

EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN LA ARGENTINA

I - Introducción	2
II – Marco Regulatorio en el que se Desenvuelve el Financiamiento de los Partidos Políticos en la Argentina	14
1.- Ley 23.298	15
2.- Decreto 2089/92	16
3.- Decreto 1682/93	19
4.- Decreto 1683/93	19
5.- Art. 38 de la Constitución Nacional (1994)	20
III – Análisis de las Subvenciones Públicas y de los Gastos Electorales de los Partidos Políticos en la Argentina	23
1.- Estimación de los Montos Públicos (Aportes por Voto)	24
1.1.- Resultados de las Elecciones Nacionales del Año 1997	25
1.2.- Aportes para Campañas Electorales	25
1.3.- Cuadro Explicativo de los aportes Estatales (por voto) a la Alianza, al Partidos Justicialista y a Acción por la República	27
2.- Gasto de los Candidatos en Avisos Publicitarios en Medios Audiovisuales, Gráficos y Vía Pública	29
3.- Estimación de los Montos Públicos (Fondo Partidario Permanente)	32
4.- Conclusiones sobre Subvenciones Públicas y Gastos Electorales	39
4.1.- Gastos Institucionales en Avisos Publicitarios en Medios Audiovisuales, Gráficos y Vía Pública	41
4.2.- Fundaciones	43
4.3.- Colectas Populares	45
5.- Ley de Lavado de Dinero	46
IV – El Financiamiento de las Campañas Electorales en los EEUU	48
1.- Comités de Acción Política (Pac´s)	51
2.- Dinero Blando “soft money”	52
3.- Los Gastos Electorales y sus Contribuyentes en los EEUU	53
V – Ley 268 de Regulación y Financiamiento de las Campañas Electorales en la Ciudad de Buenos Aires	63
VI – Conclusiones	67
1.- Objetivos	71
2.- Propuestas	72
Anexo I	73
Bibliografía	76

El Financiamiento de los Partidos Políticos en la Argentina

I- Introducción

En este trabajo se estudia la problemática del financiamiento de los partidos políticos en la Argentina a través del análisis de la campaña electoral del año 1999. En esta elección, además de renovarse gran parte de las bancas legislativas, también se pusieron en juego los cargos de presidente y vicepresidente de la Nación, revistiendo la campaña electoral de ese año gran importancia, lo que permite tomarla como base para estimar a través de un monitoreo, los gastos que los partidos y candidatos realizaron y también los ingresos públicos con los que estos se financiaron.

Antes de seguir adelante es preciso señalar que a pesar de las profundas críticas a las que están sujetos los partidos, “... estos permanecen como instituciones cruciales en la demarcación del contorno de la democracia política”¹. Siguen siendo cruciales porque “... todavía continúan dominando la política electoral. Además, [...] en gran parte de Latinoamérica, las conexiones políticas son necesarias para ganar acceso a privilegios y favores estatales. Aunque los partidos generalmente no controlen directamente los recursos y privilegios estatales, estos son escalones para llegar al poder. Dado que los partidos controlan el acceso a las posiciones para realizar políticas, la manera en que funcionen es la clave para lograr afectar el desempeño y la viabilidad de la democracia latinoamericana”².

Los momentos electorales son aquellos en que más uso hacen los partidos de todas sus herramientas y maquinarias políticas para conseguir recursos que les permitan hacer llegar sus ideas y sus promesas a la ciudadanía. Es esa “industria” política la que hoy está en cuestión, no sólo en nuestro país sino en muchos otros. El caso de la Unión Demócrata Cristiana (CDU) en Alemania, en la que el ex-canciller, Helmut Kohl se vio obligado a dimitir al mantener su palabra de honor de no revelar los aportes que había hecho para su partido un traficante de armas, es una gran advertencia para aquellos partidos políticos que se desenvuelven de forma similar. “ El pecado de Kohl fue haber aceptado contribuciones

¹ Mainwaring, Scott y Scully, Timothy R.: Building Democratic Institutions, Party Systems in Latin America. Stanford, California, Stanford University Press, 1995, pp. 474.

² *Ibidem*; pp. 2-4.

para las arcas de su partido, no para sus propios bolsillos”³. Por lo tanto, al haber admitido que utilizó cuentas bancarias secretas para financiar a su partido, y haberse negado a nombrar a los contribuyentes de esas cuentas, Kohl tuvo que renunciar a la presidencia honoraria de su partido. Por otra parte, este acto le valió el calificativo de “Don Kohleone” por parte de los medios, trazando paralelos con la corrupción ligada a la mafia que hizo colapsar a la Democracia Cristiana italiana en 1990. Ese aporte de recursos “non sanctos” que se produjo hacia las arcas de la CDU, también ocasionó el suicidio de personas que estuvieron ligadas con los aspectos financieros de ese partido, además de una gran incertidumbre con respecto al futuro de la CDU, que parecía inquebrantable.

Pero el objetivo de este trabajo no es la enumeración e interpretación de casos de corrupción que se dieron en torno a este tema. Esa es una línea de análisis diferente⁴. Aquí se analizan los partidos políticos en tanto organizaciones, con especial referencia al problema de su financiamiento.

Por lo tanto, se entiende a los partidos políticos como organizaciones complejas que intentan agrupar, procesar y expresar intereses y que están envueltos en tres tipos de actividades principales. Estas son las siguientes:

- 1) *Para prepararse y apoyar las campañas electorales.* Mientras que algunas de estas actividades son conducidas solamente en épocas electorales, otras, como la búsqueda de fondos o el mantenimiento y fomento de las relaciones públicas, pueden involucrar un esfuerzo constante. El partido no es el único que participa en esta actividad. Existen aquellos legisladores que buscan fondos para su propia campaña y algunas relaciones públicas se realizan mediante los líderes partidarios con firmas comerciales que se especializan en esos asuntos.
- 2) *Para sostener a la organización partidaria, sus miembros y generar nuevos recursos.* Una vez que un partido se establece tiene que dedicar algunos recursos

³ The Economist: Is Europe Corrupt? 29 de enero de 2000.

⁴ Un buen análisis de los diferentes tipos de corrupción que se dan en la clase política son abarcados en el texto de Klaus von Beyme, en el que se destacan los ciclos de intensificación de la corrupción. Abarcando dentro de estos ciclos la búsqueda de fondos para realizar campañas electorales. Von Beyme, Klaus: La Clase Política en el Estado de Partidos. Madrid, Alianza Editorial, 1995. También ver el siguiente texto: Heidenheimer, Arnold J.; Johnston, Michael y Levine, Victor T.: Political Corruption. New Brunswick, New Jersey, Transaction Publishers, 1990.

para mantenerse. Se deben pagar los gastos necesarios para la capacitación de sus miembros, se deben buscar nuevos métodos financieros para sostenerse, etc.

- 3) *Para proyectar nuevas políticas públicas y estrategias para los representantes partidarios electos en cargos públicos.* Se debería esperar que los partidos destinen recursos para preparar a los líderes para gobernar, para que de esta manera ellos comprendan cuáles son las estrategias y políticas públicas que requieren ser tratadas o tener en cuenta en el momento apropiado⁵.

Tomando en cuenta lo anterior, Alan Ware propone una definición de partidos políticos: “ *Un partido político es una institución que a) busca influencia en un Estado, generalmente mediante el intento de ocupar posiciones gubernamentales, y b) al mismo tiempo intenta agregar y representar la pluralidad de intereses que están inmersos en la sociedad*”⁶. Este autor focaliza su atención en la centralidad del estado como el objeto de la actividad partidaria, reconoce que para muchos partidos, pero no todos, estar en el gobierno es una manera importante de influenciar; es aplicable a partidos que operan en regímenes diferentes de las democracias liberales; hace posible distinguir a los partidos de los grupos de presión, mientras reconoce que en ciertos casos particulares la delimitación no es muy clara; e intenta contradecir la noción errónea de que los partidos están unidos por ciertos principios u opiniones comunes.

Lo que se destaca del análisis anterior, es que los partidos necesitan recursos para llevar a cabo sus actividades. La exhaustiva búsqueda de estos fondos es una tarea compleja, ya que ni los partidos ni los candidatos, tienen una noción exacta de lo que deben recaudar para llevar a cabo sus objetivos. Por lo tanto, su financiamiento se desenvuelve dentro de una zona de incertidumbre. Este concepto fue incorporado por Panebianco para explicar el funcionamiento de las organizaciones⁷. Las seis zonas de incertidumbre mencionadas por Panebianco son:

1. **La competencia o el conocimiento especializado;** en el sentido de la competencia o experiencia en el manejo de las relaciones político-organizativas,

⁵ Ware, Alan: Political Parties and Party Systems. Oxford, Oxford University Press, 1996, p. 111.

⁶ Ibidem; p. 5.

⁷ Panebianco, Angelo: Modelos de partido. Madrid, Alianza, 1990, p. 83-89

tanto internas como externas. Es el primer recurso que cualquier líder conocido en un congreso del partido o cualquier funcionario encargado de presidir una asamblea local, pueden manejar para condicionar en beneficio propio las negociaciones con su público.

2. **La gestión de las relaciones con el entorno**, en el cual las organizaciones tienen casi siempre frente a sí un mundo exterior sobre el que ejercen un control limitado y del que pueden surgir retos devastadores. De tal manera que controlar las relaciones con el entorno significa por tanto controlar una decisiva fuente de incertidumbre para la organización.
3. **Las comunicaciones internas** se encuentran en una decisiva fuente de incertidumbre, ya que una organización es un sistema de comunicaciones. De tal modo que sólo funciona en la medida en que existan canales a través de los cuales circulen las informaciones. Por lo tanto, quien tiene la capacidad para distribuir, manipular, retrasar o suprimir la información controla un área fundamental de incertidumbre y tiene en sus manos un recurso decisivo en las relaciones de poder.
4. **Las reglas formales**, significan fijar el campo de juego, elegir el terreno en el que se desarrollarán los conflictos, las negociaciones o los juegos de poder con los otros actores organizativos. En todas las organizaciones son numerosas las reglas que, de mutuo acuerdo, han dejado de ser observadas, según un principio definido como la institucionalización de la desviación de la norma escrita. Ello permite amplísimos márgenes de discrecionalidad: una desviación de la norma que hoy es tácitamente tolerada, puede no serlo mañana. Este razonamiento explica también por qué los estatutos de un partido no describen su organización, del mismo modo que una constitución no describe la fisonomía efectiva de un sistema político.
5. **El reclutamiento** también se desenvuelve en una zona de incertidumbre, en la que quienes deciden sobre quien puede o no entrar a formar parte de la organización, sobre quien va a ascender y quien no, son actores fundamentales del poder organizativo.

6. La financiación de la organización. Panebianco sostiene que el dinero es indispensable para la vida y el funcionamiento de una organización. Este puede llegar de muchas maneras. Por un lado, el de una fuente única de financiación externa y, por otro, la existencia de un gran número de contribuciones de pequeña cuantía individual (las cuotas de los afiliados, las campañas de autofinanciación, etc.). En la mayor parte de los casos los partidos se ubican en una posición intermedia entre los dos extremos, lo que proporciona a menudo a las fuentes externas más importantes (grupos de presión, sindicatos, etc.), pero también a los encargados de la recaudación del dinero, un cierto grado de control sobre la organización. Esto significa que dentro de esta zona de incertidumbre se produce un tironeo constante entre los actores internos y externos de un partido, en el que se intenta garantizar recursos, procurando no ser cooptados por esas interferencias extra-políticas.

Esa tensión que se produce entre aquellos agentes internos (buscadores de recursos) y externos (donantes) de los partidos políticos, se fue agravando a medida que se “encarecía” la actividad partidaria. Según Manin, a fines del siglo XVIII, el representante tenía relaciones directas con sus electores: era elegido por gente que él trataba habitualmente⁸. Por lo tanto, para el elector el representante era su trustee, su hombre de confianza. Luego, cuando comienza a surgir la democracia de partidos, esto es, cuando se pasa de partidos de notables a partidos de masas, la ampliación del cuerpo electoral que sigue a la ampliación del derecho al sufragio impide una relación personal entre el elegido y sus electores. Los electores comienzan a votar por alguien que lleve los colores del partido. La orientación del voto se transmite por generaciones a través de la socialización familiar o local: los hijos votan como sus padres. Por lo tanto la elección no es más la elección de una persona de confianza; la estabilidad de los comportamientos electorales resulta en gran medida de que la orientación del voto está determinada por la posición social y económica de los individuos o de sus padres⁹. O sea que la confianza ya no es más otorgada por las medidas propuestas, sino por un sentimiento de pertenencia y de identificación. Es más, la existencia de una prensa partidaria reviste una importancia muy particular: los ciudadanos

⁸ Manin, Bernard: Metamorphoses de la Représentation. Buenos Aires, Mimeo, Versión Preliminar, p. 12.

mejor informados, los que difunden sus opiniones en torno de sí, se informan leyendo la prensa del partido en el cual se reconocen. Su fuente de información está políticamente orientada y ellos están poco expuestos a opiniones contradictorias. Esto contribuye a reforzar la estabilidad de las opiniones¹⁰. Luego, Manin señala que las democracias liberales occidentales se fueron transformando hacia una democracia de lo público, lo que termina ocasionando un “encarecimiento” a la hora de hacer política. Sostiene que en la democracia de lo público los resultados del voto pueden variar significativamente de una elección a otra, aún cuando las características sociales, económicas y culturales de los electores permanezcan casi idénticas durante el período considerado. Los electores votan cada vez más por una persona y no por un partido o por un programa. Se crea así la idea de una crisis de representación¹¹. Al proponerse como gobernantes, los hombres políticos saben que deberán hacer frente a lo imprevisible; por lo tanto no tienen interés en atarse las manos comprometiéndose por adelantado en un programa preciso. La radio y la televisión, que tienden a convertirse en los principales medios de comunicación, le confieren una cualidad directa y sensible a la percepción de los candidatos y de los elegidos por los electores. El candidato puede comenzar a hacerse conocer sin depender de la mediación de organizaciones militantes¹². Por lo tanto, Manin sostiene que: “ el electorado aparece aquí ante todo como un público que reacciona a los términos que le son expuestos y propuestos en la escena pública. (Es por ello que se ha denominado aquí democracia de lo público a esta forma de representación)”¹³.

Además, señala que razones económicas y técnicas han colaborado en la declinación de la prensa partidaria y de la prensa de opinión. En general los partidos políticos ya no poseen diarios propios de gran tirada. Por otra parte, la radio y la televisión se han constituido sobre una base no partidaria y el resultado es que los individuos forman sus propias opiniones políticas bebiendo de las mismas fuentes de información, cualquiera sea

⁹ Ibidem; p. 14-15.

¹⁰ Ibidem; p. 18.

¹¹ Ibidem; p. 21. En el sentido de que ya no se sabe si un partido político o un legislador representa a un sector social, a una corporación, etc.

¹² Ibidem; p. 22.

¹³ Ibidem; p. 25.

¹⁴ Ibidem; p. 29.

el partido político al cual se sientan próximos. Y termina diciendo: “ que la percepción de los objetos públicos tiende hoy a homogeneizarse y a volverse independiente de las preferencias partidarias”¹⁴. Consecuentemente, esa alza en los costos de la actividad política está generando mayores interferencias extra-políticas dentro de los partidos, que las deseadas. El problema es que cuando los agentes externos cooptan a los internos, el descrédito de los partidos aumenta y su existencia se puede poner en peligro, como ocurrió en Italia con la Democracia Cristiana en 1993, y cómo se teme que suceda en Alemania luego del escándalo en torno a la figura de Helmut Kohl.

Por lo tanto, es importante analizar las fuentes de financiamiento a las que recurren los partidos políticos, ya que permite evaluar la relevancia que tienen los actores externos para sostener la actividad partidaria. Según Alan Ware, una de estas fuentes es la que viene directamente por las **cuotas** que pagan los miembros de un partido político. Estos van a ver incrementado sus recursos financieros a medida que crezca el número de sus afiliados. Aunque para los partidos estas cuotas de afiliados tienen una gran limitación; a medida que el costo de hacer elecciones se va incrementando, por los avances que se han dado en el marketing político y al dirimirse gran parte de las cuestiones en la escena pública, se torna casi imposible unir este incremento con un alza de afiliados.

Una segunda fuente de financiación es la que se deriva de **una proporción de los salarios o dietas** que ceden aquellos miembros del partido que ocupan cargos públicos. Esta segunda fuente se fusiona con una tercera, que es la relacionada con los candidatos. Los candidatos pueden ser requeridos por su partido para que no sólo recauden dinero para su propia campaña sino para que también contribuyan al fondo general de campaña partidaria.

