

# PROPUESTAS PARA REFORMAR EL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA\*

## PROPOSALS TO REFORM THE POLITICAL FINANCING SYSTEM IN THE PROVINCE OF CORDOBA

*Federico Martín Arce\*\**, *José Emilio Ortega\*\*\** y *Santiago Martín Espósito\*\*\*\**

**Resumen:** El financiamiento y control de los recursos de los partidos políticos continúa siendo un tema presente en cualquier discusión en la que se aborde el estudio de los regímenes electorales en el mundo. El presente trabajo tiene como objetivo realizar un estudio de las principales fortalezas y debilidades de la legislación cordobesa, así como un análisis de derecho comparado. Asimismo, se realizan algunas propuestas para fortalecer el funcionamiento de los partidos políticos, los mecanismos de transparencia y la calidad democrática.

**Palabras-clave:** Partidos públicos - Financiamiento - Sistema electoral.

**Abstract:** The financing and control of the resources of political parties continues to be a theme present in any discussion that addresses the study of electoral regimes in the world. The present work has as objective to carry out a detailed study of the main strengths and weaknesses of Cordoba's legislation as well as an analysis of comparative law. Likewise, some proposals are made to strengthen political parties, mechanisms of transparency and democratic quality.

**Keywords:** Politic parties - Financing - Electoral system.

**Sumario:** Introducción.- I. Regulación de la Provincia de Córdoba en la materia. a) Las fortalezas de la legislación local. b) Interrogantes principales. c) Respuestas vigentes en la legislación cordobesa.- II. Propuestas para reformar la legislación cordobesa. a) Sistema de financiamiento.

---

\*Trabajo recibido el 25 de septiembre de 2017 y aprobado para su publicación el 16 de febrero de 2018.

\*\*Abogado por la Facultad de Derecho (FD) de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (UNC). Profesor de Teoría General del Proceso (FD-UNC).

\*\*\* Abogado (UNC). Magister en Partidos Políticos (UNC). Profesor de Derecho Público Provincial y Municipal (FD-UNC).

\*\*\*\* Abogado (UNC). Magister en Estudios Internacionales (Universidad de Barcelona). Profesor de Derecho Público Provincial y Municipal (FD-UNC).

- b) Distribución igualitaria o proporcional de los recursos. c) Transparencia y “voto informado”. d) Acceso a los medios de comunicación y redes sociales. e) Límites para gastos totales, aportes y aportantes. Aportes en efectivo y en especie. f) Publicidad oficial y actos inaugurales. g) Clientelismo político. h) Responsables por las infracciones al régimen de financiamiento. i) Aportes estatales a las campañas electorales y a los partidos. j) Estructura y atribuciones del Fuero electoral.- III. Conclusiones.

## Introducción

El financiamiento de la actividad política reviste centralidad a la hora de echar a andar cualquier iniciativa sobre reforma política. Todo desarrollo actual sobre el sistema electoral (1), campañas, modalidades de sufragio, introducción de tecnología en el procedimiento electoral, etc., descansará en la transparencia con que se sostiene su financiamiento. Ella opera como una condición necesaria para que la decisión ciudadana, manifestada a través de los comicios, exprese una elección basada en la información oportuna y veraz de quiénes y cómo se financian las campañas electorales y el funcionamiento de los partidos políticos. Se trata, por lo tanto, de uno de los aspectos más sensibles y trascendentes dentro de los que contemporáneamente caracterizan al Estado de Derecho.

La Constitución Nacional reformada, establece en su nuevo artículo 38 que los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático (2). Muchas constituciones provinciales actualizadas desde 1985, contienen disposiciones similares, entre ellas Córdoba -artículo 33-. En el mismo sentido, puede mencionarse lo establecido en la Parte II, artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (3).

La Carta Democrática Interamericana de 2001, señala en su artículo 5 que el fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia. Prescribe que los Estados deben prestar atención especial a la problemá-

---

(1) Pues “todo sistema electoral es fruto de una idea política dominante, que, al implantarlo, determina las modalidades con que será revestido el procedimiento tendiente a brindar una respuesta concreta a las preguntas ¿Quién designa a los gobernantes? Y ¿Cómo son designados los gobernantes? BADENI, Gregorio. *Comportamiento electoral en la Argentina*, Plus Ultra, Buenos Aires, 1977, p. 17.

(2) “(...) 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.”

(3) Abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de la ONU conforme Resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966, entrando en vigor el 23 de marzo de 1976. Cuenta con jerarquía constitucional por el artículo 75 inciso 22) de la Constitución Nacional. De acuerdo a la normativa prevista en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los derechos políticos deben ser expresamente asegurados constitucional y legislativamente por los Estados Soberanos o Autónomos, lo que exige una permanente revisión y optimización de los marcos destinados a regular la actividad política, midiendo sus resultados, estableciendo parámetros de calidad, y estableciendo nuevos objetivos.

tica derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades (4).

La democracia es una “apuesta” -el *demos* elige-, “institucional” -sujeta a un complejo andamiaje orgánico y normativo-, “atemperada” -fluctuando entre la tensión ciudadanos-gobernantes- (5). Las reglas y procedimientos electorales han sido colocados con acierto -ya no se discute- en el funcionamiento mismo de aquélla (6). La sociedad civil -con impacto en la opinión pública (7)- postula la necesidad de avanzar particularmente sobre cambios en los regímenes de financiamiento de la actividad política. En otros países -también en jurisdicciones provinciales-, la dirigencia acusa el impacto, sumada a la presión del ciudadano y a la sofisticación del contribuyente (8). ¿Es necesario hacerlo en Córdoba? Si bien siempre es posible mejorar los marcos legales, corresponde señalar la necesidad de actuar con prudencia, tomando en cuenta la experiencia comparada, identificando supuestos próximos a la realidad e idiosincrasia del ordenamiento político cordobés, sus necesidades, expectativas y proyecciones (9).

---

(4) Al haber sido aprobada como una Declaración de la Asamblea General de la OEA, carece de la eficacia jurídica propia de un tratado internacional. Se debate si es de naturaleza jurídica o política, si se la debe analizar como constancia histórico-política o compromiso interestatal. Podría incluso analizarse si el caracterizarla como “Declaración” o “Resolución” merece algún impacto en la potencialidad del instrumento. Con todo, se trata de un antecedente de consideración.

(5) En la expresión de O’DONELL, citado por AVARO, Dante. “Introducción”, en AVARO, Dante *et al.* (coords.) - BELLO, Daniel (ed.). *Elecciones, participación política y calidad de la democracia en América Latina*, Observatorio Democracia, Ciudadanía y Derechos (DECIDE), Santiago de Chile, 2013, pp. 14-17.

(6) Ídem, p. 13.

(7) En tanto fenómeno social de expresión respecto a tendencias y acontecimientos que trascienden la esfera privada, que nace como un ámbito de intercambio elitista, comienza a extenderse a fines del siglo XIX y comienzos del XX con la prensa escrita y gradualmente oral, se multiplica y globaliza con la televisión en la década de 1960, y se transforma con las nuevas tecnologías, desde fin de siglo, en una “vorágine que cambió la vida y transformó a los seres humanos”, incluyendo a toda la población y trastocando “los valores y las normas del juego democrático” (DURÁN BARBA, Jaime - NIETO Santiago. *La política en el Siglo XXI. Arte, mito o ciencia*, Debate, Buenos Aires, 2017, p. 132).

(8) En efecto, señalan DURÁN BARBA y NIETO: “La publicación de las simulaciones impacta en los equipos de campaña que se entusiasman o deprimen con las cifras, en los financistas que ponen más recursos cuando el candidato parece ganador y pierden el celular cuando cae en las encuestas, en periodistas y personajes que apoyan al candidato (...) En cuanto a los contribuyentes, son en general empresarios con cierto nivel, desconfiados, que no se dejan engañar por una encuesta porque tienen acceso a distintas fuentes de información. Los empresarios más importantes tienen el asesoramiento de consultores políticos profesionales, pagados por ellos, que analizan periódicamente la evolución de lo que ocurre en su país y les proporcionan números confiables.” *Ibidem*, pp. 330-331.

