



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2018 - Año del Centenario de la Reforma Universitaria

Mensaje

Número:

Referencia: Mensaje - Modificación del Régimen para el Financiamiento de los Partidos Políticos

AL HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN:

Tengo el agrado de dirigirme a Vuestra Honorabilidad con el objeto de someter a su consideración un Proyecto de Ley tendiente a modificar el Régimen para el Financiamiento de los Partidos Políticos.

En las últimas décadas se ha incrementado la cantidad de fondos destinados a la actividad política y muy especialmente a la competencia electoral. Esta situación puede y de hecho suele comprometer aspectos fundamentales de la vida democrática, tales como la transparencia en el origen y destino de los fondos utilizados por los partidos, la equidad en la competencia, la autonomía de los representantes respecto al poder económico, y la posibilidad de que el financiamiento provenga de actividades ilícitas y organizaciones delictivas.

En virtud de ello, se han ido extremando los esfuerzos por regular el financiamiento de la política, incorporándose en los últimos años normas que han producido avances en este terreno, siendo hitos fundamentales la primera Ley de Financiamiento, la Ley N° 25.600, la Ley N° 26.215, y las modificaciones introducidas por la Ley N° 26.571.

Estas leyes han tenido por objetivo lograr mayor transparencia y morigerar las diferencias generadas por la desigual capacidad financiera en la competencia electoral. Cada una de ellas incorporó disposiciones y herramientas que implicaron importantes avances que no pueden dejar de ser reconocidos. Sin embargo, también es evidente que muchos de los instrumentos escogidos se han mostrado poco eficientes, incompletos, o sencillamente equivocados para el logro de los objetivos propuestos. De modo que, año tras año y elección tras elección, la sociedad argentina observa que el financiamiento de la actividad política continúa siendo un ámbito donde prevalece la opacidad y donde muchas situaciones continúan comprometiendo seriamente la equidad en la competencia. Esta situación atenta contra la integridad de los procesos electorales y, en definitiva, afecta la calidad de nuestra democracia.

Es por esto que el PODER EJECUTIVO NACIONAL, consustanciado con el objetivo de avanzar hacia una reforma integral de la actividad política, considera necesario proponer importantes modificaciones a la Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos y un conjunto de reformas a la regulación de las campañas prevista en el CÓDIGO ELECTORAL NACIONAL.

Los objetivos principales del presente Proyecto de Ley son dos: por un lado, se busca dotar al sistema de los instrumentos y herramientas necesarios para garantizar que el origen y destino de los fondos utilizados

por los partidos y sus candidatos sean de conocimiento público. A la vez, se apunta a garantizar condiciones de mayor equidad en la competencia electoral. Su contenido es el resultado del diagnóstico y las propuestas compartidas por los expertos en el tema respecto a los principales déficits del régimen actual, surgidos de la experiencia acumulada y del derecho comparado.

Para ello, en primer lugar, el Proyecto de Ley propone la bancarización de los aportes a los partidos políticos, tanto para su desenvolvimiento institucional como para las campañas electorales. Los informes presentados ante la JUSTICIA NACIONAL ELECTORAL revelan que la inmensa mayoría de los aportes privados a los partidos políticos se realizan en efectivo. Como ha señalado la CÁMARA NACIONAL ELECTORAL, en materia de financiamiento “se destaca con particular relevancia la necesidad de que la ciudadanía tome debido conocimiento del origen y destino del dinero de los partidos políticos.” (cf. Fallo CNE 3010/2002). Es evidente que los aportes en efectivo presentan un obstáculo tan importante como injustificable para el logro de este objetivo. En consecuencia, el Proyecto de Ley prohíbe los aportes en efectivo y establece taxativamente los mecanismos habilitados, para garantizar que el dinero de los aportes sea registrado y su origen fácilmente identificable.

Poder controlar la veracidad de los gastos declarados por los partidos en el marco de una campaña electoral requiere también la introducción de herramientas idóneas. En este sentido, resulta crucial que quienes controlan el financiamiento de la política puedan acceder en forma expeditiva e integral a la información que poseen diferentes organismos de control. Para ello, se plantea la obligación de todos los organismos que sean requeridos por la JUSTICIA NACIONAL ELECTORAL de brindar en forma completa y clara toda la información que sea solicitada por ésta a efectos de determinar el origen y destino de los fondos de los partidos políticos.

Para avanzar en este mismo objetivo, se establece que quienes pretendan proveer servicios de publicidad en vía pública se inscriban en un registro específico, que administrará y controlará la CÁMARA NACIONAL ELECTORAL. De esta manera se busca hacer más sencillo y eficiente el control sobre el destino de los gastos, evitando la presentación de facturas apócrifas y la justificación de gastos no realizados.

