

ANÁLISIS COMPARATIVO SOBRE FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑAS Y PARTIDOS POLÍTICOS ARGENTINA

Christian Gruenberg

I. INTRODUCCIÓN

Para obtener un cuadro real y completo sobre estado actual del financiamiento de campañas y partidos políticos es necesario reconocer que el sistema de financiamiento político en la Argentina atraviesa por un momento de transición crítico. Este artículo fue escrito aproximadamente un año después de que la Ley 23.298 fuera derogada por la nueva Ley 25.600 y 2 meses después de que la nueva legislación fuera puesta a prueba durante las últimas elecciones presidenciales del 27 de Abril de 2003. En este sentido, las reflexiones que se desarrollarán en este artículo con relación al estado actual de las prácticas reales de los partidos políticos se ubicarán en la intersección entre un pasado conocido y un presente todavía incierto.

Siguiendo este orden, se pueden identificar en el régimen anterior las siguientes características:

- Un sistema de fiscalización ineficaz debido principalmente a la falta de especialización y de recursos económicos de la Justicia Federal con competencia electoral (Justicia Electoral) La materia electoral, por su especificidad, requiere de la especialización y de la exclusiva dedicación de quienes aplican las leyes que la regulan.
- Un bajo nivel de rendición de cuentas por parte de los partidos políticos debido, entre otras razones, a que la Ley 23.298 autorizaba al donante que hacía el aporte a obligar al partido que recibía los fondos a no revelar el origen de los mismos, debiendo el partido guardar para sí la información por tres años. Además, no existía la obligación de rendir cuentas sobre los fondos obtenidos a través de la figura de las “colectas populares”. A través del siguiente caso cubierto por los tres diarios de mayor circulación del país (Clarín, La Nación y Página 12) veremos como la combinación de estas dos prescripciones le permitía a los partidos eludir la rendición de cuentas ante la Justicia Electoral. En 1991 se produjo una discusión entre Jorge Born, un importante empresario argentino, y Eduardo Bauzá (Secretario General de la Presidencia de Menem y uno de los responsables del manejo de fondos de la campaña) sobre el aporte del Holding Bunge y Born a la campaña justicialista de 1989. Born declaró en una entrevista a un medio gráfico que el holding había aportado tres millones de pesos para la campaña de Menem y dos millones para la campaña de Angeloz (candidato por el radicalismo). Esto fue desmentido por Bauzá y por el radicalismo. Sin embargo, Bauzá reconoció haber recibido del Holding sólo 700.000 pesos. Luego de revisar los balances, la jueza electoral Dra. Servini de Cubría, encontró que los aportes que no habían sido hechos por el Estado, provenían de colectas populares. No estando registrado ninguno de los aportes mencionados y reconocidos por el empresario, al menos como tales, no hubo sanción.

- Un bajo nivel de transparencia debido a tres razones: 1) el órgano elegido para transparentar las finanzas de los partidos era Boletín Oficial, una publicación de muy limitada circulación, 2) la ausencia de reglas sobre el contenido de la documentación generaba información demasiado global y agregada y 3) la demora en la publicación del Boletín Oficial. Estas tres razones hacían que la publicidad de las finanzas partidarias fuera más formal que real.
- Amplia discrecionalidad por parte del Ministerio del Interior al estar facultado para fijar los montos del financiamiento público a través de una fórmula matemática que incluía números de votos, bancas y factores arbitrarios que hacían menos transparente la administración y asignación de los fondos públicos.
- Ausencia de límites a las donaciones, al gasto de los partidos y a la duración de las campañas.

Con relación al actual régimen podemos citar las siguientes características formales:

La Constitución de la Nación Argentina, después de la reforma del año 1994, prevé en su artículo 38 que los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático. Por ello, el Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes.

II. FINANCIAMIENTO PÚBLICO

La nueva Ley 25.600 (Art. 12) prevé para todos los partidos políticos *reconocidos* (o sea con personalidad jurídico-política) aportes públicos del Fondo Partidario Permanente (FPP) administrado por el Ministerio del Interior de la Nación para garantizar el normal funcionamiento de los partidos políticos a través de las siguientes actividades: a) desenvolvimiento institucional y capacitación y formación política; b) campañas electorales generales.

Desenvolvimiento institucional

Por desenvolvimiento institucional se entiende todo lo relacionado con la actualización, sistematización y divulgación, tanto a nivel nacional cuanto internacional, de la doctrina y principios políticos, económicos y sociales contenidos en su carta orgánica y demás documentos oficiales. También comprende lo referido a su funcionamiento político y administrativo. La distribución de los recursos se realiza en un 20% en forma igualitaria y un 80% en forma proporcional. Sólo participan en esta última distribución los partidos que hayan participado en la última elección (Art. 16 Ley 25.600). Los partidos deben destinar al menos 20 % de lo que reciben en concepto de aporte anual para desenvolvimiento institucional para el financiamiento de actividades de capacitación para la función pública, formación de dirigentes e investigación (Art. 19 Ley 25.600).

Campañas electorales generales

Financiamiento público directo

Los partidos políticos y alianzas que hayan oficializado listas de candidatos para la elección de cargos públicos electivos nacionales también reciben en el año electoral un aporte extraordinario correspondientes al aporte para la campaña electoral (Art. 21 ley 25.600). El Ministerio del Interior distribuirá los fondos asignados de la siguiente manera:

- a) treinta por ciento (30%) del monto asignado por el Presupuesto, en forma igualitaria;
- b) setenta por ciento (70%) del monto asignado por el Presupuesto, en forma proporcional a la cantidad de votos que el partido o alianza hubiera obtenido en la última elección de diputados nacionales.

Para las últimas elecciones presidenciales del 27/4/03 el Ministerio del Interior distribuyó 12.600.000 de pesos, el equivalente a un peso por la cantidad de votos obtenidos en la última elección de diputados nacionales menos la deducción del 10% para boletas y autoridades de mesa de votación. Si en aquellos comicios hubiera votado todo el padrón en forma positiva, el Ministerio del Interior debería haber repartido unos 22.5 millones de pesos. Pero como se impuso la abstención y el “voto bronca”, sólo se registraron 14 millones de sufragios positivos.

FONDOS PÚBLICOS DISTRIBUIDOS - ELECCIONES PRESIDENCIALES 2003	
TOTAL	\$ 12.600.000
30 % (PARTES IGUALES)	\$ 3.800.000
70 % (PROPORCIONAL)	\$ 8.800.000

Para los supuestos de partidos que no registren referencia electoral anterior se establecerá un régimen especial de adelantos de fondos a través de un sistema de avales políticos o contra cautelas, con la obligación de reintegrar los montos excedentes en el caso de que el caudal de votos obtenido no alcance a cubrir el monto adelantado (Artículo 23 Ley 25.600).

Para las campañas presidenciales, en caso de que haya segunda vuelta, los partidos o alianzas que participen recibirán como aporte para la campaña una suma equivalente al treinta por ciento (30%) de lo que hubiera recibido aquel de ellos que más fondos hubiera recibido como aporte público para la campaña para la primera vuelta. (Art. 30 Ley 25.600). También se prevén aportes de campaña a los partidos para elecciones legislativas nacionales (en el caso argentino se realizan cada dos años). Por el contrario, el Estado Nacional no prevé financiamiento para elecciones locales o municipales. Tampoco se prevé financiamiento especial para las elecciones internas

El aporte público para la campaña electoral se hace efectivo dentro de los 10 días hábiles siguientes a la fecha límite para la oficialización de las candidaturas (Art. 29 Ley 25.600).