También se podría hablar de aquellos partidos que pertenecen a una persona. Claramente, las personas de elevados recursos pueden estar preparadas para tener su propio partido, pero hay razones por las cuales esto no es muy común que suceda en las democracias liberales. Se le puede tornar difícil al dueño convencer a los activistas y a los votantes de que su partido no es sólo un vehículo para sus intereses o ambiciones personales. Es interesante el caso de Silvio Berlusconi, que fundó su propio partido, Forza

Italia, en la época que colapsó la Democracia Cristiana en 1993. Mediante una alianza electoral con la Liga del Norte y la Alianza Nacional Neofascista, Berlusconi se convirtió en Primer Ministro. Este ejemplo ilustra la importancia de los factores culturales, ya que en el sur de Europa como en América Latina, la aceptación que tiene el electorado de los valores del líder tornan más fácil que surjan los **partidos “con dueños”**¹⁵.

Otra manera en que los partidos pueden obtener recursos es haciendo inversiones. La principal desventaja de esto es que los partidos políticos no son empresas. Es muy improbable que estos quieran diversificar sus **actividades comerciales**, y en algunos países pueden encontrar barreras legales, ya que si ese partido llegara a ser gobierno podría favorecer intereses relativos a sus inversiones.

Por otro lado, se encuentran los **grupos de interés**. Son unas de las principales fuentes de ingresos de los partidos que tienen el potencial de expandirse a medida que los costos de campañas se incrementan. Según Ware, “ se podría decir que el reemplazo de las firmas familiares por unidades económicas más amplias ha alzado las apuestas y las oportunidades de los emprendimientos comerciales para buscar influencia política”¹⁶. Por lo tanto, se puede afirmar que se encuentran grupos de interés que no sólo aportan a un partido político o a un candidato, sino que tienen la capacidad y que por lo general la realizan, de hacer donaciones a todos los partidos políticos y candidatos que componen el espectro electoral de un país, logrando ser influenciadores y financiadores de primer orden.

La última fuente de financiamiento es el **Estado**. Esto constituye una revolución para la financiación de los partidos, una revolución que viene ocurriendo desde 1950. A comienzos de los 50⁷ las democracias liberales comenzaron a sufrir tres tipos de presiones que las obligaba a adoptar algún tipo de financiación pública. En primer lugar, aunque no se daba en todos los partidos, se comenzaba a notar una disminución efectiva en sus formas tradicionales de financiación, la más importante de ellas es la relacionada con las cuotas de los miembros. En segundo lugar, la incorporación de nuevas tecnologías en la maquinaria electoral, elevó drásticamente los costos de las campañas electorales. Finalmente, ante el casi colapso de la democracia en el período de entreguerras, y en el apogeo de la guerra fría,

¹⁵ En inglés serían los ‘patron parties’.

¹⁶ Ware, Alan: Political Parties and Party Systems. Oxford, Oxford University Press, 1996, p. 298-299.

se comenzó a creer que los partidos necesitaban ser protegidos de fuerzas que los pudieran destruir. La corrupción era una de estas fuerzas. Era ampliamente aceptado que el crecimiento en las contribuciones de los grupos de interés a los partidos podrían transformar el sistema electoral competitivo en una maquinaria plagada de corrupción. Una interacción entre estos tres factores fueron los que ocasionaron que los partidos adopten una forma de financiación pública¹⁷. Es interesante resaltar los argumentos que incorpora Daniel Zovatto frente a los factores que influyeron en la adopción de una subvención pública en los países latinoamericanos. Según él, estas medidas fueron de índole diversa: i) para aliviar la carga financiera de los partidos y al mismo tiempo fortalecer la independencia de estos de cara a fuertes grupos económicos; ii) para crear condiciones de mayor equidad en la competencia electoral entre los diversos actores políticos; y iii) para disminuir, hasta donde ello fuera posible, las efectos tanto del financiamiento ilegal, como del narcofinanciamiento y de la corrupción política¹⁸.

Al estudiar el financiamiento de los partidos políticos en la Argentina, surge la pregunta en torno a cómo se financiaban estos antes de que se “encareciera” la actividad partidaria. Una respuesta se puede encontrar en el libro de Carlos Malamud Rikles. Este autor sostiene que en los albores del siglo XX las campañas electorales eran casi nulas; ya que las elecciones estaban arregladas de antemano¹⁹. Agrega que a medida que las elecciones se tornaban más competitivas, por la sanción de la ley Saenz Peña, los partidos comienzan a desarrollar en sus comités el juego de la taba para reunir adeptos, acercarse a los sectores populares y también para poder sufragar las campañas electorales, haciendo caso omiso acerca de que el juego estaba prohibido en los comités políticos²⁰. Aunque destaca que a pesar del juego muchos de estos gastos electorales eran financiados por los

¹⁷ Ibidem; p. 299-303.

¹⁸ Zovatto, Daniel: La financiación política y su impacto en la ética de la administración pública en América Latina. www.clad.org.ve/0030403.html.

¹⁹ Rikles, Carlos Malamud: Partidos Políticos y Elecciones en la Argentina: la liga del Sur (1908-1916). Madrid, UNED, 1997, p. 193.

²⁰ Ibidem; p. 269.

mismos candidatos, que por lo general eran grandes terratenientes, abogados, médicos, etc; que poseían una importante fortuna personal e influencia en los medios de difusión.

Actualmente, los partidos políticos en la Argentina carecen de una prensa partidaria, y al dirimirse gran parte de las cuestiones políticas en un ámbito público, como puede ser la televisión, la radio, los diarios, etc. ellos deben hacer grandes inversiones monetarias para captar la atención de esos medios de difusión que antes eran, por lo general, propios y más económicos. En definitiva la necesidad de financiamiento es una cuestión que adquiere cada vez más importancia.

El estudio del financiamiento de los partidos políticos en la Argentina se realiza tomando en cuenta el marco regulatorio en el cual se desenvuelven. Este consiste en la ley 23.298 sancionada y promulgada en 1985 que establece sus bases normativas y en el decreto 2089/92 que explica la forma en que se distribuyen los fondos permanentes que se entregan cada año a los partidos políticos para que puedan hacer frente a sus gastos institucionales y administrativos. Estos fondos reciben el nombre de Fondo Partidario Permanente y se distribuyen a los partidos políticos sobre la base de la aplicación de una fórmula, que determina la Unidad Elector. También se describen otros decretos que determinan un aporte para que los partidos puedan realizar convenciones o congresos y para que puedan imprimir sus boletas electorales. Hay que aclarar que todos estos fondos son solventados por el Estado y repartidos por el Ministerio del Interior, junto a los ´aportes por voto` que se realizan para que estos puedan cubrir los gastos que competen a sus campañas electorales.

Consecuentemente, se discuten los efectos que produjo la incorporación de los partidos políticos en la reformada Constitución Nacional. A estos se les da jerarquía constitucional y se les garantiza un fondo permanente de recursos por parte del Estado, a pesar de un clima de opinión desfavorable en cuanto a su funcionamiento. En principio, se puede concluir que lo que hicieron los constituyentes en 1994 fue reubicar centralmente a los partidos políticos dentro de la lógica democrática y también intentar transparentar el manejo de sus finanzas. Finalizada la descripción de este marco normativo, se realizará una investigación para determinar los montos que percibieron los partidos políticos por parte del Estado en 1999 y se compararán esos aportes con los gastos aproximados que realizaron

para hacer frente a la campaña electoral de ese año. Las diferencias que surjan son las provenientes de otros tipos de aportes, sean privados, públicos encubiertos, ilegales, etc. También se introducen los mecanismos que utilizan los partidos para mantener el origen de esos fondos en el anonimato, siendo las fundaciones y las colectas populares el principal dispositivo que utilizan para mantener el anonimato con respecto a la procedencia de esos aportes.

Asimismo, se describe sintéticamente el debate que se produjo en torno al proyecto de ley de lavado de dinero. Las reticencias de los senadores por incorporar a los partidos políticos dentro de esta ley genera sospechas con respecto a la voluntad política que debería existir para transparentar el financiamiento de los partidos.

Del mismo modo, se estudia el financiamiento de las campañas electorales en los EEUU, para demostrar que la Argentina no es el único país que hace uso de subterfugios legales para tratar de impedir la revelación del manejo que hacen de sus finanzas. Sin embargo, en los EEUU se tiene una noción mucho más clara de quienes son los principales financiadores de los candidatos y de los partidos, que la que se tiene aquí. Esto se demuestra con una serie de datos de las elecciones preliminares o primarias presidenciales, relevados por una organización estadounidense llamada Centro por una Democracia Responsable²¹.

Finalmente, se presentan las discusiones que se están dando en torno a la ley que regula el financiamiento de las campañas electorales en la Ciudad de Buenos Aires. Esta ley que será tomada como precedente si se realiza una reforma del financiamiento de los partidos políticos en el ámbito nacional, incorporó una serie de regulaciones que jamás existieron en ninguna parte de la Argentina. Lo que se destaca como innovador es el límite a los gastos electorales, aunque los problemas interpretativos que hay actualmente con este artículo pueden llegar a alterar y por lo tanto sentar un mal antecedente, en materia de financiación.

A modo de conclusión se analizan algunas de las reflexiones que surgieron en torno a esta investigación, destacándose como primordial que no hay lógica democrática

²¹ Center for Responsive Politics es una organización no partidaria y sin fines de lucro; que realiza investigaciones en torno al rol del dinero en la política federal. Esta organización se encuentra financiada por donaciones de fundaciones. Ver más datos en www.opensecrets.org

sostenible sin partidos políticos. Por lo tanto, su correcto funcionamiento incentiva y afianza la consolidación de una democracia. Consecuentemente, los principales desafíos y objetivos para lograr un financiamiento transparente de los partidos políticos, son abarcados por una serie de propuestas, que recogen e intentan solucionar la problemática que este estudio evidencia.

II- Marco Regulatorio en el que se Desenvuelve el Financiamiento de los Partidos Políticos en Argentina

En 1925 la Argentina comienza a tener sus primeros proyectos de ley para regular, entre otras cosas, el financiamiento de los partidos políticos. El diputado capitalino por la Unión Cívica Radical, Antonio Amuchástegui, fue el primero en reconocer a los partidos políticos como entidades de derecho público, aunque en su proyecto sólo prevé los aportes privados, careciendo de una modalidad de financiamiento público.

Luego, en 1927, el presidente Alvear envía un proyecto al Parlamento en el que caracteriza a los partidos políticos como elementos insustituibles, cuya función esencial es la de transformar las voluntades individuales en voluntades colectivas. Presenta la preocupación por evitar la corrupción a que puede dar lugar su funcionamiento y manifiesta que se trata de reglar la vida de los partidos, sin establecer por ello impedimentos innecesarios. Esto demuestra que a comienzos de siglo ya se comenzaba a discutir los posibles efectos del problema del financiamiento sobre los partidos políticos

A comienzos del año 1931 aparece el primer decreto sobre constitución de partidos políticos; firmado por el entonces presidente de facto José E. Uriburu. Luego, en 1945, otro decreto presenta un estatuto orgánico de los partidos políticos; en el que se detallan cuestiones que no estaban todavía reguladas. En 1957, el decreto-ley 5573 introduce la subvención pública a los partidos políticos. Se les asignan franquicias postales y telegráficas. Finalmente, en 1964, con la ley 16.652, se verifica un gran avance en lo concerniente a su financiación, ya que con esta ley se cristalizan los proyectos y decretos más importantes que se habían diseñado en relación con este tema. Entre 1965 y 1982 los nuevos proyectos y decretos que aparecen tienen el objetivo común de ampliar los aportes públicos a los partidos políticos²².

²² Para una buena cronología de leyes, decretos y proyectos. Olivero, Roberto H.: El Financiamiento de los Partidos Políticos en la Argentina. Buenos Aires, Argentina, Ediciones i4, 1994, p. 59-137.

Con el restablecimiento de la democracia en 1983, se sanciona una nueva ley orgánica de partidos políticos, la N° 22.267. Luego de una serie de proyectos y decretos que hacían hincapié por una modificación de esta ley, se sanciona la ley 23.298. Esta ley orgánica de partidos políticos es la que está actualmente vigente.

Junto con otros decretos reglamentarios de esta ley, los partidos políticos fueron consiguiendo, sobre la marcha, que se les incrementasen los aportes públicos que percibían. Hoy en día, estos dependen del Estado para existir, ya que reciben un aporte en épocas de campaña electoral y otro para cubrir sus actividades ordinarias.

1- Ley 23.298

Esta ley, sancionada en 1985, posee varios artículos que atañen a las finanzas de los partidos. Los aspectos más relevantes para los objetivos de la presente investigación son los siguientes:

Los partidos no podrán aceptar o recibir directa o indirectamente:

- Contribuciones o donaciones anónimas, salvo las colectas populares. Los donantes podrán imponer cargo de que sus nombres no se divulguen, pero los partidos deberán conservar la documentación que acredite fehacientemente el origen de la donación por tres años;
- Contribuciones o donaciones de entidades autárquicas o descentralizadas, nacionales o provinciales, o de empresas concesionarias de servicios u obras públicas de la Nación, provincias, municipalidades o entidades autárquicas o descentralizadas o de empresas que exploten juegos de azar, o de gobiernos o entidades extranjeras.
- Contribuciones o donaciones de asociaciones sindicales, patronales o profesionales;
- Contribuciones o donaciones de personas que se encontraren en situación de subordinación administrativa o relación de dependencia, cuando hubieran sido impuestas obligatoriamente por sus superiores jerárquicos o empleadores.

Con respecto a las sanciones a aplicar a los partidos que contravinieren las prohibiciones establecidas, estas incluyen multas equivalentes al doble del monto de la donación o contribución ilícitamente aceptada.

También se exhorta a los partidos a depositar sus fondos, a nombre del partido, en bancos oficiales nacionales, provinciales o municipales.

Por medio de esta ley se crea el Fondo Partidario Permanente, con la finalidad de proveer a los partidos reconocidos los medios económicos que contribuyan a facilitarles el cumplimiento de sus funciones institucionales. La ley de Presupuesto General de la Administración Nacional determinará, con carácter de permanente, la afectación de los recursos necesarios bajo el rubro Fondo Partidario Permanente.

Señala que el Poder Ejecutivo Nacional establecerá las franquicias que, en carácter permanente o transitorio, se acordarán a los partidos reconocidos.

También ordena que al tiempo de iniciarse una campaña para elecciones nacionales, los partidos reconocidos percibirán una suma por cada voto obtenido en la última elección. Del monto que corresponda se distribuirá directamente el 80% a los organismos partidarios de distrito y el 20% restante a los nacionales²³.

Finalmente, con respecto al control patrimonial que se debe hacer de los partidos políticos, señala que estos deberán llevar y conservar contabilidad detallada de todo ingreso de fondos o bienes, con indicación de la fecha, de los nombres y domicilio de las personas que los hubieren ingresado o recibido, durante tres ejercicios con todos sus comprobantes.

En el año 1992 se introduce el concepto de Unidad Elector y una reforma al régimen de distribución del Fondo Partidario Permanente. Esta nueva modalidad se encuentra tipificada en el decreto 2089/92.

2- Decreto 2089/92

Este decreto señala que el Fondo Partidario Permanente (FPP) se acreditará con el ingreso de:

²³ Para los supuestos de alianzas, escisiones y/o partidos nuevos, que no registrasen preferencia electoral anterior, se faculta al Poder Ejecutivo Nacional para que fije un adelanto con un sistema de avales políticos y/o contracautelas económicas. Generalmente, en el caso de los partidos nuevos, por una serie de decretos posteriores estas sumas se determinan sobre la base del número mínimo de adhesiones requeridas para el reconocimiento de la personería jurídico político. Y en el caso de que los partidos beneficiarios hubieran concurrido a elecciones conformando una alianza, el aporte generalmente se establece en función de los votos

- Las contribuciones que prevea la ley de Presupuesto General de la Administración Nacional.
- Las multas a que fueren sujetos los partidos políticos.
- El producto de las liquidaciones de los bienes que pertenecieren a los partidos políticos extinguidos.
- Los legados y donaciones que se efectúen con ese destino al Estado Nacional.
- Los reintegros que efectúen los partidos políticos, confederaciones y alianzas.