Por otra parte, el Proyecto propone la eliminación de la prohibición a las personas jurídicas de realizar aportes de campaña. Precisamente esta prohibición se encuentra entre las medidas introducidas en los últimos años que no han mostrado resultados positivos, en tanto no funcionó como mecanismo para generar mayor equidad. En cambio, existe un amplio consenso respecto a que estos aportes ocurren de todos modos y que la principal consecuencia de esta restricción consistió en un aumento de la opacidad en el financiamiento. Frente a la restricción jurídica, tal como lo advierten los estudios sobre este tema, el dinero de las empresas ha seguido financiando campañas, pero lo ha hecho sin que ese dinero sea registrado, dejando el financiamiento político aún más lejos del escrutinio público (Julia Pomares,, Marcelo Leiras, María Page, Soledad Zárate y Josefina Mignone, “Reforma electoral 2016: Propuestas para fortalecer la equidad y la transparencia de las elecciones”, Documento de Políticas Públicas/Recomendación N°171, Buenos Aires: CIPPEC, agosto 2016; Pág. 10).

Antes que prohibir la posibilidad de contribuir financieramente con una campaña, resulta fundamental que la ciudadanía pueda conocer quiénes son los que aportan a las diferentes fuerzas políticas. La transparencia electoral requiere admitir estos aportes, estableciendo controles eficaces y a la vez topes para que una sola persona, o un pequeño conjunto de personas –humanas o jurídicas–, no pueda constituirse en el patrocinador excluyente de una campaña.

Es por eso que el Proyecto de Ley propone permitir también para las campañas electorales los aportes de personas jurídicas, hasta hoy permitidos sólo para desenvolvimiento institucional, pero manteniendo límites estrictos respecto a los montos que cada persona puede contribuir a una agrupación. Fortalecer la transparencia en este terreno exige contar con una legislación que no pretenda forzar la realidad, sino que, estableciendo parámetros realistas, apunte a que el electorado pueda conocer cómo se financian las campañas e incorporar esa información a su evaluación sobre los partidos y candidatos.

También a partir de la experiencia reciente se propone una reducción del tiempo que los servicios de comunicación audiovisual deben ceder para fines electorales. La distribución de estos espacios entre las agrupaciones políticas a partir de la Ley N° 26.571 tuvo por objeto mejorar la equidad de los procesos electorales y alentar el voto informado de la ciudadanía. Sin embargo, el porcentaje de tiempo establecido por la Ley, del DIEZ POR CIENTO (10%) del total de programación, se mostró excesivo, resultando muchas veces abrumador al punto de generar confusión y hartazgo en gran parte del electorado. Esto terminó por conspirar contra los objetivos de la medida. En lugar de alentar a que los ciudadanos conozcan las diversas propuestas ofrecidas por las agrupaciones políticas, los espacios de publicidad electoral devinieron, para muchos ciudadanos, en motivo de hastío con el proceso electoral. A partir de ello, este proyecto plantea conservar el principio de equidad en la distribución de espacios, pero reduciendo al CINCO POR CIENTO (5%) del total de programación el tiempo destinado a la publicidad electoral. De este modo, la distribución de espacios gana en razonabilidad, propiciando así el logro más efectivo de sus objetivos iniciales.

El Proyecto de Ley fija además criterios para evitar la discrecionalidad en la distribución de los aportes extraordinarios para cubrir gastos no electorales, y excluye de la posibilidad de acceder a éstos a los partidos que estén cumpliendo sanciones con motivo de la violación de normas vinculadas al régimen de financiamiento. De este modo se fortalece la equidad en la distribución de fondos públicos, mientras que se pone fin a la práctica de compensar la pérdida de aportes como resultado de las sanciones con el acceso a estos aportes extraordinarios.

Con el objeto de propiciar la rigurosidad, profesionalidad y veracidad de los informes presentados por los partidos sobre sus aportes y gastos de campaña, se impone a las agrupaciones políticas que compiten en elecciones que designen en carácter de responsables económico-financieros a una autoridad partidaria y a un Contador Público matriculado, previendo para ambos como sanción la inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos y específicamente para el Contador Público la inhabilitación para el ejercicio de su profesión.

La propuesta ofrece, asimismo, una respuesta frente a otro aspecto habitualmente señalado como problemático de nuestro régimen legal en materia de financiamiento, que refiere a la realización de elecciones nacionales y provinciales en forma simultánea, pero con diferentes regímenes de financiamiento, lo cual dificulta el cumplimiento efectivo de la normativa y torna frecuentemente opaco el origen y destino de los fondos que las agrupaciones utilizan para las campañas. Por eso, dentro del marco que permite nuestro régimen federal, se propone incorporar la opción para que cuando las provincias y la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES adhieran al régimen de simultaneidad de elecciones de la Ley N° 15.262, puedan también adherir al régimen de financiamiento previsto por la normativa nacional, así como a la regulación de campañas del CÓDIGO ELECTORAL NACIONAL. Esta adhesión permitiría homogeneizar la normativa vigente y aplicable a lo que en los hechos es una misma campaña electoral, aunque refiera a cargos de diferentes niveles de gobierno. De este modo se clarifica el escenario para todos los actores involucrados, desde los partidos y la justicia hasta la sociedad en general.

