

Dinero, partidos y campañas. Hoja de ruta para avanzar hacia un sistema de financiamiento más eficiente y transparente

María Page | Josefina Mignone

Desde la reforma electoral nacional de 2009, Argentina tiene un régimen de financiamiento de los partidos y las campañas electorales nacionales que se basa principalmente en aportes públicos.

Hasta ahora la norma fue aplicada en tres procesos electorales y sirvió de marco para el ejercicio del financiamiento ordinario de los partidos. El balance de esa experiencia acumulada es desparejo. Por un lado, se garantiza un piso de equidad al permitir el acceso de todos los partidos y candidatos a los medios de comunicación masiva. Por otro, hay fuertes indicios de que la mayor parte del gasto de los partidos y las campañas ocurre informalmente, ya sea en forma de aportes y gastos no declarados o del abuso de recursos públicos con fines partidistas.

Esta informalidad tiene efectos perjudiciales para la transparencia e integridad de las instituciones democráticas: interfiere con el derecho de todo elector a hacer un voto informado; facilita la captura o influencia por parte de intereses de grupos particulares y genera el riesgo de que la política partidaria y electoral se financie con dinero proveniente de actividades ilícitas.

Este documento analiza el desempeño del régimen de financiamiento de partidos y campañas desde la reforma de 2009 y discute la evidencia que sugiere altos niveles de informalidad y los mecanismos e incentivos que la propician. También propone reformas destinadas a alentar una mayor transparencia y control de los recursos de la política partidaria y electoral.

Entre las principales recomendaciones se destacan: prohibir los aportes en efectivo; permitir aportes de empresas a las campañas y discutir la posibilidad de permitir los aportes de sindicatos; permitir la reversibilidad de los aportes; crear un mecanismo de declaración en línea y de monitoreo de las actividades partidarias y de campaña para agilizar la publicación de la información y los controles; agilizar la apertura y operación de las cuentas y subcuentas y la habilitación de medios electrónicos de pago para hacer aportes; ampliar el período de campaña para que comience al inscribirse las precandidaturas.

Para fortalecer el efecto disuasorio de las sanciones: hacer a los candidatos corresponsables y disponer que las alianzas no puedan disolverse hasta que se haya aprobado su rendición de campañas.

Para evitar el abuso de los recursos del estado: prohibir los anuncios y la publicidad de actos de gobierno durante todo el período de campaña, regular la publicidad oficial; revisar los requisitos que deben cumplir los partidos para mantener la personería y acceder al financiamiento. y prohibir el uso de la cadena de radiodifusión nacional durante la campaña.

Finalmente, es crucial buscar mecanismos de acuerdo para que las provincias adhieran a la legislación nacional o sancionen sus propias normas de forma que se complementen con el régimen nacional; y el compromiso de las autoridades partidarias y los referentes de los sectores que hoy aportan informalmente a las campañas, para acordar mecanismos, esfuerzos coordinados y metas de formalización.

RESUMEN EJECUTIVO

El régimen de financiamiento de partidos y campañas para las elecciones nacionales y un balance de su desempeño

En Argentina a nivel nacional existe un régimen de financiamiento de partidos y campañas de tipo mixto, es decir, basado en aportes de privados y subsidios directos e indirectos.

La Constitución Nacional reconoce a los partidos como instituciones fundamentales de la democracia y compromete al Estado con su sostenimiento. Al mismo tiempo, los obliga a dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio (Art. 38 CN).

La reforma electoral de 2009 (Ley 26.571) buscó reducir las diferencias de recursos entre los partidos políticos, transparentar el origen del dinero que usan para sus actividades proselitistas y reducir los gastos de campañas. Con estos fundamentos se restringió el uso de recursos privados (se prohibieron los aportes de personas jurídicas para campañas y la contratación de publicidad en radio y TV) y se dispuso la distribución de espacios de publicidad en medios audiovisuales para todas las agrupaciones que participan de cada elección.

Así se estableció un sistema muy regulado¹, con subsidios directos (aportes públicos para las actividades ordinarias de los partidos y de campaña) e indirectos (espacios de publicidad en medios audiovisuales) que garantizan un piso de recursos para solventar los gastos corrientes de los partidos y hacer proselitismo durante la campaña electoral².

La experiencia acumulada desde 2009 permite evaluar el nuevo régimen e identificar qué reglas y dispositivos han logrado el efecto propuesto (equiparar y transparentar el financiamiento de los partidos y las campañas) y cuáles deben ser revisadas para fortalecer a los partidos y los procesos electorales futuros.

Los subsidios garantizan un piso de recursos para hacer proselitismo. Los subsidios directos e indirectos contribuyen a que los partidos puedan pagar sus gastos corrientes y las actividades indispensables de sus órganos de decisión y espacios de participación, y a que todas las agrupaciones que participan de elecciones nacionales puedan pagar sus boletas y acceder a los medios masivos³.

Al mismo tiempo, existen indicios de que los subsidios directos (especialmente los destinados a la impresión de boletas) podrían estar alentando la creación de partidos y la presentación de candidaturas con el solo fin de captar esos recursos. Con

requisitos poco exigentes para el mantenimiento de la personería y la presentación de candidaturas nacionales⁴, los subsidios podrían ser un factor a la hora de explicar el número insualmente alto de partidos que hoy existen en nuestro país (650 partidos de distrito y 40 de orden nacional)⁵. Esta multiplicidad de partidos, a su vez, diluye el efecto de los subsidios, porque el presupuesto disponibles debe dividirse entre todos los partidos reconocidos y todas las agrupaciones que presentan candidaturas.

