

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

María Page | Josefina Mignone

Los partidos políticos cumplen una función crucial para la democracia: median entre los grupos y demandas que existen en la sociedad y las decisiones que se toman en el gobierno y se ejecutan a través del Estado. Como cualquier organización, para funcionar, formar dirigentes, diseñar propuestas y comunicarlas al electorado, competir en elecciones, y tener cuadros que les permitan gobernar, los partidos necesitan dinero.

Esta necesidad pone a la democracia en tensión: mientras que cada ciudadano tiene igual derecho a participar, la posibilidad de financiar (e influir en) la política está muy concentrada. Por eso se necesitan reglas claras y transparencia. **¿Quién paga por los partidos y las campañas? ¿Cómo y cuánto se puede aportar? ¿En qué se puede gastar y cuánto? Un régimen de financiamiento tiene que responder esos interrogantes.**

En Argentina, desde 2009 tenemos un marco legal nacional que limita el financiamiento privado y subsidia a los partidos para sus actividades corrientes y de campaña. Sin embargo, la mayor parte del financiamiento de la actividad proselitista ocurre todavía informalmente, en forma de recursos privados no declarados y del uso partidista de recursos públicos. Esta informalidad impide que los ciudadanos hagan un voto informado, facilita los abusos y el malgasto de recursos, y expone a la política a la captura por parte de intereses particulares y a la penetración de dinero de origen ilícito.

La falta de normas en las provincias es uno de los flancos débiles del régimen nacional, porque permite a los partidos eludir los límites y la obligación de declarar sus movimientos. La provincia de Buenos Aires es un claro ejemplo:

representa el 37% del padrón nacional, los partidos provinciales son al mismo tiempo partidos de distrito que compiten en elecciones nacionales, y celebra sus elecciones el mismo día que los comicios nacionales. Sin embargo, apenas tiene algunas reglas dispersas que no articulan con la ley nacional. Por lo tanto, todo el financiamiento ocurre por canales informales y no hay forma de saber cómo se financian los partidos ni las campañas de gobernador o de los intendentes.

Este documento revisa la experiencia nacional e internacional para contribuir a pensar un régimen de financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales para la provincia de Buenos Aires, que articule con el régimen nacional y procure mejorar la transparencia, la equidad, y la integridad de la política y las elecciones. Entre las principales recomendaciones se destacan la bancarización de las transacciones, la posibilidad de permitir los aportes de empresas, sindicatos y organizaciones intermedias con topes y reglas para evitar el conflicto de interés y, el desarrollo de capacidades para la transparencia y el control público y social. También, se propone articular con las autoridades del nivel nacional y agencias de control; definir e implementar de forma equitativa y transparente el financiamiento público de los partidos y las campañas; dimensionar el esfuerzo presupuestario y fijar condiciones para el acceso a los subsidios a partidos y campañas. Finalmente, se recomienda introducir sanciones que afecten las posibilidades de competir de las agrupaciones y las carreras de los candidatos.

RESUMEN EJECUTIVO

CIPPEC[®]

Centro de Implementación
de Políticas Públicas para
la Equidad y el Crecimiento

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

Fijar un régimen de financiamiento es reconocer la relación entre política y dinero y definir cómo se paga ese bien público, quiénes pueden poner dinero en política y para pagar qué.

En Argentina a nivel nacional tenemos un régimen mixto: se permiten los aportes privados con límites y el Estado provee importantes subsidios¹. La primera legislación específica se sancionó en 2002 y 2006 y dispuso que los partidos reciben fondos públicos y pueden recaudar recursos privados (Leyes 25.600 y 26.215). En 2009 una reforma electoral comprehensiva (Ley 26.571) restringió los recursos privados permitidos (se prohibieron los aportes de personas jurídicas para campañas y la contratación de publicidad en radio y TV) y dispuso la distribución de espacios de publicidad en medios audiovisuales por parte del Estado. Así se estableció un sistema muy regulado y con fuerte participación de subsidios directos (aportes públicos para las actividades ordinarias de los partidos y de campaña) e indirectos (espacios de publicidad en medios audiovisuales).