Financiamiento público indirecto

Los bienes y actividades de los partidos reconocidos están exentos de todo impuesto, tasa o contribución nacional (Art. 6 Ley 25.600). El Estado debe otorgar a los partidos o alianzas que oficialicen candidaturas, espacios en los medios de radiodifusión para la transmisión de sus mensajes de campaña. El Ministerio del Interior de la Nación determina al comienzo de la campaña electoral la cantidad total y la duración de los espacios a distribuir (en forma igualitaria) (Art. 31 Ley 25.600).

El artículo 32 de la ley 25.600 dispone: "El estado otorgará a los partidos o alianzas que oficialicen candidaturas, un aporte para colaborar con los gastos de impresión de las boletas electorales. El Ministerio del Interior determinará al comienzo de la campaña electoral el total de los recursos a distribuir. Serán de aplicación las reglas previstas para la distribución del aporte para la campaña electoral". Este aporte en dinero es importante en el presupuesto electoral de todos los partidos y más aun de los partidos pequeños.

III. ACCESO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Transmisión gratuita de mensajes políticos (medios públicos o privados: TV, radio)

El Estado otorgará a los partidos o alianzas que oficialicen candidaturas, espacios en los medios de radiodifusión, para la transmisión de sus mensajes de campaña. El Ministerio del Interior determinará al comienzo de la campaña electoral la cantidad total y duración de los espacios a distribuir. La cantidad y duración de los espacios será distribuida en forma igualitaria entre los partidos y alianzas que hayan oficializado candidaturas. A tal fin se considerarán y ponderarán los horarios de las transmisiones a efectuar (Art. 31 Ley 25.600). Los espacios distribuidos por el Ministerio del Interior contemplan tanto emisoras privadas como públicas, en televisión directa, radio y televisión por cable.

Según Ley No. 22.285, Artículo 72 inciso g), los titulares de servicios de radiodifusión deben realizar transmisiones sin cargo para el tratamiento de temas de interés nacional que autorice el Comité Federal de Radiodifusiones (COMFER). Bajo la Resolución 0179/2003, el Ministerio del Interior regula la asignación de los espacios a las agrupaciones políticas que hubieren oficializado candidaturas. Bajo esta resolución, las emisoras de radiodifusión están obligadas a ceder el espacio y franjas horarias de manera gratuita.

A fin de garantizar un acceso igualitario a los medios de radiodifusión, corresponde que la Dirección Nacional Electoral, a través del Departamento de Gestión del Fondo Partidario Permanente, realice un sorteo con el fin de transparentar la asignación de dichos espacios a las agrupaciones políticas que participen en las elecciones nacionales.

IV. FINANCIAMIENTO PRIVADO: LÍMITES Y RESTRICCIONES

Límites al monto de las contribuciones

El partido y sus candidatos en conjunto, con motivo de la campaña electoral, no podrán recibir un total de recursos privados que supere el monto equivalente a la diferencia entre el tope máximo de gastos de campaña fijado por la Ley 25.600 y el monto del aporte extraordinario para campaña electoral correspondiente al partido o alianza.

Por año calendario, los partidos políticos no podrán recibir contribuciones o donaciones de:

- a) una persona jurídica, superiores al monto equivalente al uno por ciento (1 %) del total de gastos permitidos;
- b) una persona física, superiores al monto equivalente al cero punto cinco por ciento (0,5 %) del total de gastos permitidos.

Restricciones

Art. 34 (Ley 25.600).- Los partidos políticos no podrán aceptar o recibir, directa o indirectamente:

- a) contribuciones o donaciones anónimas,
- b) contribuciones o donaciones de entidades centralizadas o descentralizadas, nacionales, provinciales, interestadales, binacionales o multilaterales, municipales o de la Ciudad de Buenos Aires (CBA),
- c) contribuciones o donaciones de empresas concesionarias de servicios u obras públicas de la Nación, las provincias, los municipios o la CBA,
- d) personas físicas o jurídicas que exploten juegos de azar,
- e) contribuciones de gobiernos o entidades extranjeras,¹
- f) contribuciones o donaciones de personas que hubieran sido obligadas a efectuar la contribución por sus superiores jerárquicos o empleadores,
- g) contribuciones o donaciones de asociaciones sindicales, patronales y profesionales.

V. LÍMITES A LOS GASTOS DE CAMPAÑA

Los límites a los gastos de campaña deben ser computados teniendo en cuenta los gastos del partido, sus candidatos y cualquier otra persona en su favor en conjunto (Art. 40 ley 25.600). Las prohibiciones y límites establecidos para los partidos políticos en la ley 25.600 obligan también a los candidatos a cargos públicos electivos (Art. 37 ley 25.600).

¹ El inciso e) en la ley- prohíbe las donaciones de "gobiernos o entidades extranjeras" y no las de personas extranjeras sin domicilio en la República. Se hace la aclaración dado que, por error surgido de la errónea publicación original del Boletín Oficial, se escribió 2 veces repetidas un inciso (En el texto anterior, son idénticos los incisos d y e). El error se corrigió con una fe de erratas en el Boletín Oficial del 11 de setiembre de 2002.

A la presidencia y al parlamento:

Monto: los gastos destinados a la campaña electoral no podrán superar el monto equivalente a un (1) peso por elector habilitado a votar en la elección. Se considera que ningún distrito tiene menos de 500,000 electores. Los gastos destinados a la campaña electoral para la segunda vuelta en la elección presidencial no podrán superar en conjunto la suma equivalente a treinta centavos de peso (\$ 0,30) por elector habilitado a votar en la elección.

Hay que aclarar que esos límites se computan por categoría de cargos a elegir y por distrito electoral y que en caso de elecciones simultáneas, los límites se acumulan.

VI. REGULACIONES SOBRE RENDICION DE CUENTAS Y DIVULGACIÓN DE INFORMACIÓN

Por partidos

Rendición de cuentas

Los partidos están obligados a presentar informes detallados de los aportes recibidos indicando datos de identificación personal del donante, identificación tributaria, monto y fecha del aporte. Las donaciones anónimas están prohibidas. En el informe final detallado los partidos deben indicar los aportes públicos y privados recibidos, con indicación de origen y monto, y también los gastos incurridos. Deben indicar fecha de apertura y cierre de la cuenta bancaria abierta para la campaña poniendo a disposición de la Justicia Federal con competencia electoral la correspondiente documentación respaldatoria. Los partidos políticos, los responsables de campaña y el Ministerio del Interior deben facilitar la consulta pública de estos informes y datos a través de Internet. Los partidos políticos o alianzas deben presentar estos informes diez días antes del comicio ante la Justicia Electoral correspondiente. (Art. 45 y 50 Ley 25.600)

En la ley se prevén 3 distintos tipos de informes:

- 1) La rendición de cuentas anual ordinaria que se debe presentar 60 días después de terminado el ejercicio contable correspondiente (Art. 50 de la ley 25.600).
- 2) El informe previo sobre financiamiento de campaña que se presenta 10 días antes de la fecha fijada para la elección (Art. 54 de la ley 25.600).
- 3) El informe final sobre financiamiento de campaña que se presenta 60 días después de finalizada la elección (Art. 58 de la ley 25.600).