En cuanto a los recursos que no provienen de los subsidios, el régimen vigente parece estar generando fuertes incentivos a la informalidad. El análisis de los ingresos y egresos declarados por partidos y campañas sugiere que hay una enorme subdeclaración de recursos. A continuación presentamos los principales indicios de esta tendencia.

Declaraciones que no llegan al tope de gastos. Antes del balotaje que definió la presidencia de la Nación en 2015, los referentes de las respectivas campañas presidenciales estimaban que en total el esfuerzo proselitista terminaría costando alrededor de 1000 millones de pesos. Y esto a pesar de que para esta categoría cada agrupación podía declarar como máximo un total de 260 millones. Sin embargo, las declaraciones de campaña no reflejan estas cifras en absoluto: la alianza que más declaró para ambas elecciones dijo haber gastado 129 millones y medio (más otros 31 millones para la campaña del balotaje). Estas cifras sugieren una fuerte subdeclaración (**ver Gráfico 1**).

Subsidios

1 La ley limita la recaudación y gastos de los partidos y las campañas: establece topes de aportes y de gastos; inhibición de las asociaciones gremiales, empresarias y profesionales para aportar a los partidos y de las empresas para aportar a las campañas; prohibición de contratar espacios de radio y TV; y plazos de campaña muy breves.

2 Pomares, J. y Page, M. (2011). Candidato, ¿qué bien se TV? Una evaluación del nuevo régimen de publicidad audiovisual en las elecciones de 2011. Documento de Políticas Públicas/Recomendación N° 100. Buenos Aires: CIPPEC.

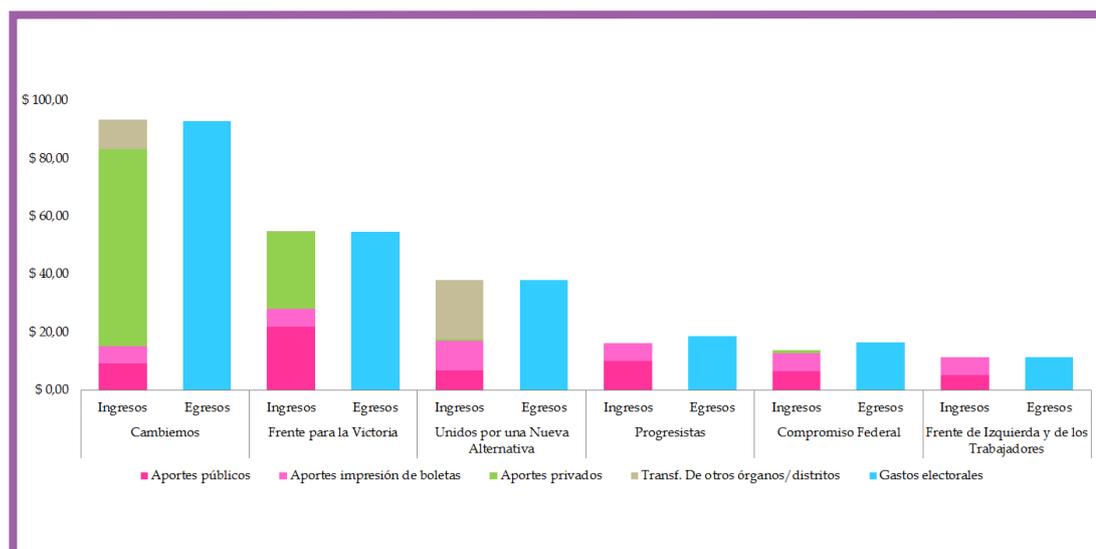
3 Pomares et al (2011).

4 No hay en la región, por ejemplo, otros países donde se permita a partidos reconocidos en una sola provincia o región competir por cargos electivos nacionales. Sólo los partidos nacionales pueden participar en elecciones nacionales, y para obtener ese tipo de reconocimiento se exige una presencia territorial extendida.

5 En 2015, por ejemplo, cada uno de los 11 partidos y alianzas que presentaron precandidatos presidenciales en las PASO recibieron aportes para la impresión de 1 boleta por elector por el importe de total de ARS 4.100.777,34 y un piso de ARS 1.363.636,36 como aporte de campaña (los partidos y alianzas con antecedentes electorales recibieron además un monto determinado en función de los votos obtenidos en la última elección presidencial).

Gráfico 1.

Gastos por agrupación, elecciones generales 2015, categoría presidencial (En millones de pesos)

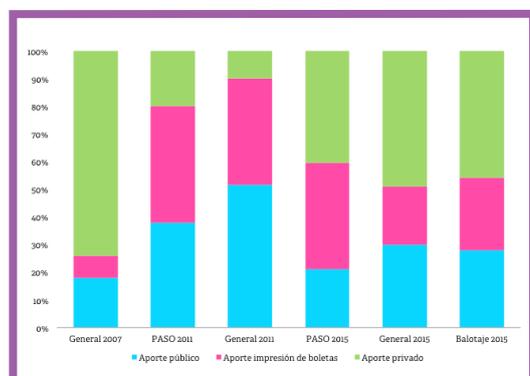


Fuente: CIPPEC, sobre la base de las rendiciones de campaña publicadas en el sitio web de la Cámara Nacional Electoral.

Predominio del aporte público en las rendiciones. Además, buena parte de los pocos recursos que se declaran se explican por los subsidios. Es decir, son fondos que se reciben del Estado y que deben ser devueltos si no se justifica su destino. En la rendición de la campaña de 2015, los aportes privados declarados representaron el 40% de lo informado en la PASO, el 50% de la general y el 54% en el balotaje entre los 6 frentes que participaron de la elección general, sólo el FPV y Cambiemos declararon aportes de privados. En las categorías legislativas en la mayoría de los distritos el aporte público explica entre el 90% y el 100% de los gastos declarados (**Gráfico 2 y 3**).