Esta cuenta especial es administrada por el Ministerio del Interior y los aportes y franquicias destinados por este fondo, son otorgados anualmente a los partidos políticos reconocidos para que estos puedan cubrir sus gastos institucionales, parte de los cuales deben dedicarse a financiar el funcionamiento de centros de investigación, de capacitación y de formación política. Los partidos también tienen la opción de solicitarle al Ministerio del Interior que, en lugar de entregarles los fondos en efectivo, se los acredite en las cuentas corrientes que tengan con empresas prestatarias de servicios telefónicos, de transporte, etc.

Este decreto también prevé la posibilidad de entregar franquicias especiales en canales de televisión y espacios de radio a los partidos políticos que se presenten a elecciones, para difundir las plataformas políticas y las propuestas electorales. Además, el Ministerio del Interior brinda la posibilidad de canjear esos espacios con las emisoras correspondientes para realizar publicidad partidaria.

La distribución de estos aportes se hace sobre la base de la Unidad Elector (UE); a los efectos del presente decreto se entiende por Unidad Elector a la unidad de cuenta que, expresada en pesos, resulte 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.

Previo al cálculo de la Unidad Elector, cada año el Ministerio del Interior separa para sí un 20% de la suma fijada en este fondo. Otro 20% se reparte en forma igualitaria entre aquellos partidos políticos que hayan superado el 2% de los votos válidos emitidos

obtenidos por la misma distribuyéndose entre los partidos integrantes en proporción de los afiliados

para la categoría Diputados Nacionales en por lo menos una de las dos últimas elecciones realizadas y que tengan representación parlamentaria²⁴.

$$UE = \frac{\text{FPP fijado en la Ley de Presupuesto} - 40\%^{25}}{\text{Votos Válidos} + (\text{N}^\circ \text{ de Legisladores Nacionales} * 50.000)}$$

Se agrega que cada partido político recibirá en forma anual un aporte equivalente a 50.000 unidades elector por cada banca legislativa nacional que tuvieren y que además recibirán anualmente la cantidad de UE que correspondan a la cantidad de sufragios obtenidos para la categoría Diputados Nacionales en la elección inmediata anterior.

Según Delia F. Rubio, “ el criterio utilizado por el decreto para la distribución de los fondos ha sido seriamente cuestionado por apartarse del principio establecido por la ley, que es el de los votos obtenidos. En sus fundamentos, el decreto argumenta que con la fórmula de la UE se favorece a aquellos distritos pequeños en cuanto a la cantidad de votos. El criterio se relaciona con la realidad del sistema electoral argentino, donde se advierte una fuerte sub- y sobrerrepresentación de distritos. Cuando para la determinación de las sumas que corresponden a los partidos, se introducen elementos como las bancas obtenidas, se trasladan al financiamiento público los problemas de distorsiones en la representación que pueden acarrear los sistemas electorales. En este sentido, hubiera sido más adecuado asignar los fondos en función de la voluntad popular, expresada a través del voto. Con este sistema, además, se reduce notablemente el financiamiento para los partidos políticos que no tienen representación parlamentaria. El criterio de la representación parlamentaria como

certificados por la justicia electoral en el distrito que se considere a la fecha de la constitución de la alianza.

²⁴ Es importante destacar el reciente **Decreto 219/2000**, promulgado el 7 de marzo del corriente año; en el que se exhorta a los partidos políticos que hayan obtenido un monto anual por parte del Estado, superior a 6 mil pesos; a que un 20% de los fondos brindados por el Fondo Partidario Permanente sean destinados a la investigación o capacitación de sus dirigentes. El objetivo de la medida es el control en el uso y destino de los fondos públicos que los partidos perciben, sin dejar a un lado los principios de libertad en el ejercicio de las actividades y en la organización de las agrupaciones políticas.

²⁵ 20% del total de la partida del FPP de cada año corresponde al Ministerio del Interior y otro 20% del total se deduce a los fines del aporte igualitario para aquellos partidos políticos que hayan superado el 2% de los votos y tengan representación parlamentaria. Hay que aclarar que antes de este cálculo también se descuentan los aportes por convenciones y por boletas electorales del FPP.

condición para recibir fondos públicos también se aparta del criterio de la ley de partidos políticos”²⁶.

Luego en 1993 surgen dos decretos importantes. Uno es el que asigna un aporte tendiente a posibilitar a las agrupaciones políticas reconocidas, el cumplimiento de las exigencias de sus cartas orgánicas (Dec. 1682/93). El otro decreto está destinado a crear un aporte para contribuir con los gastos derivados de la impresión de boletas electorales que los partidos políticos tienen que afrontar al tiempo de realizar una elección nacional (Dec. 1683/93).

Es importante señalar que la instrumentación de estos dos decretos se financia con lo destinado al Fondo Partidario Permanente.

3- Decreto 1682/93

Entre las exigencias reconocidas en las cartas orgánicas de los partidos políticos, este decreto hace mención, a aquellas relativas a reunir sus convenciones, congresos o asambleas partidarias. Por lo tanto, los partidos nacionales con representación parlamentaria percibirán, un aporte de hasta un máximo de \$50.000 y los partidos nacionales sin representación parlamentaria hasta un máximo de \$15.000, para realizar una convención, congreso o asamblea partidaria siempre que constituyan un órgano de gobierno de jerarquía superior conforme a lo dispuesto por la respectiva carta orgánica.

4- Decreto 1683/93

En definitiva este decreto no es muy relevante ya que las cifras que implican la impresión de las boletas electorales no son muy elevadas. Aunque se hace mención, ya que en las elecciones presidenciales de 1999, se sospechó que el monto por el cual se licitó la impresión de estas boletas fue excesivamente elevado.

En resumen, se determina que a cada agrupación política se les pagará tantas boletas como las que resulten de adicionar el número de inscriptos en el registro electoral del

²⁶ Ferreira Rubio, Delia M.: Financiamiento de Partidos Políticos. Buenos Aires, CIEDLA/Fundación Konrad Adenauer, 1997, p. 36-37.

distrito de que se trate, más 10 veces el número de afiliados del partido beneficiario. Más adelante se observa que el aporte por boleta ronda los 2 millones de pesos.

5- Art. 38 de la Constitución Nacional (1994)

En los párrafos anteriores se realizó una cronología de las leyes y decretos más importantes que fueron surgiendo a partir de la ley orgánica de partidos políticos de 1985.

Se destaca el hecho de que a medida que pasaba el tiempo, el Estado se iba haciendo cargo de todas las cosas que eran necesarias para que funcione un partido político. Se le garantizaba un aporte por campaña electoral y otro aporte permanente para desarrollar funciones institucionales, administrativas, educacionales, etc.

Sin embargo, los constituyentes encargados de reformar la Constitución Nacional consideraron que todos esos aportes y garantías que se les brindaban a los partidos políticos para que funcionen de manera adecuada no eran suficientes. Por lo tanto, se termina “constitucionalizando” a los partidos políticos y al mismo tiempo se les garantizan definitivamente las subvenciones públicas.

En definitiva, esta norma disciplinaría a los partidos políticos y los catapultaría como elementos indispensables para el juego democrático. En materia de financiamiento dispone que el Estado debe contribuir al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes. Estos son los dos rubros fundamentales que el estado debe apoyar. A su vez esto está compensado con un deber que se les impone a los partidos, que es el de dar publicidad al origen y destino de sus fondos y patrimonio. Por lo tanto, los subterfugios dialécticos que estos hacían para mantener el anonimato de sus donantes, teóricamente caducarían. Muchos de los jefes de campaña de los partidos políticos decían que no era lo mismo que los fondos sean públicos que publicitados. Por lo tanto, jamás se supo de donde provenían la totalidad de los aportes o donaciones realizadas a los mismos.

El problema de este artículo es que todavía no surgieron las normas reglamentarias que garanticen esa publicidad.

A su vez, es interesante resaltar los principios que se intentaban garantizar con la “constitucionalización” de los partidos políticos. Según el convencional constituyente,

Cáceres, se intentaron asegurar dos principios. Estos eran el principio de igualdad de oportunidades y el de transparencia de ingresos y gastos; respectivamente. En primer lugar, la problemática residía en las grandes corporaciones que podían ayudar a determinados partidos. Por lo tanto, se introdujo el aporte del Estado, para que aquellos partidos que no tenían acceso a semejantes contribuyentes pudiesen participar en el juego democrático. En cambio, el segundo principio se incorporó para revertir la problemática que se daba en torno al anonimato de los donantes. También se dejaba abierta la posibilidad de que la ley reglamentaria de este principio podría fijar límites en materia de tiempos y de gastos de las campañas electorales²⁷. Hay que aclarar que el artículo 38 de la C.N. no dice que el Estado debe solventar todos los gastos de los partidos políticos sino que sólo debe contribuir a los gastos que impone su financiamiento total.

Luego de la reforma de la Constitución Nacional en 1994, las leyes y decretos que se produjeron con respecto al financiamiento de los partidos políticos, fueron los relativos a especificar la suma que se les iba a destinar por voto obtenido y para sostener sus actividades ordinarias o permanentes.

La ley 24.447, relativa al Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 1995, promulgada en diciembre de 1994, fijó la suma en \$2.50 por voto obtenido en la última elección de diputados nacionales. Posteriormente el decreto 430/95, fijó la misma suma para aquellas agrupaciones políticas que participaron de la elección del 8 de octubre de 1995, de un senador nacional y un suplente de la ciudad de Buenos Aires. Luego, en la ley 24.764 relativa al Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 1997, se fijó la suma de \$1 por voto obtenido en la elección nacional del 14 de mayo de 1995. Finalmente, en el Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 1999 (ley 25.064), se fijó la suma de \$3 por voto obtenido en la elección nacional del 26 de octubre de 1997. Hay que aclarar que la ley determina la distribución interna de los fondos en el partido, disponiendo que el 80% se distribuyan a los organismos partidarios de distrito y el 20% a los órganos nacionales.

²⁷ Conferencia: Sagües, Néstor P.: Control Legal del Financiamiento de los Partidos Políticos. Fundación Banco de Boston, 1999.

Según ciertas informaciones, en 1996 y 1998 se había entregado \$1 por voto ambos años, a pesar de que no fuesen años electorales. Esto dio lugar a versiones que sostenían que el aporte para épocas de campaña electoral se había transformado en un aporte a la actividad permanente de los partidos políticos. Sin embargo, en ninguno de los presupuestos de esos años figura la ejecución de esos aportes. Por lo tanto, el aporte por voto sigue siendo un mecanismo que financia sólo las actividades electorales de los partidos o sea las temporales.

A continuación se procede a analizar mediante datos y cifras recopiladas durante el año electoral 1999, los efectos de las normas enumeradas anteriormente. Con datos aproximados del monitoreo que realizó Poder Ciudadano de la campaña electoral del año 1999, se pudo establecer la cantidad de dinero que los partidos políticos gastaron. Este gasto se puede comparar con el ingreso que ellos recibieron por parte del Estado. Las diferencias que surgen demuestran que el financiamiento de los partidos políticos es una problemática.

III- Análisis de las Subvenciones Públicas y de los Gastos Electorales de los Partidos Políticos en la Argentina

Este estudio se realizó a través de los datos brindados por el Ministerio del Interior y la Fundación Poder Ciudadano, respectivamente. El Ministerio del Interior brindó todas las cifras relevantes que componen los aportes públicos destinados a los partidos políticos. En cambio, de Poder Ciudadano se pudieron obtener los montos aproximados de los gastos electorales, que se produjeron por parte de los candidatos y partidos políticos, en la campaña electoral de 1999.

Para cubrir parte de los gastos de la campaña electoral de 1999, se les brindó a los partidos políticos una suma en concepto de aporte por voto de \$3. Este monto se repartió en función de los votos obtenidos por estos en las elecciones legislativas del año 1997.

Posteriormente, se señala la suma que se destinó a los partidos políticos en 1999, en concepto de aportes permanentes (Fondo Partidario Permanente). También se calcula la Unidad Elector del mismo año, para tener de esa manera una noción exacta de los aportes que los partidos políticos obtuvieron del Estado para cubrir sus funciones institucionales o permanentes.

Por lo tanto, en este capítulo está analizada y descripta toda la información relativa al financiamiento público de las campañas electorales y de las actividades permanentes de los partidos políticos.

Las empresas que colaboraron con Poder Ciudadano en la tarea de monitoreo fueron las siguientes:

- Harteneck, López y Cía – Price Waterhouse Coopers, en lo que respecta al diseño de la presentación de la información;
- Monitor de Medios Publicitarios S.A., en cuanto a la medición del espacio publicitario en medios gráficos, radiales y televisivos, expresado en montos de acuerdo a los precios de lista sujetos a descuento;
- Alberto Scopesi y Cía S.A., en lo referente al espacio publicitario en vía pública.

Este monitoreo se realizó sobre la base de una serie de acuerdos que se produjeron entre los principales candidatos de aquella contienda electoral. Este pacto de “ Transparencia de

las Campañas Electorales” fue firmado el 5 de agosto de 1999, por Fernando De la Rúa, Eduardo Duhalde y Domingo Cavallo.

En resumidas palabras, los tres candidatos se comprometieron a realizar informes mensuales sobre los gastos efectuados con motivo de la campaña electoral y también se comprometieron a aclarar cualquier diferencia que surja entre lo informado por sus comités de campaña y el relevamiento de Poder Ciudadano.

Es importante aclarar que Duhalde y Cavallo pactaron revelar el origen de los fondos recaudados por sus partidos. Mientras que De la Rúa firmó el convenio sin aceptar esa parte del acuerdo.

Poder Ciudadano sólo recibió los informes mensuales de los tres candidatos, pero no recibió de ninguno de los tres información sobre el origen de esos fondos ni aclaración alguna sobre las diferencias registradas entre lo declarado como pagado por los responsables de las campañas y las tarifas sujetas a descuento que surgen del monitoreo a cargo de la Fundación.

1- Estimación de los Montos Públicos (Aportes por Voto)

Para estimar los aportes públicos que los partidos percibieron en 1999, es necesario utilizar los resultados de las elecciones legislativas del año 1997.

Son importantes esas elecciones porque a partir del número de votos obtenidos por los legisladores nacionales en 1997 (se renovaron 127 bancas de diputados nacionales) se estimaron los montos que se les iban a brindar a los partidos políticos para que puedan hacer frente a sus gastos de campañas electorales e institucionales. Es así que se sumaron los votos de los 24 distritos (23 provincias más la Capital Federal) para tener todos los datos agrupados, y de esa manera estimar la totalidad de los aportes por votos y compararlos con el monitoreo realizado por Poder Ciudadano. Por lo tanto, hay que tener en cuenta que los aportes por voto y permanentes se distribuyeron a partir de los votos que obtuvo cada diputado electo en su distrito. Por consiguiente, se presentan los resultados de estas elecciones como si fuesen de distrito único, ya que a partir de esa manera es más simple observar la forma en que se repartieron la totalidad de las subvenciones destinadas a

los partidos. Hay que resaltar que estos montos también varían al momento de formarse alianzas, etc.

1.1- Resultados de las Elecciones Nacionales del Año 1997

Distrito: Total País

	Resultados Finales	
<i>Denominación</i>	<i>Votos</i>	<i>Porcentaje (%)</i>
<i>PJ</i>	6.257.113	36.27
<i>Alianza</i>	6.255.388	36.26
<i>UCR</i>	1.200.703	6.96
<i>AR²⁸</i>	667.632	3.87
<i>Frepaso</i>	417.485	2.42
Otros	2.453.163	14.22
Votos Positivos	17.251.484	
Total Electores	23.184.491	

Fuente: Ministerio del Interior

A partir de estas cifras se pueden extraer los votos que obtuvieron los principales partidos para poder luego calcular los aportes públicos que estos recibieron, en 1999, para financiar sus gastos electorales y permanentes.

1.2- Aportes para Campañas Electorales

Para saber la cantidad de dinero que el Estado otorgó a los partidos políticos para financiar la campaña electoral del año 1999, se debe multiplicar la cantidad de votos válidos o positivos en 1997, por \$3, que es el aporte por voto asignado en el artículo 29, por la ley 25.064 relativa al Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 1999.

Según datos de la Oficina Nacional de Presupuesto, las partidas asignadas al aporte por voto para el ejercicio de 1999 son las siguientes:

²⁸ Partido Acción por la República.

	Ejercicio 1999	
	- en pesos -	
Concepto	Crédito Inicial	Crédito al 31/12
Aporte por Voto	17.000.000	52.617.832

Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto.

Hay que destacar que por crédito inicial se entiende el importe correspondiente a aquellos aportes que el Estado brindó a los partidos políticos a comienzos del año 1999. Por lo tanto se concluye que los \$52.617.832 se fueron entregando gradualmente a los partidos políticos. Según el Ministerio del Interior estos se pueden entregar en dos cuotas iguales y consecutivas en adelante de hasta un 60% del total que les corresponda en tal concepto.

