

Dinero y política: Financiamiento de los partidos políticos en los países del MERCOSUR.

PIZARRO HUGO IGNACIO y MENGÓ RENEE
ISABEL.

Cita:

PIZARRO HUGO IGNACIO y MENGÓ RENEE ISABEL (2010). *Dinero y política: Financiamiento de los partidos políticos en los países del MERCOSUR*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/583>

5º Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencias Políticas
Buenos Aires – 28 al 30 de Julio de 2010

Título de la Ponencia: Dinero y política: Financiamiento de los partidos políticos en los países del MERCOSUR

Autor:

HUGO IGNACIO PIZARRO pizarro_hugo@hotmail.com ECI-UNC

Área temática: Política Comparada

Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).
Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010.

RESUMEN

El financiamiento de los partidos ocupa actualmente un lugar considerable dentro del ámbito académico para su investigación, situación en la que no queda exenta Latinoamérica. El protagonismo de los partidos a partir del retorno de la democracia ha profundizado la necesidad de requerir recursos financieros para su desenvolvimiento.

En tanto, el MERCOSUR, como bloque regional constituido (aunque débilmente), está integrado por países que presentan, entre otras cosas, una marcada diversidad regulatoria en materia de financiamiento de la política.

Ante este panorama el presente trabajo pretende describir y comparar el marco legal actual, las “reglas del juego institucional”, que regulan la vinculación entre dinero y partidos políticos en los países que integran el MERCOSUR.

INTRODUCCIÓN

Como señala Ángel Panebianco (1990) el dinero de los partidos es un asunto relevante, no sólo por las cantidades o por sus fuentes de origen, sino porque éstos se han vuelto la columna vertebral del Estado democrático. De este modo el tema del financiamiento político se ha convertido en una cuestión estratégica de toda democracia, pero al mismo tiempo dada su complejidad y los desafíos que la misma presenta, también se ha vuelto un problema.

El advenimiento de la democracia en América Latina y la consiguiente rehabilitación de los procesos electorales como elemento central de la competencia por el poder político, trajo como consecuencia que los partidos logaran recuperar su papel protagónico en la escena política. Este protagonismo de los partidos ha profundizado la necesidad no sólo de mantener sus aparatos en constante funcionamiento sino también de incorporarse a las nuevas reglas de juego que impone el campo de lo político en lo concerniente a la competencia electoral. De esta forma, las prácticas partidarias dentro del nuevo escenario democrático no pueden desarrollarse sin recursos financieros.

El dinero permite a los partidos organizarse, a sus políticos comunicarse con la ciudadanía y, de tal modo, sostener la compleja maquinaria que las actuales campañas

electorales implican. Pero el financiamiento de la política trae aparejado problemas que desatan en la sociedad ciertas preocupaciones como la falta de transparencia sobre el origen y destino de los fondos, el excesivo gasto en las campañas electorales, la ineficiencia en los controles correspondiente, etc.

Estas situaciones generan una serie de consecuencias negativas que terminan erosionando la legitimidad misma del sistema democrático y la pérdida progresiva de prestigio, tanto de la política como de los políticos.

Estas situaciones han impulsado un marcado interés en los últimos años por el estudio de la relación “dinero/política”, a la vez que ha ocupado un lugar relevante en la agenda pública de Latinoamérica en su conjunto y, en nuestro caso, del MERCOSUR en particular. Los países del MERCOSUR presentan una marcada diversidad regulatoria en materia de financiamiento de la política, ya que por un lado, dos países -Argentina y Brasil- cuentan con la tradición normativa más antigua; por otro lado, Paraguay recientemente ha dictado leyes en la materia y el cuarto país -Uruguay- no cuenta con un régimen general sobre el financiamiento de los partidos y dicta con motivo de cada elección una ley *ad hoc*.

Ante la creciente importancia que ha venido cobrando el tema del financiamiento político, y tal como se ha reflejado en esta introducción, la idea central del presente trabajo es ofrecer un abordaje comparativo, de carácter exploratorio-descriptivo sobre el marco regulatorio que existe en los países que integran el MERCOSUR. Se hará hincapié en el rango constitucional y legal que se le otorga al financiamiento de los partidos políticos en las legislaciones vigentes, sin contemplar en esta oportunidad cuestiones referidas a casos de manejo ilegal de fondos partidarios ni espacios en medios de comunicación.

TIPOS DE FINANCIAMIENTO, CONTROL Y SANCIÓN

Cuando se habla del tipo de financiamiento de los partidos políticos, se hace referencia básicamente a tres tipos: **público**, **privado** y **mixto**. La expresión “**financiamiento público**” hace referencia al empleo de fondos públicos en beneficio de los partidos y las campañas. Este puede hacerse de manera directa, transfiriendo dinero del presupuesto nacional, o de manera indirecta, mediante la concesión de ventajas o subvenciones a favor de los partidos o de las

campañas electorales, o como incentivo para las donaciones privadas. Por su parte, el **financiamiento privado** es el que proviene del patrimonio de los particulares. Cuando concurren ambas formas de manera simultánea, se dice que el **financiamiento es mixto**.

Respecto al **financiamiento público**, Humberto de la Calle (2004) considera que las razones que sustentan este tipo de financiamiento en las distintas legislaciones se basan no solo en regular, sino a la vez considerar cuatro asuntos: transparentar el origen de los recursos, garantizar la independencia de los partidos, contar con condiciones adecuadas de equidad en la competencia y evitar la tentación de acudir a fuentes ilegítimas de financiamiento. La principal intención de la financiación pública sería entonces evitar que los partidos puedan ser prisioneros de corporaciones o de grupos de interés que operan al margen de la legalidad; intentando a la vez que los ingresos y los egresos de los partidos corran por vías transparentes y conocidas.

Por su parte, y sin desestimar al financiamiento público, los aportes derivados del sector **privado** debe entenderse también como un recurso legítimo en materia de financiamiento (de la Calle; 2004). Sin embargo, y como lo mencionábamos anteriormente, el modelo de financiamiento por vías particulares plantea los riesgos que

trata de evitar el sistema de financiación pública: que los recursos privados desequilibren las condiciones de la competencia.