La Cámara Nacional Electoral es la encargada de controlar que estas disposiciones se cumplan. En ocasión de la aplicación de la ley a las elecciones presidenciales de 2003, la Cámara sancionó una serie de acordadas para intentar aplicar de forma estricta la nueva ley. Por la acordada número 101, la Cámara dispuso que el cuerpo de auditores contadores de la Cámara Nacional Electoral, integrado mediante resolución n° 1778/02 de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, ejerza sus funciones conforme la

distribución geográfica. Según la acordada 58/02 estableció, de forma muy detallada, las condiciones y plazos en los que las agrupaciones políticas deben presentar ante la justicia nacional electoral la información correspondiente. La acordada 7/02 dispuso proveer de los medios necesarios para poner en funcionamiento el cuerpo de auditores contadores previsto. Además, la Cámara Electoral estableció una serie de alianzas estratégicas con Poder Ciudadano, el Instituto Federal de México (IFE) y el Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) a fin de obtener apoyo técnico y logístico para una aplicación más eficiente de la norma. En ese sentido, la CNE recibió apoyo técnico a través de una consultoría internacional en la que participaron estas tres instituciones con el objetivo de diseñar un ‘Manual de Cuentas’ – a fin de estandarizar las rendiciones contables de los partidos políticos y los candidatos, sistematizar la información y evaluar con datos claros y rigurosos el grado de cumplimiento de la norma.

VII. ORGANOS DE CONTROL

Órganos de control externo

Cámara Nacional Electoral

La ley 19.108 (y su modificación a la ley 19.277) encomienda a la Justicia Nacional Electoral la competencia para conocer a pedido de parte o de oficio “en todas las cuestiones relacionadas con (...) el efectivo control y fiscalización patrimonial de los partidos políticos (Art. 12 inciso c). La ley 25.600 también encomienda a la Justicia Nacional Electoral el control de las condiciones de integración de los bienes y recursos de las agrupaciones políticas y su destino.

Jueces Electorales

“Los jueces electorales conocerán a pedido de parte o de oficio: 1. En primera y única instancia en los juicios sobre faltas electoral. 2. En primera instancia, y con apelación ante la Cámara Nacional Electoral, en todas las cuestiones relacionadas con: a) La aplicación de la Ley Electoral, Ley Orgánica de los Partidos Políticos y de las disposiciones complementarias y reglamentarias, en todo lo que no fuere atribuido expresamente a las juntas electorales; b) La fundación, constitución, organización, funcionamiento, caducidad y extinción de los partidos políticos de su distrito; y, en su caso, de los partidos nacionales, confederaciones, alianzas o fusiones; c) El efectivo control y fiscalización patrimonial de los partidos mediante examen y aprobación o desaprobación de los estados contables que deben presentarse de conformidad con lo dispuesto por la Ley Orgánica de los Partidos Políticos, previo dictamen fiscal; d) La organización, funcionamiento y fiscalización del registro de electores, de inhabilitados para el ejercicio de los derechos electorales, de faltas electorales, nombres, símbolos, emblemas y números de identificación de los partidos políticos y de afiliados de los mismos en el distrito pertinente; e) La elección, escrutinio y proclamación de las autoridades partidarias de su distrito.” (Artículo 44, Ley 19. 945- Código Electoral Nacional)

Órganos de control partidario

Los partidos políticos, a través del órgano que determine la carta orgánica, deberán llevar la contabilidad detallada de todo ingreso y egreso de fondos, con indicación del origen y destino de los fondos y de la fecha de la operación y del nombre y domicilio de las personas intervinientes. La documentación respaldatoria deberá conservarse durante diez (10) ejercicios.

El partido deberá nombrar un tesorero titular y uno suplente, cuyos datos de identidad y profesión deberán ser comunicados al juez federal con competencia electoral correspondiente y a la Cámara Nacional Electoral.

VIII. REGIMEN DE SANCIONES

1) Los partidos que depositaren fondos en cuentas diferentes a la cuenta única registrada ante el Juzgado Federal con competencia electoral de cada distrito y ante la Cámara Nacional Electoral serán sancionados con la pérdida del derecho a recibir contribuciones, subsidios y todo recurso de financiamiento público anual por un plazo de uno a cuatro años.

El presidente y el tesorero del partido que autorizaren la utilización de cuentas distintas de las establecidas en esta ley serán pasibles de inhabilitación de 6 meses a 10 años para el ejercicio de sus derechos de elegir y ser elegidos en las elecciones a cargos públicos nacionales y en las elecciones de los partidos políticos y para el ejercicio de cargos públicos y partidarios.

2) Durante la campaña electoral, los partidos políticos que recibieran o depositaran fondos en cuentas diferentes a la cuenta única establecida para ese período electoral serán sancionados con la pérdida del derecho a recibir contribuciones, subsidios y todo recurso de financiamiento público de las campañas electorales por una o dos elecciones. En este caso, el presidente y el tesorero del partido, así como también los responsables de la campaña electoral que autoricen el uso de cuentas diferentes serán pasibles de inhabilitación de seis meses a diez años para el ejercicio de sus derechos de elegir y ser elegido en las elecciones a cargos públicos nacionales y en las elecciones de autoridades de los partidos políticos y para el ejercicio de cargos públicos y partidarios.

3) Si el partido o alianza retirara a sus candidatos debe restituir en el término de 60 días de realizada la elección el monto recibido en concepto de aporte para la campaña. Si no lo hiciera, serán sancionados con la pérdida de derecho a recibir contribuciones, subsidios y todo recurso de financiamiento público anual por un plazo de un año a cuatro años y los fondos para financiamiento público de las campañas electorales por una o dos elecciones.

4) Si los partidos o candidatos en conjunto traspasan las prohibiciones y los límites en términos de gastos de campaña o recibieran donaciones prohibidas serán sancionados con la pérdida del derecho a recibir contribuciones, subsidios y todo recurso de financiamiento público anual por un plazo de uno a cuatro años y los fondos para financiamiento público de las campañas electorales por una a dos elecciones.

5) Si un partido político no presentase el informe detallado de ingresos por financiamiento público y privado y los gastos de campaña ante la Justicia Federal con competencia electoral tal cual prevé la ley, verán automáticamente suspendido el pago de cualquier aporte público.

6) La persona física o jurídica que efectuase y aceptase contribuciones o donaciones a los partidos políticos en violación a las prohibiciones establecidas por la ley serán sancionadas con una multa de igual monto que la contribución y hasta el décuplo de dicho monto. Las personas físicas, así como los propietarios, directores y gerentes o representantes de personas jurídicas que incurran en la conducta señalada serán pasibles de inhabilitación de seis meses a diez años para el ejercicio de sus derechos de elegir y ser elegido en las elecciones a cargos públicos nacionales y en las elecciones de autoridades de los partidos políticos y para el ejercicio de cargos públicos y partidarios.

