

CAP. III. FINANCIAMIENTO DEL DESENVOLVIMIENTO INSTITUCIONAL

3.1. El desenvolvimiento institucional

Con respecto al "desenvolvimiento institucional" se ocupa de describir el alcance y contenidos del concepto. Lo hace al iniciar el tema del financiamiento público de las actividades partidarias.

El art. 5º, en su primer párrafo, habla del "normal funcionamiento de los partidos políticos", y enseguida especifica cuáles son las actividades partidarias a financiar: *"Con tales aportes los partidos políticos podrán realizar las siguientes actividades: a) desenvolvimiento institucional, b) capacitación y formación política, c) campañas electorales primarias y generales"* (art. 5º, segundo párrafo, texto según Ley 26.571).

A continuación se aclara el significado del término "desenvolvimiento institucional" en esta Ley: *"Se entiende por desenvolvimiento institucional todas las actividades políticas, institucionales y administrativas derivadas del cumplimiento de la Ley 23.298, la presente ley y la Carta Orgánica Partidaria, así como la actualización, sistematización y divulgación doctrinaria a nivel nacional o internacional"* (art. 5º, tercer párrafo).

Como se ve, el concepto de "desenvolvimiento institucional" es muy amplio. Podríamos decir que abarca todas las actividades partidarias excepto las campañas electorales primarias y generales.

Llegamos a esta conclusión justamente porque la Ley establece una regulación separada para las campañas electorales.

En la Ley 26.215 la capacitación y formación políticas se hallan incluidas dentro del "desenvolvimiento institucional".

El segundo párrafo del art. 5º de la Ley (transcripto más arriba) presenta en incisos separados al "desenvolvimiento institucional" y a la "capacitación y formación política". Si uno se limitara a la lectura

aislada de ese párrafo, podría pensar que son rubros diferentes. Pero, como se verá a continuación, la Ley contiene disposiciones que apoyan nuestra conclusión⁶.

3.2. Financiamiento público del desenvolvimiento institucional

Reiteremos que, con respecto a los partidos políticos, el art. 38 CN dispone que *"El Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes"*.

El mandato constitucional se desarrolla mediante la Ley 26.215, comenzando con un reconocimiento del principio general: *"El Estado nacional contribuirá al normal funcionamiento de los partidos políticos reconocidos en las condiciones establecidas en esta ley"* (art. 5º, primer párrafo).

A continuación el art. 5º detalla el contenido del "normal funcionamiento de los partidos políticos", de la manera como se ha visto en el punto anterior.

En materia de capacitación y formación política, la norma prevé, además, que un porcentaje del aporte estatal se destine a capacitación, en particular de los jóvenes: *"Los partidos deberán destinar por lo menos el veinte por ciento (20 %) de lo que reciban en concepto de aporte anual para desenvolvimiento institucional al financiamiento de actividades de capacitación para la función pública, formación de dirigentes e investigación. Asimismo se establece que por lo menos un treinta por ciento (30 %) del monto destinado a capacitación debe afectarse a las actividades de capacitación para la función pública, formación de dirigentes e investigación para menores de treinta (30) años"* (art. 12)⁷.

⁶ Recuérdese que no se pretende presentar una clasificación teórica de las actividades de los partidos políticos. Se trata solamente de una clasificación destinada a sistematizar la exposición sobre el financiamiento partidario, con el mayor apego posible al sistema de la Ley vigente.

⁷ A nuestro entender, el texto del art. 12 es decisivo para demostrar que en la Ley 26.215 la capacitación y la formación políticas están incluidas dentro de las actividades de "desenvolvimiento institucional". Porque establece que esas actividades constituyen uno de los destinos a dar a una parte del "aporte para desenvolvimiento institucional".

• CRITERIO DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS BASADO EN LA REPRESENTATIVIDAD

El criterio de la distribución de recursos públicos en relación con la representatividad ha sido establecido por la Ley 26.215: *"Los recursos disponibles para el aporte anual para el desenvolvimiento institucional se distribuirán de la siguiente manera: a) veinte por ciento (20 %), en forma igualitaria entre todos los partidos reconocidos, b) ochenta por ciento (80 %), en forma proporcional a la cantidad de votos que el partido hubiera obtenido en la última elección de diputados nacionales. Sólo participarán en esta distribución los partidos que acrediten haber obtenido al menos un número de sufragios equivalente al uno por ciento (1 %) del padrón electoral"* (art. 9º)⁸.

• DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS ENTRE PARTIDOS DE DISTRITO Y DE ORDEN NACIONAL

Recordemos que los partidos políticos nacionales pueden ser partidos de Distrito o partidos de Orden Nacional⁹.

La Ley 26.215 prevé esta circunstancia y al respecto dispone que *"Para el caso de los partidos nacionales, una vez determinado el monto correspondiente a cada partido, (...) se distribuirá directamente el ochenta por ciento (80 %) a los organismos partidarios de distrito y el veinte por ciento (20 %) restante a los organismos nacionales"* (art. 10).

Por supuesto, *"Para el caso de los partidos de distritos que no hayan sido reconocidos como partidos nacionales"* no hay que repartir, por no haber partido de Orden Nacional de pertenencia. En consecuencia, *"el monto del aporte se entregará a los organismos partidarios del distrito o los distritos en que estuviere reconocido"* (art. 10, segundo párrafo).

Es interesante destacar que la Ley 26.215 ha tomado en cuenta la necesidad de financiamiento de las actividades partidarias de orden nacional. A tal fin, ha asignado directamente algunos recursos a los

⁸ El requisito del mínimo de votos obtenidos se encuentra ubicado dentro del inciso b). Por ende, no afecta la parte asignada de acuerdo con el inciso a).

⁹ Ver el trabajo de Fermín Pedro Ubertone, *"Clases de partidos políticos. El punto de vista jurídico"*, incluido en la presente obra.

partidos de Orden Nacional, para que no dependan por completo de los aportes que quieran hacerle los respectivos partidos de Distrito.

