

## APUNTES ACERCA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Dra. Miriam Mabel Ivanega

### I. DE LA POLÍTICA

El término política tiene su origen etimológico en las palabras griegas *polis*, *politeia*, *política* y *politiké*. Con el término *polis* se designaba a la ciudad-Estado griega, es decir, a la organización del grupo humano de mayor radio –que incluía a las familias, las *gens*, los *demos*, etc.– y cuya autoridad era la más alta. Su finalidad era la subsistencia del Estado y su objetivo era el bien común, del que participaban todos los ciudadanos.

Por ello, la política comprendía todo aquello que podía referirse a la *polis* o al Estado. Este sentido etimológico se fue desdibujando a través del tiempo debido a los cambios operados en las relaciones del poder, a las formas en que fueron presentándose los sistemas estatales y a las diversas actividades que ejercían las personas y grupos que pretendían acceder o sostenerse en el gobierno.

A través de la historia fue identificada con la Educación, la Ciencia y la Economía. A partir de Platón, con su concepción que vinculaba la política, el gobierno y la educación, y para quien saber y poder, educar y hacer política eran realidades coincidentes, se sucedieron una serie de escuelas y doctrinas, desde Hume en el Siglo XVIII, hasta Marx y Engels, como máximos exponentes del determinismo y de una concepción que subsumía a la política en un esquema científico, y Smith, con un criterio que la despojaban de toda consistencia e identidad propia, siendo este el mayor error de los economicistas y materialistas.

Las complejas y tortuosas vicisitudes de la idea política, como sostiene Sartori, "van más allá de la palabra política, en todas las épocas y en mil aspectos...la política no se configura en su especificidad y autonomía hasta Maquiavelo". Es con él que pasa a diferenciarse de la moral y la religión<sup>1</sup>.

Lo cierto es que, también en este caso, resulta difícil encontrar un único significado. Es un vocablo que tiene la peculiaridad de significar el objeto de un conocimiento y el conocimiento mismo, por lo que hay política objeto y política conocimiento sistemático de ese objeto. Ese objeto es "la inquietante realidad de la conducta humana o praxis"<sup>2</sup>.

Su noción comprende entonces algunas particularidades:

- a. Es una actividad humana; desde Aristóteles en adelante, al definir al hombre como un animal político<sup>3</sup>;
- b. Esa actividad, en lo que aquí interesa, se desarrolla en el ámbito de lo público, pero no todo lo público es político, aunque pueda ser politizable;
- c. Implica como acción una actividad social polémica para llegar a un acuerdo de decisión unitaria<sup>4</sup>;

<sup>1</sup> Sartori Giovanni, La política, Fondo de Cultura Económica, 7ma. reimpression, México, 2013, p. 207/208.

<sup>2</sup> Juan Francisco Linares., Política y comunidad, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1960.

<sup>3</sup> Sartori recuerda que si bien para Aristóteles el hombre era un *zoon politikon*, se suele omitir que lo hacía para definir al hombre y no a la política. Sólo porque el hombre vive en la *polis*, y porque la *polis* vive en él, el hombre se realiza completamente como tal. Al decir "animal político", Aristóteles expresaba, pues, la concepción griega de la vida". Sartori Giovanni, La política, cit, p. 203

- d. Se proyecta como una actividad que crea, desenvuelve y ejerce poder en comunidad;
- e. Su noción es compleja y heterogénea; supone pluralidad de grupos sociales, de instituciones, de actividades e ideas, y por eso una pretendida unidad no se condice con esa realidad;
- f. Tiene una doble dimensión temporal pues está proyectada hacia el futuro como proyecto, y reposa al mismo tiempo en el pasado<sup>5</sup>;
- g. Finalmente, por su naturaleza y contenido el objetivo de la política como acción no puede apartarse de la realización del bien común. Este es la base, la justificación ética de toda actividad que se precie de política.

En resumen, se han distinguido tres concepciones de la política<sup>6</sup>:

1. *Arquitectónica*: acción o conducta desplegada por el gobierno que consiste en organizar, fundar y dirigir. Esta faz de la política justifica fácticamente a todo sistema político, con independencia del fundamento ético que puede corresponder a cada sistema político en particular. En este enfoque, gobierno es sinónimo de conducción política, la cual se ejerce mediante la administración, la legislación y la jurisdicción.

Las políticas, a su vez, pueden ser obligatorias y no obligatorias, ya sea porque son impuestas como deber por el ordenamiento jurídico o, por el contrario, son dejadas como autónomas o de libre elección dentro de cierto marco jurídico.

2. *Agonal o de lucha*: acción o conducta de lucha por el poder. Esta política se reduce a la confrontación que se produce entre quienes ocupan los cargos y los que aspiran a ocuparlos: existe oposición entre la resistencia y la conquista. En esta categoría se ubican los partidos políticos.

