



REFLEXIONES SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA¹

Reflections about Financing Politics

Constanza Mazzina^{2*} conimazzina@yahoo.com.ar

Recibido: 11 de marzo de 2010 **Aprobado:** 20 de septiembre de 2010

Resumen: El presente ensayo pretende dar cuenta de la importancia que tienen las normas sobre el financiamiento de la política en general y de campañas electorales en particular. Ofrecemos una comparación entre la legislación vigente en la Argentina, la sancionada que entrará en vigor en el 2012 y la de los Estados Unidos: el objetivo es analizar los incentivos que se generan con unas y otras normas. La experiencia de Barack Obama y la micro-recaudación de fondos para su campaña a través del uso intensivo de las nuevas tecnologías que permite Internet, ofrece lecciones que deben ser aprendidas por aquellos que piensan y reflexionan sobre los diseños institucionales y sus implicancias.

Palabras clave: Financiamiento de la política - Legislación sobre financiamiento de la política - Nuevas tecnologías - Barack Obama - Partidos políticos.

Abstract: The present essay pretends to explain the importance of the rules about political financing in general and of financing the electoral campaigns in particular. We offer a comparison between current legislation in Argentina, the sanction will be put into force starting in 2012, and the US legislation: the aim is to analyze the incentives generated in each of the systems. The experience of Barack Obama and micro fundraising for his campaign through an intensive use of new technologies that permit Internet, it offers lessons that should be learned by those who think and reflect about the institutional design and its implications.

Keywords: Political finance – legislation about political finance – new technologies – Barack Obama – political parties.

¹ Este artículo es parte del proyecto de investigación *Fundraising en campañas electorales: el uso de las TIC's*, desarrollado en el Instituto de Ciencias Jurídicas y Sociales (INSOC) de UADE.

² Constanza Mazzina es Licenciada en Relaciones Internacionales (USAL) y Master en Economía y Ciencias Políticas (ESEADE). Profesora de Política Latinoamericana Contemporánea y de Relaciones Internacionales de América Latina en UADE. Es coordinadora del equipo de investigación sobre *Fundraising*.

* La autora agradece los comentarios de Facundo Cruz.

I. PRESENTACIÓN

Partiendo del supuesto que el sistema político está formado por tres subsistemas (de gobierno, electoral y de partidos) y que cualquier modificación en las reglas de juego de uno puede alterar y generar cambios en otro, nuestra intuición es que *la introducción de las TICs en el desarrollo de las campañas electorales y en el financiamiento de las mismas produciría nuevos y distintos incentivos en el comportamiento de los actores que podría alterar las reglas de juego al interior de los sistemas electorales sin modificar la legislación vigente.*

En estas líneas pretendemos comparar, en primer término, la legislación argentina y la estadounidense sobre financiamiento para analizar los distintos incentivos que generan una y otra para los actores en la arena política. Nos preguntamos acerca de las diferentes formas de regular el financiamiento en estos países.

Entendemos que las normas jurídicas son necesarias y generan incentivos para y en la conducta de los actores políticos, es decir, no son neutrales. Sin embargo, no garantizan por sí solas ni la honestidad ni la transparencia y tampoco pueden impedir que haya canales ocultos de vinculación entre el dinero y la política. Las prácticas sociales, los usos y las costumbres tienen un papel tan importante como la norma propiamente dicha. Pero además, nuevas prácticas sociales pueden generar otros resultados manteniendo el resto de los datos constantes (queremos decir, sin alterar la norma). Es por ello que, en segundo término, ofreceremos una reflexión sobre el financiamiento en la última campaña presidencial del candidato triunfante, Barack Obama, con el fin de analizar las consecuencias políticas de su estrategia. Así como las normas no son neutrales en sus efectos ni es neutral el contexto en que se dan, la inclusión de Tics en la política y su financiamiento genera consecuencias nuevas e inesperadas en este juego.

II. PARTIDOS Y FINANCIAMIENTO

a) El contexto

Los partidos políticos son parte esencial de la vida democrática. La reforma constitucional argentina de 1994 los reconoce como instituciones fundamentales de la democracia y, por tanto, obliga al Estado a contribuir al financiamiento de los mismos, ya sea para su funcionamiento como para la capacitación de sus dirigentes.

En los últimos años se ha venido desarrollando un debate que, partiendo del reconocimiento de la importancia de los partidos, planteó una serie de interrogantes sobre el financiamiento de los mismos. La relación entre dinero y política se fue volviendo cada vez más compleja. En esta línea encontramos estudios que versan sobre dos aspectos distintos pero complementarios entre sí, a saber: a) qué se debe financiar: las actividades de los partidos o solamente las campañas; y b) cómo deben financiarse: con aportes públicos, con aportes privados o ambos.

A partir del debate sobre la relación entre dinero y política se ha incorporado otra línea de investigación que ha trabajado sobre el problema de la transparencia (o la corrupción) en el financiamiento de los partidos y candidatos. Abundan ejemplos en todas partes del mundo, desde Italia o Alemania hasta Colombia o Venezuela donde estallan casos de corrupción vinculados al financiamiento espurio de las campañas.