Por tal motivo, independientemente de qué personas puedan hacer sus contribuciones a determinados partidos, hay un consenso extendido de que las donaciones deben ser nominativas a partir de ciertos montos, haciéndose público tanto el nombre del donante como la cantidad entregada al partido.

Si analizamos comparativamente la legislación electoral respecto al financiamiento en los países que integran el MERCOSUR, nos permitiría inferir que en relación con el tipo de sistema de financiamiento, predomina en toda la región el financiamiento mixto, en el que los partidos reciben fondos tanto públicos como privados para financiar sus campañas electorales y los gastos ordinarios de su funcionamiento.

Respecto a los controles vinculados al financiamiento de los partidos políticos Félix Ulloa (2004) reflexiona que conocer el grado de aplicación de las normas que regulan el financiamiento de los partidos políticos, tanto público como privado, el gasto electoral, el acceso del público a esa información, las sanciones que el sistema establece para quienes incumplen esas normas (en los países donde hay regulación) y, sobre todo, la capacidad institucional de los organismos encargados de ejercer ese control, es un imperativo impostergable.

La composición de estos órganos es un elemento de vital importancia, ya que éstos son los encargados de la aplicación de las normas, de su vigilancia y de su cumplimiento. En materia de controles hay una diversidad de sistemas, desde aquellos en los cuales la aplicación de las normas se delega a entidades judiciales con competencia electoral, hasta los que se la asignan a las autoridades electorales. En este último caso los órganos de control del Estado y/o los Ministerios Públicos, mediante fiscalías especiales, cooperan en esta función.

Por otra parte, retomando la explicación de Humberto de la Calle (2004), entre las sanciones o penas por incumplimiento de las reglas de financiamiento de partidos en la región, el autor enumera los siguientes tipos: **sanciones pecuniarias**, **sanciones administrativas** y **sanciones penales**. Entre las **sanciones pecuniarias** se puede encontrar la suspensión de financiamientos futuros (como en los casos de Argentina, Brasil y Paraguay); las multas (aplicadas en Paraguay y Argentina); y las multas agravadas en casos de reincidencia. Por el lado de las **sanciones administrativas** se contempla la suspensión y pérdida de derechos políticos (por ejemplo en Argentina); la pérdida del cargo electivo; la suspensión a participar en elecciones a los partidos políticos (como en el caso de Brasil); o la cancelación del registro del partido político (como en el caso de Paraguay). Por último entre las **sanciones penales** se contempla generalmente la prisión con sus variantes de tiempo según la gravedad del ilícito, el cual por regla general se encuentra regulado en la legislación penal de los países, exceptuando el caso paraguayo en el que dicha sanción se contempla dentro de la legislación electoral¹.

En general, en América Latina, la aplicación efectiva de estas sanciones han sido muy limitadas. En este sentido, sostiene Daniel Zovatto (2000) que el incumplimiento sistemático de las normas que regulan el financiamiento político, entre otras cosas, ha llevado, más allá de la simple sanción al infractor, a un castigo para el sistema mediante una conducta abstencionista de parte del electorado.

¹ Artículo 321, Código Electoral

FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN ARGENTINA²

La Constitución Nacional de 1853 ya enunciaba, aunque no en términos explícitos, cuestiones que referían a los partidos políticos y justificaban el financiamiento público. Con la reforma constitucional del año 1994 se reconoce en el artículo 38 a los partidos políticos como instituciones fundamentales dentro de la democracia.

Complementariamente a la contemplación constitucional, actualmente en nuestro país, el financiamiento de los partidos políticos se encuentra enmarcado en la Ley Nacional 26.215 (Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos), sancionada por el Congreso Nacional el 20 de diciembre de 2006 y promulgada a partir de enero de 2007. Esta Ley viene a suplir la Ley de financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales (Nº 25600) del año 2002³. Respecto a la Ley actual (Ley 26.215), puede decirse que está constituida por 78 artículos distribuidos en 7 títulos⁴, y modifica algunos asuntos sustanciales de la normativa precedente.⁵

En lo concerniente al **financiamiento** partidario proveniente del sector **público**, el Estado Nacional debe garantizar el funcionamiento y la operatoria normal de los partidos a través del Fondo Partidario Permanente⁶. Los aportes están destinados al desenvolvimiento institucional, capacitación y formación política, y a las campañas electorales generales. El fondo se compone de los aportes que destine anualmente la Ley de Presupuesto, las multas que se recauden por el cumplimiento de la ley, la liquidación de bienes de partidos extinguidos, las donaciones y aportes que se destinen al Fondo, los reintegros que realicen los partidos, y los fondos remanentes. Este fondo es administrado por la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior de la Nación. Además un porcentaje de este Fondo (un 5 %) debe destinarse a la Cámara Nacional Electoral, para que ésta desarrolle sus actividades de control, organizando para ello el Cuerpo de Auditores Contadores que revisarán los estados contables anuales.

Del total de recursos con los que cuenta el Fondo Partidario, un 20 % se distribuye en forma igualitaria entre todos los partidos políticos reconocidos, y el 80% de los mismos en forma proporcional a la cantidad de votos que el partido hubiera obtenido en la última elección de diputados nacionales. Sin embargo, y a diferencia de la legislación de 2002, el artículo 9 de la nueva ley estipula que sólo participarán en esta distribución los partidos que acrediten haber obtenido sufragios equivalentes al 1 % del padrón electoral.

Cabe destacar aquí que el artículo 12 de la norma fija como obligación para los partidos, destinar el 20% de lo que reciban en concepto de aporte del Fondo Partidario Permanente, al financiamiento de actividades de capacitación para la función pública, formación de dirigentes e investigación. Además un 30 % del monto destinado a capacitación debe afectarse a las actividades de capacitación para la función pública,

² En el presente trabajo se reseña la normativa de partidos políticos en el orden nacional, no contemplando normas del mismo tenor en los ámbitos provinciales o municipales.

³ El financiamiento estaba regulado hasta el año 2002 por la Ley Orgánica de Partidos Políticos; sin embargo en ese año se sancionó la Ley 25.600, denominada “Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos”, que derogó las disposiciones de la anterior.