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

El financiamiento informal es ineficiente y peligroso. Porque impide que los ciudadanos conozcan los apoyos detrás de cada candidato, hace que se pierdan recursos con cada intermediario y cada transacción y expone a la política a la captura por parte de intereses particulares y a la penetración de dinero de origen ilícito. Una de las razones de esta ineficiencia es la carencia de un régimen de financiamiento de la política y control en el nivel provincial y municipal².

La provincia de Buenos Aires no es una excepción. Aunque origina un tercio del producto del país, representa el 37% del padrón nacional, elige 135 intendentes -en municipios que en muchos casos tienen una población más grande que la de varias provincias-, celebra sus elecciones el mismo día que los comicios nacionales y

en su territorio se concentra el esfuerzo proselitista de las elecciones presidenciales. Es decir, **el principal distrito del país no tiene todavía un régimen de financiamiento**.

Sin embargo, el tema está en la agenda política de la provincia. En el último tiempo se sancionaron en la PBA normas que tienden a fortalecer la equidad electoral, como la limitación de las reelecciones (Ley N° 14.836) y la regla de paridad para la elección de candidatos a órganos colegiados del nivel provincial y municipal (Ley N° 14.848). Además, tanto las principales fuerzas políticas en la legislatura como el gobierno provincial impulsan iniciativas para fortalecer la integridad pública³.

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

La provincia de Buenos Aires y el financiamiento de la política

Buenos Aires es el distrito electoral más grande del país y, según las rendiciones de las sucesivas campañas nacionales, también es la provincia con mayor participación en los ingresos y gastos declarados por los partidos de distrito y en las campañas para cargos de diputados nacionales⁴.

Además, su ciclo electoral está en los hechos atado al de los comicios nacionales. Desde 1983 a la fecha, la provincia ha celebrado sus elecciones el mismo día que los comicios nacionales⁵. Asimismo, la mayoría de los partidos con personería jurídica política provincial son a la vez partidos que compiten en el distrito en las elecciones nacionales⁶.

A pesar del peso de la provincia en la competencia política del país y su sincronización con el calendario electoral nacional, **en Buenos Aires no hay un régimen de financiamiento de los partidos y las campañas electorales**. Apenas hay algunas reglas dispersas que se analizan a continuación.

3 Hay proyectos del Frente Renovador en Diputados y del Partido Justicialista en el Senado. Además, la Comisión de Reforma Política de la Cámara de Diputados trabaja en un dictamen unificado para crear un Código de Ética Pública y Transparencia para el Ejercicio de la Función Pública y la obligación de presentar declaraciones juradas. Por su parte, el Poder Ejecutivo provincial estableció por decreto (N° 116/16) que los funcionarios, directivos de empresas estatales y jefes policiales están obligados a presentar una declaración jurada patrimonial integral y una declaración jurada patrimonial sintética (de carácter público). El Ejecutivo también ha manifestado la decisión de impulsar por decreto la creación de la Oficina de Fortalecimiento Institucional en la órbita del Ministerio de Justicia.

4 Los montos de dinero rendido en los informes de campaña y los balances guardan estrecha relación con los aportes que los partidos y alianzas del distrito reciben del Estado nacional en forma proporcional a la cantidad de votos obtenidos en la última elección y la cantidad de electores registrados en el distrito.

5 La única excepción se presenta en la elección a gobernador de 2003.

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

1 Un análisis detallado del marco legal nacional puede encontrarse en Page y Mignone (2017).

2 Page y Mignone (2017).

Peligro

Ineficiencia

Financiamiento público. Al igual que la Constitución Nacional (art.38), la Constitución de la Provincia de Buenos Aires establece el sostenimiento económico de los partidos políticos y la obligatoriedad de dar conocimiento de la fuente y destino de sus fondos y patrimonios (art. 59). A la vez, la legislación provincial prevé un Fondo Partidario Permanente para los partidos (art. 53, Decreto-Ley N° 9.889/82). Sin embargo, este fondo no está implementado.

Autoridad de aplicación. Por mandato constitucional, la autoridad encargada de la formación y depuración del registro de electores, la designación y remoción de los electores encargados de recibir los sufragios, la realización de los escrutinios y el juzgamiento de validez de las elecciones es la Junta Electoral de la provincia (art. 63). La integran los presidentes de la Suprema Corte de Justicia, del Tribunal de Cuentas y de tres Cámaras de Apelación del Departamento de la Capital (artículo 62 C.P. y art. 14, Ley N° 5.109). El Decreto-Ley N° 9.889/82 establece que es ante la Junta que los partidos deben presentar sus balances y las rendiciones de ingresos y gastos de campaña.

