

Equidad hacia el interior de los partidos, una asignatura pendiente

Alejandra LÁZZARO
Facultad de Derecho
Universidad de Buenos Aires
Argentina
alejandra.lazzaro@hotmail.com

Todo proceso de reforma política debe realizarse a partir de una evaluación global del sistema político, social y hasta económico del país donde se va a implementar.

Y en materia de financiamiento de los partidos políticos se complementa con la necesidad de garantizar la igualdad entre los competidores y transparentar los recursos.

Dentro de esas directrices se requiere definir qué sistema de financiamiento se va a adoptar público, privado o mixto, qué método de control y fiscalización se implementará, si dichos sistemas garantizan la democracia interna de las agrupaciones y los derechos de las minorías, el método de selección de los candidatos y hasta los distintos sistemas de emisión del voto, entre muchos otros.

Ello demuestra que los diferentes aspectos del sistema político tienen una vinculación con el dinero y cuando de recursos públicos se trata la cuestión se vuelve sensible.

En la República Argentina el financiamiento de los partidos ha sido motivo de preocupación de larga data y prueba de ello son las innumerables propuestas y proyectos legislativos que se presentaron a debate desde el año 1925 en adelante.

Si tomamos como punto de partida el año 1983 en que se recuperó la democracia, observamos que en esta materia no había una ley específica ni normas muy detalladas que la regulara, sino apenas unas reglas contables dentro de la ley de partidos políticos.

A partir del año 1994 cuando los partidos adquieren jerarquía constitucional al ser incorporados en el artículo 38º como instituciones fundamentales del sistema democrático, dispone también que el Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes imponiéndoles, como contrapartida, la obligación de dar a publicidad el origen y destino de sus fondos y patrimonio.

Este importante avance sin embargo no se reflejó de inmediato en una norma específica. Fue recién en el año 2001, con motivo de la crisis institucional desatada en el país y en parte como respuesta a los pedidos de la ciudadanía de mayor transparencia y mejora en el sistema de la representación, cuando se sancionó una ley de financiamiento partidario que llevó el número 25.600 y que reguló un sistema de control específico.

Desde sus primeros artículos se establecía que el patrimonio del partido estaba integrado con los bienes y recursos que autorizaba la ley y su carta orgánica; la exigencia de que los partidos abrieran cuentas especiales en bancos oficiales y que se registraran ante el Juzgado Federal con competencia Electoral de cada distrito; y hasta se crearon las figuras de los responsables económicos financiero y de campaña.

Cabe destacar que en el año 2002¹ la Cámara Nacional Electoral, como órgano máximo de decisión en los asuntos electorales, aplicó e interpretó por primera vez la nueva legislación sentando principios rectores que contribuyeron en forma sustancial al mejoramiento del sistema.

Resaltó la importancia y la necesidad de asegurar la vigencia efectiva del principio republicano de dar a publicidad los actos de gobierno, tal como quedó plasmado en la Constitución Nacional al establecer la obligación de los partidos de rendir cuentas a la Nación.

En el caso, se exigió que el partido en cuestión presentara el balance correspondiente a la campaña electoral de los comicios de octubre de 1999, toda vez que la agrupación había recibido un monto de dinero para solventarla y el hecho de que hubiera integrado una alianza no la eximía del cumplimiento de esa obligación.

El Tribunal, asimismo, destacó que el origen del control patrimonial partidario -tanto limitando los gastos como restringiendo los aportes- plantea la necesidad de encontrar formas de fiscalización eficaces no sólo para verificar y controlar aspectos meramente contables sino para garantizar una mayor transparencia en la asignación y utilización de los fondos.

En ese sentido interpretó que el referido principio republicano de dar publicidad de los actos de gobierno, no es otra cosa que posibilitar que la ciudadanía tome debido conocimiento del origen y destino de los fondos partidarios, y la necesidad de controlar el posible ejercicio de prácticas ilícitas de recaudación y contribución que puedan utilizar los partidos a través de vías que la ley vigente, "por su imperfección", no alcanza a conjurar, alertando sobre el "peligro que representa el dinero como fuente de influencias en beneficio de intereses particulares por encima del bienestar general".

Así, sostiene que "conocer quienes contribuyen al sostenimiento económico de cada partido [permite] detectar [...] con qué sectores éstos -y sus candidatos- se hallan materialmente identificados".