(9) Que si bien no escapa al perfil latinoamericano: dualismo estructural, aspiraciones sociales que superan la capacidad económica, migraciones internas, concentración del poder económico, presencia de partidos dominantes, etc. -DI TELLA, Torcuato. *Los partidos políticos. Teoría y análisis comparativo*, A-Z Editora, Buenos Aires, 1998, p. 17-, se inscriben dentro del perfil de sociedad y estado que nuestra Provincia desarrolló en sus siglos de existencia, que en sus ciclos diversos (conservadores, democráticos, reformistas) encuentra un hilo conductor “que remite a dos aspectos íntimamente relacionados: el de cierta autonomía político-cultural de Córdoba y su proyección nacional” (TCACH, César. “Introducción”,

En ese camino, el primer paso es analizar -brevemente- cómo se regula en Córdoba este aspecto.

## I. Regulación de la Provincia de Córdoba en la materia

### a) Las fortalezas de la legislación local

No deben soslayarse los progresos que la ley 9571 (10) incorporó en la materia. Si bien técnicamente es ajena al tema del financiamiento, la Boleta Única de Sufragio (BUS) implicó un avance fundamental en orden a equilibrar la competencia de las distintas fuerzas políticas en un aspecto central del proceso: la presencia de todas las opciones políticas para el elector (11).

Otro aspecto destacable, es la nítida separación de la función administrativa de la jurisdiccional en materia electoral. A nivel nacional (12), se critica cuando se analiza el control de la actividad de los partidos y las campañas, su dependencia de las autoridades electorales del poder político de turno (13). De esta forma, la regulación cordobesa, que coloca en manos de un fuero electoral independiente la organización y control de todo el proceso electoral, constituye un logro que aún no se ha cristalizado en otras

---

en TCACH César (coord.). *Córdoba Bicentenario. Claves de su historia contemporánea*, Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 2009, p. 12).

(10) Código Electoral Provincial, Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba, 29/12/2008, modificado por leyes 9840, 9898, 9838, 10.272, 10418 y 10406.

(11) El remanido tema del “robo de boletas” desaparece como problema durante las elecciones, al asegurarse mediante la BUS que todas las opciones estén a disposición del elector, con independencia de la presencia de fiscales de mesa de todas las fuerzas políticas.

(12) A nivel nacional encontramos las siguientes leyes (con sus modificatorias) en materia de:

- 1) Elecciones: ley 19945 - Código Electoral Nacional-, ley 22847 -Convocatoria electoral-; ley 15262 - Simultaneidad de elecciones provinciales y municipales con las nacionales-; ley 27120 - Elección de parlamentarios del Mercosur-.
- 2) Partidos políticos: ley 23298 -Orgánica de partidos políticos-; ley 26215 -Financiamiento de los partidos políticos; ley 26571 -ley de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral-. Órganos electorales: ley 19108 -Orgánica de la Justicia Electoral Nacional-.
- 3) Candidatos: ley 26587 -ética en el ejercicio de la función pública-.
- 4) Electores: ley 346 -ley de ciudadanía- modificada por ley 26744 (voto joven); ley 25858 -régimen de voto de electores privados de la libertad-; ley 26743 -identidad de género-.

(13) En tal sentido, el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) señala expresamente que “para fortalecer las garantías de ecuanimidad es crucial repensar este diseño de modo que la función administrativa esté separada de la jurisdiccional, que las autoridades electorales no dependan ni orgánica ni funcionalmente del poder político y que los órganos que desempeñan las funciones de administración y jurisdicción electoral tengan garantizado el presupuesto correspondiente” - CIPPEC. “2016: año de la reforma. Hacia umbrales mínimos de ciudadanía electoral”, Documento de Políticas Públicas, N° 160, marzo 2016. Disponible en <http://oear.cippec.org/wp-content/uploads/2016/03/160-DPP-IP-2016-a--o-de-la-reforma-Hacia-umbrales-m--nimos-de-ciudadania-electoral-Pomares-Leiras-Page-2016-1.pdf> (Consulta: 12 de septiembre de 2017).

jurisdicciones. Córdoba es reconocida por sus avanzadas normas de financiamiento. Así lo expresaron expertos, que, invitados por la Comisión Especial para la Reforma Política (14), disertaron en la Legislatura Provincial (15).

Las fortalezas expuestas constituyen un buen punto de partida para pensar en una segunda etapa de reformas, en este caso, con eje en el financiamiento.

### **b) Interrogantes principales**

Todo intento de modificar la legislación en materia de financiamiento, parte de interrogantes fundamentales, entre ellos:

¿Qué sistema es más transparente? Los estudios comparados muestran alternativas: financiamiento a cargo del Estado (exclusivamente); o mixto, permitiendo aportes estatales y privados (con distintos límites o topes según personas humanas o jurídicas).

¿Qué se financia? ¿Sólo las campañas electorales o también la actividad de los partidos durante los años no electorales?

¿Cómo deben distribuirse los recursos públicos? ¿Manteniendo la igualdad entre todas las fuerzas políticas en el acceso al financiamiento? ¿Propiciando algún tipo de proporcionalidad en cuanto a los votos obtenidos por cada partido o alianza? ¿O combinando ambas?

En cuanto al financiamiento privado, ¿Cómo facilitar el “voto informado”? ¿Cómo favorecer el acceso, sencillo y oportuno, a la información completa de los electores sobre quién financia a las fuerzas políticas? (16).

Respecto a los mecanismos para garantizar la transparencia ¿Deben establecerse con posterioridad a la realización de la elección (lo que ha generado críticas (17))? ¿O

---

(14) La Comisión Especial para la Reforma Política fue creada, en el ámbito de la Legislatura de la Provincia de Córdoba, mediante Resolución R-2908/16, de fecha 17/02/2016. Para profundizar sobre el trabajo de la Comisión Especial para la Reforma Política y las recientes modificaciones al régimen electoral de la Provincia ver ORTEGA, José Emilio - ESPÓSITO, Santiago Martín. “Recientes reformas a la legislación electoral de partidos políticos y municipales de la provincia de Córdoba. Experiencia y Reflexiones”, *La Ley Córdoba*, N° 8, septiembre de 2017.

(15) Archivo de la Comisión Especial para la Reforma Política. Exposición de Delia Ferreira Rubio, así lo expresó en la reunión a la que fue convocada el 22 de septiembre de 2016: “Si uno mira las legislaciones provinciales en materia de financiamiento, Córdoba, en el ámbito de la norma en sí, tiene una muy buena normativa”.

(16) Esta idea es defendida por quienes buscan favorecer la transparencia y el acceso a la información por parte de los electores.

(17) Son frecuentes los casos en los cuales, varios años después del comicio, se conoce que alguna fuerza política ha violado la legislación sobre financiamiento, lo que hace que las sanciones sean tardías y fuera del contexto en el que se cometieron las infracciones, lo que desprestigia el sistema en su conjunto.

puede concebirse un sistema mediante el cual toda la ciudadanía acceda, vía web y previo al acto electoral, a la información sobre los aportes y aportantes de los partidos?

¿Cómo se debe regular el acceso a los medios de comunicación durante las campañas electorales? ¿Qué hacer con las redes sociales?

¿Deben existir límites totales de gastos para campaña electoral? En el caso de la legislación cordobesa, ¿Son razonables y realistas los topes legales que el sistema autoriza a gastar a los partidos políticos durante la campaña electoral? A su vez, ¿deben existir límites de aportes para las personas físicas o jurídicas, o basta con que no se supere el monto total previsto legalmente, en caso de estar previsto? ¿Debe estar regulado el aporte del candidato como un ítem aparte del resto de los aportantes? ¿Deben prohibirse los aportes en efectivo? ¿Cómo se tasan los aportes en especie? ¿Deben permitirse los aportes anónimos? ¿Con algún límite? ¿Qué personas físicas y jurídicas deben tener prohibido aportar a las campañas electorales y al sostenimiento de los partidos políticos?

Asimismo, cabe preguntarse cómo regular la publicidad oficial y las inauguraciones de obras públicas durante la campaña electoral, y cómo prever legislativamente la cuestión del clientelismo político.

En cuanto al régimen de infracciones y sanciones, corresponde plantearse si sólo debe apuntar al responsable político designado por el partido, alianza o confederación, (muchas veces personas sin conocimiento público), o si también es posible sancionar a los candidatos -en muchos casos, los verdaderos beneficiarios de las conductas prohibidas-. En caso de sancionar a los candidatos, ¿cuáles son los límites que corresponde establecer legalmente?