El aporte por voto se establece en el presupuesto de aquellos años en que hay campañas electorales, para que los partidos políticos le puedan hacer frente a estas. Por lo tanto, la fórmula que hay que utilizar para establecer los montos que percibieron los partidos políticos en concepto de aporte por voto es la siguiente:

$$\text{Aportes del Estado}^{29} = \text{Votos positivos} * \$3$$

$$\$51.754.452 = 17.251.484 * \$3$$

Por lo tanto el Estado aportó a los partidos políticos para que realicen sus campañas electorales casi 53 millones de pesos. Este aporte se distribuyó a los partidos políticos en función de los votos que obtuvo cada uno. Hay que resaltar que al momento de realizarse las elecciones en 1997, hubo ciertos distritos en que la Alianza (UCR+Frepasso) no estaba conformada. Dentro de aquellos en que no estaba conformada, la UCR ganó en las provincias de Catamarca, Córdoba, Chubut y Rio Negro. En cambio, el Frepasso ganó en Neuquén. Aunque para analizar el aporte por voto que se realizó para encarar la campaña electoral de 1999, esto carece de importancia, ya que la Alianza para esa fecha se conformó en casi todo el país y encima los aportes se distribuyeron en función de los pactos que se sellaron y de los votos que obtuvo cada partido en su distrito. De manera tal que se aplica la normativa vigente para esas situaciones que es la siguiente según la ley 25.064. “ En caso

de que los partidos beneficiarios hubieran concurrido a elecciones conformando una alianza el aporte será determinado en función de los votos obtenidos por la misma, distribuyéndose entre los partidos integrantes en proporción a los afiliados certificados por la justicia electoral en el distrito que se considere a la fecha de la constitución de la alianza, salvo que esos partidos hayan convenido una forma distinta de distribución”.

En esta investigación se sumaron los votos obtenidos por la UCR y el Frepaso, en aquellos distritos en los que se presentaron por separado, a los de la Alianza. Esto se realizó para comparar sus gastos de campaña con lo percibido públicamente.

1.3- Cuadro Explicativo de los Aportes Estatales (por Voto) a la Alianza, al Partido Justicialista y a Acción por la República.

Por comprender el monitoreo de Poder Ciudadano sólo las cifras de los gastos de la campaña electoral de 1999 que realizaron el Partido Justicialista (PJ), la Alianza y Acción por la República (AR), solamente se consideraron los votos de esos tres principales partidos.

<u>Aporte por voto del Estado</u>	<u>N° de Votos * 3\$</u>	<u>Monto en \$</u>
Alianza	6.255.388 + 1.200.703 + 417.485 = 7.873.576	23.620.728
Partido Justicialista	6.257.113	18.771.339
Acción por la República	667.632	2.002.896
SubTotal		44.394.963
Otros	2.453.163	7.359.489
Total		51.754.452

Estos montos conforman las subvenciones públicas que recibieron estos tres partidos para poder realizar sus campañas electorales.

²⁹ Esto significa que al Ministerio del Interior le sobraron \$863.380(52.617.832 - 51.754.452). Aunque según información brindada por este ministerio parte de ese dinero se destinó a aquellos partidos nuevos, en función del número de afiliados o adhesiones necesarias para adquirir la personalidad jurídico-político.

A continuación se muestra el cuadro que más importancia tiene para el presente análisis. Este cuadro que surgió del monitoreo que realizó Poder Ciudadano de los gastos de los candidatos en avisos publicitarios, en medios audiovisuales, gráficos y vía pública permite comparar las cifras que presentaron los comités de campaña de los principales partidos políticos con el monitoreo bruto que realizaron de esos gastos sin someterlo a los descuentos correspondientes, las agencias Monitor de Medios Publicitarios y Alberto Scopesi & Cía.

Los montos que se desprenden son los relativos a la campaña electoral 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. Sin embargo la campaña electoral se remonta a enero de 1999. Por lo tanto para tener montos más aproximados se deberían sumar todos los gastos desde enero hasta octubre de 1999. Lo que ocurre es que los informes de los comités de campañas son casi nulos desde enero a agosto de 1999. Por lo tanto no se puede dar la comparación entre el monitoreo y los informes. Además habría que agregarle luego los gastos que estos candidatos realizaron en eventos, giras al exterior, organización de actos partidarios, el pago de las encuestas, de analistas o de encargados del marketing político, etc. En definitiva el cuadro a continuación es el que permite ver la situación de una manera no muy detallada pero bastante elaborada para tener un marco de análisis aproximado.

2- Gasto de los Candidatos en Avisos Publicitarios en Medios Audiovisuales, Gráficos y Vía Pública

AGOSTO-SEPTIEMBRE-OCTUBRE 1999

	Informes de los Comités/Jefaturas de Campaña	Monitoreo de Poder Ciudadano. Fuentes: Monitor de Medios Publicitarios y Alberto Scopesi & Cía.
DUHALDE	\$ 26.570.626	\$ 40.398.174 Precio de lista sujeto a descuento
DE LA RÚA	\$ 19.049.339	\$ 33.727.944 Precio de lista sujeto a descuento
CAVALLO	\$ 2.424.155	\$ 4.593.435 Precio de lista sujeto a descuento

Fuente: Fundación Poder Ciudadano

De estos montos que obtenemos según los informes de campaña de los comités se resalta que los tres principales candidatos gastaron entre agosto y septiembre de 1999; 48.044.120 pesos. Si comparamos esta cifra con lo percibido por voto se concluye que se gastaron aproximadamente 4 millones de pesos más que lo correspondiente por el aporte por voto a las tres principales fuerzas. Si desagregamos la información por partido, en comparación con los datos del otro cuadro, se observa que el único candidato que gastó menos de lo que podía gastar, según el aporte por voto, fue De la Rúa, el resto se excedió.

<u>Aporte por voto del Estado(\$)</u>	<u>Informes de Comités de Campaña (\$)</u>
Alianza: 23.620.728	De la Rúa: 19.049.339
Partido Justicialista: 18.771.339	Duhalde: 26.570.626
Acción por la República: 2.002.896	Cavallo: 2.424.155
Total: 44.394.963	48.044.120

Lo que se observa de los informes de los comités de campaña es que las declaraciones en conjunto superan casi en 4 millones de pesos los aportes brindados por el Estado a los respectivos partidos políticos. Por lo tanto sería interesante poder presentar la situación patrimonial de los partidos políticos para poder visualizar de donde provienen esos 4 millones de dólares restantes. Sin embargo esos informes fueron imposibles de conseguir como se resalta más adelante.

Es importante incorporar para poder analizar la brecha existente entre las cifras informadas por los comités de campaña y el monitoreo efectuado por Poder Ciudadano, los descuentos habituales que se aplican a los precios de lista en concepto de contratación de espacios publicitarios. Los descuentos de mercado son los siguientes:

MEDIO	PORCENTAJE DE DESCUENTO Fuente: Agencia de Publicidad Lautrec
TV Capital	49%
TV Interior	32%
Diarios Capital	23%
Diarios Interior	37%
Revistas	40%
Radios Capital	60%
Vía Pública	45%

Fuente: Poder Ciudadano

Si sacamos un promedio de todos los descuentos, se calcula que sobre la cifra monitoreada por Poder Ciudadano hay que descontarle aproximadamente un 40% al precio

de lista sujeto a descuento. Esto nos da en algunos casos una suma menor a la informada por los comités de campaña.

AGOSTO-SEPTIEMBRE-OCTUBRE 1999

	Informes de los Comités/Jefaturas de Campaña	Monitoreo de Poder Ciudadano. Fuentes: Monitor de Medios Publicitarios y Alberto Scopesi & Cía.	Monitoreo de Poder Ciudadano. Fuentes: Monitor de Medios Publicitarios y Alberto Scopesi & Cía. (con descuentos aproximados del 40%)
DUHALDE	\$ 26.570.626	\$ 40.398.174 Precio de lista sujeto a descuento	\$ 24.238.904
DE LA RÚA	\$ 19.049.339	\$ 33.727.944 Precio de lista sujeto a descuento	\$ 20.236.766
CAVALLO	\$ 2.424.155	\$ 4.593.435 Precio de lista sujeto a descuento	\$ 2.756.061

Fuente: Fundación Poder Ciudadano

Estas diferencias son las que los jefes de campaña se habían comprometido a informar, sean estas menores o superiores a las monitoreadas. Lo interesante hubiese sido poseer la interpretación de los comités de campaña de esas disparidades. Al no existir ninguna explicación, se violó el contrato que habían firmado los principales partidos políticos con Poder Ciudadano y al mismo tiempo siembra sospechas el silencio de los jefes de campaña sobre las distorsiones monitoreadas. Hay que aclarar que la campaña electoral comenzó en enero del 99', por lo tanto los gastos de todos los candidatos deben haber sido superiores a lo asignado en el Presupuesto. Es necesario resaltar que Poder Ciudadano realizó el monitoreo desde Enero a Octubre de 1999. Sin embargo, esos cuadros no se

presentan en este trabajo, ya que no existieron los informes de los comités de campaña desde enero a agosto de 1999 y por consiguiente no permiten tener un punto de comparación. Por ejemplo, el monitoreo, sin los descuentos, que arrojó Poder Ciudadano de la campaña presidencial de De la Rúa desde enero a junio de 1999, fue de casi 7 millones de pesos.

En el apartado que sigue se explica cómo financia el Estado las actividades permanentes de los partidos políticos. Se crea lo que se llama el Fondo Partidario Permanente con el objetivo de que los partidos políticos puedan hacer frente a sus gastos institucionales y por lo tanto fomentar e impulsar el sistema democrático.

3- Estimación de los Montos Públicos (Fondo Partidario Permanente)

Este fondo fue creado por la ley 23.298, con la finalidad de proveer a los partidos reconocidos de los medios económicos que contribuyan a facilitarles el cumplimiento de sus funciones institucionales y para fomentar e impulsar el sistema democrático. La suma asignada por el Presupuesto del año 1999 al Fondo Partidario Permanente (FPP) fue aproximadamente de 21 millones de pesos.

Según datos de la Oficina Nacional de Presupuesto, las partidas exactas son las siguientes:

	Ejercicio 1999 - en pesos -	
Concepto	Crédito Inicial	Crédito al 31/12
Fondo Partidario Permanente	21.060.000	20.643.700

Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto

El monto de Crédito Inicial (\$21.060.000) es el que se asigna inicialmente en la Ley de Presupuesto, mientras que el crédito al 31/12/99 o Crédito Final (\$20.643.700) es el que finalmente quedó asignado luego de las modificaciones presupuestarias según decretos a lo largo del período. Las mismas se originan por sobreestimaciones o subestimaciones de dichos créditos, incorporación, reducción o eliminación de programas, subprogramas o proyectos, así como por disminuciones no previstas en la proyección de los ingresos. Hay que aclarar que el Ministerio del Interior utilizó la partida asignada en el Crédito Inicial para estimar las partidas correspondientes al Fondo Partidario Permanente.

Esta suma se repartió según la fórmula del decreto 2089/92, en la cual se crea la Unidad Elector (UE). Según la Secretaría de Asuntos Institucionales del Ministerio del Interior, la distribución del Fondo Partidario Permanente quedó establecida de la siguiente manera:

Ejercicio 1999

CONCEPTO	DETALLE	TECHO FINANCIERO (en pesos)
Crédito Partida 5.1.7.	Crédito	21.060.000
Aporte Por Convención		(-) 1.050.000
Aporte Por Boleta		(-) 2.200.000
Subtotal		17.810.000
20% Ministerio	Art.15 DTO. 2089/92	(-) 3.562.000
Subtotal		14.248.000
20% Franquicias	Art. 5 INC. A DTO. 2089/92	(-) 2.849.600
Subtotal		11.398.400
Unidad Elector	Art. 5 INC. B y C DTO. 2089/92	0.33822

Fuente: Ministerio del Interior

Los montos otorgados a los partidos políticos se pagan en 12 cuotas mensuales e iguales y los subsidios que no sean mayores a los \$1000 se pagan en una sola cuota con el fin de evitar el dispendio de recursos originado en la tramitación de operaciones de escaso monto. Estos se hacen efectivos por transferencias a las cuentas bancarias de los partidos políticos.

El cálculo de la Unidad Elector se realizó de la siguiente manera:

$$UE = \frac{\text{Fondo Partidario Permanente} - 40\%}{\text{Votos Válidos} + [(\text{n}^\circ \text{ de diputados nacionales} + \text{n}^\circ \text{ de senadores nacionales}) * 50.000]}$$

$$UE^{30} = \frac{11.398.400}{17.251.484 + [(257 + 72) * 50.000]} = 0.3382165$$

$$UE^{31} = 0.33822$$

Luego, hay que destacar que los partidos políticos que recibieron franquicias en virtud de los aportes anuales que en cada caso se determinan, por aplicación del inciso a) del Decreto N° 2089 del 16 de noviembre de 1992, fueron 29. Por lo tanto se les pagó una suma fija e igual que fue de \$98.262,07 a todos los partidos políticos que superaron el 2% de los votos válidos emitidos para la categoría Diputados Nacionales, en por lo menos una de las dos últimas elecciones realizadas y que tuviesen representación legislativa en el Congreso Nacional.

³⁰ El número de senadores nacionales al momento de hacerse este cálculo fue inferior, ya que aún no se han incorporado los restantes. Por lo tanto, el cálculo realizado por el Ministerio del Interior se debería haber hecho tomando en cuenta la cantidad de 67 senadores, ya que faltan incorporar 5.

³¹ Unidad Elector calculada por el Ministerio del Interior.

Decreto 2089/92 inc. a)

	<u>Monto de Franquicia (\$)</u>
UCR	98.262,07
PJ	98.262,07
Frente Grande	98.262,07
Socialista Popular	98.262,07
Socialista Democrático	98.262,07
PAIS	98.262,07
Federal	98.262,07
Otros	2.161.765,54
Total	2.849.600

Fuente: Ministerio del Interior

En segundo lugar se determinan los aportes anuales que se le brindaron a estos tres principales partidos en virtud de la aplicación del artículo 5 inc. b) del Decreto 2089/92. En este caso, a cada partido político reconocido se le brindan anualmente la cantidad de unidades elector que correspondan a la cantidad de sufragios obtenidos para la categoría Diputados Nacionales en la elección inmediata anterior, en la cual hubiera participado el partido, alianza o confederación.

Decreto 2089/92 inc. b)

<u>Partidos Políticos</u>	<u>Votos</u>	<u>Monto en \$</u> <u>(Votos * UE)</u>
Alianza	7.873.576	2.663.000
Partido Justicialista	6.257.113	2.116.280
Acción por la República	667.632	225.806
SubTotal		5.005.086
Otros	2.453.163	829.708
Total		5.834.794

Finalmente, los partidos políticos reciben también un aporte anual en virtud de lo establecido por el artículo 5° inciso c) del Decreto 2089/92. Según el mismo los partidos reconocidos con representación legislativa reciben en forma anual un aporte equivalente a 50.000UE por cada banca legislativa nacional que tuviesen. Este aporte se paga de la siguiente forma:

- Legislador del partido nacional: el 80% de este aporte será para el distrito de su origen y el saldo para el partido nacional, entregándose sólo al partido en cuya lista fue elegido;
- Legislador de partido de distrito: el total del aporte se pagará al partido del distrito que integró al momento de su elección.

En caso de alianzas se pagará al partido a cuyo bloque pertenezcan los legisladores que den derecho al aporte por banca legislativa nacional.

Decreto 2089/92 inc. c)

<u>Partidos Políticos</u>	<u>Número de Bancas³²</u>	<u>50.000UE * N° de Bancas</u>	<u>Monto en \$</u>
Alianza	<u>Diputados:</u> 106 (68 radicales y 38 frepasistas) <u>Senadores:</u> 21 (20 radicales y 1 Frepaso)	50.000(0.33822) * 127	2.147.697
PJ	<u>Diputados:</u> 122 <u>Senadores:</u> 37	50.000(0.33822) * 159	2.688.849
AR	<u>Diputados:</u> 3 <u>Senadores:</u> -	50.000(0.33822) * 3	50.733
SubTotal	289	-	4.887.279
Otros	<u>Diputados:</u> 26 <u>Senadores:</u> 9	50.000(0.33822)*35	591.885
Total	324	-	5.479.164

En definitiva, en virtud de la suma establecida por el Fondo Partidario Permanente, con los descuentos que se hicieron por aportes por convención, por boleta electoral y por el 40% que se descuenta al calcular la Unidad Elector; el FPP para repartir en el año 1999 entre todos los partidos políticos quedó establecido en \$11.398.400. De esta suma, \$9.892.365, se repartieron entre los tres principales partidos políticos analizados.