El alcance del término "publicidad de las cuentas partidarias" no se agota en dar noticias de ellas, sino el de ser sometidas a un estricto y efectivo control. Es deber de los partidos - como expresión primaria de la vida democrática- respetar y hacer respetar este principio. Transparentar el funcionamiento de las agrupaciones políticas puede resultar la opción más efectiva a la hora de recrear la confianza entre los ciudadanos y sus partidos. Si la ciudadanía contribuye al sostenimiento de los mismos, porqué no han de tener la posibilidad de conocer el destino de esos fondos.

¹ Fallo 3010/xxx en "Incidente de apelación en autos caratulados: Incidente de control patrimonial Partido Nacionalista Constitucional – Orden Nacional".

De ese modo, la norma y su interpretación lograron una bisagra en la historia del financiamiento partidario.

En enero de 2007 se sancionó un nuevo régimen de financiamiento a través de la ley 26.215 que mejoró el sistema anterior al incorporar nuevas y mejores herramientas de control.

Uno de los principales objetivos de la norma se centró en promover la equidad en la contienda. Para ello previó un sistema de asignación y control de fondos por parte del Estado, de manera de garantizar a todas las agrupaciones iguales posibilidades en la competencia, así como promover mayor transparencia en el manejo de dichos fondos, ya sean públicos o privados.

En esa línea estableció también aportes para la impresión de las boletas electorales, que si bien el régimen anterior ya los había previsto asimilando la jurisprudencia, determinó que el Estado otorgara a los partidos o alianzas que oficializaren candidaturas los recursos económicos que les permitieran imprimir el equivalente a una (1) boleta por elector registrado en cada distrito (cf. artículo 35° ley 26.215).

La importancia de las boletas ya había sido destacada por la Cámara Nacional Electoral en tanto expresó que “la boleta de sufragio ‘hace parte de la documentación electoral’, pues constituye el ‘elemento físico o instrumento [...] con el cual se ejerce el voto’. En tanto contiene la expresión de la decisión del elector, ‘equivale al voto mismo’ (cf. Diccionario Electoral, I.I.D.H., 2000, T. I, p. 102) [...] [D]e allí surge la responsabilidad del Estado de velar por la efectiva disponibilidad de las boletas correspondientes a todas las agrupaciones políticas que hayan postulado candidatos pues, en tanto constituye el elemento mediante el cual se exterioriza la voluntad del elector, resulta indispensable para el ejercicio del sufragio activo (cf. Fallo CNE 3103/03). La boleta no es -se ha dicho- un instrumento al servicio del partido, es la posibilidad física para que se exprese el ciudadano [...] [y] la función rectora que el Estado Nacional ejerce en este campo y la labor que le compete al Ministerio del Interior -autoridad designada por la ley número 25.600 para efectuar la adjudicación de los aportes allí previstos- le impone articular y coordinar los medios para llevar a cabo la misión legalmente asignada y, al Poder Judicial, velar por su cumplimiento (cf. arg. Fallos 323:3229 y 324:3582” (Fallo 3268/03).

Durante el debate parlamentario incluso un diputado por el distrito de Buenos Aires, el mayor en términos de cantidad de electores del país, sostuvo que, aunque pudiera parecer ésta una cuestión menor, “... no lo [era] para los partidos más pequeños o de más reciente creación y para los que se ha[bían] auto impuesto condiciones -más allá de lo que imponen la norma- para financiar sus campañas. De esta forma, en la participación en los comicios para muchos partidos políticos resulta vital la posibilidad de contar con boletas”. Continúa diciendo que “esto se vincula con la vigencia y la vida de los partidos políticos, en el marco de un debate armónico y con un umbral de oportunidades garantizado por la posibilidad de que todos puedan participar” (Adrián Pérez H.C.D.: Reunión N° 51. Sesión Ordinaria N° 1 de prórroga, celebrada el 13/12/2006).

Quedaba así garantizado para todos los partidos políticos tener su boleta al momento de realizarse la elección.

Finalmente, el 2 de diciembre de 2009, en el marco de un proceso de reforma política, se sancionó una nueva ley, la 26.571 denominada de la “Democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral”, que modificó de manera ostensible el régimen de financiamiento partidario. Esta también introdujo reformas a la ley de partidos políticos N° 23.298 estableciendo un sistema de elecciones internas, abiertas, simultáneas y obligatorias -PASO- para seleccionar a todos los candidatos a cargos electivos nacionales.

En el mensaje de elevación del proyecto del Poder Ejecutivo Nacional al Congreso se destacaba como eje central el de “regular de manera equitativa y democrática el desenvolvimiento del sistema de representación” a fin de dar un salto cualitativo en la calidad del sistema político y la democracia en general.

