



TRABAJO FINAL DE GRADO

LEGISLACIÓN SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS  
POLITICOS EN ARGENTINA DURANTE EL PERIODO 1983 AL 2015

Carrera: ABOGACÍA

Alumno: WALTER HUGO ROSSAROLI.

Director: Profesor Doctor CRISTIAN ALTAVILLA

## Dedicatoria

A Dios, nuestro señor.

A mi esposa Ivana del Carmen con quien formamos una maravillosa familia.

A mis hijos Fernando, Alejandro y Jacqueline; quienes son destinatario de mis logros.

A mis padres y hermanos.

## Agradecimiento

Serían numerosas las personas a quienes debo nombrar, por temor a equivocarme, lo voy a resumir expresando un enorme agradecimiento a esa maravillosa familia que es la Universidad Siglo XXI, De no ser por dicha institución, hubiese quedado en el camino mi ilusión de ser Abogado.

## Resumen

El presente trabajo se analizará la legislación sobre el financiamiento de los partidos políticos en Argentina durante el periodo 1883 al 2015. Previo a las elecciones presidenciales de 1983 se pone en funcionamiento el sistema de partidos políticos para recuperar la plena vigencia de las instituciones y por ende el sistema democrático. La forma de gobierno argentino es el representativo y esa representación política, los ciudadanos, la adquieren solamente por medio de los partidos políticos, que tienen el monopolio para presentar a los candidatos y así puedan participar en elecciones, acto en el cual, los electores se expresan mediante el voto universal, secreto y obligatorio. Toda esta actividad debe tener financiamiento para poder desarrollarse; ese financiamiento en Argentina es mixto, es decir hay dinero que proviene del estado, y también del sector privado

Al avanzar en el estudio de las distintas leyes que conforman la legislación del financiamiento y sus modificaciones, se observara cuáles son los principios que garantizan la transparencia en la asignación de fondos como así también la rendición de los mismos; en igual sentido sobre la equidad electoral.

En la conclusión final se formularan modificaciones para contemplar supuestos no alcanzados por la legislación vigente.

Términos claves:

Democracia- - Partidos Políticos- - Financiamiento- Representación política-  
Transparencia-Equidad.

## ABSTRACT

This paper will analyze the legislation on the financing of political parties in Argentina during the period 1883 to 2015. Prior to the presidential elections of 1983, the system of political parties is put into operation to recover the full validity of the institutions and therefore the democratic system. The Argentine form of government is the representative and that political representation, the citizens, acquire it only through the political parties, which have a monopoly to present the candidates and so they can participate in elections, an act in which the voters they express by universal, secret and obligatory vote. All this activity must have financing to be able to develop; That funding in Argentina is mixed, meaning there is money coming from the state, and also from the private sector

When advancing in the study of the different laws that make up the legislation of the financing and its modifications, it will be observed which are the principles that guarantee the transparency in the allocation of funds as well as the surrender of the same; in the same sense about electoral equity.

In the final conclusion, modifications will be made to contemplate assumptions not reached by current legislation.

Key terms:

Democracy- - Political Parties- - Financing- Political representation- Transparency- Equity.

## Índice General

Introducción .....	8
Capítulo 1 .....	10
La cuestión del Financiamiento de los Partidos Políticos, como problema de investigación ..	10
Capítulo II .....	13
El Régimen Democrático y los Partidos Políticos .....	13
2.1    Introducción .....	13
2.2    Sistema Político y Régimen Político.....	13
2.3    El régimen democrático .....	15
2.4    Sistema representativo, sistema electoral y partidos políticos .....	21
2.5    El financiamiento de los partidos políticos .....	23
2.6    Conclusión .....	25
Capítulo III.....	27
La normativa de financiamiento de los partidos políticos y su evolución .....	27
3.1    Introducción .....	27
3.2    Ley 19.945 Código Electoral Nacional.....	27
3.3    Ley 23.298: Ley Orgánica de los Partidos Políticos .....	28
3.4. Ley 25.600 de Financiamiento de los Partidos Políticos .....	29
3.5. Ley 26.215 de Financiamiento de los Partidos Políticos .....	32
3.6 Ley 26.571 de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral.....	35
3.7    Conclusión .....	36
Capítulo IV.....	38
La Legislación del Financiamiento de los Partidos Políticos en Argentina y sus modificaciones.... ¿Un avance o estancamiento?.....	38

4.1 Introducción.....	38
4.2 La relevancia de equidad electoral, la asignación de recursos y transparencia en el uso y rendición de fondos.....	39
4.3 Conclusión.....	43
Conclusiones Finales .....	44
Bibliografía utilizada: .....	48
LEYES, JURISPRUDENCIA Y DOCTRINAS UTILIZADAS .....	50
PAGINAS WEB .....	52
CURRICULUM.....	52

## **Introducción**

Entre los años 1982 y 1983, la vida política Argentina transita el camino para recuperar las instituciones de la nación y lograr la plena vigencia de la democracia. Para lograr ese objetivo se establecen pautas para retomar el sistema de gobierno democrático, por lo que se debe poner en funcionamiento al sistema de partidos y a sus principales actores del sistema político. Después de la recuperación del Estado de Derecho, hay tensiones que se expresan en un déficit institucional sirviendo de contexto socio-político para la transformación de la cultura política. Esta situación motiva la movilización y judicialización de la política por parte de actores sociales, que comienzan a cuestionar el financiamiento de la política, en nombre de la equidad electoral y la transparencia del sistema político.

En este marco, interesa investigar si las modificaciones a la legislación de financiamiento de los partidos políticos en Argentina, durante el periodo 1983 al 2015, son un avance o estancamiento en relación a la equidad electoral, la asignación de recursos y la transparencia en el uso y rendición de fondos.

La hipótesis de la que se parte, es que el actual financiamiento del sistema de partidos se encuentra reglamentado por normas que establecen conductas principalmente para los partidos políticos, donantes públicos y privados que no promueven necesariamente el equilibrio electoral y la equidad del sistema político.

Como producto del exhaustivo análisis realizado, es posible sintetizar, que la normativa referida apunta a promover un retorno a la configuración partidaria favoreciendo a los partidos mayoritarios: Partido Justicialista y Unión Cívica Radical, que por sus estructuras, las sanciones estipuladas en la legislación vigente no logran disuadirlos de utilizar financiamiento más allá de lo establecido. Esta situación refuerza a los dos actores políticos tradicionales del sistema de partidos a nivel nacional, y pone en desventaja al resto de los partidos políticos. Por la presente investigación, se encontraron elementos empíricos que permiten señalar problemáticas referentes al



financiamiento del sistema de partidos a nivel nacional, que correspondería continuar investigando.

El presente Trabajo Final de Grado se estructura en cuatro capítulos nodales: El primero de ellos hace referencia a la construcción del problema de investigación, el segundo, aborda las discusiones teóricas respecto al régimen democrático y los partidos políticos, en el tercer capítulo se desarrolla la normativa del financiamiento de los partidos políticos y su evolución, y en el cuarto capítulo se intentará dar respuesta a si la Legislación del financiamiento de los políticos en Argentina y sus modificaciones han sido un avance o un estancamiento con respecto a la equidad electoral, la asignación de recursos y la transparencia en el uso y rendición de fondos.

Finalmente se exponen las conclusiones, con la motivación última de que esta investigación sirva para que los ciudadanos puedan plantearse si se han encontrado, dentro de la legislación analizada, los principios de equidad electoral y transparencia en los destinos y usos que se le dan a los fondos públicos, respecto a su administración por parte de los partidos políticos cuando hacen sus campañas electorales y sostienen los gastos de funcionamiento de sus estructuras partidarias. Además, pretende ser el disparador que genere las modificaciones que se estimen como necesarias a la legislación vigente.

## Capítulo 1

La cuestión del Financiamiento de los Partidos Políticos, como problema de investigación

El presente Trabajo Final de Grado tiene como temática transversal, la legislación referida al financiamiento de los partidos políticos en Argentina durante el periodo 1983 al 2015. Como eje central, se aborda el siguiente interrogante: ¿las modificaciones a la legislación de financiamiento de los partidos políticos en Argentina, durante el periodo 1983 al 2015, son un avance o estancamiento en relación a la equidad electoral, la asignación de recursos y la transparencia en el uso y rendición de fondos?

Para responder a este problema, se plantea como Objetivo General:

Establecer relaciones entre las modificaciones de la legislación de financiamiento de los partidos políticos en Argentina durante el periodo 1983 al 2015 y los tópicos: equidad electoral, asignación de recursos y transparencia en el uso y rendición de fondos.

Mientras que los Objetivos Específicos son:

a)- Describir cronológicamente las modificaciones que tuvo la legislación de financiamiento de los partidos políticos en Argentina durante el periodo 1983 al 2015.

b)- Identificar qué tipos de sanciones se encuentran en la legislación de financiamiento de los partidos políticos en Argentina durante el periodo 1983 al 2015.

c)- Indicar cuales son las personas alcanzadas por las sanciones, en caso de incumplimiento, prevista en la legislación de financiamiento de los partidos políticos en Argentina durante el periodo 1983 al 2015.

Respecto al tipo de investigación, es una investigación descriptiva<sup>1</sup> de enfoque cualitativo (Hernández; *et.al.* 2003, p.119).

El artículo 1 de la Constitución Nacional, establece la forma de gobierno que adopta la nación<sup>2</sup>. En el artículo 22, se reafirma el esquema representativo<sup>3</sup>. En el

---

<sup>1</sup> La investigación descriptiva busca especificar propiedades, características y rasgos importantes de cualquier fenómeno que se analice” (Hernández; *et.al.* 2003:119).

artículo 37 se refiere a los derechos políticos de los ciudadanos, se consagra el sufragio universal, igual, secreto y obligatorio<sup>4</sup>.

Para poder participar en las elecciones, los ciudadanos utilizan a los partidos políticos para nominar sus candidaturas, siendo el único medio disponible en el marco de un proceso democrático. Y su jerarquización constitucional está dada por el artículo 38 de la carta magna<sup>5</sup>, y en igual sentido la ha afianzado la jurisprudencia<sup>6</sup>.

Para lograr lo anteriormente expresado, es necesario el financiamiento de esa actividad, siendo el propio Estado quien debe contribuir al sostenimiento económico de las actividades partidarias y a la capacitación de sus dirigentes.

De las tres formas de financiamiento de los partidos políticos existentes, podemos afirmar que el sistema de financiamiento de los partidos políticos en Argentina, es mixto. Es decir, que hay aportes tanto del sector privados como aportes provenientes del sector público, siendo el aporte estatal el más importante. En consecuencia, es necesaria una legislación moderna que garantice transparencia y equidad en el uso y manejo de esos fondos públicos, y que contemple la mayor cantidad de presupuesto posible para evitar el ingreso de dinero de actividad ilícita a las campañas electorales.

Los antecedentes históricos son de suma importancia, puesto que señalan aspectos relevantes que permiten entender el período elegido. En el año 1983, regresa el Estado de Derecho en la República Argentina, y en el año 1993, se sanciona la ley 24.309, que declara la necesidad de la reforma constitucional, siendo la reforma del año 1994 la más significativa, en razón que jerarquiza a los partidos políticos y su sistema de financiamiento.

Durante el periodo elegido, se encuentran varias reformas a la legislación en materia de financiamiento de los partidos políticos. Como estrategia metodológica, se

---

2 Artículo 1 Constitución Nacional: La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según establece la presente Constitución.