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

Financiamiento privado. Los partidos de la PBA pueden recibir aportes de individuos y de empresas, sin restricciones de montos. La única limitación refiere al tipo de aportante⁷ (art. 40, Decreto-Ley 9.889/82). Los medios de pagos para realizar estas contribuciones no están legislados ni reglamentados.

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

Obligación de rendir de cuentas. Los partidos políticos están obligados a llevar la contabilidad de los fondos y el registro de los donantes. Para ello deben presentar a la Junta Electoral el

estado anual de su patrimonio dentro de los 60 días de finalizado cada ejercicio. Este balance es publicado en el Boletín Oficial (art. 45, Decreto-Ley N° 9.889/82). Pero, el formato y el contenido de estas rendiciones no están regulados. En consecuencia, tal como puede observarse en los boletines oficiales, no solo no todos los partidos provinciales y municipales presentan sus balances, sino que los que los hacen, lo implementan según criterios propios de forma y contenido.

Para las campañas electorales, los partidos y agrupaciones municipales también tienen obligación de rendir información detallada de sus ingresos y egresos, aunque esta información no requiere ser publicada (art. 45, Decreto-Ley N° 9.889/82). A la vez, los apoderados de las listas deben rendir cuenta documentada del gasto por impresión de boletas y devolver estos fondos en caso de no haberlos utilizado (art. 23, Decreto N° 332/2011).

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

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

La provincia de Buenos Aires y el régimen nacional

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

Sin reglas

⁷ Están prohibidas las contribuciones de origen anónimo (a excepción de las provenientes de colectas populares); de entidades autárquicas o descentralizadas de cualquier nivel de gobierno; de empresas o concesionarias de servicios u obras públicas o que exploten juegos de azar o sean extranjeras y; de asociaciones sindicales, patronales o profesionales o de personas que fueron obligadas a realizar el aporte por sus superiores jerárquicos o empleadores.

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

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

Opacidad

No tener reglas es riesgoso e ineficiente

La única forma de controlar la influencia que el dinero puede tener en la política es transparentar la relación entre el poder económico y el poder político. Por eso, el financiamiento informal es uno de los principales desafíos que enfrentan nuestras instituciones electorales. La ausencia de un régimen de financiamiento en la provincia de Buenos Aires es una pieza clave del problema.

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. 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 gobiernos es más difícil resistir sus presiones y su influencia. Por eso el financiamiento informal deja a la política pública más expuesta a la captura por parte de intereses particulares.

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.

La informalidad es, asimismo, peligrosa. Pocas actividades disponen de tanto dinero en efectivo y sin declarar como el crimen organizado. La falta de normas, el uso del efectivo, la informalidad dejan 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 en efectivo y a través de canales informales son, incluso, muy ineficiente. Como los movimientos no quedan registrados, hay mucho riesgo de perder parte de los recursos en cada transacción y con cada intermediario. Si no hay bancarización ni rendición, 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.

Lecciones aprendidas del régimen nacional

Si el vacío legal en las provincias es parte del problema, avanzar hacia un régimen que formalice el financiamiento de la política en el distrito más importante del país es una pieza clave de la solución, y su articulación con las reglas del nivel nacional una condición de su efectividad.

Por eso a continuación repasamos brevemente los aprendizajes que nos deja el régimen nacional, que rige desde 2009 y fue implementado por primera vez en las elecciones de 2011.

Después de tres elecciones nacionales bajo el nuevo sistema, los balances de los partidos y las rendiciones de las campañas sugieren que el sistema funciona sólo parcialmente⁸. Por un lado los aportes públicos directos e indirectos funcionan correctamente y permiten a todos los competidores un piso de acceso a la publicidad en los medios audiovisuales. Pero por otro, hay fuertes incentivos para la informalidad en la recaudación y el gasto. Varios elementos se combinan para alentar este elevado nivel de informalidad:

Permitir las donaciones en efectivo no es una buena práctica. En 2015 una persona pudo aportar en efectivo 3,5 millones y una empresa 1,7 millones a los partidos nacionales⁹. Este año, según el régimen nacional, una persona física podrá aportar en efectivo hasta 2,3 millones a las campañas o partidos, y una empresa hasta 1,15 millones a los partidos¹⁰. Las donaciones y erogaciones en efectivo alientan la informalidad, impiden la identificación de los donantes y obstaculiza la trazabilidad y los controles. Además, el efectivo es muy ineficiente: al no haber registro, hay mucho riesgo de drenaje de recursos.