Señalaba que “[e]l espíritu representativo de nuestro sistema de gobierno establecido por la Constitución de 1853 y mantenido por todas las reformas constitucionales realizadas desde entonces, tiene como sustento a los partidos políticos, que desde la reforma constitucional de 1994 han sido consagrados como ‘instituciones fundamentales del sistema democrático’, es decir, personas jurídicas necesarias para el funcionamiento de nuestro sistema de gobierno.”

Nuevamente la equidad era el fin perseguido, pero ahora ampliándola hacia dentro de las agrupaciones en el convencimiento de que “[p]rofundizar la democracia en el interior de los partidos es un requisito para su propia consolidación. Estas organizaciones siempre corren el riesgo de generar y perpetuar cúpulas poco representativas de sus bases, por lo que la renovación en el seno de los partidos y en la selección de los candidatos debe ser una tarea activamente buscada por toda la sociedad y por la legislación electoral y partidaria”.

Reseñaba la existencia de 685 partidos políticos, de los cuales 33 eran de orden nacional y que “[esa] fragmentación [...] no surge de las demandas de la sociedad”.

Refirió que conforme la experiencia de las elecciones nacionales del año 2003 se observó que se habían presentado “18 fórmulas presidenciales, 13 de las cuales no lograron obtener al menos el 3% de los sufragios válidamente emitidos. Durante los comicios del año 2007 la situación no distó mucho de la anterior: de 14 fórmulas que competían solo 5 lograron superar dicho *quantum*”.

Continuaba diciendo que “una regulación más específica contribuiría a la existencia de partidos con mayor y mejor representación y, en consecuencia, se tenderá a favorecer listas de candidatos con mayor grado de legitimidad. Esto, en definitiva, redundará en partidos que tiendan a agrupar a la mayor cantidad de ciudadanos atrás de una idea, de un modelo de sociedad, de un modelo de país y llevarlos a esa construcción”. Y que “[l]a revalorización de los partidos políticos debe ir acompañada de un sistema que regule la forma en que éstos elijan quiénes serán sus candidatos para competir por los cargos públicos electivos nacionales, como primera fase en el proceso general de elecciones. En consecuencia, la existencia de elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias partidarias se configura como elemento legitimante del sistema representativo de gobierno.

Y es justamente la condición de obligatoriedad de las mismas lo que implica por una parte que el electorado se involucre y, por otra, imprime de mayor representatividad y legitimidad a los precandidatos electos por cada agrupación política”.

Así la ley N°26.571 incluyó dentro de las contribuciones del Estado la de financiar no sólo el desenvolvimiento institucional de los partidos y las actividades de las campañas de las elecciones generales y de las PASO sino también de las boletas para la preselección de los candidatos.

En relación a las PASO dispone que “[l]a Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior otorgará a cada agrupación política los recursos que le permitan imprimir el equivalente a una (1) boleta por elector. Ambos aportes serán distribuidos a las agrupaciones partidarias de conformidad con lo establecido en la ley de financiamiento de los partidos políticos. A su vez, serán distribuidos por la agrupación política entre las listas de precandidatos oficializados en partes iguales” (artículo 32 segundo párrafo).

Por su parte, desde la jurisprudencia se afirmaba que era el Estado quien tenía la responsabilidad de velar por la efectiva disponibilidad de las boletas electorales de todas las agrupaciones políticas que hubieran postulado candidatos pues, siendo que a través de las ellas se exterioriza la voluntad del elector, haciendo una aplicación analógica, sentó el precedente de que el aporte público previsto para la impresión de las boletas en las elecciones primarias era el equivalente a una boleta por elector para cada una de las listas que oficializaran precandidatos (cf. CNE Fallo 5080/2013).

Este criterio fue confirmado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, al manifestar que “la boleta electoral exterioriza la voluntad del elector y resulta en consecuencia indispensable para ejercer el derecho al sufragio en el marco de un proceso eleccionario que establece a las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias como la ‘primera contienda electoral integrante de todo un proceso que culminará con el acto eleccionario general’...” (cf. Fallos 338:628).

Es importante reseñar que un voto en disidencia sostuvo que la interpretación de la mayoría de que la ley fijaba que el aporte para la impresión de las boletas se extendía para cada lista que oficializara precandidatos, no sólo podría tener por efecto una propagación ad infinitum de las listas partidarias y provocar una creciente expansión de los gastos públicos, sino también producir la pulverización de la finalidad proclamada en el mensaje de elevación de la norma, como era la de evitar la atomización de la representación.