⁴ Los títulos son: Título I: Del patrimonio de los partidos políticos; Título II: Del control patrimonial anual; Título III: De las campañas electorales; Título IV: Del control del financiamiento de campañas electorales; Título V: De las sanciones; Título VI: Disposiciones generales; Título VII: Disposiciones transitorias.

⁵ Entre estas modificaciones podemos citar el aumento del tope máximo de gastos permitidos para los partidos políticos en las campañas electorales, que pasa de \$ 1 a \$ 1,50; y la unificación de las cuentas bancarias, donde los partidos deben depositar los fondos destinados a sostener sus actividades ordinarias y de campaña. Vale recordar que la ley 25600, en cambio, obligaba a los partidos a abrir dos cuentas distintas, una exclusiva para el financiamiento ordinario, y otra sólo para los fondos electorales.

⁶ Desde 2003, el Fondo Partidario Permanente cuenta con una asignación estimada de 19 millones de pesos anuales.

formación de dirigentes e investigación para menores de 30 años. De no cumplirse con ello, se pierde el derecho a recibir este aporte por un año.

Respecto al **financiamiento privado**, el artículo 14 delimita el aporte del sector privado para el financiamiento de los partidos políticos. Los aportes podrán provenir de afiliados, de otras personas físicas –no afiliadas- y personas jurídicas; como así también de actividades (lícitas) que desarrollen los partidos para la obtención de recursos. Esta ley agrega además la deducción impositiva para aquellas donaciones privadas que se realicen a los Partidos o Alianzas de manera directa. Así mismo, la reglamentación prohíbe expresamente las donaciones provenientes de gobiernos o entidades extranjeras, sindicatos, corporaciones, contratistas gubernamentales, concesionarios de juegos de azar, y también de personas anónimas.

En su artículo 16, la Ley 26.215 establece que los partidos no podrán recibir por año donaciones superiores al 1 % del monto total de gastos permitidos provenientes de una persona jurídica, como así tampoco donaciones superiores al 2 % del monto total de gastos permitidos y que provengan de una persona física. Este mismo artículo determina que la Cámara Nacional Electoral informará a los partidos políticos, en el primer bimestre de cada año calendario, el límite de aportes privados y publicará esa información en el sitio web del Poder Judicial de la Nación.

Otro punto destacado dentro de esta nueva reglamentación es el financiamiento de las campañas electorales. El artículo 45 de la ley establece los límites de gastos permitidos en la campaña, tanto para candidatos a cargos legislativos nacionales, como para presidente de la Nación; no pudiendo éstos superar \$1,50 por elector habilitado a votar en la elección.⁷ Así mismo cabe destacar que respecto a la distribución de los fondos electorales, al igual que en el Fondo Partidario Permanente, sólo participarán del 70 % de los recursos⁸ los partidos que acrediten haber obtenido al menos un número de sufragios equivalente al 1% del padrón electoral en la última elección de diputados nacionales⁹. Por su parte el artículo 44, fija un tope máximo de recursos privados que los partidos o alianzas pueden recibir: no puede ser superior al monto equivalente a la diferencia entre el tope máximo de gastos de campaña y el monto del aporte extraordinario para campaña electoral correspondiente al partido o alianza.

En lo referente a los mecanismos de control, se establece como agentes de control los Juzgados Federales con competencia electoral (con un total de 24 jueces; uno por provincia) y la Cámara Nacional Electoral. Esta última está compuesta por tres jueces electorales quienes serán los encargados de controlar tanto el patrimonio de los partidos como las campañas electorales. Además son los encargados de controlar que los partidos lleven la contabilidad detallada de todo ingreso y egreso de fondos, mediante la presentación de documentación a la Justicia Federal Electoral, en los que conste el origen y destino de dinero, la fecha de operación y el nombre y domicilio de las personas donantes.¹⁰

Un último aspecto a considerar dentro de los mecanismos de control, tiene que ver con los Estados Contables Anuales. La normativa establece en su artículo 22 que los partidos políticos deben establecer en sus cartas orgánicas la fecha para el cierre del ejercicio contable anual. Así mismo, y dentro de los 90 días de finalizado cada ejercicio,

⁷ Vale recordar que la ley anterior fijaba el tope máximo de gastos permitidos en \$1 por elector habilitado a votar en la elección. Hay que decir también que con la nueva normativa, también aumentan los gastos permitidos para la segunda vuelta, de \$ 0,30 a \$ 0,50.

⁸Tanto la vieja como la nueva normativa establecen respecto a los fondos correspondientes a la campaña electoral que se distribuirán un 30 % en forma igualitaria, y un 70 % en forma proporcional a la cantidad de votos que el partido hubiera obtenido en la última elección de diputados nacionales.

⁹ Artículo 36; ley 26.215

¹⁰ Ley 26.215

los partidos políticos deberán presentar ante la Justicia Federal Electoral, el estado anual de su patrimonio o balance general y los ingresos y egresos del ejercicio. Por su parte, el organismo jurídico receptorá un informe diez días antes a una elección, en donde se detallan los aportes público y privados recibidos por los partidos, con la indicación del origen y monto de dinero, como así también las indicaciones de los gastos incurridos con motivo de la campaña electoral. Complementariamente, 60 días después de finalizada la elección, los partidos deben poner a disposición de este órgano de control toda la documentación respaldatoria sobre los aportes públicos y privados recibidos.

En caso de incumplimientos en los plazos de presentación de la información requerida por los Órganos de Contralor, se procederá a la aplicación de diversos tipos de sanciones que van desde multas en dinero hasta la inhabilitación para percibir ciertos fondos públicos por un determinado periodo. El artículo 67 de la ley vigente faculta a un juez a aplicar una multa por presentación inadecuada o fuera de los plazos, equivalente al 0,2 %, por cada día de demora del total de fondos públicos que le correspondieran a la agrupación política en la próxima distribución del Fondo Partidario Permanente. En cambio la ley precedente a la actual, establecía que el incumplimiento de estas obligaciones traía aparejada automáticamente la suspensión del pago de cualquier aporte público. En caso de sanciones penales se estipula la inhabilitación para el ejercicio de los derechos políticos y de cargos públicos y partidarios, como así también sanciones de inhabilitación para el Presidente, Tesorero y responsables de la campaña.