3. *Plenaria*: es la unión de las dos anteriores. Esta ha sido definida como “conducta humana de cooperación integradora, en la organización, dirección y ejecución de una empresa comunitaria total”<sup>7</sup>.

Las políticas arquitectónica y agonal no se dan en un estado puro, ya que ni la primera es exclusiva de los gobernantes ni la segunda de los súbditos. Si se diera la faz arquitectónica, la política se podría estancar y fosilizarse ante la ausencia de discrepancias. A su vez, si sólo se presentara el ángulo agonal, no sería factible construir, consolidar y conservar el agregado humano y por lo tanto el logro de fines la política.

Identificando a la política como “el arte de lo posible” (en términos aristotélicos), es necesario remarcar un aspecto esencial de su contenido, y que calificamos de prioritario en la relación que la une con la organización de la Administración Pública: la política siempre implica la resolución de problemas, elegir entre alternativas, tomar decisiones, decidir sobre el contenido de las normas de acción y de los valores que deben ser fomentados a fin de satisfacer necesidades humanas<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> Luis Sánchez Agesta. Principios de la teoría política, Madrid, Editorial Nacional, 1970, p. 76.

<sup>5</sup> Ib, 97.

<sup>6</sup> Juan Francisco Linares, Política y comunidad, cit., p. 78.

<sup>7</sup>Ib.

<sup>8</sup> Marshall E. Dimock. y Gladys O. Dimock. Administración pública, México, Uteha, 1967.

Política, entonces, "es tener una idea clara de lo que se debe hacer desde el Estado en una nación"<sup>9</sup>.

Conforme lo indica Ortega y Gasset señala que la política es una actividad tan compleja, contiene dentro de sí tantas operaciones parciales, todas necesarias, que resulta muy difícil definir las sin dejar fuera a un ingrediente importante. Por la misma razón, la política, en el sentido perfecto del vocablo no existe casi nunca<sup>10</sup>.

A su vez, la identificación con el gobierno y su actividad, los grupos de poder y las cuestiones no justiciables o políticas dan un amplio marco que, de todas maneras, impide marcar sus límites.

## II. PARTIDOS POLÍTICOS

Constituyen verdaderos intermediarios entre el elector y el elegido, con características y mecánica de decisiones propias.

El poder que ejercen en la estructura de los órganos constitucionales, se ve reflejada por ejemplo en la llamada disciplina del partido que suele superponerse, en términos de Diego Valadés, a la lealtad debida al elector, condicionando el ejercicio de las funciones de control en términos que pueden incluso llegar a tener una dudosa validez ética<sup>11</sup>.

En ese sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina (CSJN), consideró que: "Una vez celebradas las elecciones, la actitud posterior del partido político que nominó al candidato carece de total relevancia para decidir la cuestión, pues el electo no representa al partido sino al pueblo cuyo voto lo consagró"<sup>12</sup>.

Por otra parte, los partidos políticos desarrollan la conciencia política de los electores y exponen con mayor transparencia las alternativas políticas, objetivos y medios. Caso contrario, los ciudadanos no podrían conocer con precisión el perfil ideológico que distingue a los diversos postulantes. A través de la prédica de sus propósitos, las plataformas electorales, el estatuto de la regulación interna, la definición de objetivos y la demostración de su idoneidad para alcanzarlos, y la concordancia entre palabras y hechos, el partido políticos ofrece pautas orientadoras para los electores, que pueden comprobarse por los antecedentes que tiene en los distintos aspectos de la vida pública, en su actividad política y en la labor administrativa<sup>13</sup>.

Forman parte de la estructura política real, por eso la vida política de la sociedad contemporánea no pueda concebirse sin los partidos, como fuerzas que materializan la acción política. Su reconocimiento jurídico deriva de la estructura de poder del Estado moderno, en conexión con el principio de la igualdad política, la conquista del sufragio universal, los cambios internos y externos de la representación política y su función de instrumentos de gobierno<sup>14</sup>.

---

<sup>9</sup> Ortega y Gasset José, *Mirabeau o El político*, en *Obras de José Ortega y Gasset*, Madrid, Espasa-Calpe, 1932, 1056.

<sup>10</sup> *Ib.*, 1054.

<sup>11</sup> Valadés Diego, *El control del Poder*, Editorial Porrúa-UNAM, 3ra. Edición, México, 2006, p. 62/64.

<sup>12</sup> CSJN Fallos 326:4468

<sup>13</sup> CSJN Fallos 310:819 (Voto del Dr. Enrique Santiago Petracchi).

<sup>14</sup> CSJN Fallos 310:819.