Dos años después en los autos “Alianza UNEN – CF- s/promueven acción de amparo c/E.N. - Ministerio del Interior y Transporte”. se mantuvo el criterio jurisprudencial reseñado, en el sentido que la norma del artículo 32habilitaba a las agrupaciones políticas a percibir el importe correspondiente a una boleta por elector para cada lista de precandidatos que oficializaren en las elecciones primarias, en concordancia con los propósitos perseguidos por el legislador al incorporar las primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO), a fin de fortalecer y profundizar la participación ciudadana en la selección de los candidatos de cada agrupación política para las elecciones generales- y “asegurar la democracia interna de los partidos políticos”.

Allí se agregó que asegurar un mínimo de boletas, por cada elector, para cada lista interna de cada agrupación política, constituía un requisito sustancial para garantizar el derecho de participación política “bajo las actuales reglas de juego” (Expte. N° 5327/2015/CA1, del 4 de agosto de 2015).

A partir del año 2017 se produjo un cambio en la jurisprudencia en relación al segundo párrafo del artículo 32°, al interpretar la Cámara Nacional Electoral que la realidad fáctica se había modificado con motivo de la existencia de nuevos hechos, en particular, el “incremento exponencial de la cantidad de listas de precandidatos oficializadas [...]; la eventualidad de que se configure un abuso del derecho [...]; la imposibilidad de previsión presupuestaria y las exigencias de un manejo responsable de los recursos públicos...”.

De esa manera entendió que para la impresión de las boletas de votación de las agrupaciones políticas con más de una lista de precandidatos por categoría debía aplicarse al mecanismo legal de reparto, por analogía, el sistema general de distribución del financiamiento público a los partidos, confederaciones y alianzas.

Combinaba un criterio de reparto igualitario a todas las agrupaciones, complementado por una pauta de representatividad, reparto proporcional, fundado en los votos obtenidos por las agrupaciones en elecciones anteriores, y que dicho aporte fuera dividido, por la agrupación, en partes iguales entre sus listas internas.

El cambio de precedente fundamentalmente lo centro en la cantidad de listas de precandidatos oficializadas en los comicios de 2013 y 2017 que habían aumentado ostensiblemente.

Sólo a modo de ejemplo cabe señalar que, en las elecciones del año 2015, en el distrito de Santa Fe, se registraron 14 listas de precandidatos a diputados nacionales -entre todas las agrupaciones-, mientras que en las correspondientes al año 2017 el número ascendió a 57. Por lo que el aumento superó el 400%.

De la situación aquí descrita se concluye que no siempre los fines buscados o al menos declamados en las reformas políticas logran un correlato lineal en la realidad.

Asegurar el derecho de participación de todos dentro de las estructuras partidarias como forma de mejorar la representación política es un fin deseable ya que la política necesita de partidos sólidos y modernos para desarrollarse en plenitud y proveer los recursos económicos y financieros contribuye también a su fortalecimiento.

No obstante, no podemos ignorar que la relación entre el dinero y la política es, sin embargo, muy compleja y si los recursos son públicos -al provenir de las contribuciones que realiza la sociedad civil- su distribución es de suma sensibilidad. Si los recursos son privados la posibilidad de que se desconozca el verdadero origen de sus fondos puede dar lugar a prácticas ilícitas de recaudación, lo que genera gran desconfianza en la ciudadanía.

Por lo que distribuir los recursos económicos de las campañas internas o en el caso de Argentina de las PASO entre las diferentes listas que presenten precandidatos, parece razonable como forma de asegurar y fomentar la participación de todos de manera

equitativa. No obstante, a la hora de definir las herramientas o los medios para alcanzarlo debe sopesarse el contexto en que las normas serán aplicadas a fin de evitar abusos o provocar distorsiones del sistema.

Que no sea que bajo el velo de la equidad y la democratización interna se escondan realmente inequidades que terminen atomizando aún más el sistema de partidos.

Por ello, si bien Argentina ha avanzado en materia de financiamiento de las agrupaciones y el debido control, quedan aún por definirse distintos aspectos del sistema de financiamiento en el marco de una revisión integral del régimen electoral y de partidos de manera de lograr una normativa coherente, ágil, eficaz y auténtica evitando contradicciones y/o lagunas difíciles de sortear.

Cualquier mejora u obstáculo que se encuentre en este camino no se resuelve o simplifica sólo por la vigencia de una buena o aun la mejor ley, si ello fuera posible, toda vez que la democracia y su vigencia depende fundamentalmente de comportamientos democráticos lo que implica que quienes intervengan asuman dicho compromiso.

De lo contrario siempre habrá zonas a las que no se podrá llegar.