Cabe destacar que la regulación argentina también contempla multas para los donantes que no cumplan con la normativa. Dichas sanciones comprenden desde un monto igual hasta el décuplo de la donación ilegalmente realizada. Así mismo para las violaciones a la norma más comprometidas, se estipulan sanciones penales que contemplan la inhabilitación de 6 meses a 10 años para el ejercicio de sus derechos de elegir y ser elegido en las elecciones a cargos públicos nacionales y en las elecciones de autoridades de los partidos.

FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN URUGUAY

Uruguay es uno de los casos atípicos en América Latina, ya que en este país el tema vinculado a la regulación del financiamiento de los partidos casi no existe en la agenda política. Paradójicamente este país del MERCOSUR mantiene el más antiguo sistema electoral del mundo. Desde 1928 el financiamiento público directo en Uruguay se otorga mediante leyes *ad hoc* que se aprueban antes de cada acto electoral. No hay legislación permanente¹¹, ni tampoco ninguna obligación estatal de hacer tal financiamiento. Generalmente, la única condición para acceder al financiamiento público directo es ser candidato a la Presidencia de la República o encabezar las listas de candidatos a Senadores o Representantes en el caso de las elecciones generales o ser candidato a Intendente Municipal o integrante de listas a las Juntas Departamentales en las de nivel municipal.

En efecto, y tal como lo asegura Daniel Chasqueti (2005), en Uruguay funcionan viejas pautas de cultura política compartida que hacen que muchos de los problemas, presentes en otros países, carezcan allí de sentido. El financiamiento de los partidos políticos no está contemplado de manera expresa en la Constitución; pero hay

¹¹ Sólo existieron dos leyes durante el periodo final de la última dictadura: la ley Fundamental N° 2 o Ley Orgánica de los Partidos Políticos, de 7 de junio de 1982, la que luego modificaron por la N° 4 en 1984. La misma fue derogada tras la restauración democrática.

principios constitucionales de necesaria aplicación al tema, en especial los relativos a la igualdad y a la no discriminación¹².

Otro dato a considerar es que en la mayoría de las elecciones, el desembolso de dinero se realiza durante y después del acto electoral. En general, las leyes *ad hoc* se aprueban cuando las campañas ya han empezado. En la mayoría de las leyes aprobadas durante las elecciones, se ha tomado como criterio de distribución la forma proporcional entre las fuerzas electorales. Las leyes *ad hoc* siempre han establecido como criterio el número de votos válidos para los candidatos a Presidente en la elección nacional y por cada Intendente en las elecciones municipales.

Otro tipo de contribuciones que al no estar reglamentadas, están permitidas, son los fondos privados provenientes de compañías extranjeras, Empresas o Corporaciones; compañías nacionales en el extranjero; sindicatos; como así también de fondos de ciudadanos nacionales residentes en el extranjero.

Por su parte, la financiación pública indirecta, vía el otorgamiento de espacios en Radio y TV recién se reguló en 1998, aplicándose sólo al ámbito de medios estatales y su relevancia es muy baja. Además los partidos tienen una franquicia gratuita en el sistema estatal de correos. Respecto a lo que podría considerarse otra fuente de financiamiento público indirecto, y en virtud de lo dispuesto por las leyes N° 12.802 del 30 de noviembre de 1960 y la ley 14.057 del 3 de febrero de 1972, los partidos políticos están exonerados del pago de todo impuesto departamental o nacional.¹³

No hay, obviamente, “datos duros”, acerca de cuánto cuesta una campaña electoral, dado que no hay ninguna norma legal que obligue a informar sobre gastos de campaña. Sin embargo, resulta conveniente aquí citar la caracterización ofrecida por Juan Rial (2000), quien sostiene que los partidos uruguayos tienen una estructura mínima, dado que, en realidad son “coaliciones de fracciones”. Sólo el Frente Amplio, base del denominado Encuentro Progresista, tiene una estructura central de más peso, sostiene Rial, quien agrega que ese peso es el resultado de la creación de una identidad más nueva y la disponibilidad de militantes que quedaron con tiempo disponible al desaparecer o reducirse sustancialmente sus organizaciones de origen o por salir de ellas. (Rial; 2000)

Respecto a los gastos de los partidos, se estima que el 80% del presupuesto que maneja un partido se destina a los gastos en Medios de Comunicación. Sin embargo hay que tener en cuenta que otro rubro importante a citar es la impresión de boletas de votación y los gastos propios del candidato para movilizarse, realizar actos, etc.

Al no existir normas legales o reglamentarias que se refieran al financiamiento, no hay sistemas obligatorios de control ni regímenes de sanciones establecido, más que el que se reglamenta con las leyes *ad hoc* dispuestas para cada elección.

FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN BRASIL

El caso brasileiro presenta un número considerable de reglamentaciones, tales como el “Código Electoral” (Ley 4.737) del año 1965, la Constitución Federal de 1988; la Ley Complementaria 64 de 1990; la Ley Orgánica de los Partidos Políticos (Ley 9.096) que data del año 1995; la Ley Electoral (Ley 9.504) del año 1997 y la Ley Contra la Corrupción Electoral (Ley 9.840), sancionada el 28 de septiembre de 1999.

Ante este número importante de normativas que regulan, entre otras cosas, el financiamiento de la política, comenzaremos señalando que el tipo de financiamiento de la actividad partidaria brasileira es mixto. Respecto al financiamiento público directo, las

¹² Artículo 8 de la Constitución.

¹³ Excepto, desde su implantación el IVA (impuesto al valor agregado)

condiciones que se establecen para recibir tales aportes son: que los partidos se encuentren registrados en la Justicia Electoral (también conocido como Acreditación Básica¹⁴) y que los partidos hayan obtenido el 5% de votos en las últimas elecciones. Estos votos deben estar distribuidos en 1/3 de los Estados, (como mínimo) con el 2% de los votos válidos en cada Estado.¹⁵

Los fondos públicos son distribuidos entre los partidos a través de un Fondo Partidario, cuyos recursos son utilizados para el funcionamiento cotidiano de los partidos, para solventar gastos electorales, como así también para la investigación y el funcionamiento institucional. Cabe resaltar que el artículo 44 de la ley 9096 establece además que un 20% de los recursos deben ser aplicados a encuestas y formación, mientras que se pone como tope máximo un 20 % de los recursos para el mantenimiento del partido.