3 Artículo 22 Constitución Nacional: El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución.

4 Artículo 37 Constitución Nacional: Esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia. El sufragio universal, igual, secreto y obligatorio.

5 Artículo 38 Constitución Nacional: Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático.

<sup>6</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación: Caso "Ríos", (22/04/1987): Los Partidos Político son organizaciones necesarias para el desenvolvimiento de la democracia representativa y, por lo tanto, instrumento de gobierno.

analizarán las reformas producidas a la ley 19.945; a la ley 23.298; a la ley 25.600, a la ley 26.215 y la ley 26.571.

El supuesto de partida que orienta esta investigación, es que el actual financiamiento del sistema de partidos se encuentra reglamentado por normas que establecen conductas principalmente para los partidos políticos, donantes públicos y privados que no promueven necesariamente el equilibrio electoral y la equidad del sistema político.

## Capítulo II

### El Régimen Democrático y los Partidos Políticos

#### 2.1 Introducción

Indagar respecto a la manera en que las reglas de la democracia se legitiman, adquieren validez normativa y se implementan en los diferentes Estados en general, y en nuestro país en particular, conlleva necesaria, y previamente, el estudio de determinados conceptos generales y más amplios que parten de la Teoría Política y fundamentalmente de la Teoría del Estado. Los mismos permitirán comprender y adoptar ciertas visiones que se reflejan y categorizan en enunciados como “sistema político”, “régimen político”, “democracia”, “sistema democrático” y “partido político”, entre otros.

A continuación, se detallan, en el marco de referencia a otros autores y con distintas perspectivas, algunos de estas categorías, las cuales serán útiles para sustentar este trabajo final de grado y servirán para corroborar la hipótesis de estudio.

#### 2.2 Sistema Político y Régimen Político

Considerando a un sistema como un “conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto”, (Real Academia Española[RAE], 2018) y al término política como la “actividad de quienes rigen o aspiran a regir los asuntos públicos” (RAE, 2018), se le agrega una cualidad presente en la definición del politólogo canadiense Davis Easton (1969): “lo que distingue las interacciones políticas del resto de interacciones sociales es que se orientan hacia la asignación autoritaria de valores a una sociedad” (p. 221).

Se parte de esta definición para abordar las formas de sistemas políticos existentes, sus componentes, y la vinculación que dicho concepto posee con el régimen democrático y los partidos políticos.

Siguiendo a Morlino (1985): “...las tipologías de los sistemas políticos se pueden construir teniendo como base criterios que combinan las múltiples formas

revestidas por los componentes del sistema” (p.33) y es por esto preciso identificar los componentes del mismo, tomando como base esta clasificación del autor:

- Comunidad Política. “...viene dada por el conjunto de los miembros del sistema vistos como un grupo de personas ligado por una cierta división del trabajo político” (Morlino, 1985, p. 40), comprendiendo a aquellos que se mantienen unidos por el hecho de participar de un mismo conjunto de procesos y estructuras, como también aquellas personas grupos que son activos y pueden llegar a incidir en el sistema, pero no se encuentran estructurados. También en este nivel tienen relieve las doctrinas, las ideologías, las creencias dominantes en la comunidad o capaces de concitar grupos en torno a ellas. De este componente también emergen estructuras de conversión de las demandas, como partidos, sindicatos, corporaciones y similares.

- El Régimen. Contiene “...las ideologías, los valores, los principios o las creencias, dominantes o en competencia, que influyen más específicamente en las reglas del juego o en los procedimientos y en las estructuras de autoridad” (Morlino, 1985, p.40). Cuando refiere a reglas y los procedimientos, comprende tanto las formalizadas para solucionar conflictos, como a las no formalizadas y admitidas tácitamente. En cuanto a las estructuras de autoridad, Easton diferencia las estructuras de autoridad de las estructuras de enforcement, siendo estas últimas las que ejecutan las decisiones, las que fuerzan a la obediencia y las que extraen los recursos de la sociedad.

- Autoridades: son las que ocupan y dan vida a las estructuras. Son personas que dan vida a los roles.

Partiendo de la definición y lo comprendido por el término régimen, anteriormente descripto, se añaden tres que la complementan, extraídas de escritos del argentino Gerardo Munck (2006):

Define Manuel Antonio Garretón al régimen político como:

“intermediaciones institucionales entre el Estado y la sociedad que resuelven el problema de cómo está gobernada la sociedad, de la relación entre la gente y el Estado, de la forma de representación y participación, así como de la canalización de los conflictos y demandas.” (en Munck, 2006, p. 271)

Stephanie Lawson, por su parte dirá:

“el régimen determina no sólo la forma en que los gobiernos están conformados y llevan a cabo sus funciones, sino también la base de su legitimidad, así como el grado al que pueden ejercer la autoridad. En resumidas cuentas, los regímenes incorporan las normas y principios de la organización política del Estado, manifestados en sus reglas y procedimientos bajo los cuales operan sus gobiernos.” (en Munck, 2006, p. 272)

La definición que se tomará en adelante, para luego adentrarse en la democracia, régimen democrático y sistema de partidos, es la brindada por el mismo Munck (1996):

“el concepto de régimen político se define, por un lado, por las reglas procedimentales –formales o informales- que determinan la cantidad y el tipo de actores que tienen permitido acceder a las principales posiciones de gobierno, los métodos de acceso a tales posiciones y las reglas que se observan en la elaboración de decisiones públicamente vinculantes, y, por otro lado, a través de la aceptación estratégica de estas reglas por todos los actores políticos importantes y de la ausencia de actores políticos relevantes que las rechacen normativamente.”

### 2.3 El régimen democrático

El término democracia surgió en la Grecia clásica, pero su uso no se universalizó sino hasta bien entrado el siglo XIX, con las primeras luchas por el sufragio universal, logrando los regímenes democráticos de carácter liberal cierta legitimidad universal con la caída del muro de Berlín a principios de la década del 90 (Del Águila, 1997, p. 139). Sin embargo, ni siquiera logrando alcance planetario la definición concreta de dicho término ha logrado consensos plenos: dos vertientes disputan la potestad de definirla, la forma empírica y la forma normativa. Una busca explicar la democracia en función de lo que son los regímenes democráticos existentes (funcionamiento, instituciones, sujetos, actores, comportamientos, etc.), mientras que la otra busca respuestas a la pregunta ¿qué debería ser la democracia?, en términos ideales, en base a determinados principios.

Del entrecruce de ambos intentos de definición, Rafael del Águila (1997, pp. 142-150) propone distinguir tres modelos principales de lo que significa (por lo que es y por lo que debe ser) la democracia: el modelo liberal-protector, el modelo democrático-participativo y el modelo pluralista-competitivo.

- Modelo Liberal Protector: el principio básico de este modelo de democracia consiste en definir a esta como un régimen político que permite la protección de cada ciudadano respecto de la acción de otros individuos y de todos ellos respecto de la acción del Estado, con lo que se conseguiría el máximo de libertad para cada uno.

Se asocia a una serie de instituciones tales como:

- Los derechos civiles (protección de la intimidad, la propiedad, la esfera privada, la libertad de conciencia, la libertad de expresión, etc.).
- La división de poderes (haciendo que unos poderes sometan a escrutinio a otros, se contrapesen y equilibren mutuamente impidiendo la concentración del poder y sus abusos).
- Las divisiones territoriales del poder (haciendo que los contrapesos y equilibrios entre poderes tengan también base territorial y no sólo institucional).
- El control de la legalidad (de los actos del gobierno o de la administración, sometiéndolos a reglas que les impidan extralimitarse).
- El consentimiento de los gobernados (lo que garantizaría que el orden político democrático responde a los intereses de los ciudadanos).
- El control de los representantes (sometiéndolos a elecciones periódicas o al principio de publicidad de sus deliberaciones o sus decisiones).
- La representación en el Estado de los intereses de los ciudadanos (lo que permitiría asegurar la presencia en el proceso de toma de decisiones de todos los intereses relevantes y además evitaría la falta de medida que podía conducir –según esta lectura- a un exceso de participación directa de los ciudadanos).

Todos estos y otros instrumentos están inspirados por un idéntico motivo: hay que controlar el poder, porque si bien este es necesario, es también extremadamente peligroso.

El ideal liberal protector de la democracia se configuró según la imagen de un conjunto de individuos que se desarrollan e interactúan en la sociedad civil o el mercado estando sometidos a las mínimas interferencias del Estado, para no socavar las libertades individuales (“Libertad de los modernos”), evitar la concentración del poder en pocas manos, forzar a los representantes a la responsabilidad política, sujetar la acción estatal mediante reglas, etc.



El principio liberal de separación de Estado y sociedad civil se ha convertido contemporáneamente en la exigencia de “menos Estado y más mercado”. Dado que se supone que el mercado económico es un mecanismo de distribución justo y que recompensa a cada uno según sus méritos, dado que el mercado se define por la libertad inherente de los sujetos que la componen, dado que los seres humanos, en definitiva, encuentran su autorrealización en él, hay que restringir la acción del Estado al mínimo indispensable, pues ello contribuirá a un aumento de nuestra libertad.

Según los neoliberalismos (en lo referido a la participación política), la apatía política y el desinterés por la misma deben ser bienvenidos, pues en realidad nuestra libertad no se encuentra en esas actividades, sino en la profesión, la vida privada, etc.

- Modelo Democrático-Participativo: este modelo hunde sus raíces en la democracia ateniense. Lo esencial de esta forma de democracia directa era la participación activa del cuerpo de ciudadanos, que se autogobernaba por turnos por los principios de igualdad política y libertad para tomar la palabra en la asamblea.

El principio básico de la relectura moderna del modelo democrático participativo es que resulta insuficiente hacer girar la definición de democracia alrededor de la idea de protección de los intereses individuales y que tal idea debe ser contrapesada con la exigencia de participación política ciudadana. Tal participación sirve al mismo tiempo para garantizar el autogobierno colectivo y lograr crear una ciudadanía informada y comprometida con el bien público. La comunidad democrática, entonces, no debe ser definida en términos de individualismo competitivo, conflictivo y egoísta, sino como una comunidad de personas que comparten decisivamente ciertos objetivos y aspiran a ejercitar y desarrollar en comunidad sus capacidades humanas.

Ciertos rasgos dejados de lado en el modelo anterior, acá resaltan:

- Deliberación conjunta de las esferas públicas (considerada como el conjunto de espacio sociales y políticos en los que los ciudadanos se encuentran, deliberan y debaten en busca de acuerdos que sean capaces de regular su vida en común).
- Autodesarrollo individual a través de la participación (dado que la participación genera hábitos de diálogo, desarrolla habilidades argumentativas, etc., que enriquecen a los individuos).

- Sufragio universal y uso ciudadano de las instituciones mediadoras de participación (elecciones, partidos, sindicatos, grupos, corporaciones, etc., sirven así de canales de comunicación entre las instituciones representativas y la opinión pública ciudadana).
- Participación ciudadana en una sociedad civil densa y poblada de instituciones mediadoras (asociacionismo voluntario –no necesariamente político-, participación extensiva en otras zonas sociales tales como el lugar de trabajo o de estudio, etc.).
- Democracia considerada como una forma de vida, no sólo como un conjunto de instituciones (formación de ciudadanos democráticos, informados, capaces de juicio político y cuyos hábitos y valores se vinculan a los procedimientos de diálogo y consecución del consenso y ordenación del disenso).

El objetivo desde este modelo, sería acercar a los ciudadanos los organismos de toma de decisiones a todos los niveles, lo que contribuiría a aumentar el control sobre los representantes elegidos como el autogobierno directo de los ciudadanos en todos los lugares donde esto sea factible y razonable.