VIII. NATURALEZA DEL FINANCIAMIENTO

El régimen de financiamiento y el sistema electoral

El Decreto 2089/92 (encargado de distribuir los fondos del Fondo Partidario Permanente) en combinación con ciertas características del sistema político producía una distorsión negativa en la equidad de la distribución de los aportes públicos que luego fue corregida por la nueva ley 25.600. Según el Decreto 2089/92 la distribución de estos aportes se hacía sobre la base de la Unidad Elector (UE); el decreto entendía por Unidad Elector a la unidad de cuenta que, expresada en pesos, resultaba del cociente de dividir la suma de dinero asignada al Fondo Partidario Permanente en la Ley del Presupuesto General de la Administración Nacional para cada año, por la suma de votos válidos emitidos, más la multiplicación de la cantidad de legisladores nacionales por 50.000.

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

Se agregaba que cada partido político recibiría en forma anual un aporte equivalente a 50.000 unidades elector por cada banca legislativa nacional que tuvieran y que además recibirían anualmente la cantidad de UE que correspondían a la cantidad de sufragios obtenidos para la categoría Diputados Nacionales en la elección inmediata anterior.

Según Delia Ferreira Rubio², el criterio que utilizaba el decreto para la distribución de los fondos se apartaba del principio establecido por la Ley de Partidos Políticos, que era el de los votos obtenidos. En sus fundamentos, el decreto argumentaba que con la fórmula de la UE se favorecía a aquellos distritos pequeños en cuanto a la cantidad de votos. El criterio se relacionaba con la realidad del sistema electoral argentino, donde se advierte una fuerte sub y sobre representación de distritos. De este modo, cuando para la determinación de las sumas que correspondían a los partidos, se introducían elementos como las bancas obtenidas, se trasladaba al financiamiento público los problemas de distorsiones en la representación que generaba el sistema electoral. Con este sistema, además, se reducía notablemente el financiamiento para los partidos políticos que no tenían representación parlamentaria.

Con todo lo dicho, hay que remarcar que la nueva ley 25.600 representa un avance con relación a la equidad y transparencia en la distribución de los aportes públicos al derogar esa disposición del decreto y asignar los fondos en función de la voluntad popular, expresada a través del voto.

Amenazas al sistema de financiamiento

Durante los últimos años no se han conocido casos de financiamiento ilícito como los que ocurrieron con Salinas de Gortari en México o Collor de Melo en Brasil. Sin embargo, gracias a la labor de los medios de comunicación se ha podido tomar conocimiento de una serie de casos que si bien no han generado la respuesta de la Justicia Federal, han tenido un fuerte impacto en la opinión pública. Tal vez el caso más notorio sea el de la vinculación del Cartel de Juárez con la campaña presidencial de Duhalde de 1999. El periodista Andrés Oppenheimer en su libro *'Ojos vendados'* (1991) da cuenta de una serie de documentos confiscados en México que demostraban, según Juan Ponce Edmonson (Jefe de la Interpol de México), que el cártel de Juárez había realizado grandes contribuciones financieras a la campaña presidencial de 1999 de Eduardo Duhalde. Los documentos revelaban un total de donaciones de más de un millón de dólares en efectivo a la campaña. La prensa argentina había seguido por mucho tiempo los rumores de que Duhalde tenía conexiones con el mundo de la droga desde su época de intendente municipal en la ciudad de Lomas de Zamora a comienzos de los años ochenta. Según el jefe de la Interpol mexicana, los documentos revelaban datos comprometedores. Entre ellos, uno era una lista de pagos hechos por Aldo Ducler (financista argentino, uno de los tres dueños de la financiera Mercado Abierto y sus subsidiarias M. A. Casa de Cambio y M. A. Bank) entre los que mencionaba 'un millón de dólares para la campaña de Ortega' (compañero de fórmula de Duhalde). Otro informe mencionaba el pago de 400 mil dólares para el vehículo de campaña de Duhalde – cifra luego reducida a 200 mil tras la protesta de los narcotraficantes mexicanos. Ponce declaró abiertamente la conexión directa a través de donaciones del cártel de Juárez con el equipo de campaña de Duhalde-Ortega. Según uno de los investigadores mexicanos, Duhalde se había enterado del ingreso de fondos del cártel mexicano y le había ordenado a Ortega que devolviera el

² Ferreira Rubio, Delia (2002) 'La nueva ley argentina de financiamiento de los partidos: mucho ruido y menos nueces que antes' en *Dinero y política. El financiamiento de los partidos en democracia*, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

dinero de inmediato. Al parecer, Ducler era la conexión con el cartel mexicano y en el equipo de Duhalde se lo recuerda como un asesor marginal de Ortega. Mientras asesores de Duhalde y él mismo sostienen que le pidió a Ortega que separara a Ducler, el propio Ortega sostuvo que Ducler no había realizado contribución alguna a su campaña.

Condiciones para el clientelismo

Si bien es muy difícil establecer una correlación entre la distribución de bienes y servicios por parte de candidatos a votantes y que ello se traslade en triunfos electorales, sin duda se trata de una vieja y extendida práctica en la Argentina.

La nueva ley 25.600 no prohíbe la compra del voto ni el clientelismo pero además, el diseño institucional para la implementación de programas de ayuda social contra la pobreza en Argentina genera condiciones favorables para el clientelismo político³.

Un estudio a nivel nacional sobre el fenómeno de la compra del voto en Argentina realizado por Gallup Argentina durante el 2000 a pedido de la Fundación Poder Ciudadano, entre otras conclusiones pudo verificar que el 47% de los entrevistados identificaron el fenómeno de la compra del voto con el Partido Peronista. Pero tal vez el dato más significativo es que un 24 % de los entrevistados dijo conocer a alguien que vendió su voto por dinero u otro ofrecimiento. Y por último, el 57% dijo que el intercambio se hizo por dinero mientras un 31 % por comida y un 11% por mercaderías o trabajo.

Cuantificación del financiamiento

El régimen anterior se caracterizó por la ausencia de datos confiables. Como ya se ha explicado anteriormente, una combinación de factores normativos y prácticos hizo que los partidos políticos no tuvieran suficientes incentivos para llevar adelante una práctica rigurosa de rendición de cuentas sobre sus gastos. En este sentido la nueva ley 25.600 abre una nueva oportunidad para llevar adelante un cambio en esta línea. Dicha ley establece de manera novedosa la obligación de los partidos políticos a rendir cuenta de sus gastos, informando también sobre el origen de sus ingresos, con diez días de anticipación a la celebración de las elecciones. Como consecuencia de esta nueva regla hoy es posible tener acceso a una cifra aproximada del costo de la última campaña

³ En 1999, cuando Fernando de la Rúa derrotó en las presidenciales a Duhalde, cuatro de cada 10 electores votaron por el justicialismo, mientras que seis de cada 10 lo hicieron por fuerzas de otros signos. En las últimas elecciones se invirtieron los porcentajes. Los tres candidatos peronistas sumaron el 60%, mientras que los no justicialistas rondaron el 40 %. Sin embargo, la realidad muestra que ahora no hay más justicialistas –de hecho hay menos adhesión en todas las fuerzas políticas- que en 1999, pero el voto se incrementa, siendo la principal causa el aumento del clientelismo. Cuando el ex-presidente De la Rúa renunció a su cargo, 140 mil argentinos vivían de subsidios estatales. Duhalde dejó su gobierno con un universo de aproximadamente 2 millones y medio de personas que reciben subsidios. Esto quiere decir que las personas que vivían de subsidios del Estado en la Argentina pasaron del 1 % al 20 % de la población económicamente activa. Pero el dato más importante a tener en cuenta es la forma de asignación y distribución de esos fondos: cuatro de cada cinco subsidios son distribuidos desde estructuras controladas por el partido justicialista³, lo que le permitió mantener su vigencia en los sectores populares, pese al incremento de la pobreza durante el gobierno de Duhalde.