Otro dato que refleja esta regulación es que no está permitido el financiamiento público directo para las elecciones; sino únicamente destinado a los partidos. El monto de dinero consignado al financiamiento partidario se define anualmente y se hace efectivo de manera mensual. Primero, el gobierno transfiere los recursos a la Justicia Electoral y luego ésta, dentro de los 5 días subsiguientes, los distribuye entre las direcciones nacionales de los partidos.

Además, el artículo 41 de la Ley 9096, establece la distribución de los recursos del Fondo Partidario. Dicha distribución se calcula en forma proporcional al “éxito electoral” en la última elección a la Cámara de Diputados, destinándose para ello el 99% de los fondos; mientras que una pequeña parte (el 1%) se distribuye en forma equitativa entre todos los partidos.

Respecto al **financiamiento público** de tipo **indirecto**, se contemplan los envíos postales, la impresión de boletas, los espacios mediáticos para transmitir mensajes políticos, acceso gratuito a espacios en las cámaras legislativas y en las escuelas públicas para reuniones y convenciones¹⁶, y también hay que considerar aquí en cierta forma el aporte indirecto que realiza la justicia electoral en época de elecciones en relación a la promoción del voto.

En lo que respecta al **financiamiento** de tipo **privado**, la legislación que venimos citando contempla algunos artículos que restringen este tipo de contribuciones o donaciones. El artículo 23 Ley Electoral (9504) establece que las contribuciones no pueden superar el 10% de los ingresos anuales de las personas físicas o el 2% de la facturación bruta de las personas jurídicas. Así mismo tal normativa prohíbe expresamente en sus artículos 23 y 24 las donaciones provenientes de sindicatos, anónimas y de entidades o gobiernos extranjeros, permitiendo, en cambio, donaciones provenientes de individuos o “personas naturales” y de corporaciones. Cabe destacar además que están prohibidas las contribuciones a partidos de entidades administrativas autónomas, empresas públicas o concesionarias de servicios públicos y las sociedades de economía mixta.¹⁷ En cuanto a los gastos de campaña, no se contemplan límites ni para los partidos, ni para los candidatos, ya sean presidenciales o parlamentarios.

Respecto a la rendición de cuentas, los órganos de contralor y el régimen sancionatorio, hay que decir que los partidos políticos tienen como estructura básica,

¹⁴ Para obtener este registro, los partidos tienen que comprobar la representatividad nacional a través de la firma de un número mínimo de electores, distribuidos entre varios Estados. Las firmas deben corresponder (como mínimo) al 0,5% de los votos válidos de la última elección a la Cámara de Diputados. Deben estar distribuidos (como mínimo) en 1/3 de los Estados, correspondiendo (como mínimo) al 0,1% de los votos de cada Estado Art. 7,1 Ley Orgánica de los Partidos Políticos (9096)

¹⁵ Artículo 8; Ley 9096

¹⁶ Artículo 51, Ley 9096

¹⁷ Artículo 31, Ley 9096

directorios en cada uno de los niveles de federación: nacional, estadual y municipal. Cada uno de ellos debe mantener registros contables, de manera que permita el conocimiento del origen de sus ingresos y el destino de sus gastos.¹⁸ Dicho registro debe ser remitido anualmente a la Justicia Electoral, quien será la encargada de publicarlo.¹⁹ En los años electorales los balances parciales deben enviarse de forma detallada durante los cuatro meses previos a la elección y 30 días después de las mismas.²⁰ Los balances divulgados por los partidos deben contener en forma agregada las contribuciones en dinero y en “bienes” y el detalle pormenorizado de los activos personales.

No es necesario aquí detallar nombres y datos de los donantes, como así tampoco de los proveedores. La situación se revierte en parte respecto a la divulgación de las contribuciones por parte de los candidatos. Éstos deben divulgar en forma detallada los datos referentes a las donaciones obtenidas tanto en dinero como en bienes; y a la vez hacer público el detalle de los nombres y datos de los donantes y proveedores.

El financiamiento tiene el control de la Justicia Electoral, que posee autonomía administrativa y financiera.²¹ Este órgano de contralor está organizado en los tres ámbitos de la federación: el Tribunal Superior Electoral, los Tribunales Regionales Electorales en los Estados y los Jueces Electorales en los Municipios. Al Tribunal Superior Electoral le compete enviar al Congreso Nacional el presupuesto anual de la Justicia Electoral, dentro del que se estipulan los recursos para el fondo partidario. Por su parte, los tribunales electorales pueden solicitar auditoria financiera y contable en los partidos, ante la denuncia de algún partidario, delegado, o del Ministerio Público, pudiendo incluso, pedir la apertura del secreto bancario de las cuentas de los partidos.²² También los partidos pueden fiscalizarse unos a otros: quince días después de que la Justicia Electoral publique las presentaciones de cuentas mensuales o anuales de un partido, los demás tienen cinco días para impugnarlas con debida justificación.

Ante este panorama que presenta la justicia electoral, y aunque su institucionalidad esté garantizada por la constitución y por más que presente un carácter modernizador manifiesto en la introducción del voto electrónico y de la rendición de cuentas informatizada, gran parte de la opinión pública brasilera considera que existen debilidades en la estructura operativa de éste órgano de contralor, ya que dicha estructura se encuentra más orientada a administrar el proceso electoral y a las cuestiones legales que a las cuestiones económico-financieras vinculadas al control y seguimientos de los aporte de dinero.

Ante el incumplimiento de la normativa que regula dicho ordenamiento, el partido, los candidatos o los donantes quedarán sujeto a sanciones. En el caso de los partidos, las sanciones van desde la suspensión de las cuotas del fondo partidario hasta una multa por un valor igual al que exceda al límite legal, en el caso de donaciones por encima de los límites establecidos.²³ El partido será sancionado también en el caso que se omita la presentación de cuentas ante la autoridad competente, pudiendo incluso cancelar su estatuto, en situación extrema.²⁴

¹⁸ Artículo 30, Ley 9096

¹⁹ La justicia electoral es responsable de la administración del proceso electoral, la elaboración de normas complementarias para la celebración de las elecciones y la rendición de cuentas y la sanción de transgresiones.