Gráfico 2.

Aportes públicos y aportes privados, elecciones presidenciales, 2007 - 2015



Fuente: CIPPEC sobre los informes de campaña presentados por las agrupaciones políticas y publicados por la CNE.

Ingresos y gastos evidentes que no se declaran. En las rendiciones de partidos y campañas es habitual que se omitan ingresos y gastos relacionados con actividades que son de público conocimiento. Por ejemplo, tanto Mauricio Macri como el Daniel Scioli realizaron en 2015 cenas para recaudar fondos antes de que se inicie el período de campaña. Sin embargo, en ninguna de las rendiciones ni los partidos PRO y PJ, ni de las alianzas Cambiemos y FPV se registran donaciones recibidas en esas fechas.

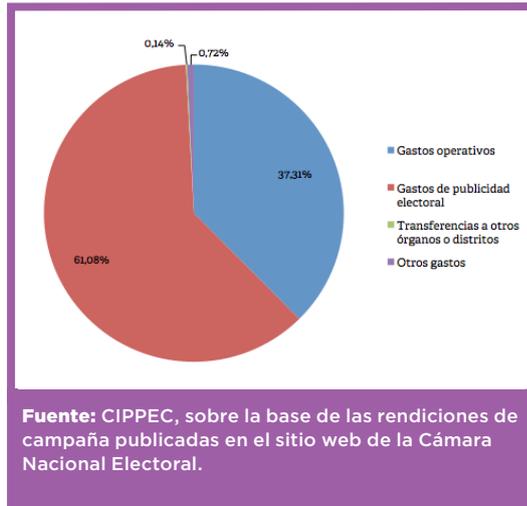
Algo similar se observa en los informes de campaña. Por ejemplo, aunque un relevamiento realizado el día de la elección general muestra que tanto el FPV como Cambiemos lograron tener fiscales en prácticamente la totalidad de las mesas y UNA en el 75%⁶, entre los 5 frentes que compitieron por la presidencia de la nación solo el FIT declaró gastos relacionados con el operativo de fiscalización.

Sobre la suma de los gastos declarados por todas las agrupaciones para todo el proceso electoral en la categoría presidencial (429,5 millones), la mayor proporción (61%) se concentra en publicidad electoral (particularmente en propaganda en vía pública y en internet). El rubro operativo más costoso es el de impresión de boletas: 27% del total de gastos (**Gráfico 3**).

Informalidad

6 Leiras, M., Page, M., Zárate, S., y Mignone, J. (2016). Reforma electoral 2016: Propuestas para fortalecer la equidad y la transparencia de las elecciones. Documento de Políticas Públicas/ Recomendación N°177. Buenos Aires: CIPPEC.

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



Todo en efectivo

Preferencia por las donaciones en efectivo.

Este año una persona podrá aportar a los partidos nacionales ARS 6.197.815 y una empresa ARS 3.098.907⁷. Como la norma no le pone tope a los aportes en efectivo, las donaciones por esos montos podrán hacerse en billetes. Así, en las elecciones presidenciales de 2015 el 90% de los aportes privados declarados por las campañas fueron realizados en efectivo. Esta práctica no es nueva: en 2013 los aportes en efectivo representaron el 90% del total, en 2011 el 92% y en 2007, el 88%.

Al admitir el efectivo como medio de pago, la ley permite de hecho lo que la propia ley prohíbe expresamente: las **donaciones anónimas**. El dinero en efectivo, aún cuando se deposite en la cuenta única del partido o la cuenta de campaña, no permite trazar su origen y, por lo tanto, no permite identificar al donante ni comprobar si su origen es lícito.

Prohibiciones que parecen desincentivar la rendición de ingresos y gastos. La ley vigente prohíbe que las organizaciones sindicales, patronales y profesionales hagan aportes a los partidos. El resto de las personas jurídicas (empresas) pueden donar dinero o bienes a los partidos pero no a las campañas. Sin embargo, es habitual que las auditorías que se realizan sobre las rendiciones de partidos y campañas detecten donaciones de estos sujetos en forma de contribuciones de directivos y empleados de empresas, gastos por parte de terceros, donaciones en especies no declaradas y aportes a los partidos que se hacen fuera del período de campaña pero que luego se utilizan para las campañas⁸. La omisión de este tipo de aportes podría explicar la subdeclaración de gastos, porque se trata de ingresos cuya procedencia no se puede justificar. En la práctica, todo indica que las prohibiciones no impiden que sindicatos, patronales y asociaciones

⁷ Cámara Nacional Electoral, Resolución N3 de 2017, Anexo 1.
⁸ Estas prácticas pueden identificarse en los informes de auditoría de la CNE. Entre otros expedientes, pueden consultarse: Informe intervención del cuerpo de auditores n°3, expte. CNE 4829/2015; Informe intervención del cuerpo de auditores n° 1, expte CNE 4829/2015; Informe intervención del cuerpo de auditores n° 3, expte. CNE 4743/2015.

profesionales financien la política. Por el contrario, pueden incluso funcionar como una excusa para las organizaciones que quieren poner dinero en las campañas pero prefieren no identificarse.

Plazos de campaña que no moderan el proselitismo. Con el fin de limitar el gasto electoral, la reforma de 2009 estableció unos plazos de campaña muy acotados: 30 días antes de las PASO y 35 días antes de las generales. Sin embargo, este esquema no logró moderar el esfuerzo de campaña: las actividades proselitistas son permanentes y se intensifican al comenzar cada año electoral. En la práctica, estos plazos solo han generado mayor opacidad. Los partidos omiten declarar los recursos recaudados y gastados por fuera de ese breve período, que incluso se interrumpe entre las PASO y las generales (cuando es impensable que la campaña se suspenda ya que todas las candidaturas están oficializadas). En el caso de las alianzas (acuerdos o frentes electorales), las cuentas únicas solo deben abrirse al iniciar la campaña, de modo que tampoco declaran nada previo al período establecido por la ley.