presidencial tomando en cuenta los informes oficiales presentados por los partidos:
15.596.300 de pesos (5198.766 U\$S)⁴

Esta cifra global se desagrega del siguiente modo:

PARTIDO	GASTO EN PESOS
Alianza Afirmación para una República Igualitaria	\$ 279.207
Partido Socialista Auténtico	\$21.000
Confederación para que se vayan todos	\$20.000
Partido Popular de la Reconstrucción	\$281.696
Izquierda Unida	\$443.953
Alianza frente para la Victoria	\$794.830
Frente Movimiento Popular	\$ 1.701.778
Frente por la Lealtad	\$7.374.847
Recrear para el crecimiento	\$4.037.416
Partido Humanista	\$ 286.011
Partido Socialista	\$ 355.568
TOTAL APROXIMADO	\$15.596.300
COSTO PER CAPITA (en \$ pesos)*	
Electores registrados (25.480.440)	\$ 0,6
Votos efectivos (19.387.895)	\$ 0,8

- Un peso equivale a 3 dólares (U\$S) aprox.
- Fuente: Informes de los partidos políticos, previos a la elección.

Sin embargo, será necesario verificar la validez de estos informes preliminares con la auditoría final que llevará a cabo la Cámara Electoral con la asistencia técnica de la Auditoría General de la Nación. Mientras tanto, para poder valorar de manera realista y rigurosa el valor de estos datos preliminares es aconsejable tomar en cuenta las siguientes observaciones realizadas por la Justicia Electoral a los informes preliminares del 17 de abril de 2003: la Justicia Electoral dictó una resolución el 22 de abril de 2003 en la que intimó a que en el plazo de 24 horas la Unión Cívica Radical, el Partido Demócrata Cristiano, el Partido Socialista, informen los nombres del Presidente y el Tesorero. También intimó al Partido Obrero, la Alianza Movimiento Federal Recrear, el ARI, y el Frente para la Victoria, Tiempo de Cambios, Unidos o Dominados, a que en el plazo de 24 horas informen el número de cuenta bancaria para recibir aportes. También intimó a que en el mismo plazo la Unión Cívica Radical, el Partido Popular de la Reconstrucción, el Partido Demócrata Cristiano, MODIN, UCeDé, Frente por la Lealtad, Partido Humanista, a que informen detalladamente los aportes privados y gastos de ingresos y egresos indicando el origen de los fondos. Pero tal vez el caso más paradigmático resulte ser el del candidato electo, Néstor Kirchner, quien informó haber gastado, hasta diez días antes de la elección en su campaña sólo 3 pesos, el equivalente a 1 dólar norteamericano. Esto con el objeto de abrir una cuenta bancaria. Frente a este

⁴ Esta cifra surge de sumar los gastos estimados en los informes preliminares de los partidos.

hecho, el juzgado con competencia electoral de primera instancia lo intimó a precisar la información antes del día de las elecciones. Así, un día antes de las elecciones el candidato por la Alianza Frente para la Victoria presentó un nuevo informe en donde se consignaba un nuevo gasto de aproximadamente 700.000 pesos (230.000 U\$S aprox.) La justificación que acompañó el nuevo informe fue que a partir del día 17 de abril hasta el 26 del mismo mes la Alianza Frente para la Victoria había incurrido en ese nuevo gasto, motivo por el cual no había sido presentado en el primer informe.

IX. ACCESO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

La ley garantiza el libre acceso a los medios a través de una franja gratuita en medios de radiodifusión tanto público como privado. Cada partido político de distrito obtiene 120 segundos diarios de espacio en radio (la emisora y franja horaria correspondiente para cada día se establece mediante el sorteo) y 90 segundos diarios en la primera y segunda franja horaria de espacio en televisión abierta o televisión por cable (la emisora que le toca a cada partido cada día se sortea y el espacio debe remitirse en un 65% dentro del horario que corresponde a la primera franja horaria). En general esta parte de la normativa se cumple ya que los partidos tienen interés en utilizar su porción de la franja y en evitar que otros reciban más de lo asignado.

Costos

Los costos por minuto de spots en televisión, radio y publicidad en gráfica son esenciales para controlar y calcular el gasto total en las campañas electorales de los partidos y candidatos. Para las elecciones de 2003, la Fundación Poder Ciudadano hizo un relevamiento de los valores de mercado de los medios proselitistas que suelen utilizar los candidatos. La página de publicidad en gráfica costaría \$12,000 y el minuto en publicidad en TV en horario central \$20,000.

Según la acordada 2/03 de la Cámara Nacional Electoral, se dispone bajo el artículo 8vo que a fines de tomar conocimiento de los valores y prácticas del mercado, el tribunal requerirá un informe a la Auditoría General de la Nación y lo remitirá a los jueces de primera instancia. Ello sin perjuicio de solicitarlo a otros organismos públicos o privados pertinentes. Bajo el artículo 11, se dispone también que los jueces federales electorales requerirán a los medios de comunicación locales un informe detallado sobre las tarifas a aplicar a los espacios de publicidad destinados a la campaña, así como también la inmediata notificación de cualquier cambio que esos valores pudieran experimentar con posterioridad y hasta la finalización de la campaña. Del mismo modo, de resultar necesario, requerirán toda la documentación relacionada con los gastos realizados por partidos políticos o por los candidatos. Los informes tarifarios de los medios de comunicación de alcance nacional serán solicitados por la Justicia Nacional Electoral para su remisión a los magistrados de primera instancia.

Los pocos datos que existen con relación a la cuantificación de los gastos en medios es producto de un monitoreo independiente realizado por la Fundación Poder Ciudadano⁵ durante la campaña electoral de 1999. Durante la implementación de este monitoreo se firmó un acuerdo con los principales candidatos para que Poder Ciudadano tuviera acceso al presupuesto de campaña. De este modo se pudo acceder y comparar las cifras del gasto en propaganda política en medios audiovisuales, gráficos y vía pública a precio de lista con las cifras presentadas por los partidos políticos, las cuales representaban los precios negociados. La muestra cubrió los gastos de la campaña presidencial realizada entre agosto y octubre de 1999. Es sabido que esos fueron los meses más fuertes de campaña o sea donde mayor cantidad de publicidad hubo. Los resultados del monitoreo nos permitió conocer por primera vez las siguientes cifras

CANDIDATO	INFORMES DE LOS CANDIDATOS (INCLUYE DESCUENTOS)	INFORMES DE PODER CIUDADANO (SIN DESCUENTOS)
DUHALDE	\$ 26.570.626	\$ 40.398.174
DE LA RÚA	\$ 19.049.339	\$ 33.727.944
CAVALLO	\$ 4.593.120	\$ 2.424.310

*Esta medición se hizo bajo el régimen de convertibilidad, por lo tanto un peso equivalía a un dólar

Debido a la falta de información oficial sobre el gasto que realizan los partidos políticos en contratación de espacios publicitarios en los medios durante sus campañas resulta prácticamente imposible comparar los niveles de gasto entre una campaña y otra. Sin embargo, si tomamos en cuenta el gasto realizado por los partidos para la contratación de espacios publicitarios a precio de la tarifa oficial y le incorporamos el descuento promedio del mercado podremos tener una idea aproximada sobre el gasto en distintas campañas electorales.