La bancarización es clave para la transparencia, no sólo porque formaliza, sino porque al operar a través de los bancos los donantes, los partidos y las campañas quedan sujetos a los controles para la prevención del lavado. Por tal motivo muchos paí-

⁸ Para un análisis detallado del funcionamiento del régimen nacional ver Page y Mignone (2017).

⁹ Por año calendario, los partidos políticos no pueden recibir de una persona jurídica un monto superior al 1% del total de gastos permitidos y de una persona física un aporte superior al 2% del total de gastos permitidos. Los gastos permitidos se calculan al multiplicar el número de electores habilitados y el módulo electoral (artículo 16, Ley N° 26.215).

¹⁰ Resolución de la Cámara Nacional Electoral número 03 de 2017.

Captura

Corrupción

ses prohíben las donaciones anónimas y restringen el uso de efectivo a las pequeñas donaciones. Así ocurre en México, Perú, Chile, Albania, Austria, Bulgaria, Alemania, Israel, Italia y, Estados Unidos. Otros — como Croacia, Georgia, Rumania y Serbia — los prohíben por completo¹¹. Esta medida suele combinarse además, con la prohibición o limitación de contribuciones anónimas.

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

En la legislación comparada no es habitual esta inhibición. Lo más usual es que se establezcan topes a este tipo de aportes para evitar la captura por parte de una empresa, sindicato o sector. De hecho, algunos países que no ponen topes a las contribuciones o gastos por parte de personas jurídicas muestran una pronunciada concentración de los donantes como es el caso en Estados Unidos y Brasil¹².

Por otro lado, permitir los aportes de empresas pero no los de organizaciones intermedias como sindicatos y entidades profesionales genera un sesgo a favor de los intereses de las empresas: solo 45 de 180 países relevados por IDEA Internacional aceptan las donaciones de empresas pero prohíben las de los sindicatos¹³.

Limitar el uso proselitista de los recursos públicos es tan importante como transparentar los recursos privados. Parte del dinero y los recursos que se invierte en política tienen su origen en el estado, aunque de manera ilegítima. Esto sucede porque las reglas que limitan este uso de los recursos estatales son pocas e imprecisas. Desde el uso de la publicidad oficial con fines electorales, los anuncios de gobierno¹⁴, la movilización de empleados públicos para actividades de campaña y fiscalización, el uso de vehículos e instalaciones públicas, son todos recursos del estado usados ilegítimamente con fines partidistas.

En la legislación comparada son habituales las reglas destinadas a evitar la discrecionalidad: desde la regulación de la publicidad oficial y la prohibición de actos de gobierno y anuncios durante las campañas, uso de empleados estatales para fines electorales en cualquier momento de la campaña o durante sus horarios laborales, la realización de campañas en instituciones públicas y

la participación de funcionarios públicos en actividades partidarias durante el desempeño de sus funciones. También hay normas de mayor alcance como la prohibición de hacer transferencias presupuestarias no automáticas el año anterior a la elección.

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

Si los controles llegan tarde y las sanciones no alcanzan a los responsables políticos hay pocos incentivos para cumplir la ley. En el régimen nacional se realizan sobre los aportes y gastos declarados por los partidos y alianzas una vez finalizada la elección, de modo que no sirven para que el votante haga un voto informado, interrumpir situaciones de abuso o violación de la ley ni promover el control social. Además, las sanciones no recaen sobre los candidatos, las alianzas que los promueven ni los responsables políticos en tanto consisten en multas a los partidos.