Bajo esa línea de interpretación, el funcionamiento regular de un partido político interesa al orden público, dado que constituye un instrumento básico del sistema democrático que hoy nos rige<sup>15</sup>.

En consecuencia la exclusividad del nombre de un partido político, torna inconveniente que, dentro del marco de protección absoluta, pueda quedar integrada una ideología o concepción filosófica política, pues ello no coadyuva a proteger lo que es inmanente a la propia concepción filosófica y política del sistema republicano y democrático: el pluralismo<sup>16</sup>.

Sin perjuicio de esos enfoques, los partidos sólo pueden tener como propósito constituir una organización que luche contra otras análogas por la conquista del poder. “Esencialmente, los partidos son instrumentos sociales para institucionalizar la lucha política”<sup>17</sup>.

En la República Argentina, el sistema de partidos políticos suele tener una directa influencia de la regulación del ejercicio de los derechos políticos<sup>18</sup>.

La Constitución desde su reforma de 1994, reconoce expresamente (artículo 38) a los partidos fijando regula los aspectos centrales de su organización y funcionamiento: *Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático. Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, la que garantiza su organización y funcionamiento democráticos, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas. El Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes. Los partidos políticos deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio.*

Sin embargo no es la única disposición constitucional, ya que encuentran sustento en los artículos 1o. (régimen representativo y republicano), 14 (derecho de asociación), 22 (régimen representativo), 33 (derechos no enumerados, soberanía popular y régimen republicano), 37 (sufragio y derechos políticos), 54 (sistema de elección de los senadores nacionales), 75, inciso 22 (Tratados de Derechos Humanos con jerarquía constitucional- en especial artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de Naciones Unidas; de los artículos 15, 16.1 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), 77 (mayorías agravadas para los proyectos de ley que modifiquen el régimen electoral y de los partidos políticos), 85 (la Presidencia de la Auditoría General de la Nación, corresponde al partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso), 99, inciso 3, (el Poder Ejecutivo tiene vedado dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, entre otras, en materia electoral y de partidos políticos).

La Ley 23.298, Ley Orgánica de los Partidos Políticos, establece, entre otras cuestiones, las siguientes:

- el derecho de asociación política para agruparse en partidos políticos democráticos.

---

<sup>15</sup> CSJN Fallos 316:1673 (Disidencia del Dr. Enrique Santiago Petracchi).

<sup>16</sup> CSJN Fallos 311: 2662

<sup>17</sup> Ib, 63

<sup>18</sup> Hernández Antonio María y Belisle José Manuel (h.) Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en Argentina en regulación Jurídica de los Partidos Políticos en América Latina, 2da. reimpresión, México, 2008, p. 197 y ss.

- el derecho de las agrupaciones a su constitución, organización, gobierno propio y libre funcionamiento como partido político, así como también el derecho de obtener la personalidad jurídico-política para actuar en uno, varios o todos los distritos electorales, o como confederación de partidos, de acuerdo con las disposiciones y requisitos que establece esta ley.

- Los partidos son instrumentos necesarios para la formulación y realización de la política nacional. Les incumbe, en forma exclusiva, la nominación de candidatos para cargos públicos electivos.

-Las candidaturas de electores no afiliados podrán ser presentadas por los partidos siempre que tal posibilidad esté admitida en sus cartas orgánicas.

A su vez, la existencia de los partidos requiere las siguientes condiciones sustanciales:

a) Grupo de electores, unidos por un vínculo político permanente;

b) Organización estable y funcionamiento reglados por la carta orgánica, de conformidad con el método democrático interno, mediante elecciones periódicas de autoridades y organismos partidarios, en la forma que establezca cada partido, respetando el porcentaje mínimo por sexo conforme a la ley aplicable;

c) Reconocimiento judicial de su personería jurídico-política como partido.

La ley también regula las condiciones y procedimiento para que adquirir la personalidad jurídica, conservarla, caducidad y extinción, funcionamiento de los partidos, elecciones partidarias internas, procedimiento ante la justicia electoral.

### III. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La Constitución Nacional sólo reconoce a los partidos políticos como “instituciones”, diferenciándose su calidad de asociaciones civiles, de la personería jurídico-política para presentar candidatos e intervenir en elecciones.

La CSJN ha entendido que constituyen organizaciones de derecho público no estatal<sup>19</sup>.

La noción y el concepto de persona pública estatal, y su diferencia con las personas públicas no estatales, aparece en 1945 en la obra del jurista uruguayo Sayagués Laso, doctrina que fue particularmente estudiada por los autores argentinos<sup>20</sup>.

Si bien la doctrina clásica partía del concepto de que las personas públicas pertenecían al Estado, creadas por y para el Estado (lo cual llevaba a la coincidencia de los conceptos de persona pública y entidad estatal), el concepto tradicional ya no podía ser exacto porque la realidad mostraba entidades no estatales reguladas indudablemente por el derecho público.