El Proyecto de Ley también incorpora una serie de modificaciones en el régimen de campañas electorales, regulado en el CÓDIGO ELECTORAL NACIONAL.

La equidad en materia de campañas electorales es indudablemente un elemento crucial para la calidad democrática. Durante muchos años los argentinos nos acostumbramos a que el aparato del Estado se utilizara masiva y explícitamente para favorecer a las candidaturas del partido al que pertenecen las autoridades del gobierno en ejercicio. Esto incluyó muy especialmente el uso de la publicidad oficial como un instrumento de propaganda, que se acentuaba en los períodos electorales, promoviendo a los líderes y candidatos del partido gobernante y denostando a los opositores. Incluyó también la utilización en forma cotidiana de los presupuestos de las oficinas públicas para promover actividades partidarias y candidatos del oficialismo. En consecuencia, es preciso establecer las condiciones legales que impidan la reiteración de estos comportamientos que avasallan la equidad democrática.

Es por ello que el Proyecto de Ley propone duplicar el plazo de prohibición para la realización de actos de gobierno que pudieran promover la captación del sufragio, extendiéndolo de QUINCE (15) a TREINTA (30) días.

Por otra parte, se establecen severas sanciones para los funcionarios que utilicen los recursos y facultades a su cargo con fines partidarios. En el mismo sentido, se tipifican los actos de clientelismo, estableciendo sanciones para quienes ofrecieren beneficios económicos a cambio de la adhesión electoral. Si bien la normativa vigente hace posible perseguir y sancionar este tipo de prácticas, como ha dicho la propia CÁMARA NACIONAL ELECTORAL, ello “no sufre la necesidad de contar con normas específicas que contemplen consecuencias de carácter sancionatorio para los autores de conductas como las denunciadas en autos.” (en referencia a conductas de clientelismo). A partir de ello la Cámara recomienda “una tipificación más precisa de esta clase de conductas”. (Fallos CNE 3605/2005).

Entre las modificaciones previstas por este Proyecto de Ley tendientes a asegurar que las sanciones por faltas y delitos electorales puedan hacerse efectivas se encuentra la incorporación de un procedimiento específico para la tramitación de las causas por faltas y delitos electorales. La legislación actual carece de un procedimiento propio para la persecución de los ilícitos electorales, tal como lo requiere la materia. En particular la aplicación supletoria del procedimiento previsto en la Ley N° 23.298 y sus modificatorias en el Código Procesal Penal de la Nación para la sanción de las conductas reprimidas por la Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos N° 26.215 y sus modificatorias supone una notable deficiencia procesal. La falta de una legislación certera sobre la materia de procedimientos para las sanciones electorales constituye un obstáculo para la aplicación eficaz de las sanciones previstas, a la vez que genera incertidumbre entre los actores involucrados respecto a la legislación aplicable. Por eso se propone la incorporación en el CÓDIGO ELECTORAL NACIONAL de un procedimiento electoral sancionador, procedimiento que garantiza el respeto por los derechos políticos de los actores involucrados y el debido proceso en toda la causa, mientras a su vez permite dotar de herramientas idóneas y homogéneas a la justicia para sancionar los ilícitos electorales.

Finalmente, el proyecto fortalece al Cuerpo de Auditores de la Justicia Nacional Electoral encargado de auditar los informes de los partidos políticos. El control del financiamiento político es una tarea crecientemente compleja y que requiere de las capacidades y medios adecuados para su efectiva realización. Ello supone la presencia de un Cuerpo de Auditores a la altura de la complejidad y volumen de esta problemática. La integración actual, por tan sólo OCHO (8) miembros, impide que la tarea de controlar el cumplimiento de las normas de financiamiento, tanto en la vida ordinaria como de campaña, pueda cumplirse en tiempo y forma. Por estos motivos el proyecto propone la creación de DIECISIETE (17) nuevos cargos de auditores, estableciendo una integración del cuerpo que incluye un Auditor Coordinador y una cantidad de miembros no inferior a un Auditor Contador para cada distrito electoral.

Las propuestas incluidas en este Proyecto de Ley forman parte del programa de reforma política anunciado por el Gobierno Nacional y complementan las ya presentadas en el proyecto de reforma electoral enviado por el PODER EJECUTIVO NACIONAL al HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN en el mes de junio de 2016 y que tiene actualmente media sanción por parte de la HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS.

El PODER EJECUTIVO NACIONAL envía este Proyecto de Ley con la convicción de que el conjunto de reformas propuestas fortalecerá decisivamente la integridad y la transparencia de la actividad política en nuestro país, contribuyendo así a la construcción conjunta de una democracia más sólida y de mayor calidad.

En virtud de los fundamentos expuestos precedentemente, se solicita a Vuestra Honorabilidad la pronta sanción del presente proyecto de ley.

Dios guarde a Vuestra Honorabilidad.