La provisión de aportes públicos y espacios de radio y TV no reduce el gasto destinado a las campañas. Por el contrario, las rendiciones que presentan las agrupaciones políticas muestran que la inversión en campañas electorales es cada vez mayor. Además, los requisitos poco exigentes para el mantenimiento de la personería jurídica-política de los partidos y para el acceso a los aportes públicos¹⁵ genera un incentivo para la creación de partidos e inscripción de candidatos que buscan capturar estos subsidios. Este fenómeno, que se constata también en algunos distritos que subsidian el esfuerzo de campaña como en la CABA, hace que el peso de los aportes públicos se diluya porque deben distribuirse entre muchas agrupaciones.

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

Sincerar

Controlar y sancionar

11 Norris et al (2015).

12 Money, Transparency and Politics, 2014.

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

14 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.

15 Un partido político puede perder su personería por: a) no realizar elecciones partidarias internas durante el término de 4 años; b) No presentarse 2 elecciones nacionales consecutivas; c) No alcanzar en 2 elecciones nacionales sucesivas el 2% del padrón electoral del distrito; d) No designar a sus autoridades promotoras y no llevar registro de los libros de inventario, caja y actas; No mantener la afiliación mínima; f) No estar integrado un partido nacional por al menos 5 partidos de distrito con personería vigente; g) Designar como autoridades personas inhabilitadas a hacerlo por ley (Artículo 50, Ley N° 23.298). Los partidos sortean fácilmente los incisos b) y c) incorporándose a una alianza, una maniobra que los exime de armar una lista de candidatos propia, hacer el esfuerzo proselitista y tener que alcanzar un mínimo de votos.

alianzas que son acuerdos temporarios; y iii) permite que las alianzas electorales recauden y gasten pero las sanciones recaigan en los partidos.

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

Articular

Decidir quién, cómo y en qué: recomendaciones para desarrollar un régimen de financiamiento de la política en la provincia de Buenos Aires

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

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

Promover la formalización

Bancarizar. Una medida importante para reducir la informalidad es la **bancarización y la eliminación de los aportes en efectivo**, salvo en el caso de montos muy pequeños. Requerir que los aportes deban hacerse a través de instrumentos bancarios permitiría identificar a los aportantes, realizar un control más eficaz, corroborar el origen de los fon-

dos y prevenir el ingreso de dinero proveniente de actividades ilícitas. Además, la bancarización de los aportes haría que todo el dinero que reciben los partidos quede sujeto a los mecanismos de control destinados a prevenir el lavado de dinero.

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

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

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

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

Desarrollar capacidades para la transparencia, el control público y alentar el control social. Los mecanismos de rendición que ahora existen tanto en la legislación provincial como en la nacional, generan incentivos muy contrarios a la formalidad y la transparencia: “gastar ahora y rendir a fin de año o después de la elección”. La disposición de información completa sobre la circulación del dinero en política, su publicación durante la campañas y el desarrollo de mecanismos de monitoreo son elementos necesarios para

garantizar el control público y el control social. Esto puede lograrse mediante el desarrollo de un sistema digital que permita la carga de información de los ingresos y egresos realizados por parte de las agrupaciones políticas al momento de su ejecución, su monitoreo a cargo de la autoridad de control y su publicación en formato reutilizable.

Disponer la articulación con las autoridades del nivel nacional y agencias de control.

Este punto es especialmente importante en la provincia de Buenos Aires debido a la gran cantidad de partidos que tiene reconocimiento en ambos niveles. De esta manera, podrían realizarse controles cruzados entre nación y provincia y aprovecharse las capacidades de control ya instaladas en otras agencias del nivel nacional. En la experiencia de otros países federales se observan dos diseños distintos en cuanto al control del financiamiento: o se deja en manos de la autoridad federal (como en México por habilitación constitucional, Brasil o Canadá) o se articulan los controles del nivel nacional y del nivel subnacional a través de una rendición a la autoridad subnacional (Estados Unidos y Australia). En el caso de la provincia de Buenos Aires, el desarrollo de un sistema digital que permita la carga de los ingresos y egresos de las agrupaciones en el momento de su realización podría ser el vehículo de la articulación con las autoridades del nivel nacional. Esto podría lograrse a partir de una adaptación del formulario que hoy se utiliza para las rendiciones ante la justicia nacional, de modo que las autoridades de ambos niveles y el público puedan tomar conocimiento de lo declarado para las actividades del nivel nacional y provincial respectivamente.