Abuso de los recursos del Estado con fines proselitistas. Parte del dinero y los recursos que se invierten en política tienen su origen en el Estado, pero de manera ilegítima. Esto sucede porque las reglas que limitan el uso de los recursos públicos con fines partidistas son pocas e imprecisas⁹. El uso de la publicidad oficial con fines electorales, los anuncios de gobierno, la movilización de empleados públicos para actividades de campaña y fiscalización y el uso de vehículos e instalaciones públicas son todos ejemplos de recursos del Estado usados con fines proselitistas que nunca se reconocen como recursos de campaña y, hasta ahora nunca generaron sanciones, ni aún en casos de flagrancia¹⁰.

Ausencia de regulación en las provincias. La mayoría de las provincias no tiene reglas sobre el financiamiento de las campañas y, en general, los partidos provinciales y municipales apenas están obligados a presentar un balance anual que no se revisa. Esta falta de reglas facilita la evasión de las normas nacionales, especialmente cuando las provincias celebran sus elecciones en forma simultánea a la nación. Así, un candidato presidencial puede argumentar que los gastos de sus viajes, actividades y publicidad en las provincias fueron solventadas por los partidos provinciales, que no tienen obligación de rendir cuentas y no están sometidos a controles.

Controles que llegan tarde y sanciones que no disuaden. El control sobre los recursos que

⁹ El Artículo 64 quater del Código Electoral Nacional prohíbe la publicidad de los actos de gobierno que promueva "expresamente la captación del sufragio a favor de ninguno de los candidatos a cargos públicos electivos nacionales". El CEN también prohíbe durante los quince (15) días anteriores a la fecha de las elecciones, la inauguración de obras públicas, el lanzamiento o promoción de planes, proyectos o programas de alcance colectivo y, en general, la realización de actos de gobierno que pueda promover la captación del sufragio a favor de cualquiera de los candidatos a cargos públicos electivos nacionales.

¹⁰ Por ejemplo, durante el período de prohibición de actos de gobierno correspondiente a las elecciones presidenciales de 2015, la ex presidente Cristina Fernández de Kirchner anunció, en un acto oficial, un aumento de las jubilaciones. La acción motivó un amparo por parte de un candidato a diputado nacional ("Garrido, Manuel c/Poder Ejecutivo Nacional y otros/amparo") que fue rechazado por el juzgado electoral competente.

Vacío legal en las provincias

recaudan y gastan los partidos y las campañas se realizan sobre lo declarado por los partidos y alianzas una vez vencido el ejercicio del financiamiento ordinario o finalizada la elección. Por este motivo los controles nunca sirven para interrumpir situaciones de abuso o violación de la ley. Tampoco sirven para promover el control público y social, poniendo información a disposición del público antes de las elecciones y permitiendo que el votante haga un voto informado. Los incentivos están mal alineados: recaudar ahora y pensar cómo se rinde después de la elección.

Además, **las sanciones** son principalmente multas (suspensión del derecho a recibir subsidios por un período de entre 2 y 4 años para los partidos y multas para personas físicas y jurídicas que realicen aportes no permitidos) y no recaen sobre los candidatos, ni sobre las alianzas que los promueven (que se disuelven después de la elección), sino sobre los partidos¹¹. Las sanciones no disuaden porque no tienen consecuencias sobre las carreras de los candidatos, ni sobre las posibilidades de competir de los partidos.

¿Por qué la informalidad es un problema?

La informalidad en el financiamiento de la política es uno de los principales desafíos que enfrenta nuestro régimen electoral tanto en términos de integridad como de eficiencia.

En términos de integridad, porque desconocer de dónde viene el dinero que mantiene a los partidos y paga las campañas condiciona el derecho a elegir de los ciudadanos, expone a los gobiernos, a los representantes y a la política pública a las presiones y la captura por parte de intereses particulares, y porque le abre la puerta al dinero de la corrupción y del crimen organizado.

Que se declare quién financia a los partidos y a los candidatos es fundamental para que los ciudadanos puedan decidir el voto de manera informada, conociendo los intereses y apoyos vinculados con cada uno de los postulantes, y juzgar el desempeño de los gobiernos.

La única forma de mitigar la influencia que el dinero puede tener en la política es transparentar la relación entre el poder económico y el poder político. Si los gobiernos toman decisiones de política que favorecen a quienes financiaron a sus partidos y sus campañas, deben hacerlo a la luz pública. Además, si los financiadores de las campañas permanecen en el anonimato, para los funcionarios es más difícil resistirse a sus presiones y a su influencia. Por eso el financiamiento informal deja a la política pública más

expuesta a la captura.

También, la falta de información dificulta el control público y social sobre potenciales situaciones de conflicto de interés y corrupción porque interfiere con las investigaciones administrativas, judiciales y periodísticas.

Por otro lado, **la informalidad es peligrosa**, pocas actividades disponen de tanto dinero en efectivo y sin declarar como el crimen organizado¹². Y los partidos son las únicas personas jurídicas que interpretan que pueden recibir donaciones por sumas millonarias sin tener que preocuparse por conocer el origen lícito del dinero, como obliga la Ley de Prevención de Lavado de Activos a toda institución que recibe donaciones¹³. Este estado de cosas pone a los partidos, a los candidatos y a los donantes de dinero bien habido en una situación de extrema vulnerabilidad. Nadie está a salvo de recibir dinero sucio o donar a alguien que recibe dinero sucio.