³² Según información brindada por: Clarín. Nuevo diálogo en Diputados. 27 de octubre de 1999.

Decreto 2089/92 inc. b) y c)

Subtotales

Decreto 2089/92 inc. b)	Decreto 2089/92 inc. c)	Monto en \$ (inc. b) +(inc. c)
\$5.005.086	\$4.887.279	\$9.892.365

Decreto 2089/92 inc. b) y c)

Totales

Decreto 2089/92 inc. b)	Decreto 2089/92 inc. c)	Monto en \$(inc. b)+(inc. c)³³
\$5.834.794	\$5.479.164	\$11.313.958

Por lo tanto, la Alianza, el PJ y AR, se llevaron la mayor cantidad de los aportes que el Estado hizo a los partidos políticos. Hay que destacar que gran parte de los partidos también se financian con un 10% de las dietas de sus legisladores nacionales. Esta suma se debería tener en cuenta, ya que es un financiamiento público indirecto. Estos montos que contribuyen de cierta manera al sostén de los partidos fueron de 170 mil pesos en el caso de la UCR (1993) y 225 mil en el caso del PJ (1995)³⁴. Al no poseer las situaciones patrimoniales correspondientes al año 1999, se introdujeron esas cifras para tener una noción aproximada de los aportes por legisladores, aunque parecen muy bajos.

En resumen, se explicó el financiamiento de los partidos políticos desde el Estado y se distinguió que hay un aporte para que estos puedan realizar sus campañas electorales (aporte por voto) y otro aporte para que desarrollen sus actividades institucionales (Fondo Partidario Permanente). Se presentó la cuestión relativa al monitoreo que se realizó de los gastos electorales de los partidos políticos, destacándose que el aporte público no es suficiente para cubrir las campañas electorales de estos tres partidos.

³³ Esta cifra debería ser de \$11.398.400. Sin embargo, las diferencias se deben a que el Ministerio del Interior computó 72 senadores nacionales en sus cálculos cuando en realidad son 67.

4- Conclusiones sobre Subvenciones Públicas y Gastos Electorales

Esto nos conduce a concluir que los partidos políticos hacen uso de aportes privados, lo que está permitido por ley, aunque también pueden estar haciendo uso de partidas presupuestarias asignadas para otras actividades. “ Un tipo de tercera organización partidaria, los gobiernos, necesitan reglas de financiamiento especiales. Estos tienen acceso a muchos mayores recursos que los partidos políticos [...] Naturalmente, la manera en que un gobierno haga uso del dinero público afectará sus oportunidades re-eleccionistas. Los gobiernos tienen derecho a gastar dinero público para implementar sus políticas o para comprobar si estas están funcionando. Pero diseñar el gasto de fondos públicos para examinar las actitudes de los votantes hacia las políticas públicas es más dudoso, como puede ser el uso de partidas públicas para persuadir al electorado de que vote de una manera en particular”³⁵.

La campaña electoral del PJ en 1997 y 1999, estuvo cuestionada desde los distintos partidos opositores por hacer uso de partidas públicas destinadas al logro de un triunfo electoral. Según las denuncias vertidas a tal efecto, se destinaron fondos públicos para las campañas electorales provenientes de los Aportes del Tesoro de la Nación que manejaba en esa época el Ministerio del Interior³⁶. Tampoco hay que dejar de lado que el Fondo de Reparación Histórica creado para el conurbano bonaerense siembra sospechas en cuanto a su uso. “ El Fondo de Reparación Histórica fue creado por el Congreso de la Nación para paliar la situación socio-económica de los sectores de mayor pobreza del conurbano bonaerense. Con un presupuesto de \$600.000.000 anuales no declarables, el manejo desmedido e incontrolable de esos fondos siempre fue criticado por la oposición”³⁷. También es cierto que gran parte de la campaña electoral de 1999, apoyando al partido oficialista, se realizó encubiertamente bajo el rubro de la Presidencia de la Nación, del

³⁴ Ferreira Rubio, Delia M.: Financiamiento de Partidos Políticos. Buenos Aires, CIEDLA/Fundación Konrad Adenauer, 1997, p. 39. Montos extraídos de las situaciones patrimoniales de los partidos políticos en el año 1993 (UCR) y 1995 (PJ).

³⁵ The Economist, You Pays your money.... 31 de julio de 1999.

³⁶ En esa época el ministro del Interior era Carlos Vladimiro Corach.

Poder Ejecutivo Nacional y también de la gobernación de la Provincia de Buenos Aires. Aquellas publicidades en que aparecía el candidato oficialista, Eduardo Duhalde, inaugurando obras o el Presidente de la Nación, Carlos Menem, destacando todos los logros de su presidencia³⁸. Todos los gastos de esas publicidades se realizaron bajo el rubro de gastos institucionales. Aunque está claro que no eran gastos institucionales sino electorales.

Por el lado de la campaña del candidato y actual Presidente de la Nación, Fernando De la Rúa, también se realizó publicidad encubierta. Al ser este candidato jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, muchas de las publicidades en las que se promocionaba como el candidato ideal, en las que aparecía inaugurando plazas, estaciones de subtes, etc., fueron sufragados con sumas provenientes del Presupuesto de la Ciudad de Buenos Aires. Estas publicidades encubiertas también aparecían bajo el rubro de gastos institucionales.

En cambio, del candidato a la presidencia por el partido Acción por la República, Domingo Cavallo, no se puede sostener que recibió apoyos de los gobiernos provinciales o nacionales, ya que su partido no accedió a dichos cargos gubernamentales. Por lo tanto, se debe sostener que su partido se financió primordialmente de aportes privados, aunque la no publicación y publicitación de sus donantes lo hace participe en las mismas irregularidades que los demás candidatos y partidos.

Es interesante presentar el monitoreo que realizó Poder Ciudadano de aquellas publicidades que se hicieron desde los ámbitos gubernamentales. Esto demuestra, como se señaló anteriormente, que los recursos de los gobiernos son extremadamente mayores que el de los partidos políticos.

³⁷ Ferrari Wolfenson, Gustavo: Argentina 1997: hacia una nueva etapa de la transición democrática, en Priess, Frank y Tuesta Soldevilla, Fernando: Campañas Electorales y Medios de Comunicación en América Latina. Buenos Aires, CIEDLA/Fundación Konrad Adenauer, 1999, TI, p. 21.

³⁸ Me refiero principalmente a la propaganda conocida y criticada en donde aparecía el spot publicitario de “Menem lo hizo”.

4.1- Gastos Institucionales en Avisos Publicitarios en Medios Audiovisuales, Gráficos y Vía Pública

ENERO/JUNIO1999

	Monitoreo de Poder Ciudadano. Fuentes: Monitor de Medios Publicitarios y Alberto Scopesi & Cía.
PRESIDENCIA DE LA NACION	\$ 19.659.020,00 Precios de lista sujetos a descuento
PODER EJECUTIVO NACIONAL	\$ 81.318.164,00 Precios de lista sujetos a descuento
GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES	\$ 22.072.790,00 Precios de lista sujetos a descuento
GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES	\$ 7.892.588,00 Precios de lista sujetos a descuento

En primer lugar, hay que apuntar que la diferencia que se da entre Poder Ejecutivo Nacional (PEN) y Presidencia de la Nación (PN), es que el PEN se refiere a todos los ministerios, secretarías y organismos nacionales que han hecho publicidad, mientras que PN se refiere sólo a ese concepto. Un ejemplo de publicidad hecha por Presidencia de la Nación fue la de “Menem lo Hizo”.

Hay que señalar que estos montos están en bruto y por lo tanto para ser más aproximados habría que hacerles un ajuste de alrededor del 40%, por los descuentos del mercado señalados anteriormente. Aunque a pesar de ese descuento las cifras continúan siendo bastante elevadas.

Del cuadro anterior se desprende que los candidatos más comprometidos con el uso de fondos públicos fueron los del PJ y la UCR, aunque AR no tuvo posibilidades, por no

estar al frente de ningún gobierno. Esto permite sostener que los montos destinados a las campañas electorales fueron superiores a lo establecido por el presupuesto.

Hay que resaltar que al momento de realizarse esta investigación se pretendió conseguir la información relativa a la situación patrimonial de los partidos políticos analizados. Lamentablemente las trabas que se presentaron para conseguir estos datos, demuestran que la voluntad política para transparentar las finanzas de los partidos continúa siendo casi nula. “ Al igual que las mejores familias, los políticos nunca hablan de dinero frente a extraños. Son tan reservados que cuando se ven obligados a rendir cuentas de cada elección generalmente esconden más de lo que muestran”³⁹. Exactamente esa es la situación que se presenta al momento de interesarse uno por las finanzas de la Unión Cívica Radical, el Partido Justicialista y Acción por la República.

Teóricamente, según el artículo 47 de la ley orgánica de los partidos políticos (23.298), ellos deberían presentar al juez federal con competencia electoral correspondiente, en este caso es el juzgado de la Dra. María Servini de Cubría, dentro de los 60 días de finalizado cada ejercicio, el estado anual de su patrimonio y la cuenta de ingresos y egresos del ejercicio. También se deberían presentar dentro de los 60 días de celebrado el acto electoral nacional en que haya participado el partido, cuenta detallada de los ingresos y egresos relacionados con la campaña electoral. Se agrega en el artículo 48 de la misma ley que las cuentas y documentos a que se refiere el artículo anterior, deberán estar en la secretaría electoral del juez competente, para conocimiento de los interesados y del ministerio fiscal durante 30 días hábiles y que los estados anuales de las organizaciones partidarias en el distrito y en el orden nacional deberán publicarse por un (1) día en el Boletín Oficial.

Esos plazos no se cumplen y además la situación se agrava, ya que la justicia intima a los partidos para que respeten la ley, pero no les aplica ninguna sanción. La ley también brinda la posibilidad a los interesados en las finanzas partidarias, de recurrir a los partidos políticos, ya que la documentación que avala los balances presentados debe reservarse en las sedes de las entidades partidarias, aunque los partidos políticos sostienen que primero es

³⁹ Ferrari Wolfenson, Gustavo: Argentina 1997: hacia una nueva etapa de la transición democrática, en Priess, Frank y Tuesta Soldevilla, Fernando: Campañas Electorales y Medios de Comunicación en América Latina. Buenos Aires, CIEDLA/Fundación Konrad Adenauer, 1999, TI, p. 55.

la justicia electoral la que debe aprobarles sus balances, en todo caso después se pueden realizar los trámites para recolectar esa información. Al verificar si en la justicia electoral se encuentran dichas situaciones patrimoniales, la respuesta que se obtiene es que al momento de haber entregado los partidos políticos sus balances, la justicia electoral los entrega a unos peritos contables para que los estudien. Por lo tanto, la respuesta que se recibe es que estos se encuentran en trámite y que uno se puede dirigir a las entidades partidarias para recabar tal información. Aunque las entidades partidarias luego hacen caso omiso y responden lo que se dijo anteriormente. Desgraciadamente, el tiempo con el que estos peritos cuentan para analizar las situaciones patrimoniales de los partidos es indefinido. Por consiguiente, se crea una situación de incertidumbre con respecto a las situaciones patrimoniales de los partidos políticos. Finalmente, al momento de publicarse esa información en el Boletín Oficial, el tiempo transcurrido puede llegar a ser demasiado prolongado.

Todos estos trámites ocasionan que los partidos políticos continúen desarrollando sus actividades con poca transparencia y con poco control por parte de los ciudadanos, ya que la justicia tampoco ayuda a difundir esa información. (Ver Anexo I)

A continuación se resaltan los principales mecanismos que utilizan los partidos políticos para mantener el origen de los aportes privados en el anonimato. Estos mecanismos se ejecutan a través de las fundaciones y de las colectas populares. Además, se verifica el temor que genera entre los legisladores regular todas aquellas cuestiones que estén relacionadas con las finanzas de los partidos políticos. Esto se comprueba analizando los debates desarrollados al momento de sancionarse la ley de lavado de dinero.

4.2- Fundaciones

Debe señalarse que estas organizaciones en Argentina han tenido un gran auge últimamente. En parte estas fundaciones se dedican a conseguir inversiones para financiar ciertas actividades, pueden ser labores de investigación, becas para personas interesadas en realizar carreras en el exterior, etc.

Dentro de estas actividades, se encuentran los partidos políticos. Las fundaciones, al poseer un régimen jurídico especial permiten a muchos de los candidatos de los partidos

políticos recaudar fondos vía la creación de fundaciones propias. Un ejemplo de esto es la Fundación de Estudios para la Argentina en Crecimiento (Fepac), que le permitió a Menem ser el candidato presidencial por el PJ en 1989. Esta organización estaba dividida en comisiones técnicas que elaboraron el programa de gobierno de Menem, pero la función clave era el diseño de la campaña publicitaria y el reclutamiento de fondos para financiarla⁴⁰. Esto les permite a ellos mantener en el anonimato su lista de donantes, como también recibir fondos de origen externo; cosa prohibida por la ley orgánica de partidos políticos. Lo que alimenta aún más esta sospecha es que cada político que se precie como tal, como sostiene Delia Rubio, tiene su propia fundación.

No hay que descartar que muchas de estas realizan actividades dignas de destacar, pero tampoco hay que olvidar que en épocas de campañas electorales su funcionamiento se altera. Aunque es muy probable, con la reciente sanción de la ley de lavado de dinero, que esta modalidad deje de desarrollarse; ya que esa ley obliga a todas las personas jurídicas a informar el origen de las donaciones hechas por terceros, entre las que se incluyen a las fundaciones y a los partidos políticos.

⁴⁰ Diario La Nación: Menem prepara el relanzamiento político desde su propia fundación. 30 de abril de 2000.

4.3- Colectas Populares

Bajo el rubro de colectas populares muchos partidos políticos recaudan gran cantidad de fondos. La causa de esto es que el origen de estas colectas se puede mantener también en el anonimato. A pesar de que los donantes pueden exigir que no se publique su nombre a la hora de donar, los partidos políticos deberían guardar esa información para sí durante tres años. El ejemplo que se presenta a continuación demuestra que ellos ni bien reciben una donación se deshacen de todos los registros que pudieran permitir saber el origen de esos aportes privados.

Según Olivero, en 1991 se produjo una discusión entre Born y Bauzá sobre el aporte de Bunge y Born a la campaña justicialista de 1989. Born declaró en una entrevista que el holding Bunge y Born había aportado tres millones de dólares para la campaña de Menem y dos millones para la campaña de Angeloz. Esto fue desmentido por Bauzá y por el radicalismo. Bauzá reconoció que él no sabía dónde estaban las copias de los recibos que los encargados de las finanzas de la campaña habían conservado. De acuerdo con otras fuentes, el funcionario dijo que las habían tirado. 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 los empresarios, al menos como tales, no hubo sanción.

Resaltan aún más la problemática de este tema las sospechas sobre aportes realizados por gobiernos extranjeros, como denunció Mario Rotundo en 1991 que participaba en la recolección de fondos para la campaña presidencial de Menem en el 89'; sobre el aporte que realizó el líder libio Kadafi en la campaña presidencial de Menem en 1989. Se dice que este aporte se realizó a cambio de que Menem le brindase a Libia, una vez electo presidente, la tecnología relativa a los misiles Condor⁴¹.

⁴¹ Olivero, Roberto H.: El Financiamiento de los Partidos Políticos en la Argentina. Buenos Aires, Argentina, Ediciones i4, 1994, p.196-201.

Todas estas son situaciones que tienden a deslegitimar a los partidos políticos, a pesar de que estos hayan adquirido rango constitucional en 1994. La incorporación de los partidos en la Constitución no cambió la forma en que estos se financian. Por lo tanto, de continuar esta situación, es muy probable que sigan acentuándose las críticas hacia estos. Actualmente, una de las normas que tenderían a cambiar esa posición sería el cumplimiento de la nueva ley de lavado de dinero.

5- Ley de Lavado de Dinero

Este tema es el que más prensa tuvo últimamente, ya que luego de ser aprobada por unanimidad en el Senado de la Nación y aprobada por la mayoría en la Cámara de Diputados, la nueva ley de lavado de dinero incluye a los partidos políticos en su marco normativo.