Cabe preguntarse también sobre la entidad que deben tener los aportes estatales. Se advierte desde ya que es un tema que genera tensiones entre dos principios que reclaman soluciones disímiles: por un lado, el cuidado que requiere tratar el tema de aportes que involucran fondos públicos, frente a la necesidad de que una actividad central para el funcionamiento de la democracia cuente con recursos suficientes para desarrollarse.

Finalmente, será necesario indagar también si las atribuciones y estructura del Juzgado Electoral actualmente existente son las adecuadas a los fines de controlar todas las cuestiones vinculadas al financiamiento de las campañas electorales y los partidos políticos encomendadas legalmente a la Justicia Electoral.

### **c) Respuestas vigentes en la legislación cordobesa**

Brindando un panorama general sobre el tema, seguiremos el orden temático planteado *supra*. La ley 9571 establece un financiamiento de tipo mixto, aportando el Estado Provincial para la contratación de espacios publicitarios en los medios de

comunicación (artículo 194), en combinación con el financiamiento privado realizado por personas “físicas” -hoy “humanas” (18)- y jurídicas (artículo 201 y ss.).

En cuanto a si el financiamiento sólo se otorga para las campañas o si también se lo concede para la actividad de los partidos en épocas no electorales, el sistema se desdobra en dos leyes. La ley 9572 (19) establece la contribución estatal para el sostenimiento de los partidos políticos (artículo 70) y la posibilidad del financiamiento con aportes privados (artículos 64 y ss.), para asegurar su funcionamiento permanente. La ley 9571 se enfoca en las campañas electorales.

Sobre los criterios de distribución de los recursos estatales, la legislación de Córdoba utiliza uno mixto. De esta forma, el 30% se reparte de manera igualitaria entre todas las fuerzas políticas reconocidas y 70% en forma proporcional a los votos obtenidos en la última elección provincial (artículo 73 ley 9572 y artículo 191 ley 9571).

En cuanto al financiamiento privado, la obligación de informar los aportes privados se establece legislativamente (artículo 76 ley 9572). En la ley 9571, se incorpora la obligación de informar previamente -15 días- sobre los aportes privados recibidos a la realización del comicio, con indicación del origen, monto y destino de los mismos (artículo 230). Y el artículo 231 regula el “informe final”, mediante el cual los Responsables Políticos de Campaña Electoral deben elevar al Juzgado Electoral, dentro de los sesenta días siguientes a las elecciones, cuenta documentada de todos los ingresos y gastos irrogados por la campaña electoral.

El acceso a los medios de comunicación durante la campaña electoral está previsto en la ley 9571, que asegura la contratación de los espacios publicitarios con fondos públicos, de acuerdo al criterio mencionado previamente (20). Además, los partidos y alianzas pueden contratar espacios publicitarios con recursos propios, con un límite de hasta cinco veces la cantidad de espacios recibidos del Tribunal Electoral -el artículo 191-. No existe previsión legislativa sobre la publicidad en las redes sociales.

La exigencia de información sobre el origen de los aportes privados en la ley 9571, contemplada como obligación antes y después del acto electoral, no incorpora mecanismos de acceso -ágil y sencillo- a dichos datos, por no existir la obligación de cargar *online* la información, previendo sólo la de publicar *ex post* el informe final del artículo 231 en el Boletín Oficial y en el sitio web del Juzgado Electoral.

---

(18) El cambio en el derecho de fondo, debería actualizar las normas provinciales.

(19) Régimen Jurídico de los Partidos Políticos, Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba, 23/12/2008. Modificado por leyes 9840, 9838, 9898, 10272 y 10418.

(20) El artículo 191 establece que se distribuya un 30% en forma igualitaria y el 70% restante de manera proporcional a la cantidad de votos obtenidos en la última elección para legisladores por distrito único, siempre que se haya alcanzado, al menos, el 3% del total de votos válidamente emitidos.

En cuanto a los aportes, se establecen límites cuantitativos (artículo 65, ley 9572 y 202, ley 9571) y cualitativos, referidos a las personas humanas o jurídicas que no pueden aportar.

Respecto a gastos totales, los artículos 206 de la ley 9571 y 65 de la 9572 establecen que, tanto en la campaña electoral como para el funcionamiento de los partidos, no puede superarse la suma equivalente al dos por mil (2‰) del Salario Mínimo, Vital y Móvil por elector habilitado a votar en la elección.

También prevé la legislación cordobesa límites para los aportes por persona. La ley 9571 establece que ninguna persona humana puede efectuar, para una misma campaña electoral, contribuciones, donaciones o aportes, superiores a la suma equivalente a cinco Salarios Mínimos, Vitales y Móviles. Por su parte, la ley 9572, señala en su artículo 65 que los partidos políticos pueden recibir por año calendario las siguientes donaciones: 1) De una persona jurídica, un aporte no superior al dos por ciento (2%) del total de gastos permitidos, y 2) De una persona física, un aporte no superior al uno por ciento (1%) del total de gastos permitidos. Y aclara que los porcentajes mencionados se computarán sobre un límite de gastos equivalentes al dos por mil (2‰) del Salario Mínimo, Vital y Móvil por cada elector habilitado para votar en la última elección provincial.

Para los aportes en efectivo, la ley 9571 no contiene previsión, aunque el artículo 227 expresa que debe abrirse una cuenta especial en el Banco de la Provincia de Córdoba, donde concentrar “todos” los recursos destinados a afrontar los gastos electorales. Los aportes en especie están previstos en el inciso 2) del artículo 187, indicándose que los “fondos privados” se integran por contribuciones, donaciones o aportes en dinero o “susceptible de apreciación en dinero”, cualquiera sea el hecho o acto jurídico por el cual se materialice, con destino a publicidad, propaganda y gastos electorales. No fija parámetros sobre cómo tasarlos, a los fines de su consideración para los límites legales.

En materia de aportes prohibidos, la ley 9571 prevé en el artículo 203 qué personas humanas y jurídicas no pueden aportar a las campañas electorales (21).

Se contempla en el artículo 220 la prohibición de publicidad oficial, durante los 30 días inmediatos previos a la elección. También el artículo 221 impide la inauguración

---

(21) Prohibiciones. Los partidos, alianzas y confederaciones políticas no pueden aceptar o recibir, directa o indirectamente, contribuciones o donaciones provenientes de: 1) Personas anónimas. No puede imponerse a las contribuciones o donaciones el cargo de no divulgación de la identidad del contribuyente o donante; 2) Entidades centralizadas o descentralizadas, nacionales, provinciales, interestatales, binacionales, multilaterales o municipales; 3) Empresas concesionarias de servicios u obras públicas nacionales, provinciales o municipales; 4) Personas físicas o jurídicas que exploten juegos de azar; 5) Personas físicas o jurídicas extranjeras que no tengan residencia o domicilio en el país; 6) Personas físicas que hubieran sido obligadas a efectuar la contribución por sus superiores jerárquicos o empleadores; 7) Gobiernos o entidades extranjeras, y 8) Asociaciones sindicales, patronales o profesionales. Similares previsiones contiene la ley 9572 en su artículo 66.



de obras públicas y el lanzamiento o promoción de planes, proyectos o programas de alcance colectivo, durante los quince (15) días inmediatos anteriores a la fecha fijada para la elección (22). El artículo 222 prohíbe utilizar, facilitar o distribuir gratuitamente bienes y/o servicios de carácter social subvencionados, suministrados o provistos por el Estado Provincial, para promocionar a un partido, alianza o confederación política o a los candidatos postulados por los mismos durante la campaña electoral y el acto comicial.

En materia de sanciones, la ley 9571 establece que entre los sujetos sancionables por incumplimiento de la normativa, se encuentra el Responsable Político de Campaña Electoral (artículo 243, que prevé la sanción de inhabilitación), los partidos políticos (artículo 242, pérdida de espacios publicitarios y artículo 241 multa), los medios de comunicación (artículos 239 y 240 que prevén multas), funcionarios públicos, particulares y personas jurídicas (artículos 244, 245 y 246, multa, suspensión en el cargo e inhabilitación). No están previstas, en cambio, sanciones a las autoridades partidarias y candidatos.

La ley 9572 prevé en el artículo 67 que los partidos políticos que recibieran contribuciones o donaciones prohibidas serán sancionados con la pérdida del derecho a recibir contribuciones, subsidios y todo recurso de financiamiento público anual, por un plazo de uno a cuatro años y los fondos para financiamiento público de las campañas electorales por una a dos elecciones. Los artículos 80 y 81 establecen causales de caducidad y extinción de los partidos políticos.