• ADMINISTRACIÓN: CUENTA ÚNICA

“Los fondos del partido político deberán depositarse en una única cuenta por distrito que se abrirá en el Banco de la Nación Argentina o bancos oficiales en las provincias que los tuvieren, a nombre del partido y a la orden conjunta o indistinta de hasta cuatro (4) miembros del partido, de los cuales dos (2) deberán ser el presidente y tesorero, o sus equivalentes, uno de los cuales, necesariamente, deberá suscribir los libramientos que se efectúen. Los órganos nacionales del partido deberán abrir una cuenta única en el distrito de su fundación en el Banco de la Nación Argentina, en similares términos a los del párrafo precedente. Las cuentas deberán registrarse en el Ministerio del Interior e informarse al juzgado federal con competencia electoral del distrito correspondiente” (art. 20).

Entre las obligaciones del tesorero partidario se halla la de *“efectuar todos los gastos con cargo a la cuenta única correspondiente del partido” (art. 19, inc. c).*

3.3. Financiamiento privado del desenvolvimiento institucional

“Los partidos políticos podrán obtener para su financiamiento (...) aportes del sector privado: a) de sus afiliados, de forma periódica, de acuerdo a lo prescripto en sus cartas orgánicas; b) donaciones de otras personas físicas – no afiliados– y personas jurídicas; c) de rendimientos de su patrimonio y otro tipo de actividades” (art. 14).

Este financiamiento privado tiene limitaciones respecto de las personas que pueden realizarlo y respecto de los montos de las donaciones.

• PROHIBICIONES POR ORIGEN

El art. 15 prohíbe a los partidos políticos recibir aportes provenientes de determinadas fuentes. Dice así:

"Los partidos políticos no podrán aceptar o recibir, directa o indirectamente:

a) contribuciones o donaciones anónimas. No podrá imponerse a las contribuciones o donaciones el cargo de no divulgación de la identidad del contribuyente o donante;

b) contribuciones o donaciones de entidades centralizadas o descentralizadas, nacionales, provinciales, interestadales, binacionales o multilaterales, municipales o de la Ciudad de Buenos Aires;

c) contribuciones o donaciones de empresas concesionarias de servicios u obras públicas de la Nación, las provincias, los municipios o la Ciudad de Buenos Aires;

d) contribuciones o donaciones de personas físicas o jurídicas que exploten juegos de azar;

e) contribuciones o donaciones de gobiernos o entidades públicas extranjeras;

f) contribuciones o donaciones de personas físicas o jurídicas extranjeras que no tengan residencia o domicilio en el país;

g) contribuciones o donaciones de personas que hubieran sido obligadas a efectuar la contribución por sus superiores jerárquicos o empleadores;

h) contribuciones o donaciones de asociaciones sindicales, patronales y profesionales. Las restricciones previstas en este artículo comprenden también a los aportes privados destinados al Fondo Partidario Permanente"¹⁰.

• **MONTOS MÁXIMOS DEL FINANCIAMIENTO PRIVADO: TOTALES Y POR APORTANTE**

Con respecto a los montos máximos permitidos de financiamiento privado, la Ley dispone que *"La Cámara Nacional Electoral informará a los partidos políticos, en el primer bimestre de cada año calendario, el límite de aportes privados y publicará esa información en el sitio web del Poder Judicial de la Nación puesto a disposición del fuero electoral"* (art. 16 in fine).

¹⁰ Aunque este artículo está ubicado al principio de la Ley, por su redacción general entendemos que las prohibiciones también se aplican a los aportes para campañas electorales y han sido ampliadas por la Ley 26.571, que para las campañas electorales prohíbe los aportes privados provenientes de personas de existencia ideal.

La Ley también prevé límites a los aportes máximos que los partidos políticos pueden recibir de una sola persona: "Los partidos políticos no podrán recibir por año calendario donaciones de: a) una persona jurídica, superiores al monto equivalente al uno por ciento (1 %) del total de gastos permitidos; b) una persona física, superiores al monto equivalente al dos por ciento (2 %) del total de gastos permitidos. Los porcentajes mencionados se computarán, sobre el límite de gastos establecido en el artículo 45" (art. 16). El citado art. 45 establece los límites de gastos para campañas electorales.

Luego se aclara que "Este límite no será de aplicación para aquellos aportes que resulten de una obligación emanada de las Cartas Orgánicas Partidarias referida a los aportes de los afiliados cuando desempeñen cargos públicos electivos" (art. 16, tercer párrafo).

• BENEFICIOS IMPOSITIVOS PARA LOS DONANTES

"Las donaciones realizadas por personas físicas o jurídicas al Fondo Partidario Permanente o al partido político directamente serán deducibles para el impuesto a las ganancias hasta el límite del cinco por ciento (5 %) de la ganancia neta del ejercicio" (art. 17).

3.4. Control judicial anual

El art. 38 CN impone a los partidos la obligación de "dar publicidad y destino de sus fondos y patrimonio".

La finalidad de esta parte de la norma es garantizar transparencia en cuanto al manejo de los recursos económicos de los partidos. Corresponde a los órganos de control asegurar la eficacia de esta disposición constitucional.

La Ley 26.215 regula este control, y lo llama "control patrimonial anual"¹¹.

"Dentro de los noventa (90) días de finalizado cada ejercicio, los partidos políticos deberán presentar ante la justicia federal con competencia

¹¹ No parece acertada la denominación, puesto que el control va mucho más allá de lo relativo al patrimonio, como se verá a continuación.

electoral del distrito correspondiente, el estado anual de su patrimonio o balance general y la cuenta de ingresos y egresos del ejercicio, suscriptos por el presidente y tesorero del partido y por contador público matriculado en el distrito (...) Deberán poner a disposición de la justicia federal con competencia electoral la correspondiente documentación respaldatoria" (art. 23, primero y segundo párrafos).

"Asimismo deberán presentar una lista completa de las personas físicas y jurídicas que hayan realizado aportes económicos en el período, detallando datos de identificación personal, identificación tributaria, monto y fecha del aporte" (art. 23, tercer párrafo).

Toda esta información será de carácter público y podrá ser consultada por cualquier ciudadano (art. 24).

La Cámara Nacional Electoral ha expresado que "la publicidad de los aportes percibidos por los partidos políticos y de los gastos por ellos efectuados no sólo posibilita el efectivo control del uso de los recursos públicos sino que permite conocer a quienes contribuyen al sostenimiento económico de cada partido"¹².