PARTIDO POLÍTICO	ELECCIÓN 1997 (LEGISLATIVAS)	ELECCIÓN 1999 (PRESIDENCIALES)
Partido Justicialista	\$ 14.727.000	\$ 18.179.000
Alianza	\$ 2.340.000	\$ 15.177.000

Fuente: Fundación Poder Ciudadano

*Esta medición se hizo bajo el régimen de convertibilidad, por lo tanto un peso equivalía a un dólar

Si bien los datos no resultan del todo homogéneos ya que se tratan de elecciones de distinta naturaleza, creemos pertinente presentar esta información para tener una idea general sobre el ciclo de la inversión en propaganda política en distintas elecciones a través del tiempo.

Desde un punto de vista regional, si comparamos el gasto en bruto (tarifa oficial) en la contratación de espacio en medios de comunicación en 8 países de la región y lo dividimos por el número de habitante vemos que la Argentina es uno de los países de la región que más gasta en contratación de propaganda política durante los períodos

⁵ www.poderciudadano.org

electorales. Esto se puede explicar en base a tres características del régimen anterior: 1) la falta de límites a la duración de las campañas políticas, 2) la ausencia de límites al gasto de los partidos y 3) ausencia de límites para la contratación directa de espacios en medios. La nueva ley 25.610 modifica en parte este contexto del siguiente modo: 1) limitando a 60 días la campaña electoral a cargos parlamentarios y a 90 días la presidencial, 2) limitando la propaganda en TV hasta 32 días antes de la elección. Por su parte, la Ley 25.600 limita el gasto de los partidos. Se espera que bajo estas nuevas condiciones baje el gasto en propaganda política a través de los medios masivos de comunicación.

CHILE	0,014
BRASIL	0,084
VENEZUELA	0,49
PERÚ	1,1
MÉXICO	1,34
REPÚBLICA DOMINICANA	1,35
ARGENTINA	2,36
U.S.A.	2,86

Fuente: Fundación Poder Ciudadano

Costo de publicidad por votante en dólares (US\$) durante las campañas presidenciales de Chile (1999), Brasil (1998), Venezuela (1998), Perú (2001), México (2000), Rep.Dominicana (2000), Argentina (1999) y USA (2000)

Propaganda institucional de gobierno

La Ley 25.610 del 2002, que reforma el Código Electoral, marca en su artículo 64 quarter las prohibiciones sobre la publicidad de los actos de gobierno. Durante la campaña electoral, la publicidad de los actos de gobierno no podrá contener elementos que promuevan expresamente la captación del sufragio a favor de ninguno de los candidatos a cargos públicos electivos nacionales.

Además, queda prohibido durante los siete (7) días anteriores a la fecha fijada para la celebración de los comicios, la realización de actos inaugurales de obras públicas, el lanzamiento o promoción de planes, proyectos o programas de alcance colectivo, y, en general, la realización de todo acto de gobierno que pueda promover la captación del sufragio a favor de cualquiera de los candidatos a cargos públicos electivos nacionales.

La Fundación Poder Ciudadano realizó el monitoreo de la propaganda institucional de gobierno durante las elecciones presidenciales de 1999 y legislativas de 2001. Este monitoreo se realiza midiendo el gasto del gobierno en segundos en TV y minutos en radio utilizando la serie de tiempo más extensa posible (como mínimo 1 año) y desagregada mensualmente, en vista a registrar los cambios en los montos gastados durante los períodos electorales versus los no electorales. En ambos casos se pudo

verificar que el gasto subía en un 60 a 70 % tres meses antes de las elecciones y decrecía en un 90 % durante el mes inmediatamente posterior a las elecciones⁶.

Con relación a la veda electoral, la cual establece que queda prohibido publicar y difundir encuestas y sondeos preelectorales, desde cuarenta y ocho horas antes de la iniciación de los comicios y hasta el cierre de los mismos y publicar o difundir encuestas y proyecciones sobre el resultado de la elección durante la realización de los comicios y hasta tres horas después de su cierre, ésta fue sistemáticamente violada por las principales cadenas de televisión del país durante las últimas elecciones de 2003.

Como veremos más adelante, la capacidad y la autonomía política del órgano de control para establecer cualquier tipo de controles sobre este tema es muy deficiente debido a la falta de recursos tanto económicos como humanos.

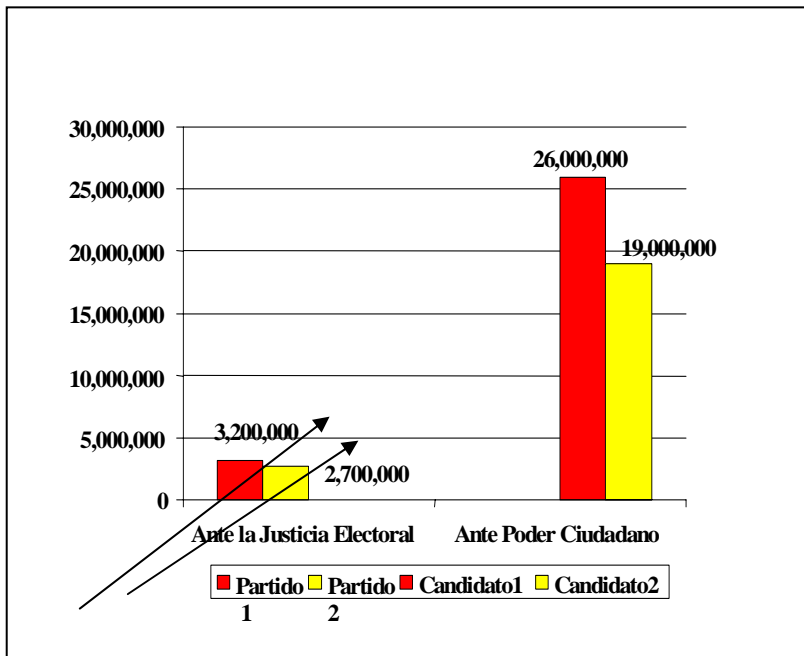
X. DIVULGACIÓN, PUBLICIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS

La combinación de controles meramente formales con un marco regulatorio defectuoso y partidos políticos con pocos incentivos para transparentar su gestión generaron las condiciones favorables para que en los últimos años el financiamiento político haya corrido por diversos canales ocultos.

Canales paralelos de financiamiento

El anterior sistema que regulaba el financiamiento de las campañas electorales en Argentina se caracterizaba, entre otros déficit, por controlar los balances de los partidos políticos sin prestar mayor atención a los candidatos. Estos mecanismos que focalizaban el control sobre los partidos políticos subestimaban el carácter personalizado de la política y la concentración de poder en la figura del candidato presidencial. Las contribuciones a las elecciones presidenciales son por lo general otorgadas directamente al candidato presidencial, pues el donante quiere asegurarse su influencia futura con el político que, de ser electo, se transformará en la figura más poderosa del Estado. Sin embargo, paradójicamente, los mecanismos de control apuntaban hacia la maquinaria partidaria.