El artículo 68 tipifica infracciones y sanciones a los donantes, estableciendo que las personas humanas o jurídicas que efectuaren las contribuciones o donaciones prohibidas serán sancionadas con una multa que tendrá como mínimo el monto aportado y como máximo el décuplo del mismo.

Los aportes estatales presentan -en síntesis- el siguiente régimen en cuanto a su magnitud. Para el *financiamiento de los partidos*, el artículo 71 de la ley 9572 prevé un Fondo Partidario Permanente, conformado por la partida presupuestaria que destine anualmente la Ley de Presupuesto General de la Provincia, la que garantizará un monto equivalente a un dos por mil (2‰) del Salario Mínimo, Vital y Móvil por cada voto válidamente emitido, entre otros recursos (23).

---

(22) La ley nacional prevé igual término de suspensión para actos que pudieran promover la captación del sufragio a favor de cualquiera de los candidatos a cargos públicos electivos (artículo 64 *quater* Código Electoral Nacional), criterio que quita objetividad a la prescripción. Un caso interesante es el de México, que prohíbe toda difusión salvo educación, salud o defensa civil en emergencia (artículo 347, b), Código Electoral de Instituciones y Procesos Electorales).

(23) En los incisos 2 a 6 del artículo 71 se prevén los siguientes recursos: “2) El dinero proveniente de las multas que se recauden por aplicación de esta ley y de la ley que establece el régimen electoral provincial; 3) El producto de las liquidaciones de bienes que pertenecieren a los partidos políticos extinguidos; 4) Los legados y donaciones que efectúe el sector privado con ese destino y para el forta-

Para las *campañas electorales*, el artículo 188 de la ley 9571 prevé la creación del “Fondo Permanente para el Financiamiento de Campañas Electorales”, integrado con recursos anualmente destinados por la Ley de Presupuesto General de la Administración Pública Provincial. Dicha afectación no puede ser inferior a la suma equivalente al uno coma tres por mil (1,3%) del Salario Mínimo, Vital y Móvil por elector habilitado a votar en la última elección provincial. Su destino es financiar la publicidad y propaganda electoral en medios electrónicos de comunicación provinciales -radio y televisión- públicos y privados.

En materia de controles, la ley 9571 establece (artículo 233) que el Tribunal Electoral tiene la facultad de auditar los medios electrónicos de comunicación a efectos de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y que, a tal fin, puede contratar un servicio de auditoría de medios electrónicos de comunicación. Se prevé en la misma norma que el Poder Ejecutivo proveerá los fondos necesarios para que el Tribunal Electoral afronte tales erogaciones. El artículo 236 asegura que cualquier ciudadano sin limitación alguna, ni necesidad de acreditar interés legítimo, puede acceder a los informes obrantes en el Juzgado Electoral referidos a gastos de campañas electorales.

## II. Propuestas para reformar la legislación cordobesa

### a) Sistema de financiamiento

La experiencia comparada provincial es heterogénea en este campo. Tenemos jurisdicciones que establecen topes de gastos (24). En tanto, ocho provincias reglamentan la publicidad estatal (25). Algún caso prevé regulación sobre los actos de gobierno (26), y en general, casi todas prevén algún tipo de aporte público (27).

¿Es oportuno y viable un sistema de financiamiento exclusivamente estatal? En su favor se señala que evita las suspicacias, las presiones o conflictos de intereses y que debería posibilitar en años no electorales actividades en beneficio de la elevación de la calidad institucional y de fortalecimiento de la ciudadanía. Se reconoce su aptitud

---

lecimiento del sistema democrático; 5) Los reintegros que efectúen los partidos, alianzas o confederaciones políticas, y 6) Los fondos remanentes de los asignados por esta ley o por la Ley de Presupuesto General de la Provincia al Ministerio de Gobierno, o al organismo que en el futuro lo sustituyere, una vez realizadas las erogaciones para las que fueron previstos”.

(24) Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Río Negro y Santiago del Estero.

(25) Buenos Aires, Chaco, Córdoba, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, La Pampa, Mendoza, Santa Fe y Santa Luis.

(26) La provincia de Buenos Aires y San Luis.

(27) Corrientes y Chubut.

para evitar la dependencia de los actores políticos respecto de los grandes donantes privados (28).

En su contra se señala que, si no se complementa con otras medidas, no desalienta el ingreso de fondos de trazabilidad dudosa, sobre todo en período de campaña electoral que, por la estrechez de las normas, quedan fuera de contralor. También se ha indicado su ineficacia como instrumento para proteger a los actores políticos de la compra de influencia, su tendencia a favorecer a los partidos establecidos y su inclinación a crear situaciones de dependencia financiera de los partidos respecto del Estado, liberándolos de la necesidad de atraer nuevos miembros.

¿Es razonable un sistema mixto? Su fortaleza es que no deja al margen de la fiscalización ningún tipo de aporte. Su debilidad radica en las dificultades para implementar controles oportunos, eficaces y eficientes (hechos a destiempo, de manera muy laxa, etc.) con lo que se genera un manto de sospecha sobre la legitimidad y aún sobre la legalidad del proceso de sostenimiento de la actividad de los partidos.

A la hora de efectuar una mirada constitucional sobre el tema, debe atenderse lo dispuesto en el artículo 38 de la Constitución Nacional. No surge de la cláusula una limitación al aporte privado en cuanto tal. La pregunta es: ¿Puede excluirse? a) De acuerdo a la letra, el Estado “contribuye” al sostenimiento, lo que supone otras fuentes de financiamiento (de lo contrario debiera decir “sostiene”); b) La obligación de “dar publicidad (29) al origen y destino de fondos y patrimonio” también supone fuentes de diversa extracción. En consecuencia, hay que reflexionar si esta opción sobre una fuente estatal exclusiva, no lesiona el derecho de todo individuo a contribuir al sostenimiento de un partido legal constituido. Al respecto, la Corte Suprema de los EE.UU. en el caso “Citizens United” (30) de 2010, se ha expedido (fallo dividido, cinco a cuatro) en el sentido de que la limitación de los aportes privados para el financiamiento político es inconstitucional, en tanto limita el derecho a la libertad de expresión.

El artículo 33 de la Constitución Provincial establece “(...) La ley establece el régimen de los partidos que actúan en la Provincia y garantiza su libre creación, organización democrática y pluralista, la contribución económica del Estado a su sostenimiento y

---

(28) Creando condiciones económicas equitativas para las diferentes opciones políticas y fortaleciendo la institucionalización de las organizaciones partidarias, protegiéndolas de influencias corporativas y garantizando la igualdad -Cámara Nacional Electoral, fallo 4174/2009-.

(29) En el sentido de “someter a un control efectivo las cuentas de los partidos políticos y no en el de dar mera noticia de ellas (...) lo cual constituye un principio que no puede soslayarse sin afectar el control de los actos de gobierno inherente al sistema republicano” -Cámara Nacional Electoral, fallo 3010/2022-.

(30) Corte Suprema de los Estados Unidos, “Citizens United vs. Federal Election Commission”, 21 de enero de 2010.

la rendición de cuentas sobre el origen de sus fondos. Asegura la libre difusión de sus ideas y un igualitario acceso a los medios de comunicación” (31).

Cabe la necesidad de reflexionar sobre la viabilidad de un financiamiento exclusivamente a cargo del Estado *versus* la libre creación de partidos: cómo se relaciona el financiamiento exclusivamente estatal con el sostenimiento de partidos ya constituidos o con agrupaciones de reciente constitución que necesiten fondos para organizarse y participar en una primera elección.

A la “contribución económica al sostenimiento” le cabe la misma consideración que al artículo 37 de la Constitución Nacional. La cláusula constitucional no excluye la fuente privada, con lo que ceñirla legislativamente podría generar presentaciones en tribunales.

Rendición de cuentas sobre el origen de los fondos: éste es el aspecto más crítico. Más importante que la fuente, es la legitimidad del origen. Se postula para el contralor eficaz el diseño de mecanismos de auditoría en tiempo real.

El igualitario acceso a los medios de comunicación es un aspecto clave. A nivel nacional, los espacios de televisión y radio se adquieren por el Estado y se distribuyen: un 50% por partes iguales y un 50% en proporción a los guarismos de la última elección. El desafío es encontrar un criterio que englobe todas las posibilidades y que permita el sostenimiento público o mixto con regulaciones precisas y realistas.