Dados los altos costos de realización de campañas, cada vez más onerosas, resulta necesario recaudar mayores sumas de dinero. Muchas organizaciones partidarias han sucumbido a la tentación de recibir dinero de fuentes dudosas, prestando escasa o nula atención al origen del dinero que se les ofrecía para financiar la campaña o las actividades generales del partido. Al respecto, la tesis tradicional supone que el candidato, una vez que logra acceder al poder, debe “pagar” los favores recibidos. Los partidos políticos, los políticos electos, y las empresas contribuyentes forman una “sociedad” que se beneficia de la cooptación del Estado. El partido financiado se coloca en una situación de dependencia

que genera la desviación de recursos y poder cuando accede al cargo público (Informe ARI). De esta manera se genera un círculo vicioso entre el *financiamiento-candidato-devolución de favores* que se traduce en corrupción, falta de transparencia de la política y de los políticos y, finalmente, en el descrédito total de la actividad política. No es descabellado pensar que la independencia de un gobernante disminuirá frente a una persona o una empresa que aportó grandes sumas a su campaña (Ferreira Rubio 1997:51). Los ciudadanos intuyen que los políticos electos devuelven favores con la plata de sus impuestos. La pregunta que subyace en el imaginario social sería *¿Quiénes son los beneficiarios de la acción de gobierno?:* no la sociedad, sino sólo aquellos grandes donantes a las campañas. Finalmente, el ciudadano se aleja cada vez más de la política y en ese alejamiento va perdiendo el control de la transparencia en la rendición de cuentas de sus gobernantes.

La consecuencia de esta situación es aquella descrita por la Dra. Ferreira Rubio (1997:22) “los pequeños aportes individuales escasean porque los ciudadanos no sienten incentivos para participar en la vida política (...)” El informe de Transparencia Internacional para el año 2009 muestra que en la Argentina son los partidos políticos la institución que la opinión pública percibe como más afectada por la corrupción³. De esta manera nos sumergimos en otro círculo vicioso: a mayor desprestigio de las instituciones (partidos, por ejemplo), mayor apatía del ciudadano.

b) Las normas

Las normas sobre financiamiento de partidos y campañas no son neutras. Cada opción regulatoria de la cual dispone el legislador supone una opción que genera incentivos en distintas direcciones que, a su vez, tienen consecuencias en el funcionamiento de los partidos y del sistema político en general (Ferreira Rubio 1997:9). Tampoco resultan neutrales en sus efectos sobre el comportamiento de las organizaciones partidarias en la competencia desarrollada en la arena política.

³ Barómetro Global de la Corrupción 2009 de Transparency Internacional. http://www.transparencia.org.es/BAR%C3%93METRO%20GLOBAL%202009/Informe_detallado_sobre_el_Bar%C3%B3metro_Global_2009.pdf

En los Estados Unidos se aprobó en 1971 la Federal Election Campaign Act, según la cual los contribuyentes tienen la posibilidad de destinar una cierta cantidad de sus impuestos para la constitución de un fondo destinado a la financiación de las campañas presidenciales, tanto para las primarias como las generales y las convenciones de los partidos. Esto significa que el Fondo para Campañas Presidenciales se genera por medio de las donaciones de contribuyentes individuales que marcan un casillero en su declaración federal de impuestos (“*income tax checkoff*”). Desde 1976, los candidatos presidenciales tienen derecho a participar de un sistema de financiamiento público según el cual el gobierno financia las campañas que cumplan con ciertas cualificaciones.

Esto significa que el financiamiento público existe solo para las campañas (incluyendo las primarias) presidenciales. En los Estados Unidos no hay financiamiento público para todas las campañas (Representantes, Senadores, Gobernadores, etc.) ni hay financiamiento para las actividades regulares de los partidos. Complementariamente, el sistema prevé lo que se conoce como “*matching funds*”: para acceder a los fondos públicos es requisito haber recaudado una suma determinada de fondos privados (dicho en otros términos, son subsidios que complementan el ciento por ciento de las donaciones privadas). La aceptación de los fondos públicos supone la sujeción del candidato al límite de gastos establecidos⁴. *No hay límites de gastos* para los candidatos a la Cámara de Representantes o al Senado, o para los candidatos presidenciales que declinan recibir fondos públicos (Johnston, 2000). Este último ha sido el caso de Obama quien en junio del 2008 renunció al financiamiento público y, por lo tanto, a los límites de gastos de campaña.

En la Argentina la ley 25.600, sancionada en el año 2002, establecía que cualquier persona física o jurídica podía realizar contribuciones al partido que mejor represente sus ideas. Esta ley se aplicó sólo dos veces, para las elecciones presidenciales y legislativas de 2003, y para las legislativas de 2005. En el año 2006 se sancionó una nueva ley. La ley 26215 establece, al igual que la anterior, que la donación efectuada es deducible del

⁴ En 1976 la Corte Suprema de los Estados Unidos dictaminó la inconstitucionalidad al límite de los gastos en el caso Buckley vs. Valeo. La inconstitucionalidad no aplica si el candidato aceptó financiamiento público. De acuerdo al fallo de la Corte, no pueden imponerse límites a los “gastos independientes” porque dicha limitación atentaría contra la libertad de expresión amparada en la Primera Enmienda de la Constitución.

impuesto a las ganancias, siempre y cuando no supere el 5% de la ganancia neta del ejercicio (art.17). Además, estipula que las donaciones anuales no pueden superar: a) en el caso de una persona jurídica, el 1 % del total de los gastos permitidos a los partidos políticos y b) en el caso de una persona física, el 0.5 % del total de gastos permitidos. Al mismo tiempo, el art.44 (sobre financiamiento privado de campañas electorales) indica el límite de recursos privados: los partidos políticos o alianzas con motivo de la campaña electoral, no podrán recibir un total de recursos privados que supere el monto equivalente a la diferencia entre el tope máximo de gastos de campaña fijado por esta ley y el monto del aporte extraordinario para campaña electoral correspondiente al partido o alianza. La norma estipula que no pueden existir donaciones anónimas.