⁶ Cabe destacar que en 1999 y 2001 no existía prohibición alguna respecto de la publicidad de los actos de gobierno. La modificación de la ley es de 2002 y se aplicó por primera vez en las elecciones de 2003.



Elecciones presidenciales de Argentina, 1999.
Fuente: Poder Ciudadano

Fuente: Monitor de Medios, Argentina

El gráfico muestra en las columnas de la izquierda el gasto de campaña que surge de los balances presentados ante la Justicia Electoral por los dos principales *partidos políticos* (Partido Justicialista y Alianza). Se trata del Partido Justicialista que informó \$ 3.200.000 en concepto de gasto de campaña y la Alianza que presentó \$ 2.700.000. En las columnas de la derecha se ve reflejado el gasto de campaña que surge de los balances presentados voluntariamente a la Fundación Poder Ciudadano⁷ por los principales *candidatos presidenciales*. En esta ocasión, Duhalde presentó aproximadamente \$ 26.000.000 y De la Rúa \$ 19.000.000. Estos datos sugieren la existencia de una doble vía de financiamiento que se llevaba a cabo a través de las fundaciones de los candidatos. Estas 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”. La utilización de estas fundaciones tiene dos objetivos muy concretos: 1) canalizar hacia la política fondos que no podrían ingresar a través de los partidos políticos, tal es el caso de los aportes de los gobiernos o entidades extranjeras y 2) lograr por vía indirecta la personalización en el manejo de los fondos para las campañas electorales.

La nueva Ley 25.600 (artículo 8) intenta evitar este fenómeno estableciendo una cuenta única por distrito en la cual deberán ingresar todos los fondos a nombre del partido o alianza y a la orden conjunta del responsable económico-financiero y del responsable político de campaña. Los órganos nacionales del partido también deberán abrir una cuenta única para la campaña electoral en el distrito de su fundación en el Banco de la Nación Argentina, a nombre del partido o alianza y a la orden conjunta del responsable económico-financiero y del responsable político de campaña. Las cuentas deberán

⁷ Los candidatos firmaron con Poder Ciudadano un pacto de transparencia por el cual se comprometieron a brindar información mensual sobre los gastos de campaña.

registrarse en el Juzgado Federal con competencia electoral de cada distrito correspondiente, en la Auditoría General de la Nación y ante la Cámara Nacional Electoral y deberán ser cerradas a los treinta (30) días de finalizada la elección.

Lo que le quitaron a la nueva ley

La Ley 25.600 establece que a los 60 días de finalizado cada ejercicio anual, los partidos deben presentar a la Justicia Electoral del distrito correspondiente el estado anual de su patrimonio y la cuenta de ingresos/egresos del ejercicio. Están obligados a presentar una lista completa de aquellos que realizaron aportes económicos durante ese período, detallando datos de identificación personal, identificación tributaria, monto y fecha del aporte. La ley en el texto sancionado por el Congreso, establecía la obligación de la publicación no sólo en el Boletín Oficial sino también en un diario de circulación nacional. Esta obligación sumada a la determinación detallada de lo que debía contener el balance, contribuía a aumentar la transparencia y el acceso a información relevante. Pero, desafortunadamente, el Presidente Duhalde vetó la obligación de difundir estos balances y ahora los balances ya ni siquiera se publicarán en el Boletín Oficial, lo cual constituye un grave retroceso. En el primer caso se derogó una norma vigente, pero en el segundo caso, se dejó sin efecto una cláusula innovadora y necesaria porque promovía y garantizaba la participación y el control ciudadano. La situación varía en épocas de campaña electoral. Respecto de los aportes de campaña, diez días antes de los comicios, cada partido deberá presentar un informe detallado de los aportes públicos y privados recibidos ante el juzgado federal con competencia electoral correspondiente (artículo 54). El informe final debe presentarse 60 días después del comicio. También por disposición del Presidente Duhalde se suprimió a través de un veto todo tipo de control judicial o de los fiscales, así como también la obligatoriedad de publicar estos balances finales de campaña. La postura adoptada por el titular del Ejecutivo le quitó a la nueva ley la posibilidad de establecer nuevos estándares de rendición de cuentas que eran necesarios para mejorar los niveles de transparencia que la opinión pública reclama.

Por el contrario, la ley realiza un aporte innovador y positivo al relacionar la entrega de fondos públicos con el cumplimiento de las obligaciones de rendición de cuentas por parte de los partidos. La ley establece que el pago de los aportes sólo se hará efectivo si el partido ha cumplido en tiempo y forma con la documentación contable correspondiente al ejercicio anterior. Creemos que esta innovación en la Ley 25.600 servirá para inducir un cambio positivo en la responsabilidad de los partidos políticos.

XI. APLICACIÓN EFECTIVA DE LA LEY

Siguiendo la definición de la Dra. Delia Ferreira Rubio⁸, a la ley 25.600 le sobran límites. La nueva ley ha establecido riguroso límites a los aportes privados y topes al gasto de los partidos. Si bien es todavía muy temprano para verificar si estos límites se han respetado o no, creemos que los jueces federales con competencia electoral de los distritos no estarán en condiciones de controlar una regulación tan estricta. Existen antecedentes que

⁸ Ferreira Rubio, Delia: ob.cit. (2002).

nos llevan a dudar de su estricta aplicación. Sabemos por experiencia que muchas de las prohibiciones a las contribuciones estimulan la creatividad contable de los partidos políticos con el objetivo de crear una serie de medidas para eludir las restricciones de esta naturaleza. El caso que presentamos a continuación ejemplifica claramente este tipo de maniobras y nos sirve como guía. En la campaña electoral para la Jefatura de la Ciudad de Buenos Aires (octubre de 2000) la nueva y recién estrenada ley de financiamiento político de la Ciudad de Buenos Aires exigía que los aportes sean de personas, no de empresas, y que ninguno de estos aportes supere los 20.000 pesos.

En este contexto regulatorio el candidato y actual jefe de la Ciudad de Buenos Aires, Aníbal Ibarra, recibió de una empresa 70.000 U\$S fraccionados de la siguiente manera: 20.000 del mismo presidente de la empresa, 20.000 del vice-presidente, otros 20.000 de uno de los directores de la empresa y finalmente 10.000 de un asistente del presidente. Estos datos surgen del informe final de la Auditoría de la Ciudad de Buenos Aires.

Este caso resulta muy ilustrativo porque en una misma maniobra se eludieron tres prohibiciones distintas: la prohibición a recibir aportes superiores a los 20.000 pesos, la prohibición a recibir dinero de empresas y la prohibición a recibir dinero de empresas contratistas del Estado, dado que la empresa en cuestión estaba a cargo del mantenimiento de las autopistas de la Ciudad de Buenos Aires y de las obras de desagüe y de control de inundaciones de la zona sur de la ciudad

Otro dato que no debemos perder de vista es el actual contexto económico. La ley estableció que los gastos destinados a la campaña electoral no podrán superar la suma equivalente a un (1) peso por elector habilitado a votar en la elección. Se considera que ningún distrito tiene menos de 500,000 electores. Los gastos destinados a la campaña electoral para la segunda vuelta en la elección presidencial no podrán superar en conjunto la suma equivalente a treinta centavos de peso (\$0,30) por elector habilitado a votar en la elección. Todas estas cifras han quedado totalmente desactualizadas después de la devaluación enero de 2002.