- Modelo Pluralista Competitivo: surge de la reacción a la crítica del modelo participativo, la cual considera que ideales de autogobierno y control de los representantes por parte de los representados son ideales absurdos y plantea que la dirección real de la política en cualquier régimen está en manos de minorías y élites selectas, de modo que la división entre gobernantes y gobernados es permanente e ineludible, y la palabrería democrática al respecto solo encubre una fórmula para legitimar lo que de hecho no es más que dominio.

Para que existiera democracia, según este modelo, no sería necesario que los ciudadanos participaran directamente en el gobierno, tomaran decisiones fundamentales, etc., sólo se requeriría que tuvieran al menos la posibilidad de hacer sentir sus aspiraciones e intereses a ciertos intervalos y contribuir a la selección de las minorías (plurales) que les gobernarían.

La democracia sería aquel régimen político en el cual se adquiere poder de posición a través de la lucha competitiva de élites plurales para conseguir el apoyo de la población.

Es por ello que sus rasgos principales son:

- Ser un sistema para elegir élites adecuadamente preparadas y autorizar gobiernos, y no, en cambio un tipo de sociedad o de régimen que debiera cumplir objetivos morales (tales como el autogobierno o la protección de los individuos, por ejemplo).
- El sistema de selección de elites consiste en la competencia entre dos o más grupos auto elegidos de políticos (partidos políticos) que se disputan el voto de los ciudadanos con cierta periodicidad.
- El papel de los votantes no es el de deliberar y decidir sobre cuestiones políticas y después elegir representantes que las pongan en práctica, sino que se trata de elegir a las personas que adoptarán de hecho esas decisiones.

Este modelo dependería en último término, no de la protección de la libertad del individuo o de la participación en el gobierno colectivo, sino del pluralismo de grupos de poder que conduce al equilibrio ya que los individuos son seres básicamente racionales y egoístas que buscarían maximizar sus beneficios y disminuir sus pérdidas en toda elección.

Carlos Strasser (1995) propone, en sintonía con el autor anteriormente mentado, tres modelos de democracia en función de su contenido: dos en base a criterios históricos-teóricos y uno, en opinión del autor, vigente hoy en día.

- Democracia directa / Democratísimo: aquella que logra una mayor conexión entre la teoría democrática y la práctica democrática, heredada de aquella surgida en Atenas en el siglo V a.C., consistente en la soberanía popular irrestricta y suprema, donde las decisiones se toman por unanimidad o por mayoría y la voluntad popular es libre y no reconoce límites. El sujeto de esta democracia es el demos, el conjunto orgánico de la población, un conjunto geográficamente integrado, donde todos son relativamente parejos. El objeto de este modelo es la participación directa del demos en el gobierno de sí mismo.

El democratísimo es entonces la inclinación por el principio de la soberanía popular y por el mayor ejercicio directo posible y sus tres principios constituyentes son la virtud cívica (el demos preocupado por la participación en el gobierno y la defensa de la comunidad); la educación política del ciudadano y del demos (para

ejercer la virtud cívica mencionada); y el autogobierno (como realización de la voluntad y el interés político del mismo demos).

Este primer modelo, según Strasser, no llegó nunca a constituirse plenamente debido al crecimiento y complejización de la sociedad, por lo que debió adaptarse a través de la representación, que es el segundo modelo.

- Democracia liberal / Demo liberalismo: propio de los siglos XVIII y XIX, con carácter indirecto y representativo, consagrando los derechos, garantías y libertades individuales. Con este modelo se fusiona la soberanía popular con el constitucionalismo. El sujeto es el ciudadano individual, con libertades, derechos y garantías, admitiendo la existencia de una sociedad heterogénea, con diferencias sociales e intereses dispares. El objeto no es la participación de la ciudadanía sino la representación en el gobierno del Estado.

Pretende evitar la “tiranía del pueblo” y gana terreno en la historia a partir de las denominadas “revoluciones burguesas”.

- Tercer democracia / Pluralismo: Strasser (*ídem*) afirma que hoy en día existe un nuevo modo de democracia, más extendida pero menos intensa que las otras dos. Un régimen impuro, resultado de la historia de la democracia. Una tercera democracia representada por una forma de gobierno mixto entre la democracia y otras formas de gobierno: oligarquía (representa el gobierno de y para unos pocos, que pueden ser cúpulas de partidos, corporaciones, empresas, etc.); burocracia (es el poder de los funcionarios, es decir del aparato y el personal burócrata, los cuales pueden llegar a tener más poder que el ejecutivo o el legislativo); tecnocracia (es el gobierno de los expertos, de los científicos, de “los que saben”); partidocracia (que es el gobierno monopolizado por uno o más partidos políticos, que tiene a excluir a otros actores); y el corporativismo (que es la defensa de los intereses y los puntos de vista sectoriales de diferentes grupos).

El pluralismo como tradición (también demo liberal) sustenta un régimen democrático vigente que se encuadra en una “poliarquía”, es decir el reparto de poder entre distintos actores y agentes políticos que se ven obligados a negociar, a consensuar; siendo que de hecho esconde otra realidad: el régimen supuestamente democrático, no es como parece, sino que está entreverado con otras formas de gobierno antes mencionadas.

## 2.4 Sistema representativo, sistema electoral y partidos políticos

La participación electoral es una de las modalidades de participación política más difundidas y universales. El voto constituye un acto y un comportamiento de participación política fundamental en la mayoría de las sociedades modernas y permite la elección de representantes que desarrollan directamente al gobierno de las mismas (antes de la revolución inglesa, francesa y de los Estados Unidos, el hecho de elegir representantes no implicaba necesariamente elegir gobernantes). La elección en sí, entonces, guarda estrecha relación con la representación política y lo que se denominan sistemas electorales.

Siguiendo a Sartori (1992), las características de los sistemas representativos son: 1) El pueblo elige libre y periódicamente un cuerpo de representantes; 2) Los gobernantes responden de forma responsable frente a los gobernantes; 3) Los gobernantes son agentes o delegados que siguen instrucciones; 4) El pueblo está en sintonía con el Estado; 5) El pueblo consiente a las decisiones de sus gobernantes; 6) El pueblo participa de modo significativo en la formación de las decisiones políticas fundamentales; 7) Los gobernantes constituyen una muestra representativa de los gobernados.

Denomina Melo (1979, p. 225), como sistema electoral al procedimiento mediante el cual se distribuye la adjudicación de los cargos electivos en función de los resultados electorales.

El mismo autor dirá luego: “En los regímenes políticos modernos, altamente desarrollados, complejos, con estructuras y roles diferenciados, la función mediadora se instrumenta, principalmente, aunque no de modo exclusivo, mediante el sistema de partidos.” (p. 260). Son entonces los partidos los que trascienden la articulación de intereses realizadas por diversos grupos para cumplir la función de agregar, sintetizar y combinarlas, expresándolas en la plataforma de gobierno.

Se afirma entonces, que los ciudadanos son representados, en las democracias modernas, mediante los partidos y por los partidos: “Los candidatos a las elecciones surgen del seno de los partidos políticos y son propuestos por dichos partidos (...) los electores eligen entre los candidatos, pero no eligen los candidatos.” (Melo, 1979, p. 224)

Pero, ¿cuál es la definición de partido político? En el análisis de Matas Dalmases (1996), pueden recuperarse al catedrático español Pablo Lucas Verdú, quien lo define como “una agrupación organizada, estable, que solicita apoyo social a su ideología y programa políticos para competir por el poder y participar en la orientación política del Estado”. Easton dirá: “Los partidos son canales de transmisión hacia los poderes públicos de las demandas de la población, mediante los cuales se decide que políticas públicas deben efectuarse para garantizar la convivencia pacífica y el progreso social.” (Matas Dalmases, 1996, p. 317).

Entre las funciones principales de los partidos políticos, José Antonio González Casanova (en Matas, 1996) ubica:

“contribuir a la formación de la opinión pública; ofrecer programas generales de gobierno; intentar coordinar y armonizar intereses sectoriales, parciales o de clase; reducir la fragmentación de las opiniones particulares y ofrecer campos de visión más amplios; formar pedagógicamente a los individuos; servir de vía de representación por medio de las elecciones; ser órganos de comunicación entre las demandas populares y los gobernantes; dirigir la acción política de las instituciones públicas (...); criticar y controlar la acción del gobierno cuando los partidos están en la oposición; seleccionar la clase política dirigente y colaborar en su implantación y renovación; reforzar ideológicamente el sistema hegemónico, estabilizándolo y legitimándolo mediante el consenso entre los partidos; estructurar la sucesión política dentro del Estado.” (Matas Dalmases, 1996, p. 319)

Pese a cierta generalidad en cuanto a la ejecución de dichas funciones, no todos los partidos, ni todos los sistemas de partidos, poseen las mismas características. El francés Maurice Duverger en 1981 colocó por un lado a los partidos de cuadros o notables, propios de la época del sufragio censitario y del reclutamiento selectivo y cualitativo de sus componentes (por lo general personalidades prestigiosas y adineradas), los cuales defendían intereses más bien personales o sectoriales. Por otro lado, a los partidos de masas, que incorporaban, aunque sea formalmente, a vastos sectores que comenzaban a influir en la sociedad política, al menos con la utilización del voto y por ende potenciaban al máximo el reclutamiento de nuevos miembros.

Los partidos políticos actuantes en el marco de un sistema político, coexisten, actúan conjuntamente y establecen relaciones de competencia conformando los

llamados sistemas de partidos. Giovanni Sartori, en 1980, parte de la clasificación numérica de Duverger (de partido único, bipartidistas y multipartidistas) y lo amplía a seis tipos diferentes:

1- Sistemas de partido único: existe sólo un partido, con el monopolio del poder y que impide la existencia de otras fuerzas políticas y que puede subdividirse en totalitarios, autoritarios o meramente pragmáticos, en función de la ideología que posean y de los métodos represivos que efectúen.

2- Sistemas de partido hegemónico: en el cual el partido dominante permite la existencia de otros, legalmente, pero no competir políticamente para acceder al poder. La razón del “permiso” es brindar una imagen de pluralismo político.

3- Sistemas de partido predominante: existe pluralismo político y democrático, pero un partido posee el apoyo de una gran mayoría de electores, que le permite gobernar con mayoría absoluta.

4- Sistemas bipartidistas: existen dos partidos principales, que se dividen la totalidad de cargos, escaños y funciones, con cierta paridad en las distintas elecciones.

5- Sistemas de partido de pluralismo limitado o moderado: el número de partidos importantes varía entre 3 y 5. Los gobiernos suelen ser “de coalición”, ya que ninguno de los partidos logra tener mayoría absoluta.

6- Sistemas de partido de pluralismo polarizado o extremo: existen 6 o más partidos políticos importantes y distanciados ideológicamente. También gobiernan por medio de coaliciones.

## 2.5 El financiamiento de los partidos políticos

Se define al financiamiento, como el conjunto de recursos monetarios o de crédito que se destinan a una empresa, actividad, organización o individuo para que los mismos lleven a cabo alguna actividad o concreten algún proyecto. En el presente trabajo, se hace referencia a los recursos que disponen los partidos para cumplir con su actividad partidaria y las campañas electorales.

Se tipifican tres tipos de financiamiento a los partidos políticos: público, privado y mixto, según los fondos provengan del estado, de aportes privados o de ambos.

En la América Latina, el sistema de financiamiento de los partidos políticos que predomina es el sistema de aporte mixto, salvo Bolivia y Venezuela que tienen financiamiento privado.