---

<sup>19</sup> CJN Fallos 310:819.

<sup>20</sup> Ver Sacristán Estela, Las personas no estatales como instrumento de gobierno, Jornadas “La Persona Humana y la Administración Pública. Gobierno, Gobernabilidad y Gobernanza” Panel “Gobierno y gobernabilidad”, AADA – San Juan, 9, 10 y 11 de noviembre de 2011. Sacristán nos recuerda que esta categoría fue propiciada por Sayagués Laso en su “Criterio de distinción entre las personas jurídicas públicas y privadas”, publicado en Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales del Litoral, 1945, t. 44, ps. 5/42.

En el derecho argentino, la doctrina no es uniforme, encontrándose opositores a esta clasificación (Barra, Canossa, Hutchinson) y defensores de su existencia (Linares, Marienhoff, Cassagne, Comadira, Gordillo, Bianchi).

Por nuestra parte, nos inclinamos por el último enfoque, aun cuando hemos criticado la configuración de este tipo de entes cuando sus competencias y relaciones con la Administración, son propias de otra categoría de persona jurídica (por ejemplo descentralizada), modalidad que hace presumir que la creación como no estatal se concreta con el objetivo de evadir los efectos de los vínculos interadministrativos, así como determinados controles administrativos y financieros.

Dentro de la doctrina que niega esta clasificación, Rodolfo Barra considera que no existen otras personas públicas que las estatales (con excepción de la Iglesia Católica). En ese sentido, el autor opina que la naturaleza jurídica pública es dada al ente, por la posición que ocupa en la relación jurídica regida por la virtud de la justicia distributiva. De esta forma, suponer lo contrario, *“importa introducir a los particulares (no estatales) en el ámbito de realización del bien común, alterando la unidad y monopolio del poder político, que le corresponde al Estado como su causa formal y violando el orden de distribución de competencias impuesto por el principio de subsidiariedad...”*<sup>21</sup>

Siguiendo una posición similar se ubica Hutchinson, al entender que resulta innecesario la existencia de una tipología jurídica de entes públicos no estatales, paraestatales o cuerpos intermedios. De esta forma, solo hay que buscar los criterios distintivos para determinar cuándo un ente es estatal o no, ya que al ser estatal será consiguientemente público, caso contrario será privado (con la salvedad de la Iglesia Católica)<sup>22</sup>.

Quienes, por el contrario, aceptan la existencia de las personas públicas no estatales, las diferencian de las personas estatales a partir de distintos enfoques, tales como la satisfacción de los fines específicos del Estado, el capital estatal y el encuadramiento del ente en la Administración Pública.

Para Linares interesa fijar un criterio de distinción no solo porque la ley no siempre es clara y expresa, sino además, porque de la posición que se adopte dependerá que el Estado pueda o no controlarlas administrativamente<sup>23</sup>.

El maestro Marienhoff<sup>24</sup>, entiende que serán *personas públicas estatales* aquellas en las que concurren conjunta o separadamente determinados elementos: 1) la potestad de imperio ejercida en nombre propio para el cumplimiento total de la actividad, 2) creación directa del ente por el Estado, 3) obligación del ente, para con el Estado, de cumplir sus fines propios, 4) tutela o control del Estado sobre el ente, a efectos de asegurar que éste cumpla con sus fines, 5) satisfacer fines específicos del Estado y no fines comerciales o industriales.

En ese sentido, expresa que los fines de los entes públicos estatales *“...son siempre fines esenciales y específicos del Estado...”*, en cambio los fines de los

---

<sup>21</sup> Barra Rodolfo, Principios de Derecho Administrativa, Edit. Depalma- Buenos Aires, 1980, p. 185 y ss..

<sup>22</sup> Hutchinson Tomás, Las corporaciones profesionales, F.D.A., Buenos Aires, 1982.

<sup>23</sup> Linares, Juan Francisco, Derecho Administrativo, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1986, p. 214 y ss

<sup>24</sup> Marienhoff, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, Abeledo Perrot, Quinta Edición Actualizada, Impresión 1995, t. I p. 376/380.

entes públicos no estatales “...si bien han de ser indispensablemente de ‘interés general’, no es menester que coincidan en todo o en parte con los fines específicos del Estado...”, al que denomina un interés general “...‘menos intenso’ que el que satisface el Estado como función esencial y propia de él”.<sup>25</sup>

En sí, lo fundamental es la titularidad -pese a no formar parte del Estado- de potestades de derecho público. Y si esto no puede percibirse sino en forma débil, algunas características como las descritas aclaran, al decir de Linares, la cuestión de la naturaleza jurídica comentada.