Con esta ley los partidos políticos deberán informar sobre el origen de las donaciones que reciban, las que serán investigadas para ver si con ellas se intenta lavar dinero del narcotráfico u otros delitos.

Es interesante analizar los pormenores que sucedieron entre los senadores al momento de sancionarse esta ley. “ Los senadores del PJ y de la UCR no aceptaron incluir en el proyecto de lavado de dinero un mecanismo de control para evitar que los partidos políticos utilicen fondos provenientes del narcotráfico. [...] estas resistencias obedecían a que no hay una voluntad de transparentar el financiamiento de los partidos políticos”⁴². El único que se opuso inicialmente a la no inclusión de los partidos políticos fue el senador del Frepaso, el porteño Pedro del Piero.

A medida que se comenzó a hacerle saber a la opinión pública las consecuencias que podría acarrear la no-inclusión de los partidos dentro de esta ley, el tema comenzó a ser debatido en la cámara de senadores y luego se aprobó la ley, en la que se extendió la obligación de informar a todas las personas jurídicas que reciban donaciones o aportes de terceros. En esa categoría entran los gremios, fundaciones y otras sociedades; también los partidos políticos. Es interesante la reflexión de un senador al momento de hacer estas incorporaciones: “ Será por aquello de que no hay mejor forma de tapar un árbol que

meterlo dentro del bosque”⁴³. También el temor del Ministro de Economía, José Luis Machinea, de que esta ley provoque una fuga de capitales, vierte sospechas sobre su cumplimiento.

Estas declaraciones opacan las esperanzas de que realmente se ejerza un exhaustivo control sobre el origen de las donaciones en los partidos políticos. Lo acentúa aún más el hecho de que la Unidad de Información Financiera (el organismo encargado de hacer cumplir la ley) dependa del Poder Ejecutivo Nacional. Hubiese sido preferible que este organismo funcione bajo la órbita del Poder Judicial, ya que en caso de realizarse una investigación comprometedora, se podrían evitar de mejor manera las presiones que puede llegar a sufrir esta Unidad.

En la próxima sección, a fin de contar con algunos elementos que permitan un primer nivel de comparación, se presenta una síntesis del tratamiento de las normativas que regulan el financiamiento de las campañas electorales en los Estados Unidos.

⁴² La Nación: Rechazan controles a los partidos. 4 de marzo de 2000.

⁴³ Clarín: Los partidos con donaciones a la luz del Día. 28 de marzo de 2000.

IV- El Financiamiento de las Campañas Electorales en los Estados Unidos (EEUU)

Se incorpora a este estudio el análisis sobre el financiamiento político en los EEUU, ya que actualmente, la tan anunciada reforma política en la Argentina intenta poner algunos tipos de regulaciones sobre las finanzas de los partidos, que son similares a las establecidas en los Estados Unidos. Se está discutiendo el establecer topes a los aportes privados que se puedan realizar a los partidos. Lo que no se definió fueron los límites a los que ascenderán dichos montos⁴⁴.

A continuación se enfatiza la forma en que se financian los partidos políticos y candidatos en EEUU y sus métodos para explotar las lagunas que imperan en la ley relativa al Financiamiento de las Campañas Electorales (FECA). Se debe destacar que en EEUU los partidos políticos no son instituciones tan fuertes como en otros países europeos o latinoamericanos. En este país se le otorga una mayor importancia a los candidatos, que sólo recurren a los partidos políticos con el que sienten simpatía para realizar sus campañas electorales.

En los EEUU también se idean mecanismos para eludir la ley que regula el financiamiento de las campañas electorales. Muchas de estas trampas se hacen para poder aumentar el límite de los topes a los que están sujetos los aportantes privados. Por lo tanto, esto puede llegar a resultar útil para los encargados de elaborar la reforma política en Argentina, ya que se demuestra que los topes a los aportes privados no son la panacea.

La ley federal relativa al Financiamiento de las Campañas Electorales (FECA), tiene jurisdicción sobre el financiamiento de las campañas de candidatos a la Cámara de Representantes, el Senado, la Presidencia y la Vicepresidencia de los EEUU. A los efectos de instrumentar esa ley se creó una Comisión de Elecciones Federales (FEC) que es la encargada de exhortar a los candidatos a que cumplan con los requisitos señalados por la FECA.

Según esta ley, sólo en las elecciones presidenciales se permite un aporte público para solventar las campañas electorales. El sistema provee a los candidatos con fondos

⁴⁴ Diario La Nación: Proyectan Eliminar las Bocas de Urna. 5 de abril de 2000.

públicos sólo si acuerdan voluntariamente respetar ciertos límites en sus gastos electorales. En la elección general de 1996, los dos candidatos presidenciales, Clinton y Dole, recibieron cada uno 62 millones de dólares luego de acordar no recolectar ni gastar ningún tipo de dinero privado. En las elecciones preliminares o primarias, esos mismos candidatos recibieron fondos de contrapartida (matching funds) al comprometerse a respetar el límite establecido para los gastos electorales, que en las primarias de 1996 fueron de 37 millones de dólares. Los “matching funds” establecidos sólo para las primarias establecen que para acceder a los fondos públicos es requisito haber recaudado una suma determinada de fondos privados. Esto pretende fomentar la vinculación de los candidatos con la sociedad en la búsqueda de aportes y también que el aporte público sea proporcional al arraigo de los partidos entre la gente. Aunque un candidato puede recaudar dinero de muchas fuentes diferentes, sólo las donaciones de personas físicas se equiparan a este efecto; las donaciones de los PAC y de los comités de partido no reciben fondos de contrapartida. Además, aunque una persona pueda donar hasta U\$S 1000 a un candidato que participe en las elecciones presidenciales, sólo se equiparán los primeros U\$S 250 de esa donación.

Para participar en el programa de fondo de contrapartida, los candidatos han de demostrar un apoyo de base amplia que les permita recaudar más de U\$S 5000 en donaciones de contrapartida en cada uno de 20 Estados diferentes. Los candidatos deben convenir utilizar los fondos públicos únicamente para los gastos de la campaña y han de ajustarse a los límites de desembolso.

El fondo para las campañas presidenciales está financiado exclusivamente por una donación tributaria de U\$S 3 (o hasta U\$S 6 por declaración conjunta de cónyuges) que cada contribuyente asigna voluntariamente al marcar la casilla pertinente en su declaración de impuestos. Esta asignación no significa que aumentará la cantidad de impuestos adeudada por el contribuyente o que se deducirá del reintegro a que tenga derecho; simplemente el contribuyente autoriza la asignación de U\$S 3 dólares del Tesoro de los EEUU a las elecciones presidenciales, que no podrá utilizarse para ningún otro programa federal.

Esta ley también demuestra lo difícil que puede ser para un tercer partido tener derecho a tales fondos públicos, ya que sólo pueden tener derecho a los aportes públicos aquellos partidos que consigan al menos el 5% de los votos.

En cambio, la financiación de las campañas para los candidatos al Congreso no incluye provisiones públicas. Por lo tanto, los congresistas tienen que financiar sus campañas con sus propios bolsillos y también estar en la búsqueda constante de aportes privados, con la ventaja de que pueden gastar todo lo que quieran en su campaña. Esto ocurre por el fallo de la Corte Suprema en 1976 en el caso *Buckley vs. Valeo*.

Este fallo que tuvo su efecto sobre la FECA estableció que las contribuciones políticas podían ser limitadas, ya que estas están abiertas a la corrupción, pero el gasto que realiza un candidato o un partido no se podía limitar, porque eso es coartar la libertad de expresión. Por lo tanto, esta regla limitó la oferta y no la demanda.

Es importante resaltar que en la actual campaña presidencial el candidato por el Partido Republicano, George Bush, rechazó el financiamiento público. Esto le permitió recaudar fondos privados, con los límites establecidos que se señalan en el siguiente cuadro, y gastar todo lo que considerará necesario, ya que no estaba condicionado por los fondos públicos que lo obligaban a desembolsar sólo cierta cantidad de dinero. “ La decisión de Bush de rechazar financiamiento público le puede llegar a brindar una ventaja crucial en las primarias del próximo año, ya que puede evadir los límites a los gastos determinados por los Estados”⁴⁵. Al momento de realizarse este trabajo, Bush ya casi se impuso en las primarias, siendo por lo tanto el candidato para presidente de los EEUU por el Partido Republicano.

Por el lado de la oferta estas son las restricciones que pone la FECA a las donaciones:

⁴⁵ [Bush Will Pass Up Matching Funds](http://www.latimes.com/politics/elect2000/pres,16/06/99), en www.latimes.com/politics/elect2000/pres,16/06/99.

Límites de las donaciones

	Al candidato o a su comité por elección	Al comité de un partido nacional por año civil	A cualquier comité político por año civil*	Total por año civil
Donación individual	\$1.000	\$20.000	\$5.000	\$25.000
Donación de un comité múltiple†	\$5.000	\$15.000	\$5.000	Sin límite
Donación de otro comité político	\$1.000	\$20.000	\$5.000	Sin límite

**Excepción: Si el donante da al comité a sabiendas de que una cantidad apreciable de la donación se usará para apoyar a un candidato en particular, entonces la donación se aplica al límite del donante para dicho candidato (primera columna del gráfico).*

†El comité múltiple es un comité político que cuenta con más de 50 donantes que han estado inscritos al menos por seis meses y, a excepción los comités de partido estatales, ha hecho donaciones a 5 o más candidatos a cargos federales.

Como por el lado de la demanda no hay ninguna restricción, salvo que se acepten fondos públicos, es interesante observar los mecanismos y conceptos que se desarrollan para evadir las restricciones de la oferta.

1- Comités de Acción Política (Pac's)

Surgen controversias con la creación de los “Political Action Commitee” (PAC). Estos son comités políticos que realizan contribuciones para los candidatos y que también se enrolan en otro tipo de actividades que están electoralmente relacionadas. Hay que aclarar que estos no son los comités oficiales de candidatos particulares o de partidos políticos. Algunos de estos PACs están afiliados con corporaciones, sindicatos, y algunas otras organizaciones que les cubren sus gastos administrativos. Estos PACs son una fuerza dominante en la financiación de las campañas para los legisladores o congresistas.

Las discusiones que surgen en torno a los PACs son con respecto a que se puede evadir el límite de U\$S 5.000 que estos pueden brindar para un candidato particular en una elección. Supongamos que los agentes de estos comités pueden asegurarse un número de

individuos y luego recolectar cheques separados por la suma de U\$S 1000 pagaderos al candidato por cada individuo. Asumamos que el PAC recauda 50 de estos cheques. Luego pueden proveer estos cheques todos juntos al candidato y ganar crédito por entregar U\$S 50.000 en contribuciones, excediéndose el límite de contribución establecido. Lo mismo ocurre con un individuo, como un lobista que recoge muchos cheques de diferentes personas y los envía todos juntos a un candidato. Esta forma de evadir la ley recibe el término de “bundling”, lo que significa atado, unión o conjunto. Es el término que recibe por enviar todos los cheques juntos a un candidato.

Otra de las cosas que desvirtúa el límite de las donaciones es lo que se entiende como gastos independientes. Estos gastos independientes son desembolsos que se hacen a favor o en contra de un candidato sin estar coordinados con un candidato en particular. Por ejemplo un PAC de fabricantes de autos puede gastar U\$S 50.000 en propaganda televisiva que sea crítica hacia un candidato que promueve la importación de automóviles y por lo tanto exhortar a votar en contra de ese candidato. Esto ocurre, ya que mientras los individuos y los PACs están limitados en el monto que pueden contribuir directamente para una campaña, sin embargo no están limitados en el monto que pueden gastar para una campaña, siempre que ésta sea realizada sin coordinación con otras campañas⁴⁶.

2- Dinero Blando “soft money”

Luego se destaca lo que se da en llamar “dinero blando” (soft money). Mucha gente supone que bajo este concepto está la excusa de que muchas corporaciones o sindicatos puedan aportar dinero aunque lo tengan prohibido por ley. El “dinero blando” intenta abarcar aquellas contribuciones que no están reguladas por la ley federal de Financiamiento de Campañas Electorales (FECA). La excepción fue hecha para encarar actividades que permitan beneficiar la estructura de los partidos políticos y no a los candidatos específicamente. En realidad la trampa se produce cuando los partidos políticos usan este tipo de dinero como los medios primarios para conseguir millones de dólares de grandes

⁴⁶ Ver este archivo para una completa descripción de los problemas de la ley FECA. What we are working on: Glossary, copyright 1996. www.commoncause.org.

contribuyentes durante las campañas presidenciales, ya que las contribuciones directas a los candidatos están prohibidas.

Técnicamente, las contribuciones en concepto de dinero blando se deberían usar para las actividades políticas estatales y locales, como la registración de los votantes, campañas para que la gente concurra a las votaciones (el voto no es obligatorio en los EEUU), actividades genéricas para apoyar las plataformas políticas de los partidos republicanos o demócratas, sin nombrar candidatos específicos; etc. Aunque los fondos recaudados pagan por muchas actividades como lo son la compra de equipamiento tecnológico, de locales partidarios, etc., que pueden ser usados directamente para apoyar a los candidatos de los respectivos partidos.

3- Los Gastos Electorales y sus Contribuyentes en los EEUU

A pesar de que en EEUU existan todos estos subterfugios para evadir las restricciones que tienen en la oferta (límites a las donaciones), es interesante resaltar que se lleva un gran control de quiénes son las empresas u organismos que hacen uso de esas argucias. También como de las que respetan la ley.

A continuación se puede observar que se sabe exactamente cuánto gastaron hasta ahora los principales candidatos a la presidencia en las primarias de los EEUU. También se destaca quienes fueron sus principales contribuyentes y qué industrias éstos representan. Si en la Argentina se quiere encarar una profunda reforma política se debería empezar por brindar datos similares a los que se presentan.





PRIMARIAS PRESIDENCIALES DEL AÑO 2000
**Recaudaciones y Gastos
Totales**

Candidato	Recaudado	Gastado	Efectivo en Mano
<u>George W. Bush</u>	\$72,895,137	\$60,732,320	\$12,113,093
<u>Al Gore</u>	\$38,807,629	\$32,466,440	\$6,313,514
<u>Pat Buchanan</u>	\$7,539,471	\$7,337,455	\$202,066
<u>Bill Bradley</u>	\$39,567,790	\$36,650,701	\$2,957,650
<u>Alan L. Keyes</u>	\$5,519,348	\$4,971,215	\$548,373
<u>John McCain</u>	\$35,447,902	\$34,045,194	\$1,402,680





Fuente: Centre for Civic Response

PRIMARIAS PRESIDENCIALES DEL AÑO 2000
**Contribuciones Por Rubro
Industrial**






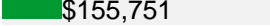
TV/Espectáculos/Música

Bush	 \$607,927
Gore	 \$806,690
Buchanan	\$4,918
Bradley	 \$651,009
McCain	 \$278,923

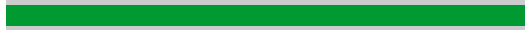
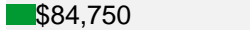



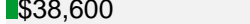
Utilidades Telefónicas

Bush	 \$202,270
Gore	 \$219,375
Bradley	 \$29,250
Keyes	\$1,200
McCain	 \$179,350






Equipamientos Para Computadoras & Servicios

Bush		\$756,557
Gore		\$329,999
Buchanan		\$7,300
Bradley		\$349,645
Keyes		\$15,850
McCain		\$155,751


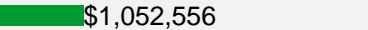



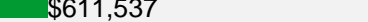
Gas & Petr3leo

Bush		\$1,423,469
Gore		\$84,750
Buchanan		\$3,650
Bradley		\$64,050
Keyes		\$1,700
McCain		\$38,600




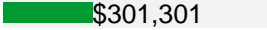


Bancos Comerciales

Bush		\$1,055,213
Gore		\$173,500
Buchanan		\$4,150
Bradley		\$365,375
McCain		\$72,600





Inversores

Bush		\$3,197,064
Gore		\$1,052,556
Buchanan		\$2,200
Bradley		\$2,418,982
Keyes		\$8,450
McCain		\$611,537





Aseguradoras

Bush		\$1,294,731
Gore		\$244,950
Buchanan		\$4,950
Bradley		\$301,301
Keyes		\$4,410
McCain		\$105,082



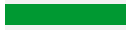

Bienes Raíces

Bush		\$3,384,768
Gore		\$1,098,875
Buchanan		\$7,550
Bradley		\$976,425
Keyes		\$9,750
McCain		\$295,130





Profesionales de la Salud

Bush		\$2,060,583
Gore		\$478,081
Buchanan		\$20,199
Bradley		\$687,352
Keyes		\$33,190
McCain		\$278,846

Abogados/Firmas de Abogados

Bush		\$4,914,189
Gore		\$4,168,351
Buchanan		\$9,850
Bradley		\$3,257,754
Keyes		\$11,900
McCain		\$575,107

Lobbyistas

Bush		\$558,053
Gore		\$593,260
Bradley		\$111,675
McCain		\$131,925

Automotrices

Bush		\$934,199
Gore		\$65,275
Buchanan		\$4,025
Bradley		\$77,000
Keyes		\$1,950
McCain		\$53,450

Casinos/Apuestas

Bush		\$104,950
Gore		\$30,250
Bradley		\$7,300
McCain		\$76,687

Funcionarios Civiles/Funcionarios Públicos

Bush		\$862,166
Gore		\$746,661
Buchanan		\$12,825
Bradley		\$219,100
Keyes		\$5,315
McCain		\$81,867

Educación

Bush		\$759,857
Gore		\$575,687
Buchanan		\$8,875
Bradley		\$800,876
Keyes		\$8,390
McCain		\$104,145

Jubilados & Pensionados

Bush		\$5,050,773
Gore		\$1,372,002
Buchanan		\$145,241
Bradley		\$2,361,939
Keyes		\$110,011
McCain		\$1,611,345

Fuente: Center for Responsive Politics⁴⁷

De estos gráficos se extrae que Bush lidera los rubros de gas & petróleo, equipamientos para computadoras & servicios, bancos comerciales, inversiones & seguros, aseguradoras, profesionales de la salud e industrias automotrices. También recaudó más dinero en el sector que se da en llamar “Retired” o sea los jubilados y pensionados y en las firmas de abogados

⁴⁷ Metodología: Los totales en estos gráficos están calculados sobre la base de las contribuciones hechas por los Pacs e individuos, superiores a 200 dólares, de acuerdo a las exigencias de la FECA.