Respecto a los límites en los gastos, la norma establece que los gastos destinados a la campaña para elegir cargos legislativos que realice un partido, sus candidatos o cualquier otra persona en su favor, no podrán superar en conjunto la suma equivalente a *un peso con cincuenta centavos* (\$ 1,50) por elector habilitado a votar en la elección. A efectos de la aplicación de lo dispuesto, se considera que ningún distrito posee menos de 500.000 electores. En las elecciones presidenciales, los gastos destinados a la campaña para elegir presidente y vicepresidente que realice un partido, sus candidatos y cualquier otra persona en su favor, no podrán superar en su conjunto la suma equivalente a *un peso con cincuenta centavos* (\$ 1,50) por elector habilitado a votar en la elección. Los gastos destinados a la campaña de la segunda vuelta electoral no podrán superar en su conjunto la suma equivalente a *treinta centavos de peso* (\$ 0,30) por elector habilitado a votar en la elección. A efectos de la aplicación de lo dispuesto, se considera que ningún distrito posee menos de 500.000 electores.

En la segunda mitad del año 2009 se aprobaron⁵ algunas reformas (ley 26.571) sobre la Ley Orgánica de Partidos Políticos (Nº 23.298) y sobre la 26.215. Entre los principales cambios, se estableció un nuevo régimen de financiamiento que, si bien

⁵ Queda aún pendiente su promulgación, debido al veto parcial que realizó la Presidente Cristina Fernández de Kirchner a la ley. De acuerdo con la Constitución Nacional, el veto formulado por Decreto 2004/2009 debe ser aprobado por la Comisión de Tratamiento Legislativo. La misma aún no ha definido sus autoridades por las disputas políticas existentes entre oficialismo gobernante y oposición, quedando pendiente la aprobación o rechazo del veto para el momento en que se retome la actividad legislativa ordinaria.

mantiene la estructura mixta de financiamiento y algunos principios básicos de la ley, limita en mayor medida los aportes privados a las campañas electorales. Los límites al gasto ya no quedan fijados por la ley de financiamiento sino que dependen de los montos que asigne el presupuesto para el año en curso (fijados a partir de los “módulos electorales”), además de la cantidad de electores que correspondan a cada distrito. También influye si corresponden elecciones presidenciales y legislativas concurrentes, o únicamente estas últimas. De esta manera, aquellos distritos que tengan una mayor cantidad de electores habilitados recibirán una mayor cantidad de fondos, creándose así una mayor desproporción a favor de las provincias más grandes (por ejemplo, Buenos Aires).

Existen otras dos modificaciones importantes respecto de la normativa anterior. Una corresponde al procedimiento utilizado para distribuir los aportes públicos extraordinarios de campaña. En primer lugar, la ley anual de presupuesto juega un rol clave en las asignaciones. La misma contará, de ahora en adelante, con tres partidas adicionales, una para cada categoría electoral: presidente y vice, senadores nacionales, y diputados nacionales. En segundo lugar, los mecanismos de distribución varían dependiendo de cada categoría electoral. Para la elección presidencial primero se dividen los fondos en dos mitades, una de ellas se distribuye igualitariamente entre todas las listas presentadas y la mitad restante se distribuye entre los distintos distritos proporcionalmente al número de electores que cada uno tenga. Posteriormente, este segundo monto se reparte entre las agrupaciones políticas proporcionalmente a los votos obtenidos por cada una en la elección general anterior.

En cambio, para la elección de diputados y senadores, primero se distribuye proporcionalmente entre los 24 distritos del país, para luego dividir esos montos en dos mitades iguales: el 50% se reparte igualitariamente entre todas las agrupaciones y el 50% restante proporcionalmente a la cantidad de votos obtenidos en la elección general anterior. Lo mismo opera para senadores, pero la primera instancia se realiza entre 8 distritos únicamente al ser la renovación del recinto por tercios cada dos años.

La segunda modificación versa sobre la publicidad en los medios de comunicación

masiva. Con la nueva normativa, la decisión, autorización y distribución de los espacios publicitarios recae enteramente en la Dirección Nacional Electoral, dependiente del Ministerio del Interior. Paralelamente, quedan expresamente prohibidas las contrataciones privadas de espacios, siendo el Estado Nacional el único habilitado para otorgarlos.

Por otro lado, ya no hay una distribución igualitaria de minutos entre las agrupaciones políticas. Con las nuevas disposiciones, el 50% de los minutos se distribuye entre todas las candidaturas oficializadas de igual manera y el 50% restante de manera proporcional a los votos obtenidos en la última elección a diputados nacionales. La norma especifica, además, que aquella agrupación política que no pueda o desee hacer uso de los minutos correspondientes no podrá transferirlos a otra.

Sin embargo, y a pesar de las limitaciones impuestas, ni la ley 26.215 ni sus recientes modificaciones han mejorado la cuestión vinculada a la rendición de cuentas. En todo caso, como el objetivo de estas leyes ha sido dar respuesta a la demanda de mayor transparencia en el financiamiento, no ha generado incentivos para que el ciudadano común se acerque al partido o quiera colaborar con él y al mismo tiempo, los resultados sobre la mayor transparencia no son los esperados.