El carácter estatal del ente basado en la propiedad de su capital, es el criterio sustentado por Gordillo. Define a las entidades públicas no estatales como “...entidades en las que participan en mayor o menor medida los particulares pero que por estar sometidas a un régimen especial, de derecho público, son calificadas como ‘públicas’...”<sup>26</sup>.

Distingue dentro de éstas, las que tienen participación estatal y las que carecen de ella, incluyendo en el primero grupo a: a) Sociedad de economía mixta, con potestades o privilegios públicos, b) Sociedad anónima con participación estatal mayoritaria, c) Asociaciones dirigidas: Son las llamadas obras sociales.

Los entes estatales sin participación estatal, son corporaciones públicas, en general, asociaciones (organizadas en base a la cualidad de miembro o socio de sus integrantes) que han sido compulsivamente creadas por el Estado para cumplir determinados objetivos públicos, sometidas a un régimen de derecho público, particularmente en lo que se refiere al control del Estado y a las atribuciones de la corporación sobre sus asociados. Ahora bien, hay distintos tipos de corporaciones públicas: a) Colegios profesionales: colegios de abogados, colegios médicos, cuando tiene asociación compulsiva determinada por la ley, control de la matrícula, poder disciplinario sobre sus miembros, b) Sindicatos, cooperativas, cámaras comerciales o industriales, cuando tienen un régimen de derecho público, c) Fundaciones e instituciones públicas no estatales; que difieren de los anteriores por carecer de carácter corporativo (gremial). Por ejemplo la Iglesia y ciertas fundaciones de derecho público.

Y como caso intermedio, se ubican a los partidos políticos, que si bien tienen carácter libremente asociativo, pertenecen sin embargo claramente al ámbito del derecho público constitucional y administrativo<sup>27</sup>.

3) El criterio sobre el encuadramiento del ente en la Administración Pública, apunta a que las personas jurídicas públicas son estatales o no, según que pertenezcan a sus cuadros o se ubiquen fuera de ella, de acuerdo a las normas sobre organización administrativa. Para ello deberá verificarse los vínculos con la Administración y el control que ésta ejerce.

En síntesis, siguiendo la doctrina tradicional las principales características de estos entes, son:

- generalmente, su creación se efectúa por ley.
- persiguen fines de interés público.
- gozan de ciertas prerrogativas de poder público.

<sup>25</sup> Ib.

<sup>26</sup> Gordillo, Agustín, Tratado de Derecho Administrativo, T.I, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires 2013, XIV-18 y ss.

<sup>27</sup> Sobre los partidos políticos ver Comadira Julio R. y Muratorio Jorge, La constitucionalización de los partidos políticos- LL 1995-D, sector doctrina.

- las autoridades estatales ejercen un contralor intenso sobre su actividad. El Estado, en cierta medida controla su dirección y administración, injerencia que puede hacerse efectiva a través de la designación de uno o más miembros de sus órganos directivos.
- en general, su capital proviene de aportes directos o indirectos de los afiliados.
- los que trabajan para esas entidades no son funcionarios públicos.
- las decisiones que dictan sus órganos no constituyen actos administrativos<sup>28</sup>.

#### IV. BREVES COMENTARIOS SOBRE SU FINANCIAMIENTO

Uno de los aspectos más preocupantes, a la hora de analizar el rol de los partidos en las democracias actuales, está dado por los aportes que reciben los partidos políticos para financiar su desarrollo y actividades. La sospecha, principalmente, acerca del origen de los fondos parece haberse generalizado, obligando a los Estados a dictar diversas normas para regular dichas cuestiones y sancionar a los transgresores.

En la lucha por el poder, la obtención de fondos se convierte en un objetivo primordial, que se traduce en acciones de diversa naturaleza, algunas de las cuales dejan una sensación de desconfianza sobre los orígenes o fuentes de los que provienen.

Un ejemplo, en la Argentina, lo fue la Ley 26.215 y su posterior modificación -Ley 26.571- que reguló el financiamiento y el control de los partidos políticos.

La ley vigente contempla tres tipos de actividades partidarias: la institucional, la de precampaña (elecciones primarias) y la de campaña, con un sistema de financiamiento mixto (público-privado)<sup>29</sup>.

Conforme al citado artículo 38 de la CN, el Estado contribuye al sostenimiento económico de las actividades y de la capacitación de sus dirigentes.