En la región, el dinero no solamente es entregado como financiamiento para las elecciones, sino que se otorgan fondos para actividades no electorales, como podría ser capacitación y otras actividades partidarias.

Respecto al momento del desembolso del dinero, lo reciben temporalmente antes de la elección los siguientes países: Argentina, Brasil, El Salvador, Ecuador, Colombia, República Dominicana, Chile, Costa Rica, Honduras, Uruguay, Panamá y México; y después de los comicios: Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, República Dominicana, Panamá, Uruguay, Chile, Honduras, Paraguay, México, Ecuador, Colombia y Brasil.

En los Estados Unidos de Norteamérica, la legislación ha sido controvertida, en la actualidad aparece un reflejo de una legislación de sistema de aportes mixto, no obstante, los partidos se inclinan hacia una clara financiación de procedencia privada<sup>7</sup>

Por su parte Canadá, (la doctrina de este país), nos muestra que el sistema imperante es el sistema mixto<sup>8</sup> de financiamiento de la política quien comenzó a legislar sobre el financiamiento de los Partidos Políticos a partir de 1974, tomando como pilares fundamentales: la equidad, la participación y la transparencia.

En cuanto a Alemania, después de múltiples idas y venidas, la doctrina alemana determina que el sistema de financiación sea mixto<sup>9</sup>

Mientras que en Italia, el debate sobre el financiamiento fue arduo, la tendencia es ir hacia un sistema privado, como consecuencia de las reiteradas crisis políticas y económicas<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Garton Ash, T.: "El dinero y las campañas electorales", El País (9 de octubre de 2015)

<sup>8</sup> Castillo Vera, Pilar del: La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales. Centro de investigaciones Sociológicas, Madrid, 1985, pág. 121.

<sup>9</sup> Sentencia del tribunal Alemán del 9 de abril del 1992.

<sup>10</sup> Decreto-Ley sobre la eliminación de la Financiación Pública de los Partidos Políticos. 12 de diciembre del 203



En Francia la diferencia radica que los partidos políticos son organizaciones del Derecho Privado, quienes no obstante, poseen un sistema de financiación mixto. (Castillo Vera; 1985, p. 77)

España, también posee un sistema mixto de financiación de los partidos políticos<sup>11</sup>

En la Argentina el sistema de financiamiento de los partidos políticos es mixto, pero con alta incidencia de aporte público, en consecuencia, todo el sistema funciona mediante el dictado de normas de orden público, para garantizar la legalidad de la actividad partidaria en cuanto a su financiamiento se refiere.

## 2.6 Conclusión

Después de la derrota en la guerra de Malvinas<sup>12</sup>, el gobierno de facto comienza la transición<sup>13</sup> hacia el régimen democrático, cuyo acto formal, estuvo dado por las elecciones del 30 de octubre de 1983, donde fueron elegidos Presidente y Vicepresidente, Diputados Nacionales y Senadores; esos representantes democráticos elegidos asumieron el 10 de diciembre de ese mismo año. El régimen democrático que se empieza a desarrollar, tiene las características del Modelo Liberal Protector citado en el presente capítulo, a éste se lo asocia a una serie de instituciones, entre ellas: Los derechos civiles; La división del poder; Las divisiones territoriales del poder; El control de la legalidad de los actos de gobierno.

Los ciudadanos concurren a las urnas y otorgan la representación mediante el voto universal, secreto y obligatorio<sup>14</sup>, ese fue el sistema electoral elegido.

Respecto a los partidos políticos, recién fueron legalizados en agosto de 1982, varios partidos se inscribieron para la contienda electoral; producida la elección se retorna a una configuración bipartidaria, en una elección polarizada entre la Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista.

En esa oportunidad, el financiamiento de la actividad partidaria para el regreso al sistema democrático estuvo dado por la ley 22.627<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> Cortés Bureta, P.: Recursos Públicos..., pag.64 y ss.

<sup>12</sup> Enfrentamiento bélico entre Argentina y el Reino Unido desde el 2 de abril de 1982 hasta el 14 de junio del mismo año.

<sup>13</sup> La transición coincide con la ruptura de la tercera junta militar, y el retiro de la Armada y la Fuerza Aérea, que no aceptan la designación unilateral del General Bignone por parte del Alto Mando del Ejército

<sup>14</sup> Ley 8.871, denominada Ley "Sáenz Peña" sancionada el 10 de febrero de 1912.



## Capítulo III

La normativa de financiamiento de los partidos políticos y su evolución

### 3.1 Introducción

“Las finanzas de los partidos constituyen, para la investigación, por razones comprensibles, el capítulo menos claro de su historia y, sin embargo, uno de los más importante” (Weber; 1984, p.231)

No hay lugar a dudas, que la relación entre el dinero y la política en los procesos electorales producen un impacto en el funcionamiento de la democracia misma, de la manera en que se dé esa relación, serán los resultados vinculados a la transparencia y a la rendición de cuenta, entre otras variables.

Dependiendo de cómo la legislación en materia de financiamiento contemple distintos supuestos, se evitará o no el ingreso de dinero de origen ilícito al financiamiento de los partidos políticos. En el caso de una legislación laxa, tiene consecuencias decisivas en el funcionamiento del Estado, puesto que los representantes de los ciudadanos que surjan elegidos en el proceso electoral de la mano de esa legislación, estarán condicionados en su independencia y libertad de determinar la política pública a seguir (Astarita; 2007).

Las regulaciones sobre el financiamiento político en Argentina no es un tema nuevo, hay antecedentes que datan de 1925, pero con el regreso a la democracia en 1983, se comienzan a dar con mayor dinamismo una serie de avances legislativos. A tal punto que en el año 1994, con la modificación de la Constitución Argentina, el financiamiento político adquirió estatus constitucional, y en mayo del 2002 se sancionó la primera ley específica de financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales la Ley 26600. Luego se dictaron otras leyes como la 26.215 y la 26.571. Ese marco normativo será desarrollado en el presente capítulo.

### 3.2 Ley 19.945 Código Electoral Nacional

El Código Electoral Nacional, es importante destacarlo, porque en él están todas las regulaciones vinculadas a las elecciones de Diputados Nacionales, Senadores y Presidente, se trata de una norma promulgada en el año 1983, modificado por las leyes 20.175, 22.838, 22.864, 25610 y 25671. En base a este código se establece el

cronograma electoral, que fija los actos que deben realizar los partidos políticos, con fechas perentorias para poder llegar a las elecciones previstas.

El Código Electoral no regula específicamente en materia de financiamiento, no obstante encontramos en el artículo 128 bis (incorporado por el art. 9 de la ley 25.610 B.O. 08/07/2002) penalidades.<sup>16</sup> En el artículo 128 ter, (incorporado por el art. 7 de la ley 25.610. B.O. 08/07/2002), establece sanciones económicas<sup>17</sup>. Y el artículo 128 quáter. (Introducido por el art. 102 de la ley 25.671. B.O 14/12/2009), se pronuncia con similares penalidades<sup>18</sup>

### 3.3 Ley 23.298: Ley Orgánica de los Partidos Políticos

Esta ley fue sancionada el 30 de octubre de 1985, y promulgada de hecho, el 22 de octubre de ese mismo año, fue modificada en varias oportunidades<sup>19</sup>. En su estructura hay 9 títulos, y en algunos títulos se desarrollan capítulos. Esta legislación se refiere en las formas que tienen los ciudadanos de agruparse para constituir partidos políticos, de la interpretación del art. 2 surge el monopolio, que poseen los partidos políticos para la presentación de los candidatos a cargos electivos, de lo que se desprende que internamente todos los partidos deben respetar los principios democráticos.

---

16 Artículo 128 bis del Código Electoral Nacional. - Actos de proselitismo. Publicación de encuestas y proyecciones. Se impondrá multa de entre diez mil (\$ 10.000) y cien mil pesos (\$ 100.000) a toda persona física o jurídica que violare las prohibiciones impuestas por el artículo 71 en sus incisos f) y h) de la presente ley.

17 Artículo 128 ter. Del Código Electoral Nacional: Publicidad en medios de comunicación. a) El partido político que incumpliera los límites de emisión y publicación de avisos publicitarios en televisión, radio y medios gráficos, perderá el 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 el financiamiento de campaña por una (1) a dos (2) elecciones.

18 Artículo 128 quáter — Actos de campaña electoral. La agrupación política, que realice actividades entendidas como actos de campaña electoral fuera del plazo establecido en el Artículo 64 bis del presente Código, será sancionada 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 el financiamiento de campaña por una (1) a dos (2) elecciones. La persona física que realizare actividades entendidas como actos de campaña electoral fuera del período establecido por el presente Código, será pasible de una multa de entre diez mil (10.000) y cien mil (100.000) módulos electorales, de acuerdo al valor establecido anualmente en el Presupuesto General de la Administración Nacional.

19 Leyes que modificaron a la ley 23.298: octubre de ese mismo año, fue modificada en varias oportunidades (nota pie ley 23.476 B.O. 03/03/1987, ley 24.307 B.O. 30/12/1993, ley 24.764 B.O. 02/01/1997, Ley 25.600 B.O 12/06/2002, Ley 25.611 B.O. 04/07/2002, Ley 26.191 B.O. 29/12/2006, ley 26.571 B.O. 14/12/2009 y ley 26.774 B.O. 02/11/2012.

Es importante destacar, que a partir de la reforma de la Constitución nacional en el año 1994, los partidos políticos pasan a tener jerarquía constitucional,<sup>20</sup>

Respeto al patrimonio de los partidos políticos, está reglado por la ley 25.600, en el título I, capítulo I. Más adelante será desarrollado con motivo del análisis de la citada ley.

En relación a los libros que obligatoriamente deben llevar los partidos políticos. son: a) libro de inventario, b) libro de caja y c- libro de acta.

Y finalmente, como hecho destacable, encontramos en el Título VI de la norma, cuando se produce la caducidad y extinción de los partidos. Las causas de caducidad pueden ser: A) La no realización de elecciones partidarias internas dentro de un periodo de 4 años. B) La no presentación, en distrito alguno, a tres (3) elecciones consecutivas, debidamente justificadas. C) No haber alcanzado en dos (2) elecciones consecutivas el 2% del padrón electoral en ningún distrito. Respecto a la extinción, las causas son: a) por lo que fije la carta orgánica. B) por la voluntad de los afiliados, reflejada en la carta orgánica. C) cuando las autoridades del partido o candidatos, no desautorizados por aquellas, cometieren delito de acción pública y d) por impartir instrucción militar a los afiliados u organizarlos militarmente.

### 3.4. Ley 25.600 de Financiamiento de los Partidos Políticos

Esta ley fue sancionada el 23 de mayo del 2002, y promulgada parcialmente en junio del 2002<sup>21</sup>, legisla sobre el Patrimonio de los partidos políticos, el fondo partidario permanente, el financiamiento privado y para las campañas electorales, la limitación de gastos y el control del financiamiento. Es considerada la primera reforma caracterizada por fijar nuevos estándares de transparencia y rendición de cuentas (Gruenberg, 2007, p. 25).