---

(31) Respecto al encuadramiento jurídico de los partidos políticos, debe conciliarse una contradicción entre los artículos 1 y 3 de la ley 9272. El primero define a aquellos como “personas jurídicas de derecho público”. El segundo, luego de admitir su “personalidad jurídico-política”, indica que son “de carácter privado, de acuerdo a las disposiciones de la legislación común”. Las Constituciones Nacional y Provincial no se expresan torno a la personalidad pública o privada de los partidos, no obstante destacar su centralidad en el Estado de Derecho y la vida democrática, y reconocer su carácter de “persona jurídica”, entre otras particularidades. En tanto sujeto sociológico, histórico y particular de cada comunidad nacional o local -que recoge en primera instancia la observación de politólogos y constitucionalistas-, la doctrina admite una preocupación demorada sobre el análisis estricto de la personería del partido. En materia constitucional y legislativa, la experiencia comparada ofrece una variada gama de caracterizaciones. El encuadramiento como persona jurídica del derecho privado -en la figura de las asociaciones civiles-, que sujeta sus requisitos de constitución, subsistencia y vigencia a un conjunto más o menos exigente de prescripciones, su perfilamiento como persona del derecho público no estatal -como lo ha planteado la jurisprudencia de nuestro Máximo Tribunal-, o simplemente del derecho público; su calificación como persona jurídica privada “de interés público” o aun su consideración como simple asociación con personalidad jurídica surgen, si no de diversas Cartas Magnas, de numerosa legislación, precedentes judiciales y estudios doctrinarios, y analizadas las diversas opciones, respetando la tradición jurídica nacional y provincial en torno a la figura del partido, entendemos razonable destacar en la actualidad su carácter de “persona jurídica privada” en la terminología que postula el nuevo Código Civil y Comercial, que se aproxima en su fisonomía a las asociaciones civiles -artículo 148 inciso b) del CCyC- aunque su perfil parece estar más cerca de las previsiones del tipo genérico determinado en el inciso i) de la misma norma: “toda otra (...) cuyo carácter de tal se establece o resulta de su finalidad y normas de funcionamiento”.

Además del enfoque constitucional, la doctrina mayoritaria es claramente favorable a la implantación de un sistema mixto. La Dra. Ferreira Rubio explicó que no conviene adoptar posiciones absolutas *a priori*, sin analizar la regulación específica con la que se cuenta en la materia. Y también relativizó que sólo convenga contar con financiamiento público con un ejemplo: “Un financiamiento público predominante, más limitación absoluta de contratación de medios, más falta de regulación del uso de la pauta publicitaria oficial y falta de control en el uso y malversación de los fondos públicos es el peor de los escenarios, porque tengo a la oposición de turno sujeta al límite del financiamiento público y de todas las otras provisiones, y al oficialismo de turno jugando en una cancha absolutamente inclinada”. Además, explicó que por ello no hay que “demonizar todo el financiamiento privado que debe ser una forma de tratar de ayudar a alguien para que llegue al poder porque considero que esa persona comparte mis principios, mis ideales, las políticas que va a llevar adelante son las correctas y confío en su honestidad” (32).

Es conveniente que Córdoba mantenga un sistema de financiamiento mixto, ajustando normas y controles para favorecer la transparencia en el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales (33), sosteniendo de modo permanente e integral la actividad política, sin perjuicio de lo que expresaremos *infra* sobre los montos que actualmente se destinan para esos fines.

### **b) Distribución igualitaria o proporcional de los recursos**

La distribución mixta establecida en las leyes 9571 y 9572 es razonable al combinar dos criterios: la posibilidad de que todos los partidos accedan a espacios publicitarios, pero incorporando la proporción de acuerdo a la cantidad de votos obtenidos.

No obstante, la legislación cordobesa precisa ajustes. Si bien la doctrina señala como razonable que se establezca un “piso” de votos para poder acceder al financiamiento público, evitando *el negocio de los partidos sellos de goma*, podría establecerse alguna combinación que torne más razonable la exigencia. Una alternativa sería bajar al 2% de los votos obtenidos en la lista de legisladores “distrito único” (34); o si se mantuviera el 3%, que también se permita el acceso al financiamiento cuando la fuerza política, sin llegar a ese piso, haya obtenido al menos una banca en la Legislatura Unicameral.

Ello tornaría más justo al sistema, ya que si la ley 9571 -artículo 191- utiliza, como parámetro para distribuir, los guarismos de la elección de legisladores “distrito único”,

---

(32) Archivo de la Comisión Especial de Reforma Política. Reunión convocada el 22 de septiembre de 2016.

(33) Desarrollamos *infra*.

(34) Conforme artículo 78, punto 2, de la Constitución de la Provincia de Córdoba. Recordemos que nuestra Provincia sigue el sistema proporcional “mixto uninominal” (ATALA, Vicente. “Los sistemas electorales en el derecho público provincial argentino”, *La Ley Online*, cita AR/DOC/3386/2011).

resulta irrazonable que la fuerza política que haya alcanzado una banca no reciba aporte estatal de ningún tipo.

Debe reformarse el artículo 194, agregando un supuesto: de conformarse una alianza con partidos sin referencia anterior, podrá acumular los espacios publicitarios que correspondiesen a cada partido individualmente. Además de aumentar la participación en la distribución de espacios publicitarios para partidos nuevos, se introduciría un estímulo para la formación de alianzas electorales entre agrupaciones afines.

### **c) Transparencia y “voto informado”**

Como criterio general, debería buscarse el fortalecimiento de los mecanismos de transparencia y control tanto de los ingresos, como de los egresos, aportes e identidad de aportantes.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (35) establece en su artículo 7 numeral 3: “Cada Estado Parte considerará asimismo la posibilidad de adoptar medidas legislativas y administrativas apropiadas, en consonancia con los objetivos de la presente Convención y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para aumentar la transparencia respecto de la financiación de candidaturas a cargos públicos electivos y, cuando proceda, respecto de la financiación de los partidos políticos” (36).

En esa línea, la doctrina especializada ha explicado, que “lo que está en juego es la lealtad en la lucha por el poder público y por ende la transparencia de los actos que conducen a la voluntad pública; en última instancia la salvaguardia del principio democrático” (37). Asimismo, que “es viable exigir y demandar ciertos estándares de declaración en cuanto al uso del dinero” y que ello “puede jugar un papel relevante en la formación del sistema de partidos y del tipo de democracia” (38).

La capacidad de hacer campaña está vinculada con el derecho a la información y al voto informado. La legitimidad no se asegura con el respeto a un mecanismo de votación; debe ir acompañada de contenidos sustantivos que enteran, comunican -informan- a los ciudadanos, a la hora de votar.

---

(35) Resolución 58/4 de la Asamblea General el 31 de octubre de 2003.

(36) Asimismo, el numeral 4 del mismo artículo prescribe: “cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, procurará adoptar sistemas destinados a promover la transparencia y a prevenir conflictos de intereses, o a mantener y fortalecer dichos sistemas”.

(37) SCHEFOLD, Dian. “Financiamiento de los Partidos Políticos: análisis comparado de los sistemas europeos”, *Partidos Políticos en la Democracia*, CIEDLA, 1995, p. 437.

(38) BAILEY, John. “Perspectivas Comparadas del Financiamiento de las Campañas y Democratización”, *Aspectos Jurídicos del Financiamiento de los Partidos Políticos*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993, p. 18.

Una alternativa accesible y disponible tecnológicamente, sería que el Juzgado Electoral desarrolle un sistema informático de gestión de fondos y rendición de cuentas para que los partidos políticos registren e informen *on line* ingresos, egresos e identidad de los aportantes. Ello permitiría que, *durante* la campaña, la sociedad pudiera conocer -y debatir- acerca de quiénes financian la actividad de cada fuerza política. La información debe ser cargada de forma que su consulta sea accesible y comprensible. Una plataforma web de tales características, en la cual los partidos deban ir cargando periódicamente los aportes recibidos y los gastos, es factible en Córdoba.

