas audiovisuales	Sin regulación	Proporcional a los votos obtenidos en la última elección e igualitario.
Aportes privados para los partidos y las campañas electorales	Se prohíben contribuciones: 1) anónimas, salvo colectas populares; 2) de entidades autárquicas o descentralizadas de cualquier nivel de gobierno, o de empresas concesionarias de servicios u obras públicas; de las que exploten juegos de azar, o extranjeras u organizaciones internacionales; 3) de asociaciones sindicales, patronales o profesionales; 4) de personas que hayan sido obligadas a emitir el aporte por sus superiores.	Se prohíben contribuciones o donaciones: anónimas; de entidades centralizadas o descentralizadas de cualquier nivel de gobierno; de empresas concesionarias de servicios u obras públicas estatales; de personas físicas o jurídicas que exploten juegos de azar; de gobiernos o entidades públicas extranjeras; de personas físicas o jurídicas extranjeras que no tengan residencia o domicilio en el país; de personas que hubieran sido obligadas a efectuar la contribución por sus superiores jerárquicos o empleadores; de asociaciones sindicales, patronales y profesionales. Además, cualquier contribución de personas jurídicas para las campañas electorales está prohibida.
Informes de campaña	Sin regulación	Informe previo e informe final
Sanciones	Sí, monetarias	Sí, pecuniarias y administrativas

Referencias normativas

Constitución Nacional de la República Argentina

Código Electoral Nacional (Nº 19.945)

Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral (Nº 26.571)

Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos (Nº 26.215)

Decreto Nacional 776/2015

Constitución de la Provincia de Buenos Aires

Ley Electoral de la Provincia de Buenos Aires y modificaciones (Nº 5.109)

Estatuto de los Partidos Políticos (Decreto Ley Nº 9.889/82)

Ley Nº 14.836

Decreto Provincial 332/2011

Decreto Provincial 116/2016

CSJN-Fallo 305:926, sent. Del 14/07/1983

Bibliografía

Issacharoff, S. y Karlan, P. (1999). The Hydraulics of Campaign Finance Reform, 77 TEX. L.REV. 1705, 1717–18, 1729.

Issacharoff, S., Karlan, P. y Pildes, R. (2012). Law of Democracy. Legal Structure of the Political Process, Foundation Press, University Casebook Series.

Norris, P.; Abel van Es, A; y Fennis, L. (2015). Checkbook elections. Political finance in comparative perpective, Money, Politics and Transparency, Global Integrity. Sydney.

OECD (2016). Financing Democracy: Funding of political parties and election campaigns and the risk of policy capture, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París.

Acerca de los autores

María Page es coordinadora del Programa de Instituciones Políticas de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires).

Josefina Mignone es coordinadora de proyectos del programa Instituciones Políticas de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires) y estudiante de la Maestría en Ciencia Política (Universidad Torcuato Di Tella).

Las autoras agradecen especialmente a Manuel Terrádez, Mercedes Joury, Soledad Longhi, Esteban Di Sibio, Juan Pablo Zabala y Marcos Duarte. También a quienes nos brindaron su tiempo para realizar entrevistas y participar en los distintos encuentros y talleres organizados. Entre ellos, Alejandro Tullio, Claudio Trombetta, Daniel de María Massey, Gerardo Scherlis, Guillermo Jorge, Hernán Goncalvez Figueiredo, José Torello, Jorge Landau, Mariano Genovesi, María Elena Barbagelata, Pablo Garate, Ricardo Vázquez, Rocío Giaconne, Santiago Nardelli, Sebastián Galmarini, Sebastián Schimmel, Silvia Lospennato y Virginia Fariña. Finalmente, a Samuel Issacharoff por sus valiosos aportes.

La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición de todos los miembros de CIPPEC en el tema analizado.

Las publicaciones de **CIPPEC** son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

Este documento se realizó gracias al apoyo del Consejo Federal de Inversiones

Si desea citar este documento: Page, María y Mignone, Josefina. (Diciembre de 2016). Quién, cómo y en qué: recomendaciones para desarrollar un régimen de financiamiento de la política en la provincia de Buenos Aires. *Documento de Políticas Públicas / Recomendación*. Buenos Aires: CIPPEC

Para uso online agradecemos usar el hipervínculo al documento original en la web de CIPPEC.