En cambio, Gore lidera en el rubro de entretenimientos, utilidades telefónicas y lobbyistas.

Se destaca que Al Gore lidera la recaudación de lo que se conoce como la industria del entretenimiento (Espectáculos/TV & Música) con U\$S 806.000, lo sigue de cerca el otro candidato demócrata Bill Bradley con U\$S 617.000. En cambio Bush recaudó U\$S 577.000 y McCain U\$S 247.000, ambos candidatos republicanos. Tradicionalmente la industria del entretenimiento aporta más a los candidatos demócratas.

Lo que más se acentúa en estos números es el liderazgo de Bush en las industrias petroleras y automotrices. El gobernador de Texas ha recaudado U\$S 934.000 por parte de la industria automotriz, la mayor parte proveniente de las concesionarias de automóviles; mientras que Gore sólo recaudó por este concepto 65.275 dólares. Por el lado del gas & petróleo, las diferencias entre lo recaudado por Bush y Gore también son abismales. En este rubro Bush recolectó 1.423.469 dólares, en cambio Gore sólo U\$S 84.750. Hay que señalar que estas son las industrias económicamente dominantes en Texas, donde Bush es gobernador; además de ser el sector en que este gobernador se desempeñó antes de lanzarse a la política.

Las leyes que regulan el financiamiento de las campañas electorales establecen, como se ha dicho, un límite en las contribuciones de U\$S 1.000 por individuo. A pesar de esta restricción, todos los candidatos recaudan grandes sumas de lo que se da en llamar “bundled contributions”. Estas son contribuciones que realizan en masa los empleados de una misma organización, particularmente las firmas de abogados, aseguradoras, consultoras, contadores. Los empleados o los socios de empresas y sus familiares inmediatos, no las empresas mismas, realizan gran parte de esas contribuciones. Hay que aclarar que la FECA penaliza a aquellas corporaciones o sindicatos que contribuyan directamente en las elecciones federales. Por lo tanto, mediante este mecanismo se evitan esas prohibiciones.

A continuación se enumeran a los mayores contribuidores discriminados no por industria sino por empresa.

PRIMARIAS PRESIDENCIALES DEL AÑO 2000

Grandes Contribuidores

George W. Bush

1	MBNA America Bank	\$208,400
2	Vinson & Elkins	\$190,350
3	AXA Financial	\$170,550
4	Andersen Worldwide	\$161,400
5	Ernst & Young	\$154,799

Al Gore

1	Ernst & Young	\$125,125
2	Viacom Inc	\$86,800
3	BellSouth Corp	\$72,250
4	Goldman, Sachs & Co	\$71,250
5	US Government	\$69,350

Pat Buchanan

1	Milliken & Co	\$17,500
2	Moline Dispatch Newspaper	\$2,950
3	Local 306	\$2,600
4	Electrospace System Inc	\$2,000
4	Intel Corp	\$2,000
4	Metromont Prestress Co	\$2,000

Bill Bradley

1	Goldman, Sachs & Co	\$251,950
2	Citigroup Inc	\$117,300
3	Merrill Lynch	\$88,280
4	Lehman Brothers	\$87,500
5	Morgan Stanley, Dean Witter & Co	\$83,850

Alan Keyes

1	CMG	\$86,014
2	US Air Force	\$4,050
3	Boeing Co	\$3,150
4	American Tactical Systems	\$2,700
5	La Salle Clinic	\$2,350

John McCain

1	US West Inc	\$55,050
2	Goldman, Sachs & Co	\$49,320
3	Viacom Inc	\$47,750
4	Merrill Lynch	\$38,250
5	Nomura Securities International	\$32,000

Fuente: Center for Civic Response⁴⁸

Ninguno de estos aportes en masa (bundle contribution) incluyen contribuciones directas de las corporaciones descritas anteriormente, ya que estas son ilegales salvo que sean dadas a los partidos políticos nacionales bajo el concepto de “soft money”, dinero blando.

Esta lista de mayores contribuyentes refleja un patrón curioso: un número de firmas, principalmente las firmas inversoras de Wall Street, contribuyeron a varios candidatos. Las que más se destacan son Goldman, Sachs & Co., Morgan Stanley y AXA Financial.

Por parte de Bush se destacan los aportes en masa hechos por la firma de abogados de Houston, conocida como Vinson & Elkins. En cambio, entre los contribuyentes de la campaña de Al Gore se encuentra como primordial el estudio contable Ernst & Young y firmas relacionadas con el entretenimiento como Viacom Inc.

Hay que resaltar que finalizadas las elecciones preliminares, si los candidatos aceptaron los fondos de contrapartida, “matching funds”, no se pueden realizar contribuciones directas a las campañas electorales en las elecciones generales. En su campaña para las primarias Bush rechazó estos fondos de contrapartida, pero él ya ha

⁴⁸ Metodología: Los totales en estos gráficos están calculados sobre la base de las contribuciones hechas por los Pacs e individuos, superiores a 200 dólares, de acuerdo a las exigencias de la FECA.

señalado que va aceptar para las elecciones federales los fondos públicos que ascienden a una suma superior a los 60 millones de dólares.

Es importante señalar que estos datos son de público conocimiento, ya que la FECA exhorta a los candidatos a que hagan su mayor esfuerzo por proveer los datos de aquellos donantes que aportan más de U\$S 200. Esta exhortación la respetan y se pueden conseguir todos los datos de los donantes, incluyendo su nombre, dirección y ocupación⁴⁹.

En Argentina estos tipos de datos son los que tendrían que estar a disposición del público. Deberían estar en Internet y no sólo en el Boletín Oficial, aunque en éste los datos no aparecen desagregados por sector. Sólo aparece la situación patrimonial de los partidos políticos sin ningún tipo de especificación y sin respetar los plazos correspondientes. Es importante resaltar que tampoco se sabe en que época aparecerán esas publicaciones en el Boletín Oficial. Y a pesar de que también existan lagunas en la ley norteamericana; existen los organismos de control lo suficientemente desarrollados para rastrearlas y hacer un relevamiento de los datos presentados. De todas esas donaciones se destaca que se crearon grupos de aportantes colectivos que recaudaron fondos más allá de lo permitido por la ley. El valor agregado es que los candidatos publicitan los datos de sus aportantes. Esto permite reducir el grado de incertidumbre con respecto a qué empresas o sectores representa cada candidato. De esa manera uno puede votar teniendo una noción de qué es lo que le espera.

Por ejemplo, según los datos presentados se observa que el candidato presidencial George Bush, recaudó mucho más dinero de los sectores automotores y petroleros que sus contrincantes. Por lo tanto, aquellos que estén a favor del desarrollo de fuentes de energía alternativas o de la disminución en el uso de los automóviles para contaminar menos el medio ambiente, deberían pensar seriamente la opción Bush. Seguramente, si llegase a ser presidente va a tratar de proteger a las compañías petroleras y automotrices ante cualquier proyecto que surja, que le pueda disputar su predominio en el mercado. Esto en cierto sentido permite saber si un candidato hace promesas electorales falsas.

⁴⁹ Para mayor información ver la pagina opensecrets.com.

En definitiva, se realizó una breve explicación de cómo se financia la política en los EEUU y al mismo tiempo se demostró que siempre se encuentran formas de evadir o eludir las leyes y que nuestro país no es el único que lo hace. Se demuestra que la problemática relativa al financiamiento de los partidos políticos es un fenómeno mundial, que también ocurre en los países desarrollados.

En la siguiente sección, a fin de resaltar el antecedente que se está generando en materia de financiación política en la Argentina, se describe la nueva ley que regula el financiamiento de las campañas electorales en la Ciudad de Buenos Aires.

V- Ley 268 de Regulación y Financiamiento de las Campañas Electorales en la Ciudad de Buenos Aires

A continuación se analiza la ley que regula el financiamiento de las campañas electorales en la Ciudad de Buenos Aires. Esta incorpora como un elemento novedoso, límites a los gastos electorales y topes a los aportes de personas físicas. En resumen, se restringe la oferta y la demanda e incorpora normativas similares a la ley del financiamiento de las campañas electorales en los EEUU.

Entre las regulaciones que señala se destacan las siguientes en comparación con la ley orgánica de los partidos políticos (23.298) que regula el financiamiento de éstos pero en el ámbito nacional:

- La campaña electoral no podrá iniciarse hasta 60 días antes de la fecha fijada para la elección.
- Se prohíbe la difusión de encuestas electorales por boca de urna, hasta tres horas después de finalizados los comicios. En la reforma política que se pretende realizar a nivel nacional se está estudiando seriamente la opción de adoptar esta prohibición; aunque para algunas personas esta norma viola ciertos derechos constitucionales.
- Los partidos políticos pueden realizar gastos destinados a la campaña electoral por una suma máxima para cada categoría que en ningún caso supere los \$ 0,40 por cada elector empadronado para votar en esa elección. La suma máxima es aplicable a cada lista oficializada con independencia de quien efectúe el gasto. Cuando la convocatoria electoral incluya más de una categoría, el tope del gasto es acumulativo. Agrega que cuando un partido, alianza o confederación se presente para una sola categoría y adhiera a otro partido, alianza o confederación para una categoría distinta, dicha adhesión recibirá el tratamiento de alianza a los efectos del límite fijado en el presente artículo (este es el artículo que está siendo cuestionado en las presentes elecciones porteñas para jefe de gobierno y legisladores).
- En caso de que haya segunda vuelta el gasto máximo de la segunda campaña no puede superar la suma de \$ 0,40 por elector y por cada una de las fórmulas.
- También hace mención a un aporte público de \$ 0,50 que se repartirá entre los partidos a partir de la cantidad de votos obtenidos en la última elección de

legisladores. Esta suma acaba de ser aumentada a \$ 1. En caso de una segunda vuelta se asignan \$ 0,30 por cada voto obtenido, en la primera vuelta por cada fórmula.

- Se pone un tope a los aportes que pueden realizar las personas físicas. Este tope es de \$ 20.000 por campaña. Quedan prohibidos los aportes anónimos y aquellos que provengan de personas jurídicas.
- Se compromete a la Auditoría General de la Ciudad a dar a publicidad, dentro de los 90 días de finalizada la campaña electoral, un informe indicando los ingresos y egresos efectuados con motivo de la campaña electoral, con detalle del concepto, origen, monto y destino de los aportes que recibieron los partidos políticos en esa contienda.
- Se establecen multas para aquellos que violasen todas las prohibiciones señaladas⁵⁰.

A pesar de que esta ley innove sobre algunas cuestiones, como son los límites de gastos a los que están sujetas las campañas electorales, la prohibición de aportes por parte de personas jurídicas (aquí se incluyen las fundaciones, asociaciones civiles, corporaciones, etc.), un límite a los aportes por personas físicas y finalmente la publicidad de la situación patrimonial de los partidos políticos luego de los 90 días de terminada la elección; hay algunos indicios, que se están dando actualmente, que vierten sospechas sobre el cumplimiento de esta ley.

En mayo de 2000 se realizaron los primeros comicios para elegir jefe de gobierno y legisladores por la Ciudad de Buenos Aires bajo la regulación de la ley anteriormente descripta. En estas elecciones surgieron serias disputas entre los principales candidatos, en lo relativo a esta ley.

Domingo Cavallo, el candidato a jefe de gobierno por Encuentro por la Ciudad, acusó a Aníbal Ibarra, el candidato a jefe de gobierno por la Alianza, de haber evadido con una interpretación errónea de la ley, el tope máximo de gasto electoral.

En definitiva; si se multiplica el tope máximo de gasto por elector (\$0,40) por el padrón de la Ciudad de Buenos Aires arrojará que cada alianza, partidos o confederación podrá

⁵⁰ Ver Ley 268 de la Ciudad de Buenos Aires.

gastar alrededor de 1 millón de pesos para la campaña de su candidato a jefe de gobierno y otro tanto para la acción proselitista de su lista de postulantes a legislador.

Dirigentes de la Alianza pretenderían que las tres fuerzas políticas que, además de la UCR y el Frepaso, adhieren a la fórmula Ibarra-Felgueras –esto es, la Ucedé, el Partido de la Generación Intermedia y el Movimiento de Jubilados y Juventud-, aunque lleven candidatos propios para la Legislatura, también pueden gastar una suma equivalente en apoyo a ese binomio⁵¹.

La cuenta que hacen es que a los 2 millones de pesos que puede gastar la Alianza por presentar postulantes a legislador y a la jefatura de gobierno se le debe sumar 1 millón de pesos más por cada una de las otras tres listas de diputados locales que llevan la candidatura central de Ibarra. Por lo tanto, la Alianza sostiene que puede gastar 5 millones de pesos en su campaña electoral.

Teóricamente, la ley indica que aquellos partidos menores que se alían con otros en una sola categoría, como lo hicieron los partidos señalados anteriormente; podrían gastar 1 millón de pesos en la propaganda de sus candidatos a legislador, pero de ninguna manera sumar otro millón de pesos en apoyo del binomio para la jefatura de gobierno. En todo caso quien va a tener la última palabra en la interpretación de ese artículo serán los tribunales de la Ciudad de Buenos Aires. Aunque si el fallo es contrario a la Alianza, ellos dejarán de percibir los fondos públicos que pudieran corresponderle para una futura campaña electoral, en un monto de hasta tres veces la suma en que se hubieren excedido.

También se está acusando a la actual administración de utilizar fondos públicos para publicitar al candidato oficialista, Aníbal Ibarra. Todas estas cuestiones están demostrando que la ley 268 de la Ciudad de Buenos Aires está sujeta a cuestionamientos serios. Su cumplimiento dependerá de que los órganos encargados de hacer respetar esta ley, como los tribunales y la Auditoría de la Ciudad, impongan las sanciones correspondientes y no dejen en el olvido o por resolver situaciones sospechosas.

Por lo tanto, una reforma al financiamiento de los partidos políticos en la Argentina, tiene que tener en cuenta que si no se crea un mecanismo ágil y veloz que resuelva los

⁵¹ La Nación: Dinero para la Campaña Electoral. 4 de abril de 2000.

problemas que pueden surgir del no respeto de la ley, cualquier legislación sobre este tema estaría condenada al fracaso. Aunque es alentador que los principales encargados de articular la reforma política en este país sepan que ocurren estas situaciones: “Sabemos que la justicia está actualmente abarrotada de trabajo pendiente, por lo que estudiamos un mecanismo más ágil: crear un cuerpo de fiscales con competencia electoral. Sucede que podemos tener leyes muy bonitas, pero si no se ejercen las sanciones en caso de incumplimiento, son ineficaces, admite Föhrig”⁵².

