

PODER CIUDADANO

**Recomendaciones para la reforma de la
Ley 268 de Regulación y Financiamiento
de los partidos políticos y las Campañas
ElectORAles**

Agosto de 2007

Equipo de trabajo

Coordinador

Pablo Secchi

Asistentes de investigación

Martin Astarita

Macarena Romero

Índice de contenidos

Resumen Ejecutivo	4
1. La necesidad de una reforma.....	5
2. Aspectos a tener en cuenta para la Reforma.....	5
2.1. Actividades ordinarias	5
2.2. Uso de recursos públicos con fines electorales	6
2.3. Donaciones corporativas	6
2.4. Tpe de gastos y montos máximos	7
2.5. Vacíos legales.....	7
2.6. Terceros informantes.....	8
2.7. Responsables políticos y económicos financieros de campaña.....	8
2.8. Publicidad en Internet.....	8
2.9. Publicidad en TV.....	9
2.10. Donaciones corporativas.....	9
2.11. Publicidad de terceros.....	9

Resumen ejecutivo

La **Ley de Financiamiento de los partidos políticos y de las Campañas Electorales** (Nº 268), vigente en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, presenta numerosas deficiencias y desactualizaciones que obstaculizan la consecución de un sistema de financiamiento transparente y equitativo. Es por ello que Poder Ciudadano sostiene la necesidad de una reforma, que en caso de concretarse, debería contemplar los siguientes aspectos:

- Regulación de las actividades ordinarias de los partidos políticos.
- Prohibición de inaugurar obras públicas, promover planes sociales o realizar actos de gobierno que promuevan la captación del sufragio, durante la campaña.
- Mayor agilidad en la distribución de los fondos públicos que, por ley, corresponden a los partidos.
- Actualización de los montos máximos de gastos y ajuste por inflación.
- Designación obligatoria de responsable político y económico-financiero.
- Publicidad en Internet de los informes previos y finales de campañas.
- Inclusión de las donaciones corporativas actualmente no contempladas.

1. La necesidad de una reforma

El marco regulatorio del financiamiento de las campañas electorales en la ciudad de Buenos Aires fue pionero en Argentina: la ley 268 fue sancionada en 1999, antes que la ley a nivel nacional sancionada en 2002. La vasta experiencia acumulada lleva por sí misma a la necesidad de una reforma normativa: diferentes especialistas en la materia coinciden en que con el paso del tiempo, las regulaciones sobre financiamiento político pierden efectividad en cuanto a su cumplimiento, ya que los actores en general tienden a sortear las restricciones y las prohibiciones que les impone la ley a través de nuevas modalidades. Una de las expresiones más claras de la relativa antigüedad de la ley 268 reside en que los montos máximos que le permite gastar a los partidos y las alianzas en una elección han quedado desactualizados.

Asimismo, los informes producidos por la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA) constituyen valiosos aportes que han destacado sucesivamente la necesidad de una reforma dada por la desactualización o por los vacíos legales de la propia ley 268. En cada una de las elecciones en las que fue aplicada la ley, dicho organismo de control señaló los diversos vacíos legales que impedían controlar eficazmente el modo en que se financian los partidos y alianzas en períodos de elección.

A pesar de que tanto Poder Ciudadano como la AGCBA han indicado en reiteradas ocasiones y en diversas elecciones el generalizado incumplimiento de la ley 268 por parte de los partidos y alianzas, hasta el momento no se han aplicado sanciones para los responsables de tales incumplimientos.

El objetivo general que debe orientar la reforma es el de promover la transparencia y la equidad en el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Asimismo, resulta importante tener en cuenta la normativa vigente a nivel nacional (ley N° 26215) a fin de evitar posibles contradicciones entre ambas leyes que tiendan a obstruir la consecución de tal objetivo.

2. Aspectos a tener en cuenta para la Reforma

2.1. Actividades ordinarias

La ley 268 comprende únicamente el financiamiento de las campañas electorales, por lo cual quedan sin regulación las actividades ordinarias de los partidos políticos. Esta carencia normativa puede traer aparejadas consecuencias nocivas en términos de transparencia: en la rendición de cuentas puede resultar difuso el límite que separa las actividades de campaña y las actividades ordinarias.