En el título I, capítulo I, está referido al patrimonio de los partidos políticos, y establece en su artículo 2 que dichos fondos, salvo los destinados a los que son para financiar la campaña electoral, deben depositarse en una cuenta única por distrito<sup>22</sup>, en el Banco de la Nación Argentina, o banco oficiales de las provincias si lo hubiere;

---

20 Artículo 38 Constitución Nacional-. Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático.

21 Publicada Boletín Oficial de la República Argentina el 12/06/2002, N° 29.919

22 Fallos Cámara Nacional Electoral 3169/03; 3246/03; 3816/07.

dicha cuenta estará a nombre del partido y a la orden conjunta o indistinta de hasta 4 personas, de las cuales dos (2) deberán ser el presidente y el tesorero, uno de los cuales, necesariamente deberán suscribir los libramientos.

El artículo 3 establece sanción de pérdida de derecho de recibir financiamiento público por el plazo de uno (1) a cuatro (4) años, a los partidos políticos que recibieran o depositaran fondos en cuentas distintas a las previstas en la presente ley.

En el artículo 4 encontramos que tanto el presidente, como el tesorero, pueden sufrir inhabilitación de seis (6) meses a diez (10) años, para el ejercicio de elegir y ser elegido en las elecciones a cargo públicos nacionales, por haber autorizado o consentir la utilización de cuentas distintas a la establecida.

En el artículo 7 encontramos la figura del agente económico-financiero y la de un responsable político de campaña, quienes deben ser nombrados por los partidos al iniciarse la campaña electoral nacional, quienes serán responsables junto al presidente y tesorero del cumplimiento de las disposiciones legales aplicables<sup>23</sup> Estas designaciones deben ser comunicadas al juez con competencia electoral, a la Cámara Nacional Electoral y a la Auditoría General de la Nación.

El capítulo II trata sobre el Fondo Partidario Permanente (FPP), este fondo es administrado por el Ministerio del Interior y sus ingresos provienen: a)- del aporte que anualmente se sanciona en la Ley de Presupuesto General de la Nación; b)- por las multas que se recaudan por la aplicación de la ley 25.600; c)- de la liquidación de los bienes pertenecientes a los partidos políticos extinguidos, donaciones etc.

La distribución que realiza el Ministerio del Interior, como aporte para el desenvolvimiento institucional a los partidos políticos es: a)- veinte por ciento (20%) en forma igualitaria entre todos los partidos reconocidos y b)- ochenta por ciento (80%) en forma proporcional a los votos obtenidos en la última elección a diputados nacionales. Sólo participan en la distribución los partidos que han participado de esa elección. Los partidos están obligados a destinar por lo menos un veinte por ciento (20%) de lo recibido, al financiamiento de la capacitación para la función pública, formación de los dirigentes e investigación. La violación a lo anteriormente expresado se sanciona con la pérdida del aporte por el término de un (1) año.

---

<sup>23</sup> Cámara Nacional Electoral Fallos: 3289/04; 3340/04; 3722/06.

En el capítulo III encontramos lo referido al financiamiento para campañas electorales, estableciendo que dentro de la Ley de Presupuesto General de la Nación, es la que determina el monto a distribuir en concepto de aporte extraordinario para campañas electorales, y en los años que se elige presidente, debe haber una partida específica para el caso de una segunda vuelta electoral; en el artículo 22, establece que los fondos se distribuirán de la siguiente manera: a)- treinta por ciento (30%) del monto asignado en el presupuesto, en forma igualitaria; y b)- setenta por ciento (70%) en forma proporcional a la cantidad de votos obtenidos en la última elección de diputados nacionales; en el supuesto de no haber participado en la última elección, se establece un régimen de adelanto de fondos, con avales políticos o contra cautelas, con la obligación de reintegrar los montos excedentes en el caso de que no se logre a cubrir el adelanto otorgado con los votos obtenidos.

En los artículos 27 y 28 se encuentran las penalidades para el caso de que el partido o alianza retire a los candidatos y no se presente a elección, debiendo restituir en el término de sesenta (60) días de realizada la elección, los aportes recibidos para la campaña, la pena será la pérdida del derecho a recibir contribuciones, subsidio y todo recurso de financiamiento público anual por un plazo de uno (1) a cuatro (4) años y los fondos para financiamiento de las campañas electorales por una (1) o dos (2) elecciones.

Con respecto al financiamiento privado, está contemplado en el capítulo IV, donde en el artículo 34 se establece que los partidos políticos tienen restricciones, no pudiendo recibir directa o indirectamente: a)- contribuciones o donaciones anónimas; b)- contribuciones o donaciones de empresas 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 obra pública de la Nación, de las provincias, de los municipios o de la ciudad de Buenos Aires; d)- contribuciones o donaciones de personas físicas o jurídicas que exploten juego de azar; e)- contribuciones o donaciones de personas físicas o jurídicas 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 su superior jerárquico o empleadores; h) contribuciones o donaciones de asociaciones sindicales, patronales y profesionales.

Los gastos de los partidos políticos, en las elecciones a cargos legislativos nacionales tienen un límite, no pudiendo superar en conjunto a la suma equivalente a un (1) peso por elector habilitado; igual monto se establece cuando la elección es de presidente y se toma que ningún distrito tiene menos de quinientos mil (500.000) electores.

Finalmente, la norma establece los mecanismos de control del financiamiento de los partidos políticos, debiendo los partidos nombrar un tesorero titular y un suplente, cuyos datos de identidad y profesión deben ser comunicados al juez federal con competencia electoral, a la Cámara Electoral Nacional y a la Auditoría General de la Nación. El control externo de la actividad económica- financiera de los partidos estará a cargo de la Auditoría General de la Nación, sin perjuicio de la intervención de la justicia Federal con competencia electoral. Los partidos dentro de los sesenta (60) días de finalizado cada ejercicio, deben presentar el estado anual de patrimonio y la cuenta de ingresos y egresos.

Cuando hay elecciones, diez (10) días antes de la celebración del comicios, el presidente y tesorero del partido y los responsables económico-financiero y político de campaña, deberán en forma conjunta presentar, ante el juzgado federal con competencia electoral 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 ingresos y egresos que estén previstos hasta la finalización de la misma. A los sesenta (60) días después de finalizada la elección se debe realizar el informe final. El incumplimiento de las obligaciones anteriormente descriptas, trae aparejada automáticamente la suspensión de cualquier aporte público.

### 3.5. Ley 26.215 de Financiamiento de los Partidos Políticos

Esta ley es la segunda reforma que se da en materia de financiamiento de los partidos políticos, y deroga a la ley 25.600. Trata sobre el patrimonio de los partidos; control patrimonial anual; campañas electorales; control del financiamiento de las campañas electorales y sanciones. Fue sancionada el 20 de diciembre del 2006 y



promulgada el 15 de enero del 2007<sup>24</sup>; está compuesta por siete (7) títulos y setenta y ocho (78) artículos.

Esta nueva legislación, sigue sosteniendo el financiamiento mixto. En relación con el aporte anual para el desenvolvimiento institucional de los partidos políticos, lo realiza de la misma manera que la ley 25.600, es decir un veinte por ciento (20%) en forma igualitaria entre todos los partidos reconocidos y el ochenta por ciento (80%) restante lo hace en forma proporcional a los votos obtenidos en la última elección de diputados nacionales. Pero para poder tener derecho a esos fondos, el partido debe haber obtenidos votos equivalentes al uno por ciento (1%) del padrón electoral. De los fondos destinados a la capacitación para la función pública, formación de dirigentes e investigación, por lo menos un treinta por ciento (30%) debe estar destinado a menores de treinta (30) años. También crea un aporte estatal extraordinario para atender gastos no electorales a los partidos políticos reconocidos.

En cuanto al financiamiento privado para las actividades ordinarias, en el artículo 16 se establecen montos máximos<sup>25</sup>, en donde los partidos no podrán recibir por año calendario donaciones de: a)- una persona jurídica monto superior al uno por ciento (1%) del total de gasto permitido y b)- una persona física monto superior al dos por ciento (2%) del total de gastos permitido (la ley 25.600 era del 0,5%). También se amplía el porcentaje a deducir del impuesto de las ganancias hasta el cinco por ciento (5%), en el caso de donaciones realizadas por personas físicas o jurídicas.

El artículo 20 establece la obligatoriedad de una cuenta única para todos los fondos, sean ordinarios o electorales. (La ley derogada establecía dos cuentas, una para los fondos ordinarios y otro para los relacionados a la campaña electoral).

Respecto al financiamiento público de la campaña electoral, esta reglado por el artículo 36, tanto para las elecciones primarias como las generales; en ese orden tenemos que: a)- Elecciones presidenciales: cincuenta por ciento (50%) en forma igualitaria; y el cincuenta por ciento (50%) restante entre los veinticuatro (24) distritos en proporción al total de los electores, y luego para cada agrupación en forma proporcional a los votos obtenidos en la última elección general. b)-Elecciones de diputados: El total de aporte se distribuye entre los veinticuatro (24) distritos en

---

<sup>24</sup> Publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina (17/01/2007) N° 31057.

<sup>25</sup> Cámara Nacional Electoral: Fallo 3807/07

proporción al total de los electores correspondiente a cada uno de ellos. Luego, en cada distrito, se reparte cincuenta por ciento (50%) en forma igualitaria y el resto, en forma proporcional a los votos obtenidos en la última elección. c)- Elecciones de senadores: El total de aporte se distribuye primero entre los ocho (8) distritos en proporción de los electores y luego en cada distrito el cincuenta por ciento (50%) en forma igualitaria y el resto en proporción a los votos logrados en la última elección.

. Con relación a la distribución de espacios en los medios de radiodifusión se establece: a)- cincuenta por ciento (50%) en forma igualitaria entre los partidos que participen de la elección y b)- cincuenta por ciento (50%) en forma proporcional a la cantidad de votos obtenidos en la última elección, siempre que hayan logrado el piso electoral. El mínimo de espacios a distribuir por el estado<sup>26</sup>, está reglado por el art. 43.

El artículo 67 como hecho novedoso referido a las sanciones, dispone que el juez con competencia electoral podrá aplicar multa por la presentación extemporánea de la rendición (la ley 25.600 establecía la suspensión automática de aporte público).

De lo anteriormente expresado se concluye, que la nueva ley agrega en relación a la publicidad de la información contable en el artículo 24 donde el juez federal con competencia electoral ordena que esos estados contables deban ser publicados en el sitio web del Poder Judicial de la Nación y remitos al Cuerpo de Auditores de la Cámara Nacional Electoral. En idéntico sentido, en el artículo 55 se establece que el juez federal ordena la publicación en el sitio web del Boletín Oficial del informe previo que deben hacer los partidos políticos diez (10) días antes de la celebración del comicios, de los aportes públicos y privados que han recibido.

Los fondos remanentes de las campañas electorales ahora pueden ser conservados por los partidos, solo si se destinan a actividades de capacitación y formación política, recordemos que en la anterior ley (25600), debían ser restituidos.

Se establece un fondo anual especial, que no podrá ser inferior al cinco por ciento (5%), del Fondo partidario Permanente, que será destinado a organizar un cuerpo de Auditores Contadores para verificar los estados contables de los partidos políticos.

---

26 Cuando hay elecciones concurrentes (presidenciales y legislativas) el total de espacio a distribuir no podrá ser inferior a 600 horas para la radiodifusión televisiva y 800 hs para radiodifusión sonora. En los años de elecciones legislativas solamente, los espacios no podrán ser inferior a 500 horas para la radiodifusión televisiva y 600 horas para la radiodifusión sonora.