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

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

Sobre los aportes públicos

Definir e implementar de forma equitativa y transparente el compromiso del Estado provincial con el financiamiento de los partidos y las campañas. Para cumplir con los compromisos dictados por la Constitución, la provincia debe regular e implementar el Fondo Partidario Permanente. También se sugiere evaluar la posibilidad de establecer aportes de campaña y para la impresión de boletas. En todos los casos deben establecerse en la ley los criterios para la determinación de la cantidad de dinero comprometida, la fuente de los recursos,

la distribución de los fondos¹⁶ y las obligaciones que los partidos deberán cumplir para poder ser beneficiados con esos subsidios. Estas obligaciones deben abarcar distintos aspectos de la formalización y la transparencia de las finanzas partidarias, desde tener una cuenta para el partido provincial y subcuentas para su actividad en cada departamento electoral, hasta informar los ingresos y egresos de manera completa y oportuna y publicar la información en forma accesible y cumplir en general con las disposiciones de la ley de financiamiento.

Costear y discutir la fuente de financiamiento.

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

Revisar los requisitos para el reconocimiento y la supervivencia de los partidos políticos provinciales. Mientras que el compromiso del Estado provincial con el financiamiento de los partidos y campañas es determinante para garantizar un piso de equidad, también es importante no generar un mercado para la creación de partidos con el sólo fin de capturar esos recursos públicos. Por eso antes de disponer este tipo de subsidios es importante revisar los requisitos para la creación de los partidos, su supervivencia y los criterios de acceso y distribución de los recursos¹⁷. Implementar un registro de proveedores puede contribuir también a controlar que los subsidios se destinen a los fines especificados por la normativa.

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

¹⁶ Los criterios de distribución deben poder garantizar equidad entre los partidos pero, al mismo tiempo, para evitar la proliferación de sellos, ser proporcionales a la cantidad de votos obtenidos por el partido en la categoría diputados provinciales en la última elección y a la distribución territorial de estos votos. También deben contemplarse los distritos en los que el partido político va a competir en la elección próxima.

¹⁷ El régimen de financiamiento de la política forma parte de un sistema integral de reglas electorales. Las restricciones respecto de la creación y competencia de los partidos se encuentran en la Ley de Partidos Políticos y, en consecuencia, esta ley necesita ser revisada.

Comprometer a responsables políticos

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

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

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

Regular las campañas

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

Delimitar periodos de campañas tanto para las EPAOS como para las elecciones generales.

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

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

Desarrollar capacidades

Por mandato constitucional la aplicación de las normas de financiamiento de partidos y campañas en la provincia es responsabilidad de la Junta Electoral. Para que el organismo pueda llevar adelante sus nuevas responsabilidades se requiere: i) **Prever la estructura administrativa, el presupuesto, el personal y la tecnología** (para que la junta pueda preparar a los partidos para el conocimiento y cumplimiento de las nuevas normas; monitorear las actividades y rendiciones de los partidos y alianzas; auditar e imponer sanciones oportunamente) y ii) **Adoptar un enfoque gradual y colaborativo**, en el que la autoridad de aplicación y los partidos mantengan una comunicación fluida durante el proceso de adecuación y construcción de capacidades y la implementación se articule con las autoridades del nivel nacional para garantizar la consistencia de la regulación y la articulación y complementariedad de los mecanismos de control.

Tabla 1.
Comparación entre el marco normativo provincial y el marco normativo nacional

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

Fuente: Elaboración propia.

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

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

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

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

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.

Referencias normativas

Constitución Nacional de la República Argentina

Código Electoral Nacional (N° 19.945)

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)

Decreto Nacional 776/2015

Constitución de la Provincia de Buenos Aires

Ley Electoral de la Provincia de Buenos Aires y modificaciones (N° 5.109)

Estatuto de los Partidos Políticos (Decreto Ley N° 9.889/82)

Ley provincial N° 14.836

Ley provincial N° 14.848

Decreto Provincial 332/2011

Decreto Provincial 116/2016

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

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 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.

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

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

Alentamos que uses y compartas nuestras producciones sin fines comerciales.

Para citar este documento: Page, María y Mignone, Josefina, (Julio de 2017). Quién, cómo y en qué: recomendaciones para desarrollar un régimen de financiamiento de la política en la provincia de Buenos Aires. **Documento de Políticas Públicas/Recomendación N°187**. 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.