Se recomienda que la nueva normativa incluya la regulación tanto de las actividades ordinarias como las actividades de campaña de los partidos políticos.

2.2. Uso de recursos públicos con fines electorales

Se recomienda que la normativa incluya la prohibición – para el período de campaña electoral- de inaugurar obras públicas, lanzamientos o promoción de planes sociales y la realización de actos de gobierno que promuevan la captación del sufragio.

- La prohibición de inaugurar obras públicas no implica frenar las obras que están en proceso o no poner en funcionamiento aquellas que estén o vayan a estar culminadas durante esos meses. Implica la no realización de actos inaugurales porque se considera a éstos posibles captadores de votos ciudadanos.
- Respecto de la limitación en el lanzamiento de planes o promociones sociales, la idea es que aquellos planes sociales a ser distribuidos sean distribuidos 2 (dos) meses antes o días después de la fecha estipulada para la elección, salvo verdaderos casos de necesidad y urgencia. Este mecanismo ha sido utilizado con éxito en México para paliar la compra de votos y el clientelismo.

2.3. Distribución de fondos públicos

Tanto para las elecciones 2005 como 2007 no se han cumplido los plazos indicados por la ley (5 días) para la distribución del aporte público. La AGCBA, en su informe con motivo de las elecciones 2005, señaló que “19 partidos iniciaron el trámite con

posterioridad a la celebración de la elección¹. De todas maneras, la AGCBA también indicó demoras en la entrega de fondos, computando desde el momento en los partidos presentaron toda la información requerida para percibir los fondos². Es necesario entonces generar un diálogo acerca de esta anomalía y establecer en la normativa un régimen que garantice la entrega de fondos en tiempo y forma, generando equidad en la competencia entre los partidos. Asimismo, deben darse las condiciones de rapidez y eficiencia para que los partidos puedan abrir la cuenta bancaria especial que establece la ley.

2.4. Tope de gastos y montos máximos

Tope de gastos: Desde el año 1999 el tope de gastos no ha variado. El problema es que, producto de la inflación, el dinero ya no tiene el mismo valor, es decir, los partidos han visto reducido el poder adquisitivo del dinero que la ley impone como tope máximo de gastos. Esto puede llevar a una política de encubrimiento / ocultamiento de gastos. Al respecto, en la última elección en ciudad de Buenos Aires ningún partido declaró gastos en concepto de encuestas de opinión.

Donaciones: Por iguales motivos, también ha quedado desactualizado el límite máximo de veinte mil (20.000) pesos que fija la normativa para las contribuciones realizadas por personas físicas.

Gastos para la segunda vuelta: Se fijan iguales topes de gastos tanto para la primera como para la segunda vuelta, cuando el período de campaña para la primera vuelta es de sesenta (60) días, y el de la segunda vuelta es de aproximadamente tres semanas.

La normativa debería reactualizar los montos especificados. En cuanto al tope de gastos, podría incluirse un mecanismo de ajuste por inflación. Respecto de las contribuciones privadas, sería conveniente establecer un porcentaje y no números absolutos. Ejemplo: establecer que las personas físicas no pueden aportar más del 0,5 % del total de gastos permitidos.

2.5. Vacíos legales

¹ AGCBA, Informe Final de Auditoría, Gastos de Campaña, folio 17, marzo 2006.

² AGCBA, Informe Final de Auditoría, Gastos de Campaña, folio 22, marzo 2006.

Muchos vacíos legales fueron señalados en reiteradas ocasiones por la AGCBA:

- Necesidad de establecer sanciones para diversos incumplimientos: presentación de informes sin suscripción por contador público; no utilización de la cuenta bancaria especial; no identificación de la imprenta que realice propaganda gráfica.
- Definir el tratamiento que corresponde dar a los préstamos (pautas formales, límites de montos autorizados, plazo de cancelación, etc.);
- Necesidad de establecer la obligatoriedad de llevar una contabilidad especial de las transacciones vinculadas a la campaña electoral.
- Determinar la situación de los partidos que no participaron en la anterior elección a los fines de definir el aporte que les corresponde.