XII. CONCLUSIÓN

La antigua Ley 23.298 favoreció e incentivó durante la última década y media una práctica opaca y corrupta del financiamiento político. Es muy probable que esta práctica escandalosa del financiamiento político haya colaborado para llegar a los niveles de escepticismo y repudio social que existen hoy en Argentina. Esta correlación se puede verificar a través de la percepción de los ciudadanos. Según el Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia publicado en el 2003 los partidos políticos figuran para los ciudadanos argentinos como la institución más corrupta de todo el sistema político. Y para el Latinobarómetro, el nivel de confianza de los argentinos en las instituciones democráticas (promedio de 1996 al 2001) ha sido de un 22.8%. El valor más bajo es dado a los partidos con un 17.9%.

En este contexto de crisis se han llevado a cabo a partir de la reforma constitucional de 1994 desde todo el arco político varios intentos de reforma política que fracasaron a mitad de camino. Pero existe actualmente una iniciativa desde la sociedad que vale la pena mencionar y tener en cuenta. La Mesa del Diálogo surgió en diciembre del 2001 por pedido del Presidente De la Rúa a la Iglesia y al PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) a los fines de encontrar consensos para superar la crisis que avanzaba. En enero 2002 el presidente Duhalde solicitó al PNUD y a la Iglesia que continuara la Mesa de Diálogo recién formada, afirmando en el acto de asunción del cargo que su gestión de transición se iba a guiar por el cumplimiento de las propuestas y resoluciones que fuera tomando la mesa. La Mesa del Diálogo Argentino se reunió con representantes de numerosas organizaciones y del gobierno, profesionales y expertos; recogiendo los consensos alcanzados entre 2000 personas y 800 instituciones en 300 reuniones, de las que participaron 80 profesionales y expertos. De este proceso participativo surgió el siguiente documento a través del cual se propone un modelo de reforma política para superar la crisis:

“Reforma del sistema político y de representación.

El objetivo de la reforma es mejorar la calidad de la política y, como un aspecto central de la misma, las garantías de integridad, transparencia y control social. Debe incluir:

- a) el fortalecimiento de los partidos políticos en su protagonismo central y responsable;
- b) mejoras significativas en las formas de representación política, facilitando el acceso a las candidaturas, preservando los derechos de las minorías, la proporcionalidad y la equidad de género, garantizando el pluralismo a través de nuevas formas de expresión de la sociedad civil, estimulando la participación popular y el amplio debate público de las cuestiones de interés general;
- c) una reducción sustancial del "costo de la política" en todas sus dimensiones y en los tres poderes del Estado, cuidando que esta reducción no afecte la calidad de la función ni impida que las personas de menores recursos puedan dedicarse a ella;
- d) la abolición de los regímenes especiales de privilegio, la depuración del sistema de pensiones graciabiles y la aplicación del impuesto a las ganancias a las remuneraciones de los jueces;
- e) la transparencia de la gestión pública, eliminando el financiamiento paraestatal de las clientelas políticas;
- f) el cumplimiento de las leyes ya aprobadas sobre financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales;
- g) una modificación profunda del régimen de los partidos políticos, a través de una renovación paulatina de su dirigencia. Para ello, sería conveniente una depuración genuina de las afiliaciones que no responden a la realidad, y proceder a elecciones de nuevas autoridades partidarias por voto directo y con respeto de la representación de las minorías”.

El documento consigna, finalmente, con detalle y precisión, la agenda de las decisiones que los poderes públicos deberán adoptar para que las reformas propuestas se efectivicen y entren en vigor.

Es en este contexto de crisis y de propuestas de reforma que hace su aparición la ley 25.600 abriendo una nueva oportunidad para mejorar y superar el régimen anterior en temas claves vinculados a la transparencia y equidad política. Sin embargo, creemos que el principal déficit sigue siendo el control del cumplimiento de las reglas del sistema. Este control, como ya hemos visto, está asignado a la Justicia Federal con competencia electoral. Los juzgados federales con competencia electoral no cuentan con la infraestructura material y el personal especializado necesario para controlar el cumplimiento de las nuevas reglas impuestas por la ley 25.600 ya que la Justicia Electoral no es un fuero especializado ni dedicado con exclusividad a este tema. El texto original que sancionó el Congreso ponía sobre la Auditoría General de la Nación (AGN) el control del sistema de financiamiento. Diversos sectores de la sociedad y de la Justicia Electoral marcaron la inconstitucionalidad e inconveniencia de esta disposición. La AGN debe controlar al Estado y no a los partidos y, además, su integración tiene un fuerte matiz partidista (la AGN se integra por representantes de los propios partidos). Como alternativa se propuso la creación de un organismo independiente, pero desde el gobierno se alegó que no se podían gastar recursos creando un nuevo organismo. Finalmente, el ejecutivo vetó mediante el Decreto 990/2002, todo lo mencionado a la Auditoría y volvió a dejar el control en manos de la Justicia Federal con todos los inconvenientes y déficit ya explicados a lo largo de este artículo. El veto a la intervención de la AGN no fue suficiente sino que se deberían haber redactado normas que dotaran de equipamiento y asistencia técnica a la Justicia, e inclusive planificar la instrumentación de un fuero electoral tal como establece el Código Nacional Electoral.

Finalmente, mientras se aplican por primera vez estas nuevas reglas, el gobierno, los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil deberán ponerse de acuerdo en el diseño y la implementación de una reforma integral que le devuelva a la política y a las instituciones democráticas la credibilidad perdida.

Bibliografía

Ferreira D. (1997) *Financiamiento de los Partidos Políticos*, Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung / CIEDLA.

Ferreira D. (2002) “La nueva ley argentina de financiamiento de los partidos: mucho ruido y menos nueces que antes” en AAVV *Dinero y política. El financiamiento de los partidos en democracia*, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Manzetti, L. (2000) *Keeping accounts: A case study of civic initiatives and campaign finance oversight in Argentina*, Center for Institutional Reform and the Informal Sector, University of Maryland. Working Paper 248.

Moreno Ocampo, L. (1993) *En defensa propia. Cómo salir de la corrupción*, Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

Olivero, Roberto H. *El Financiamiento de los Partidos Políticos en la Argentina*. Buenos Aires, Argentina, Ediciones i4, 1994.

Oppenheimer, A. (2001) *Ojos Vendados. Estados Unidos y el negocio de la corrupción en América Latina*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana / Planeta.

Sabsay, D. (1998) “El financiamiento de los partidos políticos en Argentina” en Pilar del Castillo y Daniel Zovatto G. (Eds.) *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José de Costa Rica: IIDH/CAPEL.

Straw, C. (2002) *El financiamiento de la política en la Argentina. Cómo se financian y controlan las finanzas de los partidos políticos y las campañas electorales: propuesta de reglamentación*. Tesis de Maestría, Universidad de Bologna.

Terbeck, A. (2000) *El Financiamiento de los Partidos Políticos en la Argentina: análisis de los aportes públicos y propuestas de reforma*. Tesis de Licenciatura en Ciencia Política, Universidad de San Andrés.

Zuleta Puceiro, E. *El financiamiento de la Actividad Partidaria en un Contexto de Transformaciones Estructurales*. Mendoza, II Congreso Nacional de Ciencia Política noviembre, 1999.