Incluso, los cambios introducidos en la legislación por la 26.571 generan un marco de negociación entre las agrupaciones políticas por los fondos destinados a las campañas electorales ya que los montos correspondientes son establecidos en la ley anual de presupuesto. Ello lleva a pensar que, sin importar el color político del gobierno, puede llegar a generarse una mayor disparidad en la distribución de los fondos y una menor transparencia en su administración. De esta forma, el círculo vicioso al que hicimos referencia anteriormente no se ha roto, por el contrario, se ha reforzado.

Cuadro N° 1
Legislación electoral en Argentina y Estados Unidos

	Argentina (hasta 2012)	Argentina (a partir 2012)	Estados Unidos
Legislación vigente	-Ley 26215 (2006)	- Ley 26215 (con modificaciones 2009)	-Ley Hatch (1993) -Ley de Ingresos (1971) -Ley de Campañas Electorales Federales (FECA) (1971/1974/1976) -Ley de Reforma de Campañas Bipartidista (BCRA) (2002)
Qué se financia	-Campaña presidencial y legislativa. - Se financia al Partido.	- Campaña presidencial y legislativa (primaria y general) - Se financia al Partido	-Elección presidencial (tanto primarias como generales) - Se financia al candidato.
Método de financiamiento	Mixto	Mixto	Mixto
Límites al gasto	- Reducción de tiempo de la campaña electoral. 90 días para elección presidencial y 60 para legislativa. -Limite a elecciones Legislativas→\$1.5 por partido por distrito Presidenciales→\$1.5 por elector, por distrito. En caso de elección simultánea los límites se suman. -Segunda vuelta en elección presidencial→ Límite de gasto por partido por distrito es de	- <u>Proporcional al número de electores por distrito</u> . No puede superar la suma resultante de multiplicar el número de electores habilitados por distrito, por un módulo electoral ⁶ de acuerdo al valor establecido en la Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional del año respectivo. Este monto es fijado anualmente. - Este límite aplica para las elecciones legislativas y presidenciales. - Segunda vuelta en elección	-Candidatos presidenciales que aceptan <i>matching funds</i> ⁷ están sujetos al Límite de Gastos Nacionales durante las primarias, y a un límite por estado de US\$ 200.000 más un ajuste por inflación, o 16 centavos multiplicados por la población en edad de votar más un ajuste por inflación, cualquiera sea la cantidad mayor. -Candidatos presidenciales, nominados por un partido, que aceptan financiamiento públicos, si aceptan la subvención del Fondo para Campañas Presidenciales, pueden gastar sólo ese dinero. -Ambos no pueden gastar más de US\$ 50.000 de sus propios fondos en las primarias, y la misma cantidad en las elecciones generales. - <i>Los gastos independientes</i> ⁸ en que incurren individuos,

⁶ Unidad monetaria creada a los fines de limitar el gasto de campañas electorales. Es fijado año a año por la Ley de Presupuesto.

⁷ Matching funds → subsidios que complementan el ciento por ciento de las donaciones privadas.

⁸ Gastos independientes → gastos por concepto de “mensajes que expresamente propugnan la elección o la derrota de candidatos claramente identificados”.

	<p>\$0.50 por elector empadronado.</p>	<p>presidencial → mitad de lo previsto en la primera vuelta.</p>	<p>grupos o comités, están autorizados y <i>no están sujetos a límites</i>. <i>- No se aplican límites federales al “dinero blando”⁹.</i> <i>- Los gastos de los partidos a nivel nacional en nombre de los candidatos presidenciales nominados que aceptan fondos públicos (“gastos coordinados de los partidos”) se limitan a dos centavos multiplicados por la población en edad de votar más el reajuste del costo.</i></p>
<p>Límites a los aportes privados</p>	<p>- La ley establece que un partido no podrá recibir en un año calendario donaciones que superen: * El 1% de los gastos autorizados, cuando el donante sea una persona jurídica * El 2% de los gastos autorizados, cuando el aporte provenga de una persona física.</p>	<p>- La ley establece que un partido no podrá recibir en un año calendario donaciones que superen: * El 1% de los gastos autorizados, cuando el donante sea una persona jurídica * El 2% de los gastos autorizados, cuando el aporte provenga de una persona física. - Estos montos se calculan sobre lo establecido en el art. 45 de la ley, que establece los límites al gasto para las campañas electorales (especificados en el apartado anterior).</p>	<p><i>Individuos:</i> – Pueden aportar hasta US\$ 1.000 a un determinado candidato a un cargo federal, una vez durante las primarias, y una vez durante las elecciones generales (salvo a los candidatos a la presidencia, nominados por un partido, que aceptan financiamiento público) -Hasta US\$ 20.000 por año calendario al comité nacional de un partido -Hasta US\$ 5.000 por año a un partido estadual o local para apoyar a candidatos en elecciones federales. – Sus aportes están limitados a US\$ 25.000 por año calendario. • <i>Comités de varios candidatos</i> (comités de partido o PAC) – Pueden donar hasta US\$ 5.000 a un candidato en la fase de elecciones primarias, y hasta US\$ 5.000 en la campaña de elecciones generales (salvo a los candidatos presidenciales, nominados por un partido, que aceptan financiamiento público). –Hasta con US\$ 15.000 a un comité nacional de partido, y con US\$ 5.000 a un comité de partido estatal o local, y el</p>

⁹ Dinero blando → donaciones para actividades proselitistas o destinadas a fortalecer a un partido, o para campañas al interior de determinados estados según las leyes de dichos estados.