CAP. IV. RESPONSABILIDADES Y SANCIONES

Las obligaciones o prohibiciones establecidas por la Ley 26.215 están acompañadas por una variedad de sanciones, como las inhabilitaciones para ejercer cargos públicos o partidarios y las multas. Son pasibles de estas sanciones los partidos políticos, las autoridades partidarias y también otras personas.

• SANCIONES A PARTIDOS POLÍTICOS

"Serán sancionados con la pérdida del derecho a recibir contribuciones, subsidios y todo recurso de financiamiento público anual, por un plazo de uno (1) a cuatro (4) años, y los fondos para financiamiento público de las campañas electorales por una (1) a dos (2) elecciones, los partidos políticos que:

¹² Cámara Nacional Electoral, citada por LÁZZARO, Alejandra, "Financiamiento Partidario", en: DALLA VIA, Alberto R. y otros, op. cit.

a) recibieran o depositaran fondos en cuentas distintas de las previstas en los artículos 20 y 32;

b) habiendo retirado sus candidatos, no restituyeran el monto recibido en concepto de aporte de campaña, en los términos del artículo 39;

c) recibieran donaciones, aportes o contribuciones en violación a lo dispuesto por los artículos 15 y 16;

d) realizaran gastos en prohibición a lo previsto en los artículos 45, 47 y 48.

e) Contrataren o adquirieren, por sí o por terceros espacios en cualquier modalidad de radio o televisión, para promoción con fines electorales, en violación a lo previsto en el artículo 43;

f) No restituyeran, dentro de los noventa (90) días de realizado el acto electoral, el remanente del aporte de boletas o el total, en caso que no haya acreditado el gasto en el informe final de campaña" (art. 62; incs. e) y f), incorporados por Ley 26.571).

◦SANCIONES A AUTORIDADES PARTIDARIAS

Tienen responsabilidades personales en cuanto al manejo de los fondos partidarios, y por lo tanto pueden ser sancionados, tanto el tesorero del partido como los responsables económico-financieros de las campañas electorales.

Si han participado en la utilización de cuentas que no sean las oficiales –las establecidas por la Ley– o no pueden acreditar debidamente el origen y/o destino de los fondos recibidos, ellos "serán pasibles de inhabilitación de seis (6) meses a diez (10) años, para el ejercicio de sus derechos de elegir y ser elegido en las elecciones a cargos públicos nacionales, y en las elecciones de autoridades de los partidos políticos y para el ejercicio de cargos públicos y partidarios" (art. 63).

"Será sancionado con multa de igual monto que la contribución o donación y hasta el décuplo de dicho monto, el responsable partidario que aceptare o recibiere contribuciones o donaciones a los partidos políticos en violación a las prohibiciones que establecen los artículos 15 y 16 de la presente ley" (art. 66, segundo párrafo).

CAP. V. CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO

Como se habrá podido apreciar, el financiamiento público de los partidos políticos y de las campañas electorales se atiende básicamente al *criterio de representatividad*, pero atenuado.

En efecto, en todos los rubros una parte del aporte estatal se distribuye de manera paritaria entre todos los partidos políticos, y la otra parte de manera proporcional a la cantidad de votos obtenidos en la elección más reciente.

En el caso de los aportes anuales ordinarios se distribuye en forma igualitaria un porcentaje minoritario (20 %).

En los aportes en efectivo para las campañas electorales aumenta el porcentaje a repartir igualitariamente¹³.

En todos los fondos que se reparten de manera proporcional a los votos, sólo participan los partidos que en la elección nacional más reciente han obtenido por lo menos el 1 % del padrón electoral. Podría decirse que estas cláusulas de la Ley 26.215 operan como una especie de "piso" o "umbral" para poder participar en el reparto de los fondos de distribución proporcional.

En cambio, no se exige el requisito de porcentaje de votos obtenidos para poder participar en el reparto de los fondos y espacios de distribución igualitaria. Participan todos los partidos o todos los que hayan oficializado candidaturas, según corresponda. Sin embargo, cabe recordar que el art. 60 del Código Electoral Nacional (modificado en este aspecto por la Ley 26.571) establece implícitamente el criterio de piso o umbral recién mencionado, ya que sólo se pueden presentar a elecciones generales "*Las agrupaciones políticas que hayan alcanzado en las elecciones primarias el uno y medio por ciento (1,5 %) de los votos válidamente emitidos en el distrito de que se trate*"¹⁴.

¹³ Ver nuestro trabajo citado en una nota anterior.

¹⁴ Para el régimen de las primarias establecido por la Ley 23.571, se recomienda ver el trabajo de María Cristina Girotti, "*Las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias según la Ley 25.671*", incluido en la presente obra.

CRITERIO DE DISTRIBUCIÓN DEL FINANCIAMIENTO PRIVADO

La Ley sólo puede regular la distribución del financiamiento público.

En cuanto a los aportes privados, la Ley 26.215 establece límites totales y por aportante, iguales para todos los partidos. La Ley 26.571 agregó la prohibición de los aportes realizados por personas de existencia ideal¹⁵.

Pero la realidad de este financiamiento dependerá de la cuantía de las donaciones que cada partido consiga.

CAP. VI. COLOFÓN: RESPONSABILIDADES ANTE LOS CIUDADANOS

El art. 38 CN afirma que *"los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático"*.

En definitiva, a ellos les cabe la gran responsabilidad de hacer que sus políticas y sus prácticas internas realmente custodien el sistema democrático.

Por ello, en materia de financiamiento a los partidos les corresponde organizar mecanismos de transparencia y acceso a la información, para que la ciudadanía pueda conocer cómo se utilizan esos recursos económicos.

A los órganos del Estado (legislativos, administrativos y judiciales) les incumbe establecer procesos eficaces que eviten las inequidades entre distintos partidos.

¹⁵ El art. 44 bis, tercer párrafo (texto según Ley 26.571) dispone: *"Queda prohibida toda donación o contribución a una agrupación política por personas de existencia ideal"*.

La disposición está ubicada en un Título y un Capítulo relativo a las campañas electorales, mientras que los arts. 14 y 16 permiten expresamente las donaciones de personas jurídicas.