Solo haremos referencia a los tipos de aporte en el primer caso. El aporte público consiste en un Fondo Partidario Permanente, administrado por el Ministerio del Interior, que está constituido: a) el aporte que destine anualmente la ley de Presupuesto General de la Nación; b) el dinero proveniente de las multas que se recauden por aplicación de esta ley, y el Código Nacional Electoral; c) el producto de las liquidaciones de bienes que pertenecieran a los partidos políticos extinguidos; d) los legados y donaciones que se efectúen con ese destino al Estado nacional; e) los reintegros que efectúen los partidos, confederaciones y alianzas; f) los aportes privados destinados a este fondo; g) los fondos remanentes de los asignados por la ley 26.215 o por la ley de Presupuesto General de la Nación, al Ministerio del Interior, para el Fondo Partidario Permanente y para gastos electorales, una vez realizadas las erogaciones para las que fueron previstos.

---

<sup>28</sup> Disentimos con ello, a nuestro entender lo entes no estatales en ejercicio de la función administrativa que le fue transferida dictan actos administrativos. Ver Ivanega Miriam Mabel, Los actos de los entes no estatales, en Acto administrativo y Reglamento AA.VV Edit. Ciencias de la Administración, Buenos Aires, 2001

<sup>29</sup> Ferreira Rubio Delia, Financiamiento de los partidos políticos en Argentina: modelo 2012, Revista Elecciones, ONPE-Perú, Vol. 11 N°12, enero-diciembre de 2012, p.101

La ley faculta al Ministerio del Interior a entregar un Aporte estatal «extraordinario para atender gastos no electorales a los partidos políticos reconocidos» (artículo 7.º).

La distribución de este aporte es discrecional; la ley no determina qué partidos pueden recibir estos fondos, cantidad y causas. Este *financiamiento público, está destinado a determinadas* actividades: a) Desarrollo institucional; b) Capacitación y formación política; c) Campañas electorales primarias y generales.

Conforme al artículo 9 los recursos disponibles para el aporte anual, para el desarrollo institucional se distribuyen: a) 20%, en forma igualitaria entre todos los partidos reconocidos; b) 80%, en forma proporcional a la cantidad de votos que el partido hubiera obtenido en la última elección de diputados nacionales. Sólo participarán en esta distribución los partidos que acrediten haber obtenido al menos un número de sufragios equivalente al uno por ciento (1%) del padrón electoral.

Para el caso de los partidos nacionales, una vez determinado el monto correspondiente a cada partido, se distribuirá directamente el ochenta por ciento (80%) a los organismos partidarios de distrito y el veinte por ciento (20%) restante a los organismos nacionales. Para los partidos de distritos que no hayan sido reconocidos como partidos nacionales, el monto del aporte se entregará a los organismos partidarios del distrito o los distritos en que estuviere reconocido.

A su vez en el supuesto de los partidos que hubieran concurrido a la última elección nacional conformando una alianza, la suma correspondiente a la misma, se distribuirá entre los partidos miembros en la forma que determine el acuerdo suscripto entre los referidos partidos miembros al momento de solicitar el reconocimiento de la alianza.

Los partidos deberán destinar por lo menos el veinte por ciento (20%) de lo que reciban en concepto de aporte anual para desarrollo institucional al financiamiento de actividades de capacitación para la función pública, formación de dirigentes e investigación. Por lo menos un treinta por ciento (30%) del monto destinado a capacitación debe afectarse a las actividades de capacitación para la función pública, formación de dirigentes e investigación para menores de treinta (30) años.

Conforme a la ley, el financiamiento privado, puede provenir de aportes de:  
-de sus afiliados, de forma periódica, de acuerdo a lo prescrito en sus cartas orgánicas;

-donaciones de otras personas físicas —no afiliados— y personas jurídicas;

-de rendimientos de su patrimonio y otro tipo de actividades.

En cambio no podrán aceptar o recibir, directa o indirectamente:

-contribuciones o donaciones anónimas. Además, no podrá imponerse a las contribuciones o donaciones el cargo de no divulgación de la identidad del contribuyente o donante;

-contribuciones o donaciones de entidades centralizadas o descentralizadas, nacionales, provinciales, interestaduales, binacionales o multilaterales, municipales o de la Ciudad de Buenos Aires; o de empresas concesionarias de servicios u obras públicas de la Nación, las provincias, los municipios o la Ciudad de Buenos Aires;

-tampoco contribuciones o donaciones de personas físicas o jurídicas que exploten juegos de azar; provenientes de gobiernos o entidades públicas extranjeras; de personas físicas o jurídicas extranjeras que no tengan residencia o

domicilio en el país; de personas que hubieran sido obligadas a efectuar la contribución por sus superiores jerárquicos o empleadores; de asociaciones sindicales, patronales y profesionales.

Estas restricciones comprenden también a los aportes privados destinados al Fondo Partidario Permanente.

Asimismo se establecen límites al monto de los aportes privados que cada partido puede recibir de una persona, por año calendario.