			<p>total de sus donaciones no está sujeto a límites.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Las donaciones en efectivo</i> no deben exceder los US\$ 100. • <i>Otros comités políticos</i> están sujetos a los mismos límites que los individuos en cuanto a sus aportes a candidatos y comités de partidos, pero no a los límites generales a las donaciones. • <i>Las donaciones a comités que realizan gastos independientes</i> están sujetas a los mismos límites que las demás donaciones, y se suman a los límites generales anuales para donantes individuales. • <i>Las donaciones para financiar a grupos de apoyo</i> no están sujetas a límites.
<p>Procedimiento de aportes públicos</p>	<p>- Aporte anual para el desenvolvimiento institucional se distribuye ;luego deducido del 20% que corresponde al Ministerio del Interior: * 20% se reparte en forma igualitaria entre todos los partidos reconocidos * 80%, en proporción a los votos obtenidos en la última elección de diputados nacionales entre los partidos que en dicha elección hayan obtenido votos equivalentes al 1% del padrón. Para partidos nacionales, el 80% de esos fondos se destinan a los organismos partidarios de distrito y el 20% restante a los organismos nacionales.</p>	<p>- Aporte anual para el desenvolvimiento institucional (Idem anterior) - Aporte Extraordinario de campaña La Ley de Presupuesto prevé, para aquellos años en que se realicen elecciones presidenciales, tres partidas diferenciadas: una para elección presidencial (primera y segunda vuelta, si ésta ocurriera), la segunda para senadores nacionales y la tercera para diputados nacionales. Para aquellos años que sólo se realicen elecciones legislativas se preverán dos partidas para las últimas dos categorías antes mencionadas. De la misma forma, en los años mencionados se preverán partidas adicionales para las elecciones</p>	<p>-Los partidos reciben fondos públicos (US\$ 12,364 millones en el caso de los partidos mayoritarios en 1996) para sufragar el costo de sus convenciones para nominar a los candidatos, y pueden gastar sólo ese dinero; los partidos minoritarios reciben una subvención a prorrata.</p>

	<p>Cada partido debe dedicar a la capacitación de dirigentes el 20% de lo que reciba por este aporte. Dentro de este 20%, el 30% debe orientarse a la capacitación de menores de 30 años.</p> <p>- Aporte Extraordinario de campaña se distribuye exclusivamente entre los partidos y alianzas que presenten candidaturas</p> <p>* 30% se distribuye en forma igualitaria “entre las listas presentadas”</p> <p>* 70% en proporción a los votos obtenidos en la última elección de diputados nacionales, entre los partidos que en dicha elección hayan obtenido votos equivalentes al 1% del padrón.</p> <p>- Los partidos que compitan en la segunda vuelta de la elección presidencial, recibirán una suma, igual para ambos, equivalente al 30% de lo que hubiera recibido aquél de ellos que más fondos públicos hubiera recibido para la primera vuelta.</p> <p>- Aporte para impresión de boletas, que se distribuye en forma igualitaria entre todos los</p>	<p>primarias de cada categoría, equivalentes al 50% de lo establecido para las elecciones generales.</p> <p><u>Elecciones presidenciales:</u></p> <p>* 50% del monto asignado por presupuesto en forma igualitaria entre las listas.</p> <p>* 50% restante distribuido entre los 24 distritos en proporción al número de electores habilitados. Luego, se distribuye a cada agrupación política en forma proporcional a la cantidad de votos que el partido obtuvo en la elección general anterior para la misma categoría.</p> <p>Para la <u>segunda vuelta</u> las agrupaciones que participen reciben el 30% del mayor aporte de campaña para la <u>primera vuelta</u>.</p> <p><u>Elecciones de diputados:</u></p> <p>* El monto establecido se distribuye entre los 24 distritos de manera proporcional al total de electores habilitados. Luego se reparte el 50% de manera igualitaria entre todas las listas presentadas, y el 50% restante para cada partido, confederación o alianza en forma proporcional a la cantidad de votos obtenidos en la última elección general para esta categoría.</p> <p><u>Elecciones de senadores:</u></p> <p>* El monto establecido se distribuye entre los 8 distritos de manera</p>	
--	--	--	--

	<p>partidos y alianzas que oficialicen listas, en monto suficiente para imprimir 1 boleta por elector empadronado.</p> <p>- Franquicia en los medios de comunicación.</p> <p>*• En caso de elecciones legislativas y residenciales simultáneas, un mínimo de 600 horas en televisión y 800 horas en radio.</p> <p>*• En el caso de elecciones legislativas, un mínimo de 500 horas en televisión y 600 horas en radio.</p> <p>Los espacios disponibles se distribuyen de la siguiente forma:</p> <p>* 50%, en forma igualitaria entre todos los partidos o alianzas que oficialicen candidaturas;</p> <p>* 50 % en forma proporcional a los votos obtenidos en la última elección de diputados nacionales, entre los partidos o alianzas que en dicha elección hayan obtenido votos equivalentes al 1% del padrón.</p>	<p>proporcional al total de electores habilitados. Luego se reparte el 50% de manera igualitaria entre todas las listas presentadas, y el 50% restante para cada partido, confederación o alianza en forma proporcional a la cantidad de votos obtenidos en la última elección general para esta categoría.</p> <p>- Aporte para impresión de boletas, se distribuye entre las agrupaciones políticas que oficialicen sus candidaturas. Equivale a una boleta y media por elector registrado.</p> <p>-Franquicia en los medios de comunicación.</p> <p>Corresponde a la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior asignar los espacios publicitarios. Queda expresamente prohibida la publicidad privada o contratada por los candidatos o agrupaciones políticas. Solo se autoriza toda aquella publicidad autorizada por el Ministerio del Interior.</p> <p>Tanto para elecciones primarias como para generales se distribuye de la siguiente manera:</p> <p>* 50% de manera igualitaria entre las agrupaciones políticas que oficialicen candidaturas.</p>	
--	---	--	--