### 3.6 Ley 26.571 de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral.

Esta ley fue sancionada el 2 de diciembre del 2009 y promulgada parcialmente el 11 de diciembre del mismo año, su estructura está formada por seis (6) Títulos y posee en total ciento diez (110) artículos. Los primeros diecisiete (17) artículos modifican a la ley 23.298 (Ley Orgánica de los Partidos Políticos); los artículos cuarenta y siete (47) al setenta y uno (71) modifican a la ley 26.215 (Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos); los artículos comprendido entre el setenta y dos (72) al ciento tres (103) inclusive modifican la ley 19.945 (Código Electoral Nacional).

La presente ley mantiene el financiamiento público, como base de equidad electoral entre los partidos políticos que participan de las elecciones; el artículo 32<sup>27</sup> establece este criterio.

En materia electoral, en el título II, se encuentra la figura de las elecciones Primarias Abiertas, Simultaneas y Obligatorias (PASO), esto obliga a que todos los partidos políticos deban elegir a sus candidatos a cargos públicos electivos nacionales y de parlamentarios del Mercosur, en un solo acto electivo en todo el territorio nacional, otro hecho novedoso.

El inicio de la campaña electoral es de treinta (30) días antes del día de las elecciones, y la publicidad audiovisual podrá realizarse desde los veinte (20) días anteriores a los comicios. El artículo 33 establece un límite de gasto que no puede ser superior al cincuenta (50%) del límite de campaña para las elecciones generales; para el caso de incumplimiento establece pena de multa y hace responsable solidarios los precandidatos y el responsable económico-financiero designado. En el artículo 34 encontramos la prohibición absoluta de contratar publicidad en emisoras de radiodifusión televisiva o sonora abierta o por suscripción, en caso de incumplimiento se sanciona con la pérdida del derecho a recibir financiamiento público anual por el plazo de uno (1) a cuatro (4) años y los fondos para el financiamiento público de las

---

27 Artículo 32, Ley 27.571: “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”.

campañas electorales por una (1) a dos (2) elecciones de aplicación en las elecciones generales correspondiente.

Respecto a la rendición de cuentas, está reglado en el artículo 36 y 37 de la norma, en donde se establece que a los veinte (20) días después de finalizada la elección primaria el responsable económico financiero de cada lista interna que hayan participado, deben presentar al responsable económico-financiero del partido, un informe detallado de los aportes públicos y privados recibido con indicación de origen, monto, nombre y número de documento del donante, como así también los gastos realizados durante la campaña electoral. La no presentación del informe, hará pasible solidariamente a los precandidatos y el responsable económico-financiero de la lista interna, de una multa del cero coma dos por ciento (0,2%) del total de fondos públicos recibidos por cada día de mora en la presentación. Transcurrido noventa (90) días del vencimiento del plazo para la presentación del informe final, por parte del responsable de la lista interna, el juez federal, con competencia electoral podrá a los precandidatos y el responsable económico-financiero, solidariamente, aplicarle una multa de hasta el cuádruplo de los fondos recibidos, y la inhabilitación de los candidatos de hasta dos (2) elecciones.

### 3.7 Conclusión

En el marco del derecho constitucional, se ha desarrollado en este capítulo el sistema normativo en que se desenvuelve el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales para cargos nacionales (Presidente, Vicepresidente, Parlamentarios al Mercosur, Diputados Nacionales y Senadores).

Es posible afirmar que la República Argentina, tiene un sistema de financiamiento mixto, donde tiene relevancia el aporte de dinero público, dicho aporte fue consagrado en la reforma constitucional de 1994<sup>28</sup>.

A partir de la recuperación de la democracia, que se plasma en las elecciones presidenciales de 1983, se comienza a legislar con mayor especialización en cuanto a financiamiento de los partidos políticos, puesto que ya no alcanza con lo preceptuado por la ley 23.298; Ley Orgánica de los Partidos Políticos.

---

28 Artículo 38 de la Constitución Nacional

Después de describir las distintas leyes, se concluye que en el régimen del financiamiento de los partidos políticos en Argentina es importante: que la legislación prevé los fondos para las campañas, como así también para el desenvolvimiento institucional de los partidos políticos, incluida la capacitación de sus dirigentes; establece límite de gastos; tiene mecanismos de control y sanciones. Los partidos deben realizar informes previos al inicio de las campañas, como así también deben realizar un informe final sobre los ingresos y egresos de esos fondos otorgados, también se deben dar publicidad vía internet. Se ha dotado de financiamiento especial para que la Cámara Nacional Electoral, tenga los recursos que necesita para que sus auditores puedan cumplir acabadamente con su función: la de controlar que se dé cumplimiento a la legislación vigente.

## Capítulo IV

La Legislación del Financiamiento de los Partidos Políticos en Argentina y sus modificaciones.... ¿Un avance o estancamiento?

### 4.1 Introducción.

El sistema de financiamiento de los partidos políticos comienza a formar parte de la agenda de los ciudadanos en el año 2001, cuando la dirigencia política debió dar respuestas a la crisis institucional por la que estaba atravesando la República Argentina. En ese contexto se dicta una ley especial para el financiamiento de los partidos políticos (ley 25.600). Después vinieron otras reformas, compartiendo el pensamiento de la Dra. Delia M. Ferreira Rubio (2007), se compara la legislación entre la ley 25.600 y su modificatoria, la ley 26.215, más que instaurar un nuevo régimen, se trataron de modificaciones parciales y algunas de formas, producto de la necesidad de los parlamentarios de presentar algo nuevo; pero en realidad, el objetivo era disimular algunas reformas que no serían aceptadas por la población, por el ejemplo, el de la elevación de los topes de gastos de campañas.

El 28 de junio del 2009, El Frente Para La Victoria -partido de gobierno en la República Argentina- perdió las elecciones legislativas en el principal distrito electoral, provincia de Buenos Aires<sup>29</sup>, en manos del candidato Francisco De Narváez, empresario y accionista minoritario de una empresa de multimedio.

La derrota electoral, sumada al desprestigio progresivo y desconfianza de la ciudadanía hacia los partidos políticos, y ante la necesidad de recuperar la iniciativa política por parte del gobierno, se produjo la reforma política mediante la Ley 26.571. En el capítulo anterior se describieron los alcances de la nueva norma, pero uno de los aportes más significativos, fue la prohibición de contratar en forma privada publicidad en los medios de comunicación, siendo el Estado, por medio de la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior, la encargada de distribuir, mediante sorteo público, los espacios de publicidad electoral en emisoras de radiodifusión, sonora, televisiva abierta y por suscripción, a los distintos partidos políticos participantes de las elecciones. También se advierte que el Estado sigue manteniendo injerencia en

---

29 UnionPRO:34,6% (De Narváez- Sola)- FPV: 32,3% (Kirchner-Scioli)

cuanto a la distribución de los aportes de campañas o lo que se denomina la publicidad encubierta, donde puede de manera significativa influenciar al electorado para que los candidatos oficialistas obtengan ventajas en relación con los candidatos opositores. (Ferreira Rubio; 2008)

#### 4.2 La relevancia de equidad electoral, la asignación de recursos y transparencia en el uso y rendición de fondos.

El Diccionario de la Real Academia Española (2014), define la equidad como “igualdad de ánimo”; “bondadosa templanza habitual, propensión a dejarse guiar, o a fallar, por el sentimiento del deber o la conciencia, más bien que por las prescripciones rigurosas de la justicia o por el texto terminante de la ley”; “moderación en el precio de las cosas o en las condiciones de los contratos”; “disposición de ánimo que mueve a dar a cada uno lo suyo, dar a cada uno lo que merece”. La equidad es una forma de lo justo, pero no necesariamente de lo justo legal.

La equidad electoral, sería ese mínimo de condiciones de igualdad que hay en la competencia electoral, pero sin modificar las fuerzas de los de los competidores, ni alterar el pesos de las voluntades de los votantes (Ferreira Rubio, 2012)

El financiamiento de los partidos políticos es relevante, siendo uno de los elementos fundamentales que contribuyen a la equidad electoral. Ese sentido es el que está reflejado en la Carta Democrática Interamericana (CDI) del 2001, en su artículo 5<sup>30</sup>.

A partir del estudio realizado, se concluye que en la legislación argentina, se produjo un importante avance hacia la equidad electoral. Uno de los aspectos fundamentales es el referido a los gastos de publicidad, puesto que en esta época, la difusión de las ideas y proyectos se hacen en forma masiva utilizando los distintos medios de comunicación, por ejemplo<sup>31</sup>; de lo gastado por las distintas fuerzas políticas en la elección presidencial del año 2007, más de la mitad de lo declarado corresponde a gastos de publicidad, se desprende una enorme desigualdad entre los

---

30 Artículo 5 Carta Democrática Interamericana: “El fortalecimiento de los partidos y otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia. Se deberá prestar atención especial a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades”.

distintos actores que afectan a la equidad electoral (Poder Judicial de la Nación –en adelante: P.J.N. –en línea-):

La fórmula Presidencial: Cristina Fernández de Kirchner-Julio Cobos, gastaron en pesos: \$ 17.188.482 esto es el 46,50% del gasto total, mientras que la fórmula: López Murphy- Patricia Bullrich gastaron en pesos: \$ 1.811.076 el 4,9 % del gasto total; o la fórmula Roberto Lavagna-Morales que gastaron en pesos: \$ 2.382.507 es decir el 6,45% del gasto total de todas las fuerzas intervinientes en la contienda electoral. Estas asimetrías fueron corregidas por la Ley de Reforma Política N° 26.571. Se comparte la idea de Juan Manuel Abal Medina (2009), que para democratizar efectivamente la competencia electoral, el Estado debe garantizar a todos los partidos espacios de publicidad en medios audiovisuales, de forma equitativa y proporcional; junto a esto, se prohíbe la contratación privada de estos espacios. De este modo la competencia electoral se vuelve más transparente y equitativa, garantizando la difusión de todas las propuestas y su acceso por parte de la ciudadanía. Semejante esquema al nuestro rige en Francia, Reino Unido, España, Portugal, México, Brasil y (con pequeñas diferencias) Chile y Colombia, entre otros países.

Con la ley N° 26.571 vigente, en los gastos declarados de las Primarias Abiertas Simultáneas Obligatorias de 2015 (en adelante, PASO), publicados en el sitio Oficial del Poder Judicial de la Nación (P.J.N.), se desglosa una mayor equidad e igualdad entre las distintas fuerzas políticas. El Frente para la Victoria gastó en pesos: \$ 39.890.487,19 es decir 31,83% del gasto total; la fórmula de Cambiemos gastó en pesos: \$ 36.703.444.04, 29,29% del gasto total. Se observan entonces los efectos de la nueva norma.

Es posible afirmar, que la equidad electoral en cuanto al financiamiento público está dada: a)- por el aporte que hace el Estado para las elecciones PASO b)- los aportes para la impresión de boletas; c)- los aportes para las elecciones generales (Presidente, Vicepresidente, Diputados Nacionales, Senadores y Parlamentarios al Mercosur); d)- la asignación de los espacios de publicidad electoral sin costo para los partidos participantes en la contienda electoral y c)- El aporte que se les realiza a los partidos políticos mediante el Fondo Partidario Permanente, para gastos de funcionamiento y capacitación de sus dirigentes.



No obstante, el Ministerio del Interior tiene potestad discrecional de asignar aporte partidarios extraordinarios<sup>32</sup>; al no estar definida la forma y/o el modo de asignación, como así tampoco la cantidad o las causas por las cuales se deberían otorgar esos aportes, se está atentando contra la equidad y la transparencia, porque se puede hacer una utilización partidaria de fondos públicos.