"La democracia supone igualdad de oportunidades entre los actores de la competencia electoral, transparencia en cuanto a los intereses que se representa, independencia personal de quienes ostentan las diversas formas de mandato popular, información plena de las alternativas políticas en discusión, diálogo abierto a todos los niveles sociales y posibilidades de un acceso equitativo a todos los medios de comunicación"¹⁶.

Estamos de acuerdo con esta síntesis.

¹⁶ ZULETA PUCEIRO, Enrique y otros, citados por LÁZZARO, Alejandra, *op. cit.*

FINANCIAMIENTO DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES según las Leyes 26.215 y 26.571

Sebastián Gramajo

Sumario

Cap. I. Régimen legal: las Leyes 26.215 y 26.571

Cap. II. Campañas y gastos electorales

- 2.1. Campaña electoral: concepto
- 2.2. Gasto electoral: concepto y contenido
- 2.3. Campaña electoral: duración
- 2.4. Montos máximos totales para cada campaña
- 2.5. Responsables económico-financieros de campaña
- 2.6. Administración: cuenta única

Cap. III. Financiamiento público de las campañas electorales

- 3.1. Composición del financiamiento público
- 3.2. Aporte extraordinario para campañas electorales
- 3.3. Aporte para impresión de boletas
- 3.4. Aportes públicos en efectivo: distribución
- 3.5. Espacios en medios de comunicación
- 3.6. Criterios de distribución del financiamiento público

Cap. IV. Financiamiento privado de las campañas electorales

- 4.1. Concepto
- 4.2. Prohibiciones por origen
- 4.3. Modos de hacer los aportes privados
- 4.4. Montos máximos del financiamiento privado
- 4.5. Beneficios impositivos para los donantes
- 4.6. Criterios de distribución del financiamiento privado

Cap. V. Informes a presentar

5.1. Elecciones generales

5.2. Elecciones primarias

5.3. Control judicial del financiamiento de la campaña

Cap. VI. Sanciones

Cap. VII. Síntesis -

CAP. I. RÉGIMEN LEGAL: LAS LEYES 26.215 Y 26.571

Hasta fines de 2009 el financiamiento de las campañas electorales estaba regido por las disposiciones de la Ley 26.215. Especialmente sus Títulos III y IV, titulados "De las campañas electorales" y "Del control de financiamiento de campañas electorales", respectivamente.

Esta regulación ha sido objeto de una reforma muy amplia por parte de la Ley 26.571.

La Ley 26.571 fue sancionada el 2 de diciembre de 2009 y promulgada el 11 de diciembre de 2009.

La misma modifica radicalmente el sistema electoral para la elección de autoridades nacionales. En su art. 19, primer párrafo, establece que: *"Todas las agrupaciones políticas procederán en forma obligatoria a seleccionar sus candidatos a cargos públicos electivos nacionales y de parlamentarios del Mercosur mediante elecciones primarias, en forma simultánea, en todo el territorio nacional, en un solo acto electivo, con voto secreto y obligatorio, aun en aquellos casos en que se presentare una sola lista"*. Por su parte, el art. 20 de la norma citada dispone que *"La convocatoria a elecciones primarias la realizará el Poder Ejecutivo nacional con una antelación no menor a los noventa (90) días previos a su realización. Las elecciones (...) deben celebrarse el segundo domingo de agosto del año en que se celebren las elecciones generales (...)."*

En lo relativo a este informe, ese cambio conlleva una regulación del financiamiento de las campañas electorales para las elecciones primarias,

tema no previsto originalmente por la Ley 26.215. Precisamente por no existir en ese momento el sistema de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias creado por la Ley 26.571.

Pero la Ley 26.571 también modifica unas cuantas disposiciones de la Ley 26.215 en lo relativo al financiamiento de las campañas electorales para las elecciones generales.

Como las modificaciones han sido expresas, subsiste como régimen legal la Ley 26.215, ahora con los textos introducidos por la Ley 26.571. Además, hay normas aplicables a este tema en el Código Electoral Nacional y en la Ley Orgánica de los Partidos Políticos.

Ello ha requerido un estudio integral del régimen de financiamiento de las campañas electorales. A continuación se tratará de exponer el tema lo más claramente posible.

Comenzaremos por los asuntos comunes tanto a las elecciones primarias como a las generales, para pasar luego a examinar lo que es diferente entre uno y otro supuesto.

CAP. II. CAMPAÑAS Y GASTOS ELECTORALES

2.1. Campaña electoral: concepto

"Campaña electoral. La campaña electoral es el conjunto de actividades desarrolladas por las agrupaciones políticas, sus candidatos o terceros, mediante actos de movilización, difusión, publicidad, consulta de opinión y comunicación, presentación de planes y proyectos, debates a los fines de captar la voluntad política del electorado, las que se deberán desarrollar en un clima de tolerancia democrática. Las actividades académicas, las conferencias, la realización de simposios, no serán considerados como partes integrantes de la campaña electoral" (Código Electoral Nacional, art. 64 bis, texto según Ley 26.571).

2.2. Gasto electoral: concepto y contenido

La Ley 26.571 incorporó a la Ley 26.215 el art. 45 bis, que determina el concepto de "gasto electoral" y detalla los rubros incluidos en él. Dice así:

"Gasto electoral. A los efectos de esta ley, se entiende como gasto electoral toda erogación realizada por una agrupación política, efectuada durante el período establecido para la realización de la campaña electoral, independientemente de la fecha de efectivo pago de cualquier gasto electoral, y aun cuando se encuentren pendientes de pago, para el financiamiento de:

a) Publicidad electoral dirigida, directa o indirectamente, a promover el voto para una agrupación política determinada, cualquiera sea el lugar, la forma y el medio que utilice;

b) Las encuestas o sondeos de opinión sobre materias electorales o sociales que encarguen los candidatos o las agrupaciones políticas durante la campaña electoral;

c) Arrendamientos de bienes muebles o inmuebles destinados al funcionamiento de los equipos de campaña o a la celebración de actos de proselitismo electoral;

d) El financiamiento de los equipos, oficinas y servicios de los mismos y sus candidatos;

e) Contratación a terceras personas que presten servicios a las candidaturas;

f) Gastos realizados para el desplazamiento de los candidatos, de los dirigentes de las agrupaciones políticas y de las personas que presten servicios a las candidaturas, como asimismo para el transporte de implementos de propaganda;

g) Cualquier otro gasto que no se relacione con el funcionamiento permanente del partido."