CIPPEC (39), ha señalado la necesidad de “disponer un mecanismo de declaración en línea que permita la publicación inmediata de los aportes y gastos de funcionamiento ordinario y de las campañas. Actualmente las rendiciones de los partidos y las campañas sólo son auditadas al cierre del año fiscal y después de la elección. Para que los votantes puedan emitir un voto informado es importante que los ingresos y gastos de los partidos y alianzas se publiquen durante todo el año y según van ocurriendo durante la campaña. Además, un mecanismo de carga en línea facilitaría las rendiciones a las agrupaciones y el manejo de la información a la autoridad de aplicación, tanto para el control contable como para el cruce con otras bases de datos de las que disponga el Estado” (40).

Se advierte la necesidad de incorporar en Córdoba un sistema que obligue a una rendición de cuentas previa a las elecciones, accesible para la ciudadanía. En tiempos donde los medios de comunicación e Internet permiten un inmediato acceso a la información, los ciudadanos deben conocer en “tiempo real” quiénes financian la actividad partidaria y de campaña. Podría reformarse el artículo 236 de la ley 9571, estableciendo que la información sobre aportes y gastos de los partidos, alianzas y confederaciones debe estar disponible en la página web del juzgado de modo permanente, accesible y utilizable, para que cualquier persona pueda acceder a ella (41), incorporando el deber de que la información se encuentre en forma “permanente” en el sitio web del juzgado y en un formato que facilite su utilización; como también de cargar en la página web del juzgado, el resultado de las auditorías realizadas y demás resoluciones dictadas por la Justicia Electoral relacionadas a los informes previo y final.

Debería preverse, además, que el informe previo del artículo 230 se publique inmediatamente en el Boletín Oficial y en el sitio web del Juzgado Electoral, a fin de

---

(39) CIPPEC. “Reforma electoral 2016: Propuestas para fortalecer la equidad y la transparencia de las elecciones”. Documento de Políticas Públicas, N° 171, agosto 2016. Disponible en: <http://oear.cippec.org/wp-content/uploads/2016/08/171-DPP-IP-Reforma-electoral-2016-propuestas-para-fortalecer-la-equidad-y-la-transparencia-de-las-elecciones-Pomares-Leiras-Page-Z--rate-y-Mignone-ag.pdf>. (Consulta: 12 de septiembre de 2017).

(40) *Ibidem*.

(41) Dado que en la actualidad sólo puede accederse a los informes en sede del Juzgado Electoral (artículos 235 y 236).

evitar interpretaciones o demoras que perjudiquen el acceso en tiempo oportuno de la información.

#### **d) Acceso a los medios de comunicación y redes sociales**

La legislación cordobesa, en este aspecto, se encuentra a mitad de camino. Establece la asignación de los espacios publicitarios con un criterio mixto; pero simultáneamente, permite contratar -con recursos propios- hasta cinco veces los espacios asignados por el Tribunal Electoral.

La necesidad de democratizar la contienda electoral exige considerar la adopción del sistema establecido a nivel nacional: la distribución íntegra por parte del Estado de los espacios publicitarios en los medios de comunicación (42), terminando con la práctica de la contratación privada -potencialmente inequitativa-. María Page (43) señaló que la normativa nacional (44) que mejor funciona es la que establece la distribución de espacios publicitarios en medios audiovisuales -prolija y sin quejas-.

Esta línea determina que sólo el Tribunal Electoral contrata los espacios publicitarios en los medios de radiodifusión y gráficos; y la prohibición a los medios de comunicación de ceder por cualquier título espacios para publicidad y propaganda electoral con otra persona o entidad diferente al Tribunal Electoral.

Córdoba se encuentra en muy buenas condiciones para encarar una reforma en ese sentido. El proceso electoral es conducido por el Poder Judicial -a diferencia del orden nacional, impulsado por la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior-. Se garantiza máxima transparencia en el proceso de distribución de los espacios, al materializarla un "Poder" independiente del Estado.

Se ha desaconsejado regular la publicidad en las redes sociales (45). No obstante, dado su creciente peso e influencia, debe preverse la posibilidad de que el Tribunal Electoral audite la publicidad en Internet, a los fines de controlar el límite de gastos totales autorizados para la campaña electoral de que se trate.

---

(42) Ley 26571, artículos 34 y 35, artículos 43 a 43, Código Electoral Nacional y decreto 445/2011. La doctrina señala que en los países que usan este sistema, su administración se realiza por "instituciones desvinculadas del Poder Ejecutivo, autárquicas e independientes" (DALLA VÍA, Ricardo. "Las reglas del proceso electoral argentino", La Ley 2001-C, 1121-, citando el caso de Paraguay (Tribunal Superior de Justicia Electoral), Uruguay (Corte Electoral) o Costa Rica (Tribunal Supremo de Elecciones).

(43) Archivo de la Comisión Especial de Reforma Política. Reunión convocada el 8 de septiembre de 2016 en la Comisión Especial para la Reforma Política.

(44) Ley 26215, artículos 43 y ss.

(45) En general, por la doctrina especializada.



### e) Límites para gastos totales, aportes y aportantes. Aportes en efectivo y en especie

La posibilidad de eliminar totalmente los topes para gastos de campaña electoral y de partidos políticos, no aparece como una solución adecuada para nuestro sistema, pues implicaría admitir legislativamente una desigualdad notable entre aquellas fuerzas políticas que tienen posibilidad de recibir aportes privados frente a las que no la tienen.

No obstante ello, se advierte que los topes legales que autoriza nuestra legislación no son suficientemente realistas, ni se relacionan concretamente con los gastos que implica una campaña electoral (dos por mil [2%] del Salario Mínimo Vital y Móvil por elector habilitado). En este sentido, debería preverse al menos la duplicación de tal monto, para que los topes legales reflejen -lo más aproximadamente posible- el valor real de una campaña electoral (46). Además de acentuarse los controles sobre la legalidad de los aportantes y los montos totales de los aportes, debemos contar con legislación de factible cumplimiento y realista aplicación, acreditando la vigencia del sistema en su conjunto.

Idénticas observaciones pueden realizarse con relación al límite de aportes anuales para los partidos políticos, donde sería conveniente al menos duplicar el límite de dos por mil (2%) del Salario Mínimo Vital y Móvil por cada elector habilitado previsto en el artículo 66 de la ley 9572.

Resulta adecuado mantener límites para los aportes efectuados por personas físicas o jurídicas, a la campaña electoral o funcionamiento del partido político. Su justificación radica en la necesidad de evitar la “captura” de un partido -y en el futuro de una política pública- por el peso específico de los aportes de una persona o empresa.

Respecto a los límites de aportes por persona individual (5 salarios mínimos por campaña electoral), es razonable su mantenimiento, aunque previendo su incremento -quizá hasta el doble- para afiliados que desempeñen cargos públicos electivos o pres-ten servicios con cargos jerárquicos en la Administración Pública Nacional, Provincial, Municipal o Comunal, que podría extenderse a quienes desempeñen cargos similares sin afiliación y consientan su encuadre como tales, al efecto del aporte (47).

Se considera necesario elevar el aporte que puede realizar una persona humana sobre el total del gasto permitido anualmente al partido político (1% previsto en el artículo 65 de la ley 9572). El referido porcentaje es significativamente inferior al admitido en el derecho comparado sudamericano. La Ley de Partidos Políticos de Bolivia, en su

---

(46) Con el actual padrón electoral de la Provincia (2.885.715), el tope actualmente vigente sería de algo más de 57 millones de pesos.

(47) Conforme Disposición Decimoquinta añadida por Ley Orgánica 3/2015 de España, de 30 de marzo de 2015, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos (BOE N° 77 del 30/03/2015).

artículo 51, punto III, establece en el 10% tal limitación. El artículo 221 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador (LOE) prescribe el 5%, mientras que la legislación guatemalteca, Ley Electoral de Partidos Políticos, en su artículo 21 inciso f) lo fija en el 10%. El artículo 33 de la ley 18603 -Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos- de Chile señala que el aporte máximo en dinero que cada persona natural podrá efectuar a partidos políticos, no estando afiliada a ellos, no podrá exceder de 300 unidades de fomento al año. El aporte máximo en dinero que cada persona natural podrá efectuar a partidos políticos, estando afiliada a ellos, no podrá exceder de 500 unidades de fomento al año. Los partidos políticos no podrán recibir aportes de cualquier naturaleza de personas jurídicas (48). En Paraguay (ley 4743) no puede ser superior al equivalente a 5000 (cinco mil) jornales mínimos para actividades diversas no especificadas por cada ejercicio anual, ya sea de personas físicas o jurídicas.