Habiendo desarrollado precedentemente las asignaciones que reciben los partidos políticos para gastos de funcionamiento y capacitación de sus dirigentes, como así también los aporte para el financiamiento de las elecciones PASO y las elecciones generales, ahora se hará referencia a las rendiciones de esos fondos. En primer lugar, se debe aclarar que hay dos balances que los partidos políticos deben realizar: uno, al finalizar el cierre de cada ejercicio anual<sup>33</sup>, y el otro, para cumplir con el control del financiamiento de las campañas electorales.

Diez (10) días antes de la celebración de los comicios, el Ministerio del Interior debe informar al Juez con competencia electoral, el monto total de los aportes, subsidios y franquicia que ha efectuado a los distintos partidos indicando las sumas entregadas y las que quedan pendiente de realizar, en igual periodo de tiempo, los partidos participantes de las elecciones deben presentar el informe previo previsto por el artículo 54<sup>34</sup> de la Ley 26.215; cuya finalidad es propender al voto informado de los electores<sup>35</sup>. Este informe previo, no debe estar avalado por documentación respaldatoria alguna, de allí la característica de previo<sup>36</sup>; en la semana previa a la fecha de la elección, el juez ordenará la publicación del informe en el Boletín Oficial del sitio web, con el fin de que los ciudadanos tengan acceso a ese informe; el antecedente de la publicación del informe lo encontramos en una acordada <sup>37</sup>de la Cámara Nacional Electoral.

Al finalizar la elección, los partidos políticos y/o las alianzas electorales que hayan participado, tienen un plazo de noventa (90) días para presentar el informe

---

<sup>32</sup> Artículo 7°, inc. A, Ley 26.215.

<sup>33</sup> Fallo de la Cámara Nacional Electoral N° 3355/04

<sup>34</sup> Artículo 54 de la ley 26.215:-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 deberá 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 incurrido con motivo de la campaña electoral, con indicación de los ingresos y egresos que estén previstos hasta la finalización de la misma.

<sup>35</sup> Fallos de la Cámara Nacional Electoral: 3256/03; 3257/03; 3347/04; 4021/08.

<sup>36</sup> Fallo de la Cámara Nacional Electoral N° 3230/03.

<sup>37</sup> Acordada N° 58/2002 Cámara Nacional Electoral.

final<sup>38</sup>. Este informe, a diferencia del “previo”, debe estar acompañado de toda la documentación que respalde esos movimientos contables. Es importante aclarar que el plazo es perentorio y su incumplimiento trae consecuencias jurídicas<sup>39</sup>, también a la Justicia Federal Electoral y la Cámara Nacional Electoral. La legislación le fija plazo<sup>40</sup>.

Respecto a las sanciones que la ley establece en caso de incumplimientos, son las siguientes: a)- La no presentación del informe previo para las elecciones primaria, trae aparejada una multa del cero dos por ciento (0,2%) del total de los fondos públicos recibidos por cada día de mora en la presentación; b)- Transcurrido los noventa (90) días, del vencimiento del plazo para la presentación del informe final de la lista interna ante la agrupación política, el juez federal, con competencia electoral, podrá poner 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; c)- La no presentación del informe final de campaña de todas las listas que participaron en la primaria, por parte del partido, pasado los treinta (30) días, de finalizada la elección primaria, faculta al juez a aplicar una multa equivalente al cero coma dos por ciento (0,2%) del total de los fondos públicos que le corresponda, deducible en la próxima distribución del fondo partidario permanente, por cada día de mora en la presentación. Transcurrido noventa (90) días, desde el vencimiento de plazo, el juez podrá disponer la suspensión cautelar de los aportes públicas, notificando su resolución a la Dirección Nacional Electoral, dependiente del Ministerio del Interior.

---

38 Artículo 58 de la ley 26.215-Informe Final: Noventa(90) días después de finalizada la elección, el tesorero y los responsables económico-financiero 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 gastos incurrido con motivo de la campaña electoral, detallado por rubros y los comprobantes de egresos con las facturas correspondientes. Deberá indicarse también la fecha de la 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

39 Fallo de la Cámara Nacional Electoral N° 3417/05.

40 Artículo 61 de la ley 26.215: Plazos: La justicia federal electoral y la Cámara Nacional Electoral a través de su 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 de un plazo de treinta (30) días deberá resolver. El juez podrá ampliar dicho plazo de mediar un traslado al partido político para que realice aclaraciones o presente un nuevo informe.

### 4.3 Conclusión.

Al inicio de este capítulo se formula como interrogante, si en la legislación de financiamiento de los partidos políticos y sus modificaciones, existe un avance o estancamiento con respecto a la equidad electoral y transparencia. De las tres normas analizadas, (ley 25.600, ley 26215 y ley 26.571), se concluye que se produjo un avance para dotar al sistema de mayor equidad electoral y transparencia en el uso y rendición de cuentas del dinero con fines políticos y electorales. Como se ha expresado oportunamente el principal avance está dado en la prohibición de contratar publicidad en los distintos medios de comunicación en forma privada, sabido es de lo costoso que es acceder a espacios en la televisión y otros medios de comunicación masiva, a lo que se le suma que los partidos políticos por su crisis de representación (Muatpic: 2009), cada vez tienen menos financiamiento de sus militantes y afiliados, todo esto conspiraba para que la competencia electoral fuese equitativa. Otros de los aspectos positivos encontrados en la ley 26.571, es que reafirma el sistema de financiamiento mixto, pero con una fuerte preponderancia del financiamiento público. Desde el inicio de la competencia electoral, para la elección de los pre-candidatos en un acto único por medio de las elecciones PASO, tienen financiamiento público, para que todos los partidos políticos y / o alianzas lo hagan en igualdad de condiciones.

Se avanzó en la exigencia referida a la cantidad de votos que deben sacar los partidos políticos para poder competir en las elecciones generales, esto es para que verdaderamente participen quienes tienen un grado de representatividad importante y evitar así, desde ese piso electoral, la participación de partidos con escasa o nula representación, que sólo responde al interés de algunos dirigentes. Luego de las PASO viene la elección general, que también tiene financiamiento asegurado en la norma. Finalmente, todo este esquema de financiamiento, está sujeto a rendición de cuenta ante el juez federal con competencia electoral en plazos perentorios, y dicha rendición de cuenta debe ser publicada para que los ciudadanos tengan acceso a esa información.

Los aspectos negativos de las distintas reformas, serán formulados en las conclusiones finales del presente trabajo.

## Conclusiones Finales

El tema del financiamiento de los partidos políticos en Argentina no es de reciente data, ya en el año 1925 encontramos referencia legislativa<sup>41</sup> al respecto; a consecuencia de los golpes de Estado y el consiguiente quiebre del sistema democrático, no se podía avanzar en una legislación de financiamiento de los partidos políticos, demás está decir, que lo primero que los procesos autoritarios neutralizan es a los partidos políticos, que son los instrumentos que tiene el pueblo para consagrar a sus representantes.

Coincidiendo con la Dra. Alejandra Lázzaro (2015), en referencia a que en nuestro país, durante muchas décadas hubo un contexto cultural y social bastante permisivo en relación con otras democracias, en el tema del manejo de los fondos para el financiamiento de los partidos.

La crisis social, económica y política del año 2001, genera por parte de los ciudadanos, una mayor demanda de transparencia en el uso y manejo del dinero destinado al financiamiento de la política, y es a partir de ese acontecimiento que se van a producir las distintas modificaciones a la legislación. Antes del 2001, estaba vigente la ley 22.627 (ley de facto), hasta que en el año 1985, bajo el gobierno democrático, se sanciona la ley N° 23.298 (Ley de los Partidos Políticos), pero esta ley no es completa, no contemplaba aspectos tales, como los límites de gastos o restricciones a los aportes.

Con la reforma constitucional del año 1994, se produce la jerarquización de los partidos políticos y se consagra su financiamiento público

Con la entrada en vigencia de la Ley N° 25.600, como se ha detallado, es la primera Ley de financiamiento de los partidos políticos, y encuentra avances importantes en aspectos como la transparencia. Dicha norma creaba dos cuentas bancarias, una para los gastos de funcionamiento del partido y otra para las campañas electorales, la ventaja es la de poder auditar los movimientos. Se eliminó el anonimato de las donaciones. Se estableció el acceso a nuevas tecnologías, como uso de internet

---

41 Proyecto de ley del Diputado Amuchástegui establecía que los partidos políticos debían poseer un fondo electoral propio no inferior a cinco mil pesos nacionales y en todo el territorio nacional no inferior a quinientos pesos. También establecía que en la primera quincena de junio debían rendir cuenta documentada de la inversión de los recursos y gastos del año anterior y la junta electoral después de su aprobación o desaprobación los publicaba para información de todos los ciudadanos.

para difusión, y estableció el informe previo. Se crea el Fondo Partidario Permanente, que es administrado por el Ministerio del Interior.

Posteriormente a la ley 25.600, le siguen dos leyes que completan la legislación en torno al financiamiento: la ley 26.215 y la 26.571. Según la Dra. Alejandra Lázaro (2015), el régimen de financiamiento argentino es completo, prevé asignación de fondos para el funcionamiento de los partidos políticos y aportes para las campañas electorales; hay límites de gastos, de aportes y las normas generan mecanismo de control y sanciones. No obstante a lo expresado, se formularán algunas consideraciones encontradas en el análisis de toda la normativa referida al financiamiento de los partidos políticos en Argentina desde el año 1983 hasta 2015.

Los candidatos de los partidos políticos han sido dejados fuera del sistema de responsabilidades, por lo que puede ocurrir lo sugerido por la Dra. Delia M. Ferreira Rubio (2007): que esta situación de los candidatos es un retroceso en cuanto a la transparencia. Se genera con esta exclusión en cuanto a las responsabilidades de los candidatos, un incentivo para que los partidos recauden, gasten y reporten el financiamiento por un lado, y los candidatos recauden y gasten por vía paralela, sin ninguna consecuencia jurídica.

Se ha expresado la importancia del financiamiento público, y la legislación asegura que todos los partidos y/o alianzas que compiten tengan fondos. Pero como hay dos formas de integración de esos fondos, el sistema debe ser mejorado en función de que se alteraría el principio de equidad para los partidos que recién se inician en la competencia electoral. El parámetro de reparto, siempre lo establece la cantidad de votos obtenidos en la última elección, pudiendo ocurrir, que en el transcurso de la última elección y la nueva, haya preferencia en el electorado hacia fuerzas emergentes, pero recibiría mayor financiación el partido que está perdiendo consenso, perjudicando con esa forma de distribución las chances electorales de nuevas fuerzas.

En relación a la publicidad oficial, al no haber una ley específica que legisle sobre el tema, y que determine qué es lo que se entiende por publicidad oficial y/o cuáles son sus alcances, sucede que los candidatos oficiales tienen ventajas en relación con sus competidores de la oposición. Si bien es cierto que el Código

Electoral Nacional, en el año 2002 incorporó el artículo 64 quater<sup>42</sup>, que pretende establecer límites a la publicidad “encubierta” por parte del gobierno hacia sus candidatos, en la realidad eso sigue sucediendo. La Dra. Delia Ferreira Rubio (2005) sostiene, que cuando este tipo de restricciones son amplias, se puede colisionar con el derecho de libertad de expresión y/o el de acceso a la información pública, pero si se utiliza en un sentido restrictivo, como el de la Ley Argentina, es evidente que podrá ejercerse cualquier tipo de publicidad con la sola excepción de aquella que diga: “vote por el candidato X”. En igual sentido, la Ley Argentina prohíbe en la semana previa a las elecciones “La realización de actos inaugurales de obra pública, proyectos o programas de alcances colectivos, y en general, la realización de todo acto de gobierno que pueda promover la captación del sufragio...” (Código Electoral Nacional, art .64 quater), sin embargo en las elecciones hay múltiples denuncias de estas actividades, sin sanción de ninguna naturaleza.