Como se ve por el último inciso, se trata de un concepto muy amplio, y abierto a rubros no enumerados expresamente.

2.3. Campaña electoral: duración

El art. 45 bis, en su encabezamiento, pone a la época de campaña electoral como lapso de referencia para incluir los gastos como "gasto electoral" o no.

DURACIÓN EN ELECCIONES GENERALES

Para las elecciones generales, "La campaña electoral se inicia treinta y cinco (35) días antes de la fecha del comicio. La campaña finaliza cuarenta y ocho (48) horas antes del inicio del comicio" (Código Electoral Nacional, art. 64 bis, segundo párrafo, texto según Ley 26.571).

Además, la misma norma dispone que *"Queda absolutamente prohibido realizar campañas electorales fuera del tiempo establecido por el presente artículo"*.

DURACIÓN EN ELECCIONES PRIMARIAS

En cuanto a las primarias, *"La campaña electoral de las elecciones primarias se inicia treinta (30) días antes de la fecha del comicio. La publicidad electoral audiovisual puede realizarse desde los veinte (20) días anteriores a la fecha de las elecciones primarias. En ambos casos finalizan cuarenta y ocho (48) horas antes del inicio del acto electoral"* (art. 31 de la Ley 26.571).

2.4. Montos máximos totales para cada campaña

La Ley, además, fija los montos máximos que cada agrupación política puede gastar en una campaña electoral. Son máximos diferentes para las elecciones primarias y para las elecciones generales.

EL "MÓDULO ELECTORAL"

Mediante su art. 70, la Ley 26.571 incorpora un art. 68 bis a la Ley 26.215. Este texto dispone: *"Créase el módulo electoral como unidad de medida monetaria para determinar los límites de gastos autorizados por esta ley. Su valor será determinado anualmente en el Presupuesto General de la Nación."*

De este modo el "módulo electoral" tendrá un monto actualizable a lo largo del tiempo sin necesidad de modificar la Ley cada vez. Concordantemente, la Ley 26.571 ha reemplazado los textos de los artículos de la Ley 26.215 que establecían valores en pesos.

MÁXIMO PARA ELECCIONES GENERALES

Para las elecciones generales, el art. 45 de la Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos antes establecía el máximo autorizado en el monto resultante de multiplicar \$ 1,50 por la cantidad de electores habilitados para votar. El art. 60 de la Ley 26.571 ha modificado el texto del art. 45, que ahora toma como referencia a la unidad "módulo electoral".

El texto actual es el siguiente:

"Límite de gastos. En las elecciones nacionales, los gastos destinados a la campaña electoral para cada categoría que realice una agrupación política, no podrán superar la suma resultante al multiplicar el número de electores habilitados, por un (1) módulo electoral de acuerdo al valor establecido en la Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional del año respectivo" (art. 45).

Estos montos comprenden la suma del financiamiento público y el financiamiento privado.

MÁXIMO PARA ELECCIONES PRIMARIAS

Para las elecciones primarias, *"los gastos totales de cada agrupación política (...) no pueden superar el cincuenta por ciento (50 %) del límite de gastos de campaña para las elecciones generales"* (art. 33, primer párrafo, de la Ley 26.571).

"Las listas de cada una de las agrupaciones políticas tendrán el mismo límite de gastos, los que en su conjunto no podrán superar lo establecido precedentemente" (art. 33, segundo párrafo, de la Ley 26.571)¹.

2.5. Responsables económico-financieros de campaña

Para todo tipo de elecciones, la Ley exige que las agrupaciones políticas designen responsables para la administración de los fondos y las rendiciones de cuentas.

RESPONSABLES EN LAS ELECCIONES GENERALES

En las elecciones generales, el art. 27 establece:

"Responsables. En forma previa al inicio de la campaña electoral, las agrupaciones políticas, que presenten candidaturas a cargos públicos electivos deben designar dos (2) responsables económico-financieros, que cumplan los requisitos previstos en el artículo 18 de la Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos, 26.215, quienes serán solidariamente responsables con el tesorero, por el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y técnicas aplicables. Las

¹ Aunque no es del todo claro el significado de la frase "el mismo límite de gastos", podría entenderse que esta disposición establece límites iguales para todas las listas de cada agrupación política.

designaciones deberán ser comunicadas al juez federal con competencia electoral correspondiente, y al Ministerio del Interior" (texto según Ley 26.571).

La Ley exige la designación de estos 2 responsables de campaña, y acumula sobre ellos una serie de obligaciones y responsabilidades, pero en ningún lugar establece funciones diferenciadas para uno y otro.

En los términos de la Ley, es necesario que para las elecciones generales la agrupación política designe 2 responsables, con obligaciones iguales entre sí.

RESPONSABLES EN LAS ELECCIONES PRIMARIAS

Con relación a las elecciones primarias, *cada lista interna debe designar [un] "responsable económico-financiero de lista, a los fines establecidos en la Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos" (art. 23, inc. c), de la Ley 26.571). Y también las agrupaciones políticas deben designar "un (1) responsable económico-financiero ante la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior" (art. 32, último párrafo, de la Ley 26.571).*

Más adelante se verán las obligaciones y responsabilidades de estos responsables económico-financieros de las campañas.

2.6. Administración: cuenta única

"Los fondos destinados a financiar la campaña electoral y el aporte para impresión de boleta deberán depositarse en la cuenta única establecida en los artículos 20 ó 32 de la presente ley, según corresponda" (art. 28). El art. 20 se refiere a los partidos políticos y el art. 32 a las alianzas electorales.

CAP. III. FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES

3.1. Composición del financiamiento público

El financiamiento público de las campañas electorales se compone de un aporte en efectivo y de un aporte en especie correspondiente a la distribución de espacios en medios de comunicación.