²⁰ Artículo 32, Ley 9096

²¹ Artículo 40; Constitución Federal

²² Artículo 35, Ley 9096

²³ Artículo 36, Ley 9504

²⁴ Artículo 37, Ley 9504

En tanto los candidatos y los donantes que gasten más de lo que declaren tendrán que pagar una multa por valor de 5 a 10 veces el monto del exceso.²⁵ También se contemplan sanciones penales y administrativas. Las primeras serán atribuidas a los responsables de fraude en las encuestas electorales y por obstrucción del acceso a los datos de las encuestas.²⁶ Igualmente, existen sanciones de 6 a 12 meses de detención para la violación de la prohibición de la propaganda electoral el día de las elecciones y del uso de símbolos, frases o imágenes vinculadas al gobierno.²⁷ Por su parte, las sanciones administrativas serán aplicadas en casos de delitos electorales graves. Allí los candidatos pueden hacerse pasibles de la cancelación del registro de la candidatura.

FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN PARAGUAY

Con el cambio de régimen en 1989²⁸, las reglas de juego de la institucionalidad paraguaya iniciaron una nueva etapa en cuanto al sistema y administración de los partidos políticos y de los procesos electorales. Desde este momento Paraguay cuenta con diversos instrumentos regulatorios en materia de financiamiento. Entre ellos podemos mencionar la Constitución Nacional de la República del Paraguay; la Ley N° 1/90; la Ley N° 834/96 que establece el nuevo Código Electoral Paraguayo²⁹ y la Ley N° 635 que reglamenta la justicia electoral.

Este país cuenta con un modelo mixto de financiamiento de la política partidaria. Respecto al **financiamiento público**, establecido en 1990, éste puede ser **directo e indirecto**. Para el primero de ellos las condiciones para que se pueda acceder a dicho financiamiento es básicamente que los partidos estén debidamente constituidos, organizados y funcionando, y estar al día con la presentaciones requeridas por la Justicia Electoral.

Dentro del **financiamiento público directo**, el artículo 70 del Código Electoral paraguay establece que los partidos políticos tendrán derecho a percibir los aportes anuales que el Estado les asigne para su desenvolvimiento institucional. En tal sentido el Presupuesto General de la Nación debe contemplar anualmente una partida global a nombre del Tribunal Superior de Justicia Electoral para ser distribuida en concepto de aporte del Estado entre los distintos partidos políticos. Hay que considerar además que la financiación pública combina este aporte descripto, denominado permanente, y destinado a cubrir los gastos ordinarios de las organizaciones partidarias, con el aporte específico o también conocido como subsidio, para cubrir únicamente los gastos de las campañas electorales³⁰. Al respecto, el artículo 276 del Código Electoral considera a los subsidios electorales como montos de dinero que el Estado otorga a los partidos y movimientos³¹, con el objetivo de compensar gastos realizados en las campañas electorales y en razón de los cargos obtenidos en las mismas.

²⁵ Artículos 18 y 23, Ley 9504

²⁶ Artículos 33 y 35, Ley 9504

²⁷ Artículos 39 y 40, Ley 9504

²⁸ El 3 de febrero de 1989 se produjo el golpe de Estado protagonizado por el general Andrés Rodríguez contra el dictador Alfredo Stroessner. Con él terminaba la más larga dictadura paraguaya. Tras disolver el Parlamento, el general Rodríguez convocó a elecciones para el 1 de mayo y anunció la legalización de todos los partidos, exceptuando el comunista.

²⁹ La Ley 834/ 96 marca una evolución respecto a normativas precedentes (por ejemplo la Ley 1/90), principalmente en lo que refiere al conocimiento del origen de los fondos privados recibidos de parte de las personas físicas y jurídicas para las campañas electorales como así también a la aplicación de sanciones y penas al incumplimiento de la normativa.

³⁰ Hay que subrayar que, tal como lo resalta el artículo 64 del Código Electoral, se prohíbe el financiamiento público para las elecciones internas de los partidos.

³¹ La legislación establece también subsidios estatales para los gastos de las campañas electorales de los candidatos independientes, con reglas iguales a las aplicables a los partidos políticos.

Hay que destacar que la legislación no regula la utilización que los partidos deben hacer de los aportes ordinarios permanentes, por lo que dichos fondos son utilizados casi en su totalidad para el mantenimiento de los aparatos partidarios centrales. A consecuencia de ello, por ejemplo, en el caso paraguayo no existe obligación para los partidos de invertir dinero estatal en capacitación cívica, formación de líderes, investigaciones o asesoría parlamentaria.

Respecto al otro tipo de **financiamiento público**, el **indirecto**, se estipula que los bienes muebles e inmuebles propiedad de los partidos y movimientos políticos, están exentos de todo impuesto de carácter nacional o municipal.³² Además de ello, uno de los párrafos del artículo 74 del Código electoral expresa que *“la importación de máquinas, equipos y materiales de impresión gráfica o producción audiovisual con los insumos requeridos para su utilización, así como la de máquinas y equipos de oficina o de informática, necesarios para los trabajos desarrollados por los partidos y movimientos políticos, están exentas de tributos aduaneros y sus adicionales...”*³³

En cuanto al **financiamiento privado**, la legislación otorga la posibilidad de que los partidos establezcan un aporte obligatorio proveniente de sus integrantes y representantes en cargos electivos con un límite del 5% de la remuneración percibida por éstos. Así mismo los partidos tienen expresamente prohibidos percibir contribuciones de organizaciones relacionadas con sectores empresariales o sindicales, de personas y entidades extranjeras, de empresas del Estado o concesionarias del mismo, como así también de aquellas dedicadas a los juegos de azar³⁴ y aportes individuales superiores a los establecidos en el artículo 281 del Código Electoral.³⁵ Así mismo en el Código Electoral vigente no existe reglamentación específica respecto a donaciones anónimas, aunque esto puede ser controlado mediante la información obligatoria solicitada a los partidos y movimientos políticos de justificar el origen de los fondos o donaciones recibidas.