		<p>* 50% restante de manera proporcional a los votos obtenidos para la última elección general anterior para diputados nacionales. Aquella agrupación política que no pueda hacer uso de los minutos que le corresponden no podrá transferirlos a otra.</p>	
<p>Control de la rendición de cuentas</p>	<p>La ley dispone que 10 días antes de la fecha de la elección, los partidos y alianzas deberán presentar un informe detallado de los aportes públicos y privados recibidos, con indicación de origen y monto, así como de los gastos incurridos; deberá formularse también una previsión de ingresos y gastos hasta el fin de la campaña. Noventa días después de finalizada la elección, deberán presentarse los balances de campaña definitivos.</p>	<p>La nueva normativa mantiene el plazo de <u>10 días</u> para la presentación del informe previo. Para el informe final también se mantiene el plazo de <u>90 días</u>, pero especifica mayores detalles para ambos informes. Exige la aclaración de los aportes públicos y privados, al igual que su naturaleza, origen, nombre y documento del donante, destino y monto, así como el total de gastos incurridos con motivo de la campaña, detallados por rubro y con sus respectivos comprobantes de egresos con las facturas</p>	<p>Los comités de candidatos, los comités de partidos y los Political Action Committees (PAC) deben notificar a la Comisión de Elecciones Federales (FEC) todas las donaciones, todos los gastos que superen los US\$ 200 anuales y todas las deudas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Todos los gastos independientes que alcancen un total superior a US\$ 200</i> en un año calendario deben notificarse a la FEC. • Los candidatos a presidente y vicepresidente también deben <i>presentar</i> a la FEC un <i>informe de sus finanzas personales</i>; los titulares de esos cargos presentan informes anuales a la Oficina de Ética del Gobierno (Office of Government Ethics, OGE). <i>Los informes se colocan a disposición del público</i> dentro de un plazo de 48 horas después de su presentación, ya sea en la Oficina de Registros Públicos de la FEC o bien para consulta computacional en línea.
<p>No pueden aportar</p>	<p>-Prohíbe aportes provenientes de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contribuciones o donaciones anónimas. • Entidades centralizadas o descentralizadas de todos los niveles de gobierno, así como las 	<p>Se mantienen las mismas prohibiciones que en la normativa anterior.</p>	<p>-Las empresas, los sindicatos y los que tienen contratos con el Estado federal no están facultados para realizar ningún tipo de donación o gasto, pero pueden crear organizaciones (Political Action Committees o PAC) para recaudar donativos voluntarios.</p> <p>-Los ciudadanos extranjeros no pueden realizar ningún tipo de donación.</p>

	<p>entidades inter-estadales, binacionales o multilaterales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Empresas concesionarias de obras o servicios públicos en todos los niveles de gobierno • Personas físicas o jurídicas que exploten juegos de azar • Gobiernos o entidades públicas extranjeras • Personas físicas o jurídicas extranjeras que no tengan residencia o domicilio en el país • Personas que hubieran sido obligadas a efectuar la contribución por sus superiores jerárquicos o empleadores • Asociaciones sindicales, patronales y profesionales. <p>-No existen límites totales a lo que las personas pueden donar anualmente al conjunto de los partidos políticos.</p>		
<p>Anonimato: condiciones de aportantes</p>	<p>Todos los aportes privados están sujetos a rendición de cuentas y transparencia. Como se especifica en el apartado anterior, quedan expresamente prohibidos los aportes anónimos.</p>	<p>Se mantiene la misma normativa anterior.</p>	<p>-Los comités de candidatos, los comités de partidos y los Political Action Committees (PAC) deben notificar a la Comisión de Elecciones Federales (FEC) todas las donaciones, todos los gastos que superen los US\$ 200 anuales y todas las deudas.</p> <p>- Todos los gastos independientes que alcancen un total superior a US\$ 200 en un año calendario deben notificarse a la FEC.</p>

<p>Criterios de elegibilidad</p>	<p>El pago del aporte para el desenvolvimiento institucional sólo se efectuará si el partido ha presentado la documentación contable correspondiente al último ejercicio, en tiempo y forma de acuerdo al Título II de la presente ley y ante el juez federal con competencia electoral correspondiente.</p>	<p>Se mantiene la misma normativa.</p>	<p>Para ser elegibles para recibir fondos públicos, el candidato presidencial o comité de convención del partido debe primero proporcionar una carta o una certificación por escrito en la que se compromete a los siguientes puntos:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Disponer de los fondos públicos únicamente para gastos relacionados con la campaña o, en el caso de una convención del partido, para gastos relacionados con dicha convención; -Limitar los gastos a cantidades específicas permitidas por la ley de financiamiento de campañas; -Mantener records y, de ser solicitado, proveer evidencia de gastos permitidos; -Cooperar con el auditor de gastos de campaña o convención. -Pagar fondos públicos, si es necesario; -Pagar cualquier multa civil impuesta por la FEC.. <p>Además, los candidatos a elecciones primarias deben certificar que han cumplido con el requisito de elegibilidad al comprobar haber recaudado fondos por encima de \$5.000 en cada uno de los 20 estados (ver "Desembolsos Paralelos para Elecciones Primarias," arriba). El candidato puede reunir los requisitos de elegibilidad y someter donaciones privadas para pagos paralelos en cualquier momento a partir del 1 de enero del año anterior a la elección presidencial. Sin embargo los pagos correspondientes no son hechos sino hasta después del 1 de enero del año de la elección presidencial.</p>
---	--	--	---