El aporte en efectivo, a su vez, se divide en dos rubros: aporte extraordinario para campañas electorales; y aporte para impresión de boletas.

3.2. Aporte extraordinario para campañas electorales

APORTES PARA ELECCIONES NACIONALES

Para las elecciones generales, bajo el epígrafe "*Aportes de campaña*", el primer párrafo del art. 34 de la Ley dispone que "*La Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional para el año en que deban desarrollarse elecciones nacionales debe determinar el monto a distribuir en concepto de aporte extraordinario para campañas electorales.*"

APORTES PARA ELECCIONES PRIMARIAS

Para las elecciones primarias, "*La Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional debe prever para el año en que se realicen las elecciones primarias un monto a distribuir entre las agrupaciones políticas que presenten candidaturas equivalentes al cincuenta por ciento (50 %) del que les corresponderá, por aporte de campaña para las elecciones generales*" (art. 34, primer párrafo de la Ley 26.571).

3.3. Aporte para impresión de boletas

APORTES BOLETA PARA ELECCIONES NACIONALES

Para las elecciones generales, "*La Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior otorgará a las agrupaciones políticas que oficialicen candidaturas los recursos económicos que les permitan imprimir el equivalente a una boleta y media (1,5) por elector registrado en cada distrito*" (art. 35, texto según Ley 26.571).

APORTES BOLETA PARA ELECCIONES PRIMARIAS

Para las elecciones primarias, "*La Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior otorgará a cada agrupación política los recursos que le permitan imprimir el equivalente a una (1) boleta por elector*" (art. 32, segundo párrafo, de la Ley 26.571).

3.4. Aportes públicos en efectivo: distribución

Ambos aportes serán distribuidos entre las agrupaciones partidarias de conformidad con lo establecido en la Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos.

La Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior publicará los aportes que correspondan a cada agrupación política.

Tanto en las elecciones primarias como en las generales, los fondos correspondientes al aporte para la campaña electoral se distribuirán de la siguiente manera entre las agrupaciones políticas que hayan oficializado listas de precandidatos o candidatos:

a) El 50 % del monto asignado por el presupuesto: en forma igualitaria entre las listas presentadas;

b) El otro 50 % del monto asignado por el presupuesto se distribuirá entre los 24 Distritos, en proporción al total de electores a cada uno. El monto correspondiente a cada Distrito se distribuirá a cada agrupación política en forma proporcional a la cantidad de votos que el partido hubiera obtenido en la elección general anterior para la misma categoría. En el caso de las confederaciones o alianzas se computará la suma de los votos que hubieren obtenido los partidos integrantes en la elección general anterior para la misma categoría.

Este sistema se aplicará a las elecciones de diputados nacionales y a la primera vuelta de la elección presidencial.

En la elección de senadores nacionales se aplica el mismo sistema, con la diferencia de que el total asignado se divide solamente entre los 8 Distritos que en esa ocasión eligen senadores.

En la segunda vuelta de la elección presidencial, las agrupaciones políticas que participen recibirán como aportes para la campaña una suma equivalente al 30 % del mayor aporte de campaña para la primera vuelta.

En el caso de las elecciones primarias, estos aportes, a su vez, serán distribuidos por la agrupación política en partes iguales entre las listas de precandidatos oficializados.

Para el reparto entre partidos de orden nacional y partidos de distrito, el art. 38 dispone:

"Partidos nacionales y de distrito. Para el caso de los partidos nacionales, una vez determinado el monto correspondiente a cada partido o alianza, se distribuirá: el ochenta por ciento (80 %) a los organismos de distrito y el veinte por ciento (20 %) restante a los organismos nacionales.

"Para el caso de los partidos de distrito que no hayan sido reconocidos como partidos nacionales, el monto del aporte se entregará a los organismos partidarios del distrito."

3.5. Espacios en medios de comunicación

Otro de los componentes del financiamiento público de las campañas electorales son los espacios de publicidad.

Pero con la particularidad, rígidamente establecida, de que ésta es la *única publicidad electoral permitida* en medios de radiodifusión o medios de comunicación audiovisual.

Tanto a las agrupaciones políticas como a los medios se les prohíbe contratar publicidad electoral aparte de la oficial.

En efecto, dispone la Ley:

"Espacios en emisoras de radiodifusión televisiva y sonora abierta o por suscripción. Los espacios de publicidad electoral en las emisoras de radiodifusión sonora, televisiva abierta o por suscripción, serán distribuidos exclusivamente por la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior, para todas las agrupaciones políticas que oficialicen candidaturas para cargos públicos electivos, para la difusión de sus mensajes de campaña.

"Las agrupaciones políticas, así como los candidatos oficializados por éstas, en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceros espacios en cualquier modalidad de radio o televisión, para promoción con fines electorales."

"Asimismo, las emisoras de radiodifusión sonora, televisiva abierta o por suscripción, no podrán emitir publicidad electoral que no sea la distribuida y autorizada por el Ministerio del Interior" (art. 43, tres primeros párrafos, texto según Ley 26.571)

"La Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior distribuirá los espacios de publicidad electoral en los servicios de comunicación audiovisual entre las agrupaciones políticas que oficialicen precandidaturas para las elecciones primarias y candidaturas para las elecciones generales, para la transmisión de sus mensajes de campaña. En relación a los espacios de radiodifusión sonora, los mensajes serán emitidos por emisoras de amplitud y emisoras de frecuencia modulada" (art. 43 bis, texto según Ley 26.571).

Por otra parte, *"De acuerdo a lo establecido en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual 26.522, los servicios de comunicación están obligados a ceder el diez por ciento (10 %) del tiempo total de programación para fines electorales" (art. 43 quater, texto según Ley 26.571).*

Asimismo, *"En caso de segunda vuelta electoral por la elección de presidente y vicepresidente, las fórmulas participantes recibirán el equivalente al cincuenta por ciento (50 %) de los espacios recibidos por la agrupación política que más espacios hubiera obtenido en la primera vuelta" (art. 43 quinquies, texto según Ley 26.571).*

Los espacios serán transmitidos entre las 7 de la mañana y la 1 de la noche, y serán asignados por sorteo.