La recaudación y el gasto informal es, además, muy ineficiente. Porque como los montos y los movimientos no quedan registrados, en cada transacción, con cada intermediario, hay riesgo de perder parte de los recursos (como por goteo). Quienes aportan y recaudan en efectivo para una campaña no tienen forma de saber si el dinero aportado y recaudado se termina destinando efectivamente al esfuerzo proselitista, ni en qué medida.

La informalidad es mala para todos. Por eso es necesario modificar los aspectos de la ley que están desincentivando la declaración de recursos y buscar consensos que permitan salir de este equilibrio tan peligroso e ineficiente para la integridad pública, la confianza en las elecciones, los candidatos, los partidos, sus dirigentes y los donantes.

Al mismo tiempo, ajustar el marco legal es un primer paso importante, pero es sólo el comienzo. **Se necesita también el compromiso de los dirigentes políticos y de los sectores que proveen el dinero lícito a partidos y campañas.**

Se trata, en definitiva, de un problema de acción colectiva: ningún partido y ningún candidato quiere dejar de recibir dinero por exigir que las donaciones se formalicen, y los donantes prefieren no aparecer para reducir el riesgo de ser señalados por conflicto de interés en el futuro, por miedo a las represalias si el candidato apoyado no resulta ganador, por la incomodidad de ser sujeto al escrutinio público o por no aparecer involucrados en política partidaria. Nadie quiere dar el primer paso y arriesgarse a quedar expuesto.

Peligro

Ineficiencia

11 En su gran mayoría las sanciones correspondientes a la campaña electoral de 2015 para las categorías nacionales (presidente, diputados, senadores y parlamentarios del Mercosur) fueron de tipo monetario y se aplicaron a los partidos políticos por demoras en la presentación de los informes en tiempo y forma.

12 EUROPOL (2015) Why is cash still king? a strategic report on the use of cash by criminal groups as a facilitator for money laundering, European Police Office.

13 El Art 20, inciso 18 de la Ley 25246 de lavado de dinero dice que "Igualmente están obligados al deber de informar (a la UIF en términos del artículo 21 de la Ley de Lavado de Activos) todas las personas jurídicas que reciben donaciones o aportes de terceros";.

¿Hacia dónde avanzar? Lecciones de la experiencia comparada

¿Quién y cómo?

La forma en que se financia la política partidaria y electoral es un desafío en todas partes, tanto en el mundo en desarrollo como en las democracias más establecidas. La legislación y la experiencia internacional son muy variadas pero, a grandes rasgos, pueden identificarse dos modelos. Uno que hace énfasis en la transparencia (en términos de disponibilidad de la información sobre el origen y destino de los fondos de partidos y campañas) y el control público y social. Este es el modelo que rige en Australia, Estados Unidos o el Reino Unido. Y otro que busca equiparar las condiciones de la competencia limitando el gasto y la participación de recursos de origen privado y subsidiando a partidos y campañas. Este último ha sido el camino elegido por la mayoría de los países latinoamericanos y España.

Ninguno de los dos modelos ha sido completamente efectivo. De hecho, los pocos estudios empíricos que existen (en esta materia predominan todavía los estudios de legislación comparada) muestran que no hay evidencia para sostener que un modelo es más efectivo que otro para promover la integridad en el financiamiento de la política. Por el contrario, la efectividad parece estar condicionada por las capacidades políticas y técnicas para controlar y hacer cumplir la ley y factores culturales como las actitudes hacia las reglas o el cumplimiento de la ley¹⁴.

Sin embargo, ¿qué nos dice la experiencia de otras democracias sobre los problemas que muestra nuestro régimen?

Los subsidios a partidos y campañas, cómo promover la equidad y evitar los abusos. Sobre un total de 180 países relevados en la base de IDEA Internacional, un tercio establece algún tipo de financiamiento público a las actividades ordinarias de los partidos (Alemania, Brasil y Perú son algunos ejemplos), un 10,6% lo hace solo en relación a las campañas (como sucede en Australia y Canadá) y un 23,9% para ambos tipos de actividades¹⁵ (en este último grupo entran los casos de Chile, Colombia y Ecuador, entre otros).

Para evitar la creación de partidos y la inscripción de candidaturas con el solo fin de captar estos recursos, **algunos países fijan un piso de desempeño electoral para acceder a estos fondos.** Tal es el caso de México (3% de los votos) y Ecuador (4% de los votos en dos elecciones consecutivas)¹⁶ En otros países solo pueden acceder a los subsidios los partidos que tienen representación en órganos electivos como en Bélgica, Finlandia, Indonesia o Israel.

14 Norris, P.; Abel van Es, A.; y Fennis, L. (2015) *Checkbook Political finance in comparative perspective*, Money, politics and transparency, Sydney: Global Integrity.

15 Base de datos de IDEA Internacional.

16 Ver: Art. 52, Ley General de Partidos, México y art. 355, Código de la Democracia, Ecuador. Este último caso es particularmente interesante en tanto exige el porcentaje de votos en mención u otros requisitos tales como: i) tener 3 representantes en la Asamblea Nacional; ii) el 8% de alcaldías o iii) al menos 1 concejal en cada uno de, por lo menos, el 10% de los cantones del país.

Entre los subsidios indirectos, el instrumento más habitual es la provisión de espacios gratuitos de publicidad en medios de comunicación (esta medida está vigente en 67,2% de los casos relevados por IDEA Internacional)¹⁷. Las reducciones de impuestos y el otorgamiento de espacios para los actos de campañas son también recursos que se suelen poner a disposición de los partidos para reducir las asimetrías en la competencia electoral.