Por otra parte, el **órgano** responsable tanto de la distribución de los aportes y subsidios como del **control** y fiscalización patrimonial de los partidos es el Tribunal Superior de Justicia Electoral.³⁶ Complementariamente se constituye como Órgano de Control General la Contraloría General de la República, cuya función es el control de las actividades económicas y financieras, y goza de autonomía funcional y administrativa.³⁷ Este órgano tiene la potestad de participar en etapas claves del proceso, como auditorías financieras, administrativas, operativas y de gestión. Puede emitir dictámenes e informes, contratar profesionales y evaluar la calidad de las auditorías internas y externas de las instituciones.

Por su parte, los Tribunales Electorales Partidarios tienen la tarea de controlar el origen de los fondos percibidos por los candidatos o partidos, como así también los movimientos internos en sus campañas electorales. Sin embargo hay que decir que no está regulado cuál es el monto máximo que los partidos, movimientos y alianzas puedan gastar en las campañas electorales. Todo depende de la capacidad recaudadora propia de cada uno de los partidos participantes.

³² Artículo 73, Código Electoral

³³ Artículo 74, Código Electoral

³⁴ Artículo 68, Código Electoral

³⁵ La recepción de fondos privados para fines electorales tienen un límite de 30.000 dólares por persona

³⁶ El Tribunal Superior de Justicia Electoral está compuesto de tres miembros, elegidos por la Cámara de Senadores de una terna propuesta por el Consejo de la Magistratura y el Poder Ejecutivo debe dar su acuerdo. Los demás miembros de Tribunales, Juzgados y Fiscalías Electorales son nombrados por la Corte Suprema de Justicia de una terna propuesta por el Consejo de la Magistratura.

³⁷ Artículo 281, Constitución Nacional.

Ante el incumplimiento de alguna de las normativas dispuestas en el Código Electoral, se establece como **régimen sancionatorio**, tanto para los partidos como para los candidatos independientes, la cesación de todo aporte del Estado³⁸, cancelando a la vez la inscripción de la candidatura y elevando los antecedentes a la justicia penal. Además el instrumento legal paraguayo establece que los delitos electorales no son excarcelables³⁹, por lo que complementariamente al cese de los aportes y multas de diversa índole, el artículo 324 inciso “A” del Código Electoral castiga con la pena de cárcel de uno a seis meses para quienes realizaren actos de propaganda electoral una vez vencido el plazo establecido. En el caso de infracciones a las prohibiciones del Código Electoral por parte de los donantes, el artículo 336 de dicho instrumento establece penas que se reducen al pago de multas. Al mismo tiempo, el artículo 282 dispone que los aportantes individuales que no puedan justificar el origen de sus aportes serán penados a uno a dos años de cárcel. Así mismo hay que destacar que de todas las prohibiciones respecto a las donaciones, la que se castiga con mayor severidad es la que regula la prohibición constitucional, al grado de que su violación es causal de extinción de un partido o movimiento político.

Para concluir retomamos las palabras de Patricia Marchewka (2003), quien destaca que más allá de los instrumentos legales que pudiesen existir, en el Paraguay existe una marcada descoordinación de las entidades de control, a lo que hay que sumarle, según la autora, características propias de la cultura política paraguaya.

CONCLUSIONES

La lectura regional comparada que hemos realizado sobre la regulación jurídica en materia de financiamiento de los partidos políticos en los países del MERCOSUR permite enumerar algunas tendencias.

En primer lugar, y repasando lo analizado en este trabajo, se puede decir que en los países del MERCOSUR, a excepción del Uruguay, se cuenta con una regulación bastante exhaustiva en materia del financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales. En los cuatro países que abarca esta comparación existen sistemas mixtos de financiamiento que combinan el financiamiento público y el privado. Argentina y Paraguay asignan fondos públicos tanto para el sostenimiento institucional u ordinario de los partidos, como para el financiamiento de las campañas electorales.

Uruguay sólo prevé el financiamiento para las campañas electorales. Brasil, en cambio, financia a los partidos sobre una base estable y no prevé aportes específicos para la campaña electoral.

Respecto al criterio de distribución que se adopta para la asignación de los fondos públicos, se ha visto que Brasil y Argentina han optado por una combinación entre el criterio de reparto igualitario y el criterio de reparto de acuerdo a la fuerza política del partido. Por su parte, Uruguay asigna los fondos en función de los votos obtenidos. Por el contrario, en el caso de Paraguay se ha optado también por el sistema de compensación de gastos, pero en lugar de tener en cuenta la cantidad de votos obtenidos, se hace la distribución en función de los cargos o posiciones ganadas, asignándole un valor económico a cada una.

En lo concerniente a los fondos privados, ninguno de los cuatro países de la región los prohíbe, aun que si los limita. Las legislaciones de Argentina, Brasil y Paraguay presentan una gran similitud entre sí. Todas las legislaciones prevén topes a

³⁸ Artículo 279, Código Electoral

³⁹ Artículo 314, Código Electoral

los montos que los privados, sean personas físicas o jurídicas, pueden aportar a los partidos y prohibiciones similares en cuanto a quiénes pueden contribuir. En este último aspecto, por ejemplo, todas las legislaciones prohíben a los sindicatos realizar aportes a los partidos o candidatos. Esta prohibición se vincula a la naturaleza de los fondos de los sindicatos, que provienen de aportes de trabajadores que comparten un tipo de actividad, pero no necesariamente una ideología política. También están prohibidas las donaciones provenientes de las empresas concesionarias o contratistas del Estado, y aquellas que se originen en gobiernos o entidades extranjeras. El único caso que difiere de los anteriores, es el de Uruguay donde no hay ninguna regulación sobre los aportes privados, ni referida a quién puede aportar, ni a los montos de los aportes, solo hay leyes *ad hoc* que, con motivo de cada elección, regulan la asignación y distribución de fondos públicos.

Por otro lado, situaciones similares se han presentado respecto a la reglamentación de los órganos de control y el régimen sancionatorio en Argentina, Paraguay y Brasil, en tanto Uruguay, carece también de una normativa permanente que regule esta temática.