Además, si actualmente no se ejercen las sanciones correspondientes, con respecto al financiamiento de los partidos; también hay que recurrir a otros mecanismos para agilizar un efectivo control. Por ejemplo, si se sabe que para la sociedad es importante el conocimiento sobre el origen de las donaciones que terceros hacen a los partidos, ¿No deberían aquellos candidatos que proponen un financiamiento transparente, publicitar el origen de las donaciones, a pesar de que la ley no lo exija?

⁵² Entrevista realizada a Alberto Föhrig, funcionario del Ministerio del Interior encargado de realizar la reforma política. La Nación: Proyectan eliminar las bocas de urnas. 5 de abril de 2000.

VI- Conclusiones

A partir de este estudio se puede concluir que en el financiamiento de la actividad política hay una parte formal y otra informal. En el ámbito formal se encuentran todas las leyes y decretos que regulan la forma en que debe desenvolverse la actividad política, con respecto a la obtención de recursos o de financiamiento de sus partidos y candidatos. Por el lado de la informalidad, se destacan todas aquellas actividades que se desarrollan dentro de parámetros que no se encuentran reglamentados. Tal como lo advierte Douglas North, “mientras que las reglas formales pueden cambiarse de la noche a la mañana, las reglas informales por lo general cambian de una manera paulatina”⁵³. Por lo tanto, se puede sostener que los partidos políticos son los jugadores dentro de esas reglas de juego. En lo que respecta a su financiamiento, la informalidad es el ámbito predominante. “Ello quiere decir que querrán adquirir las clases de destrezas y conocimientos que les permitirán sobrevivir, y que también dedicarán sus esfuerzos a tratar de cambiar las reglas a fin de aumentar los beneficios que reciben”⁵⁴.

Actualmente, los beneficios que reciben los partidos políticos por mantener su financiamiento en la informalidad son superiores a los que estos recibirían si cumplieran las reglas formales que rigen su financiamiento. Aunque se está observando que ese provecho se les puede transformar en una desventaja, como ocurrió con el partido de Kohl en Alemania. El descrédito que genera en la sociedad no saber quien financia a cada partido y candidato acentúa una crisis de representación. Esto puede ser lo que esté generando cambios graduales; en primer lugar la ley que regula el financiamiento de las campañas electorales en la Ciudad de Buenos Aires abrió el camino con respecto al logro de una transparencia en la financiación, seguido por una ley de lavado de dinero que incluye a los partidos políticos y los obliga a hacer mención del origen de sus donantes. También el proyecto de una reforma política señala que hay interés en cambiar la situación actual.

El temor a una crisis de representación combinado con la tensión que genera la posible desaparición de un partido, están transformando los beneficios de un mecanismo de

⁵³ Gossman, Peter Z.: Douglas North: Por qué algunas naciones logran sostener el desarrollo. www.cipe.org/ert/s13/nortS13.html.

⁵⁴ Ibidem.

financiamiento informal en una gran desventaja; y esto puede ser que los políticos lo estén percibiendo.

En este trabajo se han señalado los riesgos a los que están sujetos los partidos políticos cuando el manejo de sus finanzas no se realiza de una manera transparente. El caso que mejor revela esta situación es el que se dio en Alemania, precisamente en el partido demócrata cristiano. Se reveló que Helmut Kohl, el ex-canciller que gobernó este país por más de 15 años y que gozaba de altos niveles de credibilidad, había evadido las mismas leyes que él mismo había impulsado. Aquellas relacionadas con el objetivo de lograr una mayor transparencia en el financiamiento de los partidos políticos. Lo que permite sostener que al momento de recolectarse fondos para un partido, por lo general, sus máximos líderes políticos evalúan todos los mecanismos posibles de financiación, aunque a veces estos estén bordeando la ilegalidad.

Hay que aclarar que los partidos políticos en Argentina son instituciones fundamentales para sostener el sistema democrático. Cuesta imaginarse el funcionamiento de este sistema desde una óptica partidista. Por lo tanto, el surgimiento de hechos de dudosa legalidad en materia de financiamiento político, tiende a provocar en la ciudadanía cierta desconfianza hacia los partidos políticos. De manera tal que, si no se transparentan ni se transforman en un mediano plazo, se pone en juego la representación de los partidos como órganos intermediarios.

Al ser los partidos políticos instituciones que buscan influencia en un Estado, ya que intentan agregar, procesar y expresar intereses; sus órbitas de desenvolvimiento deberían estar claramente delimitadas. Esta es una ardua tarea, ya que siempre se encuentran lagunas legales que le permiten a los partidos extender su influencia más allá de lo teóricamente conveniente. Aunque los tipos de regulación que se adopten en el futuro para el financiamiento de los partidos políticos, no deben ser muy restrictivos, sino que deberían ser claros y lo más simples posibles; ya que una elevada regulación continuaría incrementando los gastos de los partidos políticos y provocarían en ese caso nuevas artimañas para evadir los controles a los que estos deberían estar sujetos⁵⁵.

⁵⁵ Ver Sanches, Eduardo Andrade: Algunos Problemas que Presenta el Financiamiento Público de los Partidos Políticos en un Régimen Federal. www.trife.gob.mx/congreso/andrade.html.

No sólo debe existir un marco regulatorio claro y preciso sino que también los órganos de control deben estar vigilando el accionar de los partidos constantemente. Por lo tanto, los contralores deberían adoptar una posición ofensiva y no sólo de reacción ante hechos de corrupción o de dudosa legalidad.

Se puede decir que mediante la “constitucionalización” de los partidos políticos en Argentina se intentó revertir esa situación. Se reubicó centralmente a los partidos políticos dentro del sistema democrático y se incorporaron mecanismos para que estos puedan comenzar a transparentar sus finanzas. Lamentablemente los resultados todavía están por verse, aunque se puede decir que la Ciudad de Buenos Aires es el primer distrito que comenzó a tomar cartas en el asunto. Se encuentra vigente una ley en ese distrito que intenta transparentar la financiación partidaria, pero los conflictos que se están dando con respecto a la interpretación de algunos de sus artículos siembra sospechas sobre su futuro.

Es alentador el hecho de que hayan surgido organizaciones no gubernamentales que se preocupan por estas cuestiones. Por ejemplo, la labor realizada por la fundación Poder Ciudadano en las elecciones de octubre de 1999, logró brindar cierta información que hasta hace unos años era desconocida. El monitoreo que realizaron de los gastos de campaña de los principales candidatos permitió tener una noción aproximada de los fondos que los partidos deben utilizar para realizar una elección con posibilidades de ganarla. Además se puso en evidencia que existen diferencias entre los informes brindados por los comités de campaña de los partidos políticos y el monitoreo realizado por esta fundación. La falta de explicación de los partidos políticos con respecto a esas brechas avala la hipótesis de que estos se siguen manejando de una manera similar a la anterior a su “constitucionalización”.

También se demostró que los partidos políticos necesitan y hacen uso de una mayor cantidad de dinero que el que se le asigna en el presupuesto y además se señaló las irregularidades a las que están sujetas sus finanzas y sus organismos de control. La falta de cumplimiento y exigencia, por parte de la justicia a los partidos políticos, de los plazos para presentar y publicar las situaciones patrimoniales de los mismos es un ejemplo de esto.

Por lo tanto, se finaliza este trabajo presentando algunas propuestas que tiendan a solucionar la problemática que surge en torno al financiamiento de los partidos políticos en Argentina. Estas hacen hincapié en que el régimen de financiación mixto (público y

privado) que impera en los partidos políticos argentinos debe continuar vigente, aunque corrigiendo las fallas que acarrea su poco control. Hay que aclarar que tanto el financiamiento público como el privado están sujetos a ventajas y desventajas. “ El apoyo público -se argumenta- diluye responsabilidades, fomenta el aventurismo político, profundiza el distanciamiento entre las burocracias partidarias y sus electores, promueve el surgimiento y multiplicación de partidos sin sustento real en el electorado y exime a los partidos de un riesgo necesario para aventar posiciones partidarias alejadas del interés real del electorado. Desde un ángulo algo diferente, se sostiene que el aporte privado a la política es una forma más de ejercicio del derecho de participación política. Cuanto más amplio sea el margen de libertad mayor será la transparencia y las posibilidades de control efectivo por parte de la opinión pública. [...] En el marco de una concepción del Estado, entendido como mecanismo activo de nivelación social, la idea del financiamiento público vino precisamente a establecer un nivel básico de satisfacción de necesidades económicas a la actividad partidaria, reconocido, asumido y subsidiado explícitamente por el Estado, en cumplimiento de un propósito general de afianzamiento del sistema democrático”⁵⁶. Por lo tanto, se debería enfatizar y perfeccionar el régimen de financiación mixta existente, ya que únicamente un financiamiento privado también puede llegar a afectar o a agravar los fenómenos de corrupción que amenazan los procesos de consolidación y progreso de la vida democrática.

En fin, para encarar una reforma política seriamente, se debería tener en claro qué es lo que hay que evitar y lo que hay que lograr con una reforma al financiamiento de los partidos políticos. Luego, habría que presentar propuestas para instrumentar esas reformas. Por lo tanto, en esta investigación se arriesgan los objetivos que deberían tenerse en cuenta en un futuro proyecto de ley, y las propuestas para instrumentarlas.

1- Objetivos

- I. Financiar a los partidos políticos de una manera transparente disminuyendo al máximo aquellas actividades que les importan altísimos gastos, como son las campañas electorales.

⁵⁶ Zuleta Puceiro, Enrique: El financiamiento de la Actividad Partidaria en un Contexto de Transformaciones Estructurales. Mendoza, II Congreso Nacional de Ciencia Política, noviembre, 1995, pp. 2-3.

- II. Incentivar la aplicación de fuertes sanciones para aquellos que violen la ley.
- III. Fomentar la publicidad de las situaciones patrimoniales de los partidos políticos.

2- Propuestas

- Mecanismos que obliguen a los partidos políticos a informar y dar a publicidad el origen de las donaciones que reciben, tipificando a los donantes bajo su nombre, ocupación y domicilio, incluyendo los que se reciben en concepto de colectas populares y de fundaciones. Esto se puede realizar bajo el establecimiento de fuertes sanciones para aquellos que no cumplan con dicho requisito.
- Exigirles la presentación a tiempo de sus situaciones patrimoniales y que al mismo tiempo estas estén a disposición del público en Internet y en medios de prensa de difusión masiva. También brindarle a la justicia electoral peritos altamente capacitados, para que estos puedan analizar esos balances con celeridad y efectividad.
- Reducir los gastos en las campañas electorales, mediante topes similares a los establecidos por la ley 268 de la Ciudad de Buenos Aires.
- Poner topes a los aportes de personas físicas, aunque al mismo tiempo fomentar el desarrollo de organizaciones no gubernamentales que puedan determinar si esos límites se evaden. Con esto me refiero a la actividad que desarrolla la organización estadounidense “ Centro por una Democracia Responsable” en donde mediante el conocimiento de la ocupación, domicilio y nombre del donante se sabe qué empresas e industrias apoyan a un candidato o partido.
- Realizar auditorías preventivas en los partidos políticos para evitar ilícitos y no actuar sólo después de consumado el hecho o de finalizada una elección.
- Consensuar mecanismos con el Ministerio del Interior para que se publiciten a través de Internet las subvenciones públicas que se realizan a los partidos.
- Desarrollar mecanismos que eviten el uso de fondos públicos, pertenecientes al gobierno nacional o provincial, para realizar campañas electorales en apoyo de algún candidato en particular. Estos son los gastos que aparecen bajo el rubro de gastos institucionales. Una buena manera de solucionar este tema es realizando un monitoreo,

como el efectuado por Poder Ciudadano en la campaña presidencial de 1999. Otra manera es prohibiendo cualquier tipo de publicidad a los gobiernos durante las campañas electorales.

- Estudiar los aspectos relativos a los “Matching Funds” y ver si su implementación puede acarrear algún resultado positivo. También analizar exenciones fiscales a aquellos que realicen donaciones. Aunque en un país en el que hay un 40% de evasión impositiva, ese mecanismo podría terminar agravando esa situación.
- Estudiar procedimientos para que la formación y capacitación de sus dirigentes sea una de las principales actividades de los partidos políticos. El reciente Decreto N° 219/2000 es un símbolo de que se marcha hacia a este camino, ya que exhorta a los partidos políticos a que un 20% de los fondos brindados por el Fondo Partidario Permanente sean destinados a la investigación o capacitación de sus dirigentes.

ANEXO I

Alejandro C. Terbeck

Juzgado Federal con Competencia Electoral
Dra. María Servini de Cubría
Presente

De mi mayor consideración.

Le escribo esta nota por motivo de mi interés en conseguir información relativa a la situación patrimonial de los principales partidos políticos (Alianza, PJ y Acción por la República) correspondiente al ejercicio de 1999.

Esta información la necesito para poder culminar mi tesis sobre el financiamiento de los partidos políticos, que la estoy realizando para la Universidad de San Andrés.

Le hago saber que esos datos que necesito no me fueron brindados ni por los partidos políticos ni por el Ministerio del Interior. Por lo tanto usted es mi último recurso para poder elaborar un trabajo satisfactorio, ya que los partidos políticos dicen haberle entregado esa información a usted.

Saluda atentamente.



Lic. Alejandro C. Terbeck

Poder Judicial de la Nación

Buenos Aires, 7 de marzo de 2000.-

A la nota que antecede; por presentada.-

Respecto de la solicitud de información relativa a la situación patrimonial de los principales partidos políticos, hágase saber al peticionante que la documentación acompañada por los Partidos Políticos, a los efectos de producir la rendición anual de cuentas, de acuerdo con lo establecido por el art. 47 de la ley 23.298- se encuentra en trámite por ante este Tribunal, resultando imposible acceder a lo solicitado.-

Sin perjuicio de ello, póngase en conocimiento del peticionante que a los efectos de recabar la información requerida, podrá recurrir a los partidos políticos, toda vez que la documentación que avala los balances presentados debe reservarse en las sedes de las entidades partidarias, conforme lo establece el art. 47, inc. a) de la citada ley.-

USO OFICIAL

Ante mí:

MARIA BERVINI DE BUBBA
JEFES DE OFICINA

FAMICO GONZALEZ
SECRETARIO ELECTORAL

Bibliografía

Mainwaring, Scott y Scully, Timothy R.: Building Democratic Institutions, Party Systems in Latin America. Stanford, California, Stanford University Press, 1995.

Von Beyme, Klaus: La Clase Política en el Estado de Partidos. Madrid, Alianza Editorial, 1995.

Heidenheimer, Arnold J.; Johnston, Michael y Levine, Victor T.: Political Corruption. New Brunswick, New Jersey, Transaction Publishers, 1990.

Ware, Alan: Political Parties and Party Systems. Oxford, Oxford University Press, 1996.

Panebianco, Angelo: Modelos de partido. Madrid, Alianza, 1990.

Manin, Bernard: Metamorphoses de la Representación. Buenos Aires, mimeo, Versión Preliminar.

Zovatto ,Daniel: La financiación política y su impacto en la ética de la administración pública en América Latina. www.clad.org.ve/0030403.html.

Rikles, Carlos Malamud: Partidos Políticos y Elecciones en la Argentina: la liga del Sur (1908-1916). Madrid, UNED, 1997.

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

Ferreira Rubio, Delia M.: Financiamiento de Partidos Políticos. Buenos Aires, CIEDLA/Fundación Konrad Adenauer, 1997.

Conferencia: Sagües, Néstor P.: Control Legal del Financiamiento de los Partidos Políticos. Fundación Banco de Boston, 1999.

Ferrari Wolfenson, Gustavo: Argentina 1997: hacia una nueva etapa de la transición democrática, en Priess, Frank y Tuesta Soldevilla, Fernando: Campañas Electorales y Medios de Comunicación en América Latina. Buenos Aires, CIEDLA/Fundación Konrad Adenauer, 1999, TI.

Bush Will Pass Up Matching Funds, en www.latimes.com/politics/elect2000/pres.16/06/99.

Gossman, Peter Z.: Douglas North: Por qué algunas naciones logran sostener el desarrollo. www.cipe.org/ert/s13/nortS13.html.

Sanches, Eduardo Andrade: Algunos Problemas que Presenta el Financiamiento Público de los Partidos Políticos en un Régimen Federal. www.trife.gob.mx/congreso/andrade.html.

Zuleta Puceiro, Enrique: El financiamiento de la Actividad Partidaria en un Contexto de Transformaciones Estructurales. Mendoza, II Congreso Nacional de Ciencia Política, noviembre, 1995.

Diarios: La Nación y Clarín.

Revistas: The Economist