

Dinero, partidos y campañas

martes, 30 de noviembre de 1999

Hoja de ruta para avanzar hacia un sistema de financiamiento más eficiente y transparente

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.

María Page | Josefina Mignone

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.

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 participen 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 inusualmente 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 disponible 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).

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, otro país 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)

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.

Controles y responsabilidades
Provincias
Bancazarizar y sincerar

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 bancazarización 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.

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 bancazarización 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 descritos 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.

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.

* 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).

Ver documento