En cuanto a los límites a personas jurídicas, se advierte un aspecto no regulado por la ley 9571. Sería razonable fijar el mismo porcentaje que establece el artículo 65 de la ley 9572: 2% del total permitido para la campaña.

Otra deuda de nuestra legislación, es regular el aporte del propio candidato a la campaña. El tema ha sido objeto de debate doctrinario y existen antecedentes en el derecho comparado. Sería conveniente prever que el candidato, de su propio patrimonio, pueda destinar un monto más significativo que el de cualquier otro aportante particular (podría pensarse en un límite del 5% del total permitido para la campaña respectiva). Esta posibilidad encuentra un antecedente en la legislación chilena, que en el artículo 9 inciso a) de la ley 19884 sobre transparencia, límite y control del gasto electoral, permite que aporte hasta el 10% del total permitido. De admitirse, es razonable computar a los fines del referido tope los aportes del cónyuge, conviviente y parientes hasta el cuarto grado de consanguineidad y segundo de afinidad, como lo hace el artículo 14, ley 996 de “Garantías” de año 2005, Colombia.

En materia de aportes en efectivo, la tendencia a nivel internacional es su prohibición, optándose por bancarizarlos, lo que permite su trazabilidad. En este sentido, se proponen topes a los aportes en efectivo que pueden recibir los partidos y alianzas para limitarlos exclusivamente a las pequeñas donaciones -en la legislación comparada llegan a suprimirse- (49). Llevando estas ideas a nuestra legislación, podría preverse un mínimo admisible (uno o dos salarios mínimos) para aportes de personas físicas, aunque estableciendo la obligatoriedad de realizar el correspondiente depósito en la Cuenta Única que debe abrirse para la campaña electoral.

Los mayores controles en materia de aportes en efectivo obligan a considerar otro problema al cual la doctrina presta creciente atención: los aportes “en especie”. Ferreyra

---

(48) La unidad de fomento es una cifra variable mensual ligada al aumento en el costo de vida.

(49) CIPPEC. “Reforma electoral 2016: Propuestas para fortalecer la equidad y la transparencia de las elecciones”, Op. cit.

Rubio expresó que no se gana mucho generalizando la bancarización “(...) si no prendemos las luces sobre las donaciones en especie, vamos a tener un problema, porque vaticino que van a aumentar notablemente las donaciones en especie: ‘No les voy a dar la plata, pero les voy a pagar el avión, la cartelería, la encuesta, el consultor, y un largo etcétera,’ así que si tapamos este agujero, tenemos que mirar que se nos puede abrir algo por otro lado” (50). Debería establecerse que los aportes en especie sean tasados y nominados en moneda de curso legal, por su valor de mercado, y considerados como aportes dinerarios al efecto de los límites previstos legalmente.

Otro asunto de necesario tratamiento es el de los aportes anónimos. Debe mantenerse la prohibición de aportes (51), aunque sería conveniente permitirlos para personas de identidad reservada (52), hasta un límite bajo (por ejemplo, un salario mínimo vital y móvil). Esta posibilidad es admitida por especialistas: “(...) a veces, con los aportes individuales de menor cuantía, revelar el nombre del aportante puede traerle problemas laborales, sindicales y políticos en un pueblo chico. Hay que poner un límite y decir que los aportes menores a 10 mil pesos pueden ser anónimos, el Juzgado sabe quiénes son, pero eso no se publica; los mayores son un compromiso mayor y se aguanta” (53). No obstante, podría establecerse, siguiendo las disposiciones del artículo 17 de la Ley Sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral de Chile, que incluso cuando se trate de aportes inferiores al mínimo, el aportante pueda solicitar que su aporte sea público. También, y para evitar que se pudiera desnaturalizar este mecanismo, debería impulsarse que este tipo de aportes no supere un porcentaje del total de los gastos de la campaña electoral (bajo, un 2 o 3%).

Finalmente, las decisiones de política legislativa con relación a qué aportes son permitidos y cuáles no, deben considerar diferentes aspectos. Las disposiciones de las leyes 9571 y 9572 deberían ser objeto de algunas modificaciones para mejorar su aplicación. En este sentido, el inciso 3 del artículo 203 prevé la prohibición para aportar a las empresas concesionarias de servicios u obras públicas nacionales, provinciales o municipales. Convendría ampliar los supuestos a las licenciatarias o permisionarias de servicios públicos u obras públicas a nivel nacional, provincial, municipal, o incluso comunal. En línea con otras regulaciones del derecho comparado, debería pensarse además en ampliar la prohibición para personas jurídicas que durante la campaña se encuentren participando en licitaciones o concursos con cualquier nivel del Estado (54).

---

(50) Archivo de la Comisión Especial para la Reforma Política de la Legislatura de Córdoba. Expresiones de la Dra. Delia Ferreira Rubio, Reunión del 22 de septiembre de 2016.

(51) Debiendo analizarse en particular el supuesto de “colecta pública”.

(52) Públicamente no se conoce la identidad, pero se registra a los fines del control del donante en cuanto corresponda y de la donación por la justicia electoral y otras autoridades.

(53) Archivo de la Comisión Especial para la Reforma Política de la Legislatura de Córdoba. Exposición del Dr. Alejandro Tullio, Reunión del 8 de septiembre de 2016.

(54) Lo que no deja de guardar sintonía con la incompatibilidad establecida por el artículo 87, inciso 3, de la Constitución Provincial.

Otro problema práctico está dado por los aportes “individuales” de ejecutivos o directivos de entidades que por ley están impedidas de hacerlo. Ferreyra Rubio refiere un caso en el que se descubrió que “toda la plantilla de sueldos de una importante minera en Canadá aportaba a un partido político, pero aportaban personas; todos aportaban 50 o 500 dólares canadienses, todo el listado de personal de la empresa. Y eso ni siquiera era por planilla porque era la plata de la empresa ‘dibujadita’”. Para evitar tal situación, claramente violatoria del espíritu de la prohibición, debería pensarse en incluir a los ejecutivos o directivos de las personas jurídicas que tienen prohibido aportar (55).

Dos colectivos no previstos por la legislación cordobesa son las confesiones religiosas y las personas condenadas por delitos de lesa humanidad, contra la administración pública, trata de personas y narcotráfico. Deberían ser incluidos como sujetos que no puedan aportar (56). La primera hipótesis tiene su recepción legislativa en el artículo 31 (b) de Ley de Partidos Políticos (LPP) del Perú, mientras que la segunda lo tiene en el artículo 27 de la ley 1475 de Organización y Funcionamiento de los Partidos y Movimientos Políticos de Colombia.

Debería analizarse la eliminación del actual inciso 8) que prohíbe aportar a las asociaciones sindicales, patronales o profesionales. En este sentido, Blanco señaló que “las organizaciones no gubernamentales, las asociaciones profesionales, las empresas, todos tendrían que poder financiar a los partidos políticos, porque si no también puede ocurrir lo que acá se ha citado -y que yo no conocía-, el caso de otro país en el cual todos los empleados de una corporación tienen la misma preferencia política” (57). Se postula -insistimos- un sistema capaz de controlar y regular situaciones reales, por sobre prohibiciones de imposible cumplimiento que terminan atentando contra la transparencia de aquél.

#### **f) Publicidad oficial y actos inaugurales**

La vigente prohibición del artículo 220, es correcta, y su no ha presentado mayores inconvenientes en campaña. Pero resulta conveniente, a fin de evitar inconsistencia, contemplar el concepto de publicidad oficial, en línea con lo establecido por el artículo 10, punto 10.1 apartado 7, Anexo II del decreto 305/2014 que establece el Régimen de Compras y Contrataciones de la Administración Pública Provincial (58).

---

(55) En idéntico sentido, artículo 83 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas (LEOP) de Honduras.

(56) El análisis de estos dos supuestos en particular, no quita la mirada sobre la consideración expresa de cada sector excluido -por razones de hecho o de derecho- del cuerpo electoral.

(57) Archivo de la Comisión Especial para la Reforma Política de la Legislatura de Córdoba. Exposición del Dr. Alfredo Blanco, Reunión del 22 de septiembre de 2016.