Aportes privados, derecho a participar, integridad y equidad. Es habitual que las normas de financiamiento pongan límites y condiciones a las donaciones de privados. Entre estas limitaciones se destacan las que establecen un **monto máximo que un donante puede aportar a un partido y un monto determinado para donaciones en efectivo.** La primera limitación busca evitar que un interés sectorial prime por sobre el resto, y se encuentra en el 40% de los casos entre los que se incluyen países como Chile¹⁸ y Perú¹⁹. La segunda busca garantizar la identificación de los donantes y la trazabilidad y control del dinero que circula en política, y es común en países como Estados Unidos, México, Perú, Chile, Austria, Bulgaria, Alemania e Italia²⁰. Con el mismo fin la gran mayoría de los países prohíbe las donaciones anónimas o las limita a montos pequeños.

Las restricciones dependen del tipo de donante: intereses extranjeros, empresas privadas, empresas estatales, sindicatos. Los aportes provenientes de intereses extranjeros están prohibidos en 114 de los 180 países relevados por IDEA. En cambio, el número de casos se reduce si se observan los países que prohíben los aportes de empresas y sindicatos. La prohibición de contribuciones empresariales a los partidos rige solo en 46 países, y a los candidatos en 40. Las donaciones de sindicatos y uniones de trabajadores están prohibidas en 45 países²¹. Estas medidas intentan evitar situaciones de cohecho anticipado y captura por parte de intereses sectoriales.

En general, ambas prohibiciones coexisten. Donde esto no ocurre se genera un sesgo que permite la influencia de un sector en detrimento de otro. Así ocurre en Brasil, por ejemplo, donde las empresas pueden donar a partidos y campañas pero no los sindicatos²². En nuestro país ocurre algo similar con el financiamiento partidario, al cual pueden aportar las empresas pero no las organizaciones de trabajadores.

17 Por ejemplo, en México el 30% se distribuye entre los partidos en forma igualitaria y el 70% restante en proporción al porcentaje de votos obtenido en la última elección para diputados federales (Art. 167, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, México) y en Brasil un tercio se reparte en forma igualitaria y dos tercios en forma proporcional al número de representantes de cada partido en la Cámara de Diputados (art. 47 y 99, Ley de Elecciones, Brasil).

18 En Chile, una persona física afiliada a un partido no puede aportar un monto mayor a 500 unidades de fomento al año y un no afiliado un monto mayor a 300 unidades (art. 33, Ley 18.603).

Montos de este tipo también rigen en periodos de campañas y varían según la categoría del cargo. El detalle de los mismos puede consultarse en el art. 9 de la Ley 19.884.

19 En Perú, una misma persona, natural o Jurídica, no puede realizar aportes a un mismo partido político o a sus candidatos mayores a 60 Unidades Impositivas Tributarias en un año (art. 30, Reglamento de financiamiento y supervisión de fondos partidarios).

20 Base de datos de Global Integrity

21 Base de datos de IDEA Internacional

22 Norries et al (2015)

De la rendición de cuentas y los controles.

Según el relevamiento de IDEA Internacional, el 72% de los países establece que los partidos políticos deben reportar sus finanzas y el 53% los ingresos y egresos de campañas. Estos reportes son recibidos y controlados por distintas instituciones según el caso. En 112 casos los informes deben ser publicados. En algunos países, los informes de campaña se entregan al iniciar la campaña y al finalizar la elección (Uruguay), en otros solo después de la elección (Perú, Chile) y en otros los reportes se hacen durante el transcurso de toda la campaña (México, Estados Unidos). En algunos países existen sistemas de carga por internet que permiten informar y publicar los ingresos y egresos con poca demora. Este tipo de herramientas puede encontrarse en Estados Unidos²³ y más recientemente en México²⁴.

Las reglas respecto del momento en que se rinde y se publica la información contable de los partidos y las campañas es crucial para el control público y social. Si la rendición y el control por parte de la autoridad de aplicación se realizan durante la campaña, hay más oportunidades de detener abusos y aplicar sanciones que afecten las perspectivas de los competidores. El control social también es más efectivo si la información se publica durante la campaña, porque la difusión de los apoyos que reciben partidos y candidatos aumenta la información disponible para los votantes y sube el costo de incurrir en abusos o situaciones que puedan dar lugar a conflictos de interés o corrupción. Algunos ejemplos del control que pueden desarrollar la sociedad civil y el periodismo son OpenSecrets²⁵ en Estados Unidos, Ásclaras²⁶ en Brasil y la Lupa Electoral²⁷ en Chile.

Sanciones. Las sanciones más comunes ante incumplimientos de las normas de financiamiento son las multas. También, en caso de existir aportes públicos a los partidos, suele regir una sanción temporal referida a la pérdida de estos subsidios. Sin embargo, hay países que han optado por sanciones más onerosas, que afectan directamente la carrera de los candidatos o la representación de los partidos. En Brasil²⁸ y en Colombia²⁹, por ejemplo, además de las multas, y dependiendo de la gravedad de la transgresión, las penas pueden incluir la pérdida de reconocimiento del partido, la cancelación de la candidatura o la pérdida del cargo electivo³⁰.

Límites al uso de los recursos estatales con fines proselitistas. El uso de los recursos públicos con fines partidistas afecta la equidad de las elecciones porque pone a los oficialismos en situación de ventaja. Por eso, en la mayoría de los países existe algún límite al abuso de los

recursos públicos con fines partidistas. Estas limitaciones encuentran, además, respaldo en distintos documentos internacionales³¹.

Las más habituales refieren al uso de bienes, servicios y empleados estatales para fines electorales en cualquier momento de la campaña o durante sus horarios laborales (como sucede en México e India), a la realización de campañas en instituciones públicas (Bolivia, Brasil, Hungría y Nicaragua) y a la participación de funcionarios públicos en actividades partidarias durante el desempeño de sus funciones (Australia, Chile, Guatemala, Honduras y Uruguay).