A pesar de los años transcurridos en democracia y las modificaciones realizadas en la legislación, sigue vigente una configuración que lleva al bipartidismo. Esto, en parte lo sostiene por la ley 26.571, puesto que dentro de diagnóstico para la nueva ley existía una fuerte fragmentación del sistema partidario argentino<sup>43</sup>. Para evitar esa fragmentación de partidos, se plantearon cuatro ejes que consolidan a los partidos mayoritarios: a)- Aumento de los requisitos para obtener la personería jurídica; b)- control periódico de las afiliaciones; c)- Ampliación de las causales de caducidad de la personería jurídica y d)- Mecanismos más estricto para afiliarse.

Se ha observado en el análisis de la reforma en relación de los espacios publicitarios, que la ley deja en manos de la Dirección Nacional Electoral, dependiente del Ministerio del Interior, el mecanismo de distribución, donde hay margen de influir por parte del gobierno en un tema sensible. De igual manera, es posible decir que al no existir un órgano electoral autónomo, sigue el Ministerio del Interior centralizando el proceso electoral, y en consecuencia puede haber manejo discrecional por parte del gobierno. Correlativo a esto, podría ocurrir un proceso

---

42 Código Electoral Nacional, art. 64 quater.” durante la campaña electoral, la publicidad de los actos de gobierno, no podrá contener elementos que promuevan expresamente la captación de sufragio a favor de ninguno de los candidatos a cargos públicos electivos nacionales”

43 En 1983 había 308 partidos en condiciones de presentar candidaturas para el Congreso Nacional, en octubre del 2009 eran 657 partidos. (Cámara Nacional Electoral 2009)

similar con los jueces federales con competencia electoral, que podrían ser influenciados por el poder del gobierno en beneficios de los candidatos oficialista.

Se sostiene, que es necesaria una modificación para que todos los ingresos y egresos sean bancarizados, puesto que en la legislación vigente existe la posibilidad de que aparezcan donaciones de dinero en efectivo de personas que en realidad, no la hacen; es decir, pueden los partidos estar dando viso de legalidad a dinero de origen desconocido.

Siguiendo con algunas modificaciones, sería muy importante la creación de un tribunal electoral independiente, elegido en elecciones convocadas a tal efecto, en época distinta a las elecciones nacionales, y por un periodo que trascienda a los mandatos constitucionales del presidente y vicepresidente.

También se propone que los candidatos que resulten electos habiendo utilizado financiamiento más allá de lo permitido por la legislación vigente, deben tener una pena de naturaleza política, de lo contrario quedaría impune el hecho de haber logrado el cargo mediante ese financiamiento.

## Bibliografía utilizada:

- Abal Medina, J. M. (2009). Las diez razones para apoyar la ley de Democratización de la Representación Política, Equidad y Transparencia Electoral. En [http://www.argentina.ar/\\_es/pais/C2581-reforma-politica-.php](http://www.argentina.ar/_es/pais/C2581-reforma-politica-.php)
- Andrea, F.J. (2002), *Los Partidos políticos; su marco teorico-juridico y de la finanzas de la política*, México, UNAM.
- Castillo Vera, P. (1985): La financiación de partidos políticos en las democracias occidentales. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid.
- Cortes Bureta, P., (2003), *Recursos públicos y partidos políticos*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- Easton, D. (1969). Enfoques sobre teoría política. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu Editores.
- Del Águila, R. (1997). Las democracias. En del Águila, R. (Ed.), *Manual de Ciencia Política* (pp.139-157). Madrid, España: Editorial Trotta.
- Ferreira Rubio, D. M., (2005), El control del financiamiento de los partidos políticos en Argentina, ¿qué cambio con la nueva ley? Serie de Documentos de Trabajo N° 292. Recuperado de: [www.cema.edu.ar/publicaciones/download/documentos/292.pdf](http://www.cema.edu.ar/publicaciones/download/documentos/292.pdf)
- Ferreira Rubio, D. M., (2007), “Financiamiento de los Partidos Políticos en Argentina”, Seminario la Legislación Comparada sobre Financiación de los Partidos Políticos. Montevideo, Uruguay noviembre. Recuperado en <http://www.deliaferreira.com.ar> PDF, mayo 2018.
- Ferreira Rubio, D. M., (2012). Garantías de equidad en la competencia electoral y financiamiento de la política. Costa Rica septiembre de 2012 Recuperado de <http://www.deliaferreira.com.ar> PDF, abril 2019
- Garton Ash, T.: “el dinero y las campañas electorales” *El País* (9 de octubre de 2015).
- Gutiérrez, Pablo y Daniel Zavatto, (coordinadores). (2011), *Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina*. Ed. IDEA, OEA, UNAM. MEXICO. Recuperado en [http://www.oas.org/es/sap/docs/deco/financiamiento\\_partidos\\_s](http://www.oas.org/es/sap/docs/deco/financiamiento_partidos_s) PDF.



Gruenberg, Christian (2007) El costo de la democracia: poder económico y partidos políticos. 1 ed. Capital Intelectual. Buenos Aires.

Hernández Sampieri, R; Fernández, C y Baptista Lucio; P. (2003). *Metodología de la investigación*. (Cap.4). México: Mc Gran-Hill.

Hernández A. y Belisle (h) J. M. Regulación jurídica de los partidos políticos. Recuperado de <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Argentina/Leyes/regulacionjuridica.pdf>

Lázzaro, Alejandra (2015). “El Financiamiento de la Política en la República Argentina”. Recuperado en <http://www.derecho.uba.ar> PDF, mayo 2018

López, Mario Justo, (1983), *Partidos políticos. Teoría general y régimen legal*, 4ta ed. Buenos Aires, Depalma.

Martínez Peroni, J.L., (1995) “Formas de participación directa en la democracia representativa”, Derecho constitucional de la reforma de 1994, Buenos Aires, Depalma.

Maroto Calatayud, M., (2015), *La Financiación ilegal de los partidos políticos. Un análisis político-criminal*. Marcial Pons, Madrid

Matas Dalmases, J. (1996). Los partidos políticos y los sistemas de partidos. En Caminal Badia, M. (Coord.), Manual de Ciencia Política. (pp. 315-340). Madrid, España: Editorial Tecnos.

Melo, A. L. (1979). Compendio de Ciencia Política. Vol II. Buenos Aires, Argentina: Editorial Depalma.

Morlino, L. (1985). Cómo cambian los regímenes políticos. Madrid, España: Editorial C.E.C.

Morlino, L. (1991). La democracia. En Pasquino, G. (Ed.), Manual de Ciencia Política (pp. 90-104). Madrid, España: Alianza Universidad Textos.

Munck, G. (1996). La desagregación del régimen político: problemas conceptuales en el estudio de la democratización. Revista *Ágora*, N° 5. 203-208, 212-216.

Munck, G. (2006) Desagregando al régimen político: Aspectos conceptuales en el Estudio de la democratización. En Alarcón Olguín, V. (Ed.), Metodologías para

el análisis político: Enfoques, procesos e instituciones (pp. 237-278). México: UAM and Plaza y Valdés Editores.

Nilsa M Burgos Ortiz, (2011) Investigación Cualitativa. Espacio Editorial, 1ra. Edición. Buenos Aires.

Pasquino, G. (1996) Participación política, grupos y movimientos. En Caminal Badia, M. (Coord.), Manual de Ciencia Política. (pp. 179-197). Madrid, España: Editorial Tecnos.

Sánchez González, S. (2002) “La financiación de los partidos políticos en los Estados Unidos”, Teoría y Realidad Constitucional, núm. 6. 2000, pág. 71 y 72

Sartori, G. (1992) Elementos de Teoría Política. Madrid: Editorial Alianza Singular.

Strasser, C. (1995) Democracia III. La última democracia. Buenos Aires, Argentina: Editorial Sudamericana.

Weber, M. (1984), p.231. Economía y sociedad. Fondo de Cultura Económica. México, Distrito Federal

## LEYES, JURISPRUDENCIA Y DOCTRINAS UTILIZADAS

Acordada N° 58/02 de la Cámara Nacional Electoral. Recuperado de <http://www.electoral.gov.ar>.

Boletín Oficial de la Nación N° 31057 (17/01/2007)

Constitución Nacional (2000) Editorial La Cañada, Buenos Aires, Argentina.

Corte Suprema de la Nación, Caso “ Ríos” (22/04/1987)

Fallo 3230/03 de la Cámara Nacional Electoral. Recuperado de <http://www.electoral.gov.ar>.

Fallo 3256/03 de la Cámara Nacional Electoral. Recuperado de <http://www.electoral.gov.ar>.

Fallo 3257/03 de la Cámara Nacional Electoral. Recuperado de <http://www.electoral.gov.ar>.

Fallo 3289/04 de la Cámara Nacional Electoral. Recuperado de <http://www.electoral.gov.ar>.

Fallo 3340/04 de la Cámara Nacional Electoral. Recuperado de <http://www.electoral.gov.ar>.

Fallo 3347/04 de la Cámara Nacional Electoral. Recuperado de <http://www.electoral.gov.ar>.

Fallo 3417/05 de la Cámara Nacional Electoral. Recuperado de <http://www.electoral.gov.ar>.

Fallo 3722/06 de la Cámara Nacional Electoral. Recuperado de <http://www.electoral.gov.ar>.

Fallo 3807/07 de la Cámara Nacional Electoral. Recuperado de <http://www.electoral.gov.ar>.

Fallo 4021/08 de la Cámara Nacional Electoral. Recuperado de <http://www.electoral.gov.ar>.

Fallo 4228/09 de la Cámara Nacional Electoral. Recuperado de <http://www.electoral.gob.ar>.

Fallo 4244/09 de la Cámara Nacional Electoral. Recuperado de <http://www.electoral.gob.ar>.

Fallo 4672/11: de la Cámara Nacional Electoral. Recuperado de <http://www.electoral.gob.ar>.

Ley 19.945, Código Electoral de la Nación.

Ley 23.298, Ley Orgánica de los Partidos Políticos.

Ley 25.600, Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos.

Ley 26.215, Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos.

Ley 26.571, Ley de Democratización de la Representación Política, La Transparencia y la Equidad Electoral.

OEA, (2011) *Carta Democrática Interamericana*, Lima, Perú.

## PAGINAS WEB

[www.diputados.gov.ar](http://www.diputados.gov.ar).

[www.electoral.gov.ar](http://www.electoral.gov.ar)

[www.pjn.gov.ar](http://www.pjn.gov.ar)

## CURRICULUM

Apellido y Nombres: Rossaroli Walter Hugo

Fecha de Nacimiento: 15 de noviembre de 1965

Documento de identidad: 17.445.853

Estado Civil: Casado, tres hijos

Domicilio: Balcarce 580, Rio Tercero, Córdoba.

Estudios Alcanzados:

Año 1984 en Escuela Superior de Comercio de Rio Tercero, Titulo Secundario: Perito Mercantil.

Año 2004 en Universidad Católica de Córdoba, Titulo de Pre-grado: Diplomado en Gestión Pública.

Año 2016 en Universidad Siglo XXI de Córdoba: Titulo de Pre-grado: Procurador.

Año 2017 en Universidad Católica de Córdoba: Título de Grado: Licenciado en Gestión Publica