En segundo y último lugar cabe decir que las descripciones ofrecidas en este trabajo nos permiten inferir que no existe un sistema de financiamiento único, ideal, funcional a todos los países y situaciones. Por el contrario, cada país ha diseñado y aplicado su propio sistema de acuerdo con sus valores políticos y su cultura, su sistema político y electoral, su capacidad institucional y, en general, de acuerdo al grado de desarrollo de su democracia, aunque también es cierto, que existen muchas coincidencias entre estos sistemas.

Si bien el propósito de este trabajo ha sido reflejar y comparar cual es la matriz regulatoria del financiamiento de los partidos políticos, no hay que dejar de reconocer en estas últimas palabras que existe sin lugar a dudas un desfazaje entre lo que dice la norma y lo que en la realidad se aprecia respecto a la relación entre dinero y política. Cabe destacar al respecto que, los factores de la cultura política pesan al momento de determinar las características fundamentales de los partidos políticos y el funcionamiento de sus sistemas de financiamiento. El grado de profundización de los valores democráticos y un comportamiento acorde, tanto por parte de los líderes como de la ciudadanía, resultaría esencial para la vigencia real de normas que regulan, entre otros aspectos de la vida política, el financiamiento partidario.

Lo cierto es que la rendición de cuentas por parte de los partidos y la vigilancia de parte de la ciudadanía constituyen hábitos poco arraigados en la cultura política latinoamericana. A esta situación hay que sumarle además un “Estados de Derecho” debilitado; la “informalidad” presente no sólo en el ámbito de la política sino también de la economía y la concentración del poder económico, entre otros factores; todos ellos condicionantes para un desenvolvimiento independiente de la estructura política.

Todo lo analizado, nos permite concluir que, por un lado, el financiamiento de los partidos políticos es un tema complejo y controversial para el cual no existen “fórmulas mágicas” y cuyo perfeccionamiento se alcanza de acuerdo a voluntades políticas y ciudadanas, más que por amplias y muy ambiciosas iniciativas de reforma legales. Por otro lado, si bien es cierto que durante las últimas décadas se han logrado avances importantes en materia de regulación sobre el financiamiento en los países que conforman el MERCOSUR, lo cierto es que la sola sanción de leyes no es suficiente para modificar un conjunto de prácticas y conductas que están arraigadas en las costumbres de nuestros países. El intento de transformación en el plano de la cultura política requiere la participación de diferentes actores sociales y políticos con una firme

voluntad de cambio que va más allá de la mera sanción de leyes y la implantación de rigurosos controles.

BIBLIOGRAFÍA

Bécker, Guillermo. El sistema electoral paraguayo. Bases constitucionales y legales, Asunción, Konrad Adenauer Stiftung, 1996.

Chasquetti, Daniel y Piñeiro, Rafael El financiamiento de los partidos políticos en Uruguay Un problema de calidad de la democracia; en Financiamiento de los partidos en democracia. Montevideo: EBO-PNUD-ICP 2000

De la Calle, Humberto (2004) “Financiamiento Político: público, privado y mixto”, en *DE LAS NORMAS A LAS BUENAS PRÁCTICAS El desafío del financiamiento político en América Latina* Steven Griner y Daniel Zovatto editores. Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA). San José, Costa Rica. Pp 21-46.

Ferreira Rubio, Delia (1997). “Dinero y Partidos Políticos en Argentina” en Ferreira Rubio, Delia, *Financiamiento de los Partidos Políticos*. Buenos Aires: CIEDLA-Fundación Konrad Adenauer.

Fleischer, David: Financiamiento de Campanhas Eleitorais, Revista de Ciência Política, 1 (2), 163-182.

Gruenberg, Christain (2003). *Argentina. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.

Jardim, Torcuato. “Regulación jurídica de los Partidos Políticos en Brasil”, en *De Las Normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*. Editores Steven Griner y Daniel Zovatto, San José, Costa Rica 2004

Marchewka, Patricia (2003). *Paraguay. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.

Olivero, Roberto (1994), *El financiamiento de los partidos políticos en la Argentina*. Ediciones i4. Buenos Aires.

Panebianco, Angelo. (1990). *Modelos de Partido*. Madrid: Alianza Editorial.

Rial, Juan. (2003). *Uruguay. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.

Speck, Bruno (2003). *Brasil. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.

Ulloa, Feliz (2004). “Financiamiento político: órganos de control y regímenes de sanciones”, en *DE LAS NORMAS A LAS BUENAS PRÁCTICAS El desafío del financiamiento político en América Latina* Steven Griner y Daniel Zovatto editores.

Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA). San José, Costa Rica. Pp 107-143.

Zobatto, Daniel (2002) *La Financiación de la Política en Iberoamérica*. San José: IIDH-CAPEL.

Zovatto, Daniel (2000), *Estudio comparado de las características jurídicas y prácticas del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina*, Seminario sobre la Reforma Política, Organizado por el Proyecto ARG 00/007 Apoyo al Programa de Reforma Política PNUD-Vicepresidencia de la Nación y Ministerio del Interior, Rosario.

LEYES CONSULTADAS

- Constitución de la Nación Argentina, Artículo 38.
- Ley de financiamiento de los Partidos Políticos. ARGENTINA (Ley 26.215, Diciembre de 2006)
- Ley 23.298 Orgánica de Partidos Políticos. ARGENTINA
- Ley 25.610 de Reforma del Código Nacional Electoral. ARGENTINA
- Ley 25.600 de Financiamiento de los Partidos Políticos. ARGENTINA.
- Constitución Federal. BRASIL (5 de diciembre de 1988)
- Código Electoral. BRASIL (Ley 4.737, 15 de julio 1965)
- Ley Complementaria 64. BRASIL (18 de mayo 1990)
- Ley Orgánica de los Partidos Políticos BRASIL (Ley 9.096, 19 de septiembre de 1995)
- Ley Electoral (Ley 9.504, 30 de septiembre de 1997) BRASIL
- Constitución Nacional de la República del Paraguay
- Ley N° 834 “Código Electoral Paraguayo”. PARAGUAY
- Ley N° 635 “Que reglamenta la justicia electoral” PARAGUAY
- Ley N° 1/90. “Modificaciones, ampliaciones y supresiones del Código Electoral”. PARAGUAY.