Deducción de impuestos	- Las donaciones realizadas por personas físicas o jurídicas al Fondo Partidario Permanente o al partido político directamente serán deducibles para el impuesto a las ganancias hasta el límite del cinco por ciento (5%) de la ganancia neta del ejercicio.	Se mantiene la misma normativa.	-El Fondo para Campañas Presidenciales se genera por medio de donaciones de contribuyentes individuales que marcan un casillero en su declaración federal de impuesto a la renta (el llamado <i>income tax checkoff</i>); en un principio el aporte era de US\$ 1 por cada contribuyente, pero esa cifra se aumentó a US\$ 3 en 1993. Los fondos los distribuye el fisco estadounidense.
-------------------------------	---	---------------------------------	---

III. CONCLUSIONES

Las normas generan incentivos selectivos en los comportamientos sociales, por lo tanto, no son neutras en sus efectos sobre los actores.

Lo cierto es que la normativa estadounidense incentiva: a) el pequeño aporte, ya que se puede deducir de impuestos. Además este pequeño aporte se puede hacer por internet y es anónimo; b) el sistema *matching funds* incentiva que primero hay que recaudar dinero antes de que el gobierno federal aporte para la campaña. Esto genera la búsqueda de aportes, la movilización y reduce las posibilidades de que partidos que no cuentan con apoyo ciudadano se enquisten en el sistema ya que “viven” de los aportes del Estado. Esta conclusión es especialmente importante en nuestro país, donde existen 716 partidos políticos¹⁰. La legislación argentina no incentiva la búsqueda de fondos y en tanto colabora al sostenimiento ordinario de los partidos muchos de estos no son más que sellos de goma. Esto lo señalaba un artículo publicado en el diario La Nación del 25 de febrero de 2008:

¿Qué resulta más sencillo: crear una empresa o un partido político? No tenga duda: un partido político.

A diferencia de cualquier emprendimiento privado, un partido -si cumple con la ley- tiene garantía de financiamiento aun cuando no obtenga resultados; léase votos. No requiere créditos, pues siempre estará el Estado para asegurar su supervivencia.

Para muestra basta un botón: Juan Ricardo Mussa, que figuró último, con el 0,07% de los votos en las elecciones presidenciales de octubre pasado, recibió del Estado medio millón de pesos sólo por haber competido con su partido, Lealtad Popular, en la campaña.

El Estado debe garantizar la supervivencia de los partidos políticos; así lo establece la ley. Es el llamado "costo de la democracia". Por eso, al partido de Mussa se le giraron 323.370 pesos para solventar su actividad proselitista y otros 243.335 para la impresión de boletas: 566.705 pesos en total, según datos oficiales del Ministerio del Interior.

Esos mismos datos revelan que todos los partidos chicos que participaron en las elecciones recibieron del Estado cifras que promediaban el medio millón de pesos: el ex

¹⁰ Según un informe de la Cámara Nacional Electoral existen 716 partidos políticos (entre nacionales y de distrito); lo que representa un 43% más de organizaciones partidarias que en el año 2001. En La Nación, 18 de febrero de 2008.

candidato presidencial Gustavo Breide Obeid, que con su Partido de la Reconstrucción obtuvo el 0,25% de los votos, embolsó 570.903 pesos, mientras que Raúl Castells, que también compitió pero apenas rozó el 0,30% de los votos, recibió 567.573 pesos (...)

Es precisamente este esquema el que intenta romper la nueva legislación sobre financiamiento partidario en el país. Los cambios introducidos en materia de aportes extraordinarios para campañas electorales y las mayores restricciones a los medios masivos de comunicación tenderán, en el largo plazo, a reducir el número de partidos políticos. Al menos, esa es la intención primaria.

Sin embargo, sigue siendo alto el déficit legal en materia de control y supervisión en la administración de esos fondos. La discrecionalidad para la utilización de los montos otorgados sigue quedando en mano de las dirigencias partidarias, con la única obligación de otorgar ciertos porcentajes menores a la capacitación y formación de los miembros del partido. Este círculo vicioso queda intacto ante la ausencia de mecanismos que permitan acercar al ciudadano común al ejercicio de la política.

La campaña presidencial de Obama en EEUU puede aportar algunas enseñanzas en este sentido: demuestra que se puede romper con el círculo vicioso de financiamiento de la política y la alta dependencia a las grandes donaciones y donantes. Él también quiebra el círculo vicioso de la apatía ciudadana. Lo cierto es que las elecciones presidenciales de Estados Unidos 2008 han sido escenario de un record de participación ciudadana, según un informe de la American University, 153.1 millones de personas se registraron para votar, esto representa el 73.5 % de los ciudadanos posibilitados para votar (mayores de 18 años) y la cifra más alta desde 1920, año en que se adoptó el sufragio femenino¹¹. Además, [6 millones de visitas en Facebook, 22 millones de visitas a los videos en Youtube y 13 millones de suscriptores en la web](#) avalan el mejor trabajo de comunicación política *online* realizado hasta la fecha¹².