Brasil y México, que tienen regímenes de financiamiento similares al argentino, aplican restricciones al uso de la cadena nacional y prohíben para todo el período de campaña la publicidad de acciones institucionales, programas, obras, servicios y campañas del gobierno federal, estadual, municipal o de los órganos de administración indirecta. En Brasil se prohíbe la distribución de mercadería, valores o beneficios y la realización de transferencias no revistas en el presupuesto durante los años electorales.

Los estados federales y los partidos y campañas del nivel subnacional. El desacople entre la norma nacional y la falta de legislación en las provincias que se observa en Argentina no es habitual en otros países federales. Ya sea porque el régimen electoral nacional regula el financiamiento en el nivel subnacional (Brasil, México, India y Alemania), o porque los estados o provincias cuentan con sus propias normas de financiamiento de partidos y campañas (Estados Unidos).

Propuestas y recomendaciones

A continuación presentamos algunas medidas específicas para dar respuesta a los problemas analizados y avanzar hacia un régimen de financiamiento de los partidos y las campañas más transparente y efectivo.

Para alentar la formalización del financiamiento de la política se recomienda:

1. Prohibir los aportes en efectivo (con la única excepción de las pequeñas donaciones), para alentar la bancarización y poder trazar y controlar el dinero que circula en política.

2. Permitir aportes de personas jurídicas (empresas y sindicatos) a los partidos y a las campañas, con montos máximos que impidan el predominio de un donante o sector y excluyendo a quienes tienen un conflicto de interés. Reconsiderar esta prohibición ayudaría a alentar la formalización de los aportes de campaña que se realizan informalmente o través de los partidos.

23 Ver portal de financiamiento de campañas, disponible en: <http://www.fec.gov/pindex.shtml>

24 Ver sistema integral de fiscalización, disponible en: <http://fiscalizacion.ine.mx/web/portalsif/inicio>

25 Disponible en: <https://www.opensecrets.org/>

26 Disponible en: <http://www.asclaras.org.br/@index.php>

27 Disponible en: <http://www.lupaelectoral.cl/>

28 Ley de Elecciones N° 9.504 y Ley de Partidos Políticos N° 9.096

29 Ley de Partidos, N° 1475

30 Lei das Eleições No. 9.50 y Lei dos Partidos Políticos No. 9.096.

31 Comisión de Venecia, UNCAC, CIS, OSCE, Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation of corruption (Ohman Magnus (2013)). Financing Democracy: Funding of political parties and election campaigns and the risk of policy capture. Paris: OECD Public Governance Reviews.

Controles y responsabilidades

Provincias

Bancarizar y sincerar

3. Permitir la reversibilidad de los aportes para que las agrupaciones políticas puedan rechazar contribuciones que estén prohibidas por ley o de los cuales no puedan demostrar su origen.

4. Disponer un mecanismo de declaración en línea y de monitoreo de las actividades partidarias y de campaña. Estas herramientas permitirían la publicación inmediata de los aportes y gastos de financiamiento ordinario y de las campañas electorales, agilizando el proceso de rendición y publicación y facilitando tanto el control por parte de la autoridad de aplicación como el control social. Esto debería generar incentivos para rendiciones más precisas, porque la detección de inconsistencias o problemas podría acarrear sanciones durante la campaña o un costo político inmediato.

5. Agilizar la apertura y operación de las cuentas y subcuentas y la habilitación de pago mediante tarjetas de crédito y medios electrónicos. La implementación de mecanismos más ágiles de recaudación relacionados a la apertura de cuentas y subcuentas en el Banco Nación en tiempos compatibles con los períodos de campañas facilitaría a los partidos políticos la operatoria de las mismas y los incentivaría a transparentar sus finanzas. Alentar la utilización de tarjetas de crédito y nuevas tecnologías como páginas web y telefonía para recaudar podría ayudar tanto a la bancarización del dinero de los partidos y las campañas como a un financiamiento menos concentrado.

6. Ampliar el período de campaña para que comience al momento de vencer el plazo para la inscripción de listas de pre-candidatos y termine 48 horas antes de la elección general o, en su caso, de la segunda vuelta electoral. De esta forma quedaría comprendido en el plazo de campaña la actividad proselitista más intensa que se desencadena cuando se oficializan los precandidatos.

Para que **las sanciones disuadan:**

7. Hacer a los candidatos corresponsables por las violaciones a la ley de financiamiento de modo que se les generen incentivos para controlar que la recaudación y la rendición se ajusten a la ley.

8. Responsabilizar a las alianzas. Disponer que las alianzas no puedan disolverse hasta que se haya aprobado su rendición de campañas, de modo que los partidos que las integran no puedan pensar en formar nuevos acuerdos si sus rendiciones no están en orden.

Para **evitar el abuso de los recursos del Estado**

9. Límites al abuso de la publicidad oficial y los actos de gobierno. Prohibir los anuncios y la publicidad de actos de gobierno durante todo el período de campaña. Regular los usos y la distribución de la publicidad oficial de modo que no pueda utilizarse con fines partidistas ni para promover el conocimiento público de los funcionarios de gobierno, y para que no pueda emitirse durante el período de campaña (salvo en casos de emergencia o interés público expresamente descriptos en la ley). De esta forma se eliminaría el margen que hoy deja la ley para el uso partidista de la publicidad oficial, los actos y los anuncios de gobierno.

10. Prohibir el uso de la cadena de radiodifusión nacional durante la campaña, salvo cuando por cuestiones excepcionales el gobierno lo solicite y la Cámara Nacional Electoral lo autorice.

Con estas medidas se busca evitar que los candidatos oficialistas puedan abusar de su posición institucional para hacer política partidaria.