"La distribución de los horarios y los medios en que se transmitirá la publicidad electoral, se realizará por sorteo público, para el reparto equitativo. A tal efecto el horario de transmisión será el comprendido entre las siete (7:00) horas y la una (1:00) del día siguiente" (art. 43 septies, texto según Ley 26.571).

DISTRIBUCIÓN DE ESPACIOS ENTRE AGRUPACIONES POLÍTICAS

“La cantidad de los espacios de radiodifusión y los espacios en los medios audiovisuales, serán distribuidos tanto para las elecciones primarias como para las generales de la siguiente forma:

a) Cincuenta por ciento (50 %) por igual, entre todas las agrupaciones políticas que oficialicen [candidatos o] precandidatos;

b) Cincuenta por ciento (50 %) restante entre todas las agrupaciones políticas que oficialicen [candidaturas o] precandidaturas, en forma proporcional a la cantidad de votos obtenidos en la elección general anterior para la categoría diputados nacionales. Si por cualquier causa una agrupación política no realizase publicidad en los servicios audiovisuales, no podrá transferir bajo ningún concepto, sus minutos asignados a otro candidato, o agrupación política para su utilización” (art. 43 sexies, texto según Ley 26.571)².

3.6. Criterios de distribución del financiamiento público

Hemos examinado los distintos rubros del financiamiento público. Podemos ahora analizar los criterios utilizados por las leyes para distribuirlo entre las agrupaciones políticas.

El aporte en efectivo para impresión de boletas se reparte de manera igualitaria entre todas las agrupaciones políticas que se presentan a la elección.

El aporte extraordinario para campañas electorales se distribuye por mitades: una mitad de manera igualitaria y la otra mitad en proporción a los votos obtenidos en la elección anterior.

De la misma manera se distribuyen los espacios en medios de radiodifusión y de comunicación audiovisual.

² Textos entre corchetes: agregados por el autor de este informe, para facilitar la comprensión del texto legal, poniendo el acento en que este sistema de distribución es aplicable tanto a las elecciones primarias como a las generales.

Recordemos aquella discusión planteada acerca de los criterios de distribución del financiamiento público³. Comprobamos que para las campañas electorales se ha utilizado un criterio mixto, que en una mitad aplica el criterio de igualdad y en la otra mitad el criterio de representatividad. Aparte, el aporte para impresión de boletas, que aplica el criterio de igualdad.

CAP. IV. FINANCIAMIENTO PRIVADO DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES

4.1. Concepto

Conforme el art. 44 bis, primer párrafo, de la Ley 26.215 (texto según Ley 26.571), *“Constituye financiamiento privado de campaña electoral toda contribución en dinero, o estimable en dinero, que una persona física efectúe a una agrupación política, destinado al financiamiento de gastos electorales”*.

4.2. Prohibiciones por origen

Por su redacción general, es aplicable al financiamiento de las campañas electorales el art. 15 de la Ley, que prohíbe a los partidos políticos recibir aportes provenientes de determinadas fuentes⁴.

Pero además *“Queda prohibida toda donación o contribución a una agrupación política por personas de existencia ideal”* (art. 44 bis, tercer párrafo, texto según Ley 26.571). Ésta es una limitación muy importante establecida por la Ley 26.571.

4.3. Modos de hacer los aportes privados

“Las donaciones de las personas físicas deberán realizarse mediante transferencia bancaria, cheque, en efectivo, mediante internet, o cualquier otro medio siempre que permita la identificación del donante. Dichas contribuciones deben estar

³ Ver nuestro trabajo *“Financiamiento de los partidos políticos”*, incluido en la presente obra; esp. Caps. I y V.

⁴ La norma es aplicable tanto al financiamiento institucional de los partidos como a las campañas electorales. Ha sido tratada en nuestro trabajo citado en una nota anterior.

respaldadas con los comprobantes correspondientes" (art. 44 bis, segundo párrafo, texto según Ley 26.571).

~~Además, "En el informe final de campaña se deberá informar la identificación de las personas que hayan realizado las contribuciones o donaciones" (art. 44 bis, segundo párrafo, texto según Ley 26.571).~~

4.4. Montos máximos del financiamiento privado

MONTOS MÁXIMOS TOTALES

La Ley prevé los montos máximos de financiamiento privado que las agrupaciones políticas pueden recibir para las campañas electorales.

Hay un monto máximo total para cada campaña, incluyendo tanto el financiamiento público como el privado⁵. A partir de esa cifra, restando el financiamiento público, queda determinado el máximo del financiamiento privado, según el art. 44:

"Límite recursos privados. Los partidos políticos o alianzas con motivo de la campaña electoral, no podrán recibir un total de recursos privados que supere el monto equivalente a la diferencia entre el tope máximo de gastos de campaña fijado por esta ley y el monto del aporte extraordinario para campaña electoral correspondiente al partido o alianza."

MONTOS MÁXIMOS POR APORTANTE

La Ley también prevé límites a los aportes máximos que los partidos políticos pueden recibir de una sola persona. Resulta para esto aplicable el límite establecido por el inc. b) del art. 16:

"Los partidos políticos no podrán recibir por año calendario donaciones de: (...) b) una persona física, superiores al monto equivalente al dos por ciento (2 %) del total de gastos permitidos. Los porcentajes mencionados se computarán, sobre el límite de gastos establecido en el artículo 45" (art. 16, primero y segundo párrafos). El mencionado art. 45 establece los límites de gastos para campañas electorales.

⁵ Ver más arriba, Cap. II, punto 2.4.

La misma Ley aclara que *"Este límite no será de aplicación para aquellos aportes que resulten de una obligación emanada de las Cartas Orgánicas Partidarias referida a los aportes de los afiliados cuando desempeñen cargos públicos electivos"* (art. 16, tercer párrafo).

El inc. a) de dicho art. 16 no resulta aplicable, ya que el mismo se refiere a aportes de personas jurídicas. Como se vio más arriba, estos aportes no están permitidos para las campañas electorales⁶.

4.5. Beneficios impositivos para los donantes

Por su redacción general también resultan aplicables a los aportes para campañas electorales los beneficios impositivos otorgados por el art. 17 de la Ley⁷.