¹¹ “Participación masiva en las presidenciales con 130 millones de Electores”. En El Imparcial Internacional. <http://www.elimparcial.es:6680/node/26424>

¹² <http://www.masconsulting.es/blog/2009/07/09/raha-harfoush-especialista-en-web-20-de-obama/>

Es de esta manera que Obama conjugó un nuevo círculo virtuoso entre *altos costos de campaña –micro-financiamiento- compromiso ciudadano*. El cambio y la cercanía del candidato con la ciudadanía fueron el mensaje de su campaña. Los ciudadanos sintieron que la campaña de Obama hablaba de sus problemas y sus necesidades. Los cambios realizados dieron lugar al surgimiento de *cybermilitantes* y *cyberactivistas* que hacían campaña por Obama desde la computadora de su casa. El efecto (buscado) y el resultado fue el apoyo de la ciudadanía. Lo dicho tiene una consecuencia importante en el debate sobre el financiamiento de las campañas: hay un financiamiento privado *genuino* de las campañas, aquel que surge del propio ciudadano que no espera una retribución a cambio de su apoyo. Este argumento acalla las voces de quienes claman que la actividad política debe financiarse sólo con fondos públicos para alejar a los candidatos de las influencias de sus financistas privados. Los financistas de Obama fueron millones de estadounidenses que aportaron menos de cien dólares desde sus casas utilizando internet.

Aquí es donde los TICs 2.0 pueden generar el incentivo adecuado. Se puede decir que, en primera instancia, parecerían estar modificando la forma en que vivimos en democracia, transformando a las nuevas generaciones no ya en receptores de mensajes sino en productores de información. Es en este contexto y frente a esta nueva realidad que debe insertarse el debate sobre el financiamiento de partidos y campañas, además, la reforma pertinente es una cuenta pendiente de nuestra vida democrática.

Probablemente estemos asistiendo a una transición desde un escenario dominado por la apatía generalizada a un escenario de ciudadanos (poderosamente jóvenes) que eligen en qué temas de política involucrarse, cómo, cuándo y con quiénes. Este cambio, consecuentemente, implica una transformación de la forma de hacer política y de ver la política, no ya como algo ajeno y lejano, sino como algo cercano y propio. No es necesario ir a una marcha para apoyar a un candidato que habla desde lo alto de una tarima si podemos comunicarnos *directamente* con él o ella desde la tranquilidad de nuestra casa sentados frente a la computadora. Evidentemente ha cambiado la naturaleza de la intermediación política. La política hoy se desarrolla cara a cara, se discute y debate en el momento en que los hechos están ocurriendo, todo, gracias a las Tics 2.0. Es imprescindible

reconocer la existencia del ciudadano 2.0, conectado en red, dispuesto a conversar y "viralizar" la comunicación. Este es el desafío de quienes hoy pretenden acercarse a la ciudadanía, ya sea para ganar una elección como para brindar mejores servicios desde el Estado¹³.

Queda, sin embargo, un amplio campo de investigación que necesita ser cubierto y que permitirá construir teorías y elaborar afirmaciones más certeras sobre estas consideraciones iniciales. Por ello es imprescindible reconocer estos cambios.

El resultado de largo plazo, la instalación definitiva de esta nueva forma de hacer política, supone un cambio en y de los partidos políticos. ¿Podrán los partidos adaptarse a estos cambios o dada la personalización de la política y la disponibilidad de tecnologías 2.0 el candidato ya no precisará de su intermediación para llegar al votante? ¿El votante, por su parte, precisará de los partidos políticos de los cuales tanto ha desconfiado en estos años para llegar y hacerse escuchar por el candidato?

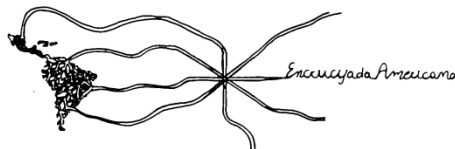
¿Cambiará la naturaleza de los partidos políticos? ¿Podrán adaptarse o son instituciones enquistadas destinadas a perecer en el largo plazo? En este escenario, ¿cómo se financiarán los partidos si el ciudadano ya no encuentra justificación para su existencia?

Seguramente Barack Obama pasará a la historia, pero no por ser el primer presidente de color, si no por romper la apatía de un electorado reticente, mostrándole que las Tecnologías 2.0 ponen el poder en manos del ciudadano.

¹³ Lucas Lanza, "La dirigencia local aún no asumió el desafío", publicado en *La Nación*, suplemento Enfoques, 20 de Septiembre de 2009.

BIBLIOGRAFÍA

- Ferreira Rubio, Delia (1997), *Financiamiento de partidos políticos*. Buenos Aires, CIEDLA
- Finkelievich, Susana, “¿Qué e-participación quieren los políticos?”, en suplemento Enfoques de La Nación, 20 de Septiembre de 2009.
- Johnston, Michael (2000), “Votos, dinero y buena política: las reglas básicas del financiamiento político en los Estados Unidos”, en *Estudios Públicos* 79, Santiago de Chile.
- Informe preliminar parte II: “El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales”. Comisión de Investigación del ARI. Coordinación General: Elisa Carrió. Elaboración y redacción: diputados nacionales Fabiana Ríos y Adrián Pérez.
- http://www.fec.gov/pages/brochures/fecfecal.shtml#fondo_de_campanas
- <http://www.fec.gov/pages/pubfund1.htm#anchor1469696>



Revista Encrucijada Americana. Año 3. N° 2. Primavera-Verano 2009-2010

Universidad Alberto Hurtado

Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Cienfuegos 46 "A", 2° Piso, Santiago, Chile. Teléfono (56-2) 889 7476.

Email: america@uahurtado.cl