Cabe tener en cuenta que no existen límites totales de lo que cada persona puede donar anualmente, pero sí se limita el monto de los aportes en función al tope de gastos autorizados. Las personas físicas pueden aportar, por partido, por año hasta el 2% del monto de gasto autorizado. En el caso de las personas jurídicas ese monto es del 1%. Los aportes de miembros del partido están exentos de estos límites, para los afiliados que ejercen cargos públicos electivos.

Coincidimos que el propósito de establecer un tope a los gastos es consecuente con la idea de disminuir los costos de la política.

Ahora bien, para que este tipo de límite sea efectivo es necesario establecer un sistema de control eficiente. Por otra parte, la base para determinar el gasto autorizado es el llamado Módulo electoral, cuyo valor debe ser determinado por el Presupuesto General de la Nación del año correspondiente. La idea del Módulo electoral reemplazó la fijación de un monto en pesos, para evitar la desactualización de los montos por efecto de la inflación<sup>30</sup>.

## V. LA COMPETENCIA ELECTORAL

En la República Argentina, el conocimiento de la materia electoral, el control de la actuación de los partidos políticos y del desarrollo de las elecciones nacionales, corresponde al Poder Judicial de la Nación.

En 1962 se conformó el fuero electoral como rama independiente dentro de la función judicial, creándose Cámara Nacional Electoral; luego en 1966 el gobierno de facto, disolvió los partidos políticos, suprimió la Cámara Nacional Electoral, restablecida en 1971.

Actualmente, la justicia electoral se forma con jueces federales de primera instancia con competencia electoral (uno por cada distrito electoral, provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires), por la Cámara Nacional Electoral y por juntas electorales nacionales que se constituyen y actúan solamente en comicios generales, integradas por el juez federal con competencia electoral, el presidente de la Cámara Federal de Apelaciones correspondiente al distrito y el presidente del Tribunal Superior de la Provincia.

El funcionamiento de la Cámara, está regulado en la Ley núm. 19.108 (con modificaciones introducidas por las leyes 19.277 y 22.866), cuya jurisprudencia

---

<sup>30</sup> Ferreira Rubio sostiene que "El sistema del Módulo electoral sirve en la medida en que los legisladores incorporen la referencia, como dice la ley, en el Presupuesto General de cada año. Lamentablemente ello no ha sido así en los dos últimos años. La Cámara Nacional Electoral ha reiterado la necesidad de que el Congreso fijara el valor del módulo, pero el Congreso ha incumplido la obligación. Probablemente se trató de una picardía política. Sin módulo no hay límite de gastos y sin límite de gastos no hay límite de aportes. Con una interpretación muy extensiva de sus facultades, la Cámara Nacional Electoral decidió suplantar al Congreso y fijar el valor del Módulo electoral por su cuenta, aplicando una fórmula de actualización en función del aumento que se había aplicado al valor de los aportes públicos comparando las elecciones de 2007, 2009 y 2011", op. cit..

tiene fuerza de fallo plenario, y es obligatoria para todos los jueces de primera instancia y para las juntas electorales nacionales.

La Corte Suprema de Justicia es el tribunal de alzada frente a las decisiones emanadas de la Cámara Nacional Electoral.

Las competencias de ésta son:

- dirigir y fiscalizar el funcionamiento de los Registros Nacionales de electores y de afiliados;
- fiscalizar los registros de los distritos de acuerdo con las disposiciones legales correspondientes;
- dictar las normas a que deberá sujetarse la formación y funcionamiento de los Registros Generales, de distritos, de cartas de ciudadanía, de inhabilitados, de faltas electorales, de juicios paralizados en razón de inmunidades, de nombres, símbolos, emblemas y número de identificación de los Partidos Políticos y las características uniformes de las fichas de afiliación que llevará y conservará la Justicia Federal Electoral;
- organizar un Cuerpo de Auditores Contadores para verificar el estado contable de los partidos y el cumplimiento de las normas legales. A estos fines, contará con un fondo anual especial
- implementar un sistema de auditoría de medios de comunicación;
- administrar los recursos provenientes de los aranceles percibidos por los trámites que se realizan ante su sede, los que se asignen en el Presupuesto General de la Nación y los provenientes de las transferencias específicas del Poder Ejecutivo nacional en ocasión de las elecciones nacionales y para el funcionamiento del Cuerpo de Auditores Contadores;
- trasladar su sede, temporariamente a los distritos, si así lo exigiere el mejor cumplimiento de sus funciones;
- dictar las reglas necesarias para el cumplimiento de las normas que rigen las materias propias de su competencia, respetando el espíritu de las leyes y de sus disposiciones reglamentarias.