2.6 Terceros informantes

La AGCBA ha advertido sobre las limitaciones que encuentra cuando solicita información a canales de televisión, empresas dedicadas a publicidad estática en estadios de fútbol, radios, y a diversos proveedores. Dicha información es sumamente valiosa porque permite evaluar la veracidad de lo declarado por los partidos y alianzas.

Al respecto, tal vez resulta conveniente introducir en la normativa un artículo similar al contemplado en la ley nacional (N^o 26215):

“Los medios de comunicación y los proveedores en general, de servicios o bienes útiles o muebles en el desarrollo de las campañas electorales de los partidos políticos están sometidos al régimen que esta ley establece, debiendo facilitar los elementos y datos que les sean requeridos, sin que sean aplicables las disposiciones referidas al secreto bancario o fiscal, ni los compromisos de confidencialidad establecidos por ley o contrato”. (Art. 50)

2.7 Responsables políticos y económicos financieros de campaña

La ley 268, a diferencia de la ley 26215, no establece la obligación para los partidos y alianzas de designar responsables políticos y económicos financieros de campaña. Sería recomendable introducir entonces dicha estipulación.

2.8 Publicidad en Internet

Desde la implementación de la ley 268, se han presentado dificultades en el acceso a los informes previos y finales de campaña presentados por los partidos y las alianzas. La ciudadanía solamente puede acceder al informe elaborado por la propia AGCBA que se realiza una vez finalizada la elección. De esta manera, pierde gran parte de su sentido el informe previo, cuyo objetivo primordial es proporcionarle al ciudadano información útil para poder ejercer su voto con responsabilidad.

Por esto se recomienda asegurar la publicidad de los informes previos y finales de campañas de los partidos y alianzas en Internet. Cabe citar el ejemplo de lo que ocurre a nivel nacional, donde a partir de una acordada de la Cámara Nacional Electoral, los 24 juzgados electorales de distrito están obligados a publicar los informes financieros (www.pjn.gov.ar). La obligación de publicación debería incluir también a los partidos y alianzas.

2.9 Publicidad en TV

Sería conveniente prohibir la emisión y publicación de avisos publicitarios en medios televisivos, con el fin de promover la captación de sufragio para candidatos a cargos públicos en la ciudad, antes de los treinta días previos a la fecha fijada para el comicio.

2.10 Donaciones corporativas

La normativa debería permitir las contribuciones corporativas. Ello contribuiría a generar mayor transparencia en el flujo de recursos financieros.

2.11 Publicidad de terceros

Uno de los problemas que afecta la transparencia en la rendición de cuentas de los partidos es la frecuente contratación de publicidad por parte de terceros, muchas veces con desconocimiento por parte de los partidos políticos. Al respecto, la ley 26215 quiso subsanar tal inconveniente introduciendo el siguiente artículo:

“Para la contratación de la publicidad electoral será excluyente la participación de los responsables políticos o responsables económicos de los partidos políticos, confederaciones y alianzas, debiendo refrendar las órdenes respectivas, quedando prohibido a los medios de comunicación, la venta de espacios o segundos de aire, a quienes no ostenten la calidad exigida”. (Art 49)

Sin embargo, especialistas en la materia han señalado que tal artículo resulta inconstitucional. Sin dar una respuesta cerrada sobre este punto, consideramos que por su importancia merece una discusión amplia y profunda, a fin de identificar una solución concreta.

PODER CIUDADANO

La Fundación **Poder Ciudadano** es una organización no gubernamental independiente y sin fines de lucro. Creada en 1989, es el capítulo argentino de Transparencia Internacional.

Su misión es promover la participación ciudadana, la transparencia y el acceso a la información pública para fortalecer las instituciones de la democracia a través de la acción colectiva.

www.poderciudadano.org