4.6. Criterios de distribución del financiamiento privado

En cuanto a los aportes privados, la Ley puede fijar montos máximos totales y por aportante; puede prohibir fondos de determinadas fuentes; y puede reglamentar los procedimientos para la transparencia de ese financiamiento.

Todo eso ha hecho. Más no puede hacer una ley.

La realidad del financiamiento privado de las campañas electorales dependerá de la cuantía de las donaciones que cada agrupación política obtenga.

CAP. V. INFORMES Y CONTROL JUDICIAL

5.1. Elecciones generales

La Ley 26.215 prevé que se realicen dos informes, uno previo a los comicios y otro posterior.

⁶ Ver más arriba, punto 4.2.

⁷ Ver nuestro trabajo citado en una nota anterior.

INFORME PREVIO

"Diez (10) días antes de la celebración del comicio, el presidente y tesorero del partido y los responsables económico-financiero y político de la campaña deberán presentar, en forma conjunta, ante el juzgado federal con competencia electoral de distrito correspondiente, un informe detallado de los aportes públicos y privados recibidos, con indicación de origen y monto, así como de los gastos incurridos con motivo de la campaña electoral, con indicación de los ingresos y egresos que estén previstos hasta la finalización de la misma" (art. 54).

Este artículo prevé que el informe previo sea presentado por el "responsable político de la campaña". Esto es claramente un error del legislador, por no haber modificado este artículo en concordancia con la Ley 26.571, que no prevé su nombramiento. Por ende, no podría realizar el informe previo ni de ser pasible de sanciones, que establece el art. 63 de la Ley 26.215.

INFORME FINAL

El art. 58 (texto según Ley 26.571) expresa que: *"Noventa (90) días después de finalizada la elección, el tesorero y los responsables económico-financieros de la campaña deberán presentar, en forma conjunta, ante la justicia federal con competencia electoral del distrito correspondiente, un informe final detallado de los aportes públicos y privados recibidos, que deberá contener y precisar claramente su naturaleza, origen, nombre y documento del donante, destino y monto, así como el total de los gastos incurridos con motivo de la campaña electoral, detallados por rubros y los comprobantes de egresos con las facturas correspondientes. Deberá indicarse también la fecha de apertura y cierre de la cuenta bancaria abierta para la campaña para el caso de las alianzas electorales, debiendo poner a disposición la correspondiente documentación respaldatoria".*

A continuación, el art. 58 bis (texto según Ley 26.571) detalla los rubros que debe contener el informe final, es decir la clasificación de los gastos a utilizar en dicho informe.

5.2. Elecciones primarias

INFORME FINAL

Según dispone el art. 36 de la Ley 26.571, *"Veinte (20) días después de finalizada la elección primaria, el responsable económico-financiero de cada lista interna que haya participado de la misma, deberá presentar ante el responsable económico-financiero de la agrupación política, un informe final detallado sobre los aportes públicos y privados recibidos con indicación de origen, monto, nombre y número de documento cívico del donante, así como los gastos realizados durante la campaña electoral. El informe debe contener lo dispuesto en la Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos, para las campañas generales.*

"La no presentación del informe previsto en el párrafo anterior, hará pasible solidariamente a los precandidatos y al responsable económico-financiero de la lista interna, de una multa equivalente al cero coma dos por ciento (0,2 %) del total de los fondos públicos recibidos por cada día de mora en la presentación"

"Una vez efectuada la presentación del informe final por la agrupación política en los términos del siguiente artículo, el responsable económico-financiero de la lista interna deberá presentar el informe final ante el juzgado federal con competencia electoral que corresponda, para su correspondiente evaluación y aprobación".

5.3. Control judicial del financiamiento de la campaña

El control judicial se ejerce por medio de la revisión de esos informes.

"La justicia federal electoral y la Cámara Nacional Electoral a través del Cuerpo de Auditores Contadores tendrán un máximo de ciento ochenta (180) días para la realización de la auditoria de los informes finales de campaña y treinta (30) días para la elaboración y notificación a los partidos políticos del dictamen correspondiente. Vencido dicho término el juez federal con competencia electoral dentro del plazo de treinta (30) días deberá resolver" (art. 61).

CAP. VI. SANCIONES

Son muy numerosas y verdaderamente duras las sanciones previstas para el caso de incumplimiento de las disposiciones de la Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos y de la Ley 26.571.

Por su cantidad, no serán detalladas en el presente informe. Varias de ellas han sido señaladas en un documento anterior, al que cabe remitirse.⁸

Sin embargo, a modo de ejemplo pueden mencionarse dos supuestos aplicables a las elecciones primarias, y por lo tanto innovaciones producidas por la Ley 26.571.

PRIMARIAS. EXCESO DE GASTOS. *"Por la lista interna que excediere el límite de gastos dispuesto precedentemente, los precandidatos y el responsable económico-financiero designado serán responsables solidariamente y pasibles de una multa de hasta el cuádruplo del monto en que se hubiere excedido"* (art. 33 de la Ley 26.571).

PRIMARIAS. DEMORA EN LA PRESENTACIÓN DEL INFORME FINAL. *"Transcurridos noventa (90) días del vencimiento del plazo para la presentación del informe final por el responsable económico-financiero de la lista interna ante la agrupación política, el juez federal con competencia electoral podrá disponer la aplicación de una multa a los precandidatos y al responsable económico-financiero, solidariamente, de hasta el cuádruplo de los fondos públicos recibidos, y la inhabilitación de los candidatos de hasta dos (2) elecciones"* (art. 36, último párrafo, de la Ley 26.571).

CAP. VII. SÍNTESIS

En las democracias contemporáneas, los partidos políticos son los instrumentos fundamentales de canalización y representación de los intereses sociales. Por eso, para que las democracias de partidos funcionen adecuadamente, es necesario que haya democracia *en* y *entre* los partidos. Éste es uno de los objetivos que, conforme sus fundamentos, expresaba la Ley 26.571, que se llamó "Ley de la democratización de la representación política, equidad y transparencia electoral". Para cumplir ese objetivo, la norma debe ser complementada con una adecuada reglamentación y

⁸ Ver nuestro trabajo citado en una nota anterior.

fundamentalmente con la adecuada práctica e internalización de estos valores por parte de los partidos políticos.