Los jueces nacionales de primera instancia federal con competencia electoral conocerán a pedido de parte o de oficio:

- I) En primera y única instancia en los juicios sobre faltas electorales previstas en la Ley Electoral.
- II) En todas las cuestiones relacionadas con: a) delitos electorales, aplicación de la Ley Electoral, de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos y de las disposiciones complementarias y reglamentarias, en todo lo que no fuere atribuido expresamente a las Juntas Electorales; b) La fundación, constitución, organización, funcionamiento, caducidad y extinción de los partidos políticos de su distrito; y, en su caso, de los partidos nacionales, confederaciones, alianzas o fusiones; c) El efectivo control y fiscalización patrimonial de los Partidos Políticos, mediante examen y aprobación o desaprobación de los estados contables; d) La organización, funcionamiento y fiscalización del Registro de Electores, de Inhabilitados para el ejercicio de los derechos electorales, de Faltas Electorales, de Nombres, Símbolos, Emblemas y Números de Identificación de los Partidos Políticos y de afiliados de los mismos en el distrito respectivo; e) La elección, escrutinio y proclamación de los candidatos a cargos electivos.

Los procuradores fiscales actuantes ante dichos juzgados asumirán el ejercicio de los deberes y facultades a que se refiere el artículo 7° en lo pertinente.

## VI. DOS REFLEXIONES

Sin perjuicio de la descripción normativa precedente, caben considerar dos breves reflexiones vinculadas a la importancia actual que los partidos políticos tienen en la sociedad moderna.

La primera se relacionada con los fines que deben perseguir, en el marco de los derechos fundamentales.

El reconocimiento constitucional, los fines que deben perseguir en consonancia con los principios democráticos, obligan a que se conformen sin traicionar tales objetivos.

En ese marco, la CSJN ha expresado que: "La decisión de negar autorización a los miembros de un partido político supera los cuestionamientos basados en el derecho a la igualdad, tanto desde el punto de vista del criterio amplio cuanto del más estricto impuesto por las cláusulas antidiscriminatorias, pues el régimen de partidos políticos distingue del resto a aquellas organizaciones cuyo programa político incluya la promoción del desprecio u odio racial, religioso o nacional y ese distingo responde a una finalidad sustantiva que el Estado no puede en modo alguno soslayar ni demorar"<sup>31</sup>.

El fundamento principal está dado por el derecho constitucional argentino y la prohibición expresa de utilizar criterios clasificatorios fundados en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional, social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Por ello, el Estado debe desalentar y contrarrestar el desarrollo de prácticas que promuevan el odio racial o religioso, y la sujeción o eliminación de personas por el hecho de pertenecer a un grupo definido por alguna de esas características mencionadas.

En segundo término, se impone insistir acerca de la vigencia del principio de transparencia en el manejo de los fondos que reciben y administran.

Ese principio debe instituirse como política pública en la que se concrete la congruencia entre Ética y Política.

Supone publicidad, información, participación, rendición de cuentas, ética, responsabilidad y control. La exigencia a los poderes del Estado o a los propios particulares que se vinculan con éstos, no puede ser restringida en el caso de los partidos políticos, cuyo deber de transparencia respecto de su funcionamiento, obtención de recursos y aplicación, es aún más significativo en la medida que caen sobre ellos las principales responsabilidades de la democracia moderna.

---

<sup>31</sup> CSJN Fallos 332:433. Se trataba del Partido Nuevo Triunfo, emulación del "Partido Alemán Nacional Socialista de los Trabajadores" de la década del 30, que utilizaba símbolos y prácticas comunes con los del régimen que aplicó una teoría basada en la superioridad racial. La Cámara Nacional Electoral habría rechazado la petición entendiendo que las manifestaciones y las actividades de la agrupación resultaban suficientes para tener por configurados actos concretos de discriminación, absolutamente contrarios al principio de igualdad ante la ley y que, a los fines de su reconocimiento como partido político, no encontraba sustento en el artículo 38 de la Constitución Nacional, en los tratados internacionales incorporados a su artículo 75, inc. 22, ni en las leyes 23.298 de partidos políticos y 23.592, que sanciona los actos discriminatorios.

Estas instituciones encuentran su razón de ser en la sociedad, que puede verse traicionada al verificar que aquellos en los que depositó su confianza, reciben aportes de dudoso origen o aplican los aportes a fines alejados de la legalidad.

Intereses contrapuestos, las ansias por acceder a los altos niveles de poder, la utilización del partido político como una organización para objetivos particulares o para sostener a funcionarios de turno, conforman realidades que lo destruyen y afectando directamente al sistema democrático.

Las regulaciones legales constituyen una herramienta importante para evitar esos efectos, pero no es la única; el control que sobre ellos deba practicarse será esencial para el mantenimiento de los partidos políticos dentro de los carriles de la juridicidad. Pero también ha de ser un instrumento esencial el ciudadano, en la medida que asuma progresivamente el rol de *acreedor principal* de la transparencia y la publicidad que deben practicar aquellas instituciones.