11. Revisar los requisitos que deben cumplir los partidos para mantener la personería y acceder al financiamiento. Se pueden evaluar opciones que no obturen el surgimiento de nuevos partidos introduciendo condiciones no demasiado exigentes para el reconocimiento legal, pero que demanden demostrar un piso de desempeño electoral para mantener la personería³² y acceder a los subsidios. Si los subsidios son distribuidos sólo entre los partidos que demuestren un piso mínimo de representatividad, se pondría en valor al inversión pública y, al mismo tiempo, se reducirían los incentivos a la creación y el mantenimiento de sellos, que afecta a nuestro sistema de partidos.

Para evitar la evasión de las normas nacionales:

12. Buscar mecanismos de acuerdo, para que las provincias adhieran a la legislación nacional o sancionen sus propias normas de forma que se complementen con el régimen nacional.

Para abordar el problema de la falta de normas en el nivel provincial pueden explorarse distintos caminos que no son excluyentes:

A) Establecer un mecanismo para que las provincias puedan adherir a la legislación nacional de financiamiento.

B) Modificar la Ley de Simultaneidad para que en caso de realizar las elecciones de forma simultánea a las nacionales las normas de financiamiento rijan también para los cargos provinciales.

C) Alentar a las provincias a establecer sus regímenes de financiamiento de manera articulada con las normas nacionales. La articulación debe centrarse en el tipo de financiamiento que se admite, los plazos de campaña, las instancias de control y las sanciones. La puesta en funcionamiento de una plataforma de rendición online podría funcionar como base para la cooperación y la armonización de las obligaciones y controles.

13. Buscar el compromiso de las autoridades partidarias y los referentes de los sectores que hoy aportan informalmente a las campañas con el fin de acordar mecanismos, esfuerzos coordinados y metas de formalización para la implementación efectiva de cara a 2019. No basta con aumentar los controles sobre los partidos y las campañas, también tiene que haber un compromiso de transparencia de parte de las organizaciones, los candidatos, y los todos los actores que hoy participan del lado de la oferta por canales informales.

Monitorear

Comprometer a todas las partes

³² En Argentina el piso de votos exigido para mantener la personería es muy fácil de obtener porque puede lograrse en el marco de una alianza. Una alternativa sería exigir el piso en forma individual en la primera elección o, en el caso de las alianzas, multiplicarlo por la cantidad de socios.

EUROPOL (2015) *Why is cash still king? a strategic report on the use of cash by criminal groups as a facilitator for money laundering*, European Police Office.

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

Leiras, M., Page, M., Zárate, S., y Mignone, J. (2016). *Reforma electoral 2016: Propuestas para fortalecer la equidad y la transparencia de las elecciones*. Documento de Políticas Públicas/Recomendación N°177. Buenos Aires: CIPPEC.

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

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

Ohman, Magnus (2013). *Political Finance Oversight Handbook*, Washington: IFES.

Pomares, J. y Page, M. (2011). *Candidato, ¿qué bien se TV? Una evaluación del nuevo régimen de publicidad audiovisual en las elecciones de 2011*. Documento de Políticas Públicas/Recomendación N° 100. Buenos Aires: CIPPEC.

Referencias normativas

Acordada N° 14/2015, CNE

Constitución Nacional de la República Argentina

Código Electoral Nacional (N° 19.945)

Decreto Nacional N° 445/2011

Decreto Nacional N° 776/2015

Ley de modificación del Código Penal Nacional (N° 25.246)

Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral (N° 26.571)

Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos (N° 26.215)

Ley Orgánica de los Partidos Políticos (N°23.298)

Ley de Derecho al Acceso de la Información Pública (N° 27.275)

Resolución N° 3/2017, CNE.

Otras fuentes consultadas

Balances anuales (enero 2015-diciembre 2015) de partidos políticos de orden nacional, disponibles online: <http://www.pjn.gov.ar/>

Base de datos de Global Integrity, disponible online en: <https://data.moneypoliticalstransparency.org/>

Base de datos de International IDEA, disponible online en: <http://www.idea.int/es/political-finance/>

Informes de intervención del cuerpo de auditores de la CNE, año 2015.

Informes finales de la campaña electoral 2015, según agrupación política, disponibles online en: <http://www.electoral.gov.ar/>

Registro de partidos políticos sancionados por incumplimiento al régimen de financiamiento, disponible online: <http://www.pjn.gov.ar/>

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

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

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

Las autoras agradecen especialmente a **Alejandro Tullio** y a **Guillermo Jorge** por sus valiosos comentarios. También, a quienes participaron en cada una de las mesas de discusión sobre la temática.

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

Alentamos que uses y compartas nuestras producciones sin fines comerciales.

Para citar este documento: Page, M., Mignone, J. (Marzo 2017). Dinero, partidos y campañas. Hoja de ruta para avanzar hacia un sistema de financiamiento más eficiente y transparente. **Documento de Políticas Públicas/Recomendación N°185**. Buenos Aires: CIPPEC.

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

Con los **Documentos de Análisis de Políticas Públicas**, CIPPEC acerca a funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general un análisis que sintetiza los principales diagnósticos y tomas de posición pública sobre un problema o una situación que afecta al país, y presenta recomendaciones propias.

Estos documentos buscan mejorar el proceso de toma de decisiones en aquellos temas que ya forman parte de la agenda pública o bien lograr que problemas hasta el momento dejados de lado sean visibilizados y considerados por los tomadores de decisiones.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Estado y Gobierno**, a través de los programas de Educación; Protección Social y Salud; Política Fiscal; Integración Global; Justicia y Transparencia; Instituciones Políticas; Gestión Pública; Incidencia, Monitoreo y Evaluación, y Ciudades.