(58) Se entenderá por publicidad oficial, a la actividad realizada por el Estado para la difusión a la comunidad de sus actos o políticas generales o particulares, en el marco de las pautas constitucionales y legales vigentes, a través de vías o espacios abiertos o cerrados destinados al uso o concurrencia pública, o medios de comunicación con alcance masivo, orales, audiovisuales, escritos, electrónicos

Y para evitar que la norma funcione como un corsé demasiado estrecho, convendría dejar establecida una excepción en caso de información de las autoridades electorales o de protección civil en casos de emergencia, tal como lo establece el artículo 209, punto 1º, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales de México.

En materia de actos inaugurales, el artículo 221 establece su razonable prohibición durante los 15 días anteriores a la fecha de celebración del comicio. Podría reforzarse con prescripciones que refuercen la equidad en la contienda política. Por caso, que desde la oficialización en la Justicia Electoral, todos los candidatos deban abstenerse de participar en los actos referidos precedentemente. Más la prohibición a los funcionarios públicos de utilizar bases de datos o cualquier medio a que se tenga acceso para fines electorales, siguiendo la experiencia chilena, conforme el artículo 27, segundo párrafo de la ley 19884 sobre Transparencia, límite y control del gasto electoral.

### **g) Clientelismo político**

La legislación cordobesa lo contempla expresamente, a diferencia del orden nacional. Sobre la base de esta fortaleza, debería ampliarse el concepto de clientelismo, incluyendo conductas y situaciones que hoy quedan fuera del alcance de la norma. Deberían incluirse los bienes y servicios suministrados “directa o indirectamente” por el Estado, incluyendo no sólo el provincial, sino también el nacional, municipal y comunal.

Es razonable incorporar la prohibición de solicitar y ofrecer votos por dinero o cualquier otra recompensa en efectivo o en especie, en línea con lo establecido por la legislación chilena (artículo 137 de la ley 18700 de Votaciones Populares). Captando también la conducta que algún particular pueda tener en tal sentido, con independencia de que los bienes o servicios ofrecidos sean o no de origen estatal.

Otra buena práctica sería prohibir legislativamente el favorecimiento con promociones, bonificaciones o ascensos en el escalafón por el hecho de haber participado en una campaña electoral. Existe un antecedente en la legislación colombiana (artículo 38, punto 3 de la ley 996 de Garantías Electorales), y se cubriría un vacío legal sobre un aspecto que sin duda afecta la equidad de la competencia electoral. Esta disposición podría complementarse con la sanción de nulidad de los actos administrativos que se dicten para instrumentar dichos ascensos, además de las sanciones correspondientes a los funcionarios involucrados.

No sería completa la modificación, sin sanciones. Debe ampliarse el alcance del actual artículo 244 de la ley 9571 -sólo para funcionarios y partidos- y preverse sanciones también para las personas humanas involucradas y extrañas a ambas categorías. Si se implicasen personas jurídicas, además de las multas a éstas, debería responsabi-

---

o virtuales. Se incluye dentro del rubro, a las actividades preparatorias, accesorias, constitutivas y de seguimiento de los contenidos publicitados o publicados.

lizárselas solidariamente a sus directores, socios gerentes, gerentes, administradores o similares, quienes deberían recibir el trato de persona humana involucrada, ya señalado.

### **h) Responsables por las infracciones al régimen de financiamiento**

El régimen vigente debe ser repensado, para dotarlo de más eficacia y sistematicidad. Debe replantearse la figura de Responsable de Campaña Electoral, exigiendo que se trate de una persona con acreditados conocimientos o experiencia profesional en el ámbito contable, en línea con lo establecido por el artículo 14 bis de la Ley Orgánica 8/2007 de Financiación de Partidos Políticos de España.

En este sentido, Ferreira Rubio expresó que debe evitarse lo que ocurrió en el orden nacional, que se conoce en la jerga como “perejilato”. En este sentido, señaló que “(...) los primeros responsables de campaña del 2003 fueron los que luego eran Jefes de Gabinete de la Presidencia de la Nación o Ministros, o sea, todo a la escala de los partidos políticos. Pero también ese año se empezaron a aplicar sanciones y es allí que el último orejón del tarro del partido político pasa a ser responsable; como nadie lo conoce, es el que pone la firma. Y cuando creímos que ya habíamos llegado y que el ‘perejilato’ era la última etapa en este proceso, ahora tenemos a las jubiladas de Cambios que son responsables económicos de la campaña. Fueron entrevistadas y no sabían que eran responsables ni si habían firmado o no” (59).

En esa misma línea, en el artículo 226 de la ley 9571 deberían agregarse como responsables de velar por el cumplimiento de las obligaciones previstas en la ley a los candidatos, el Presidente, Tesorero y demás autoridades hasta el nivel de vocales o equivalentes del partido. Sería también deseable que todos fueran solidariamente responsables por el pago de las multas y demás sanciones pecuniarias aplicadas a los partidos, alianzas y confederaciones.

La justificación sobre la responsabilidad de los candidatos ante violaciones al régimen de financiamiento, ha sido explicitada de diferentes formas. Por caso, se ha propuesto que “(...) los candidatos sean corresponsables de las violaciones a la ley de financiamiento y pasibles de pena de inhabilitación. En nuestro país las sanciones existentes recaen sobre los partidos, presidentes, tesoreros y responsables políticos y económicos financieros de campaña, pero nunca sobre los candidatos. Estas sanciones son esencialmente multas, como es habitual en la mayoría de los países. Sin embargo, algunos países han robustecido las sanciones afectando directamente la carrera de los candidatos. En algunos casos, como Ecuador y Colombia, las penas pueden incluir la inhabilitación o la pérdida del cargo” (60). También se ha dicho que “(...) las sanciones a

---

(59) Archivo de la Comisión Especial para la Reforma Política de la Legislatura de Córdoba Expresiones de la Dra. Delia Ferreira Rubio, Reunión del 22 de septiembre de 2016.

(60) CIPPEC. “Reforma electoral 2016: Propuestas para fortalecer la equidad y la transparencia de las elecciones”, Op. cit.

los partidos políticos se aplican como deducción a aportes futuros; sin embargo -todos sabemos-, hay partidos que pueden sobrevivir, tranquilamente sin aportes públicos porque tienen mecanismos alternativos de financiamiento, abiertos y encubiertos, que les permiten prescindir de los aportes públicos” (61).

La sanción a los candidatos es una decisión legislativa audaz y necesaria, aunque la normativa debería también tomar en cuenta que, para que sea aplicable, el candidato debiera ser quien detente el control financiero efectivo de la campaña. En otras palabras, no bastaría con ser candidato -piénsese por caso en el supuesto de una lista sábana con muchos candidatos a legisladores-, sino que la conducta debería serle “imputable” al candidato para encuadrarlo en el supuesto punible.

En cuanto al tipo de sanciones para candidatos que resultan electos y autoridades partidarias, no los concebimos con el carácter extremo que han tenido, por ejemplo, en Colombia, donde se han revocado mandatos de legisladores por violación de las normas de financiamiento. Esta alternativa podría violentar la soberanía popular (62). Pero pueden aplicarse sanciones de multa e inhabilitación, tanto a los candidatos como a los responsables de campaña electoral. Con relación a la inhabilitación, debería preverse la obligatoria comunicación a las autoridades electorales nacionales al efecto que pudiera corresponder.

### **i) Aportes estatales a las campañas electorales y a los partidos**

Se admite que, si bien es necesario mantener las fuentes de financiamiento privadas, deben ampliarse los recursos que el Estado aporta para la actividad política y de campaña electoral. Una reforma de las leyes 9571 y 9572, en este aspecto, debería pensar en reforzar el financiamiento público, así como mantener actualizados los recursos que el Estado destina a la actividad de los partidos y a las campañas electorales.

En tal inteligencia, la doctrina ha propuesto “incrementar los recursos del fondo partidario permanente y los aportes públicos para la campaña electoral con el fin de contribuir al sostenimiento y desarrollo institucional de los partidos y garantizar un piso de recursos a todas las agrupaciones que compitan en las elecciones. Se sugiere disponer la actualización en función de una unidad de medida como el módulo electoral o el salario mínimo, vital y móvil” (63).

---

(61) Archivo de la Comisión Especial para la Reforma Política de la Legislatura de Córdoba Exposición del Dr. Alejandro Tullio, Reunión del 8 de septiembre de 2016.

(62) Y el imperio de la regla de la irreversibilidad del acto electoral, cuyas excepciones, previstas constitucionalmente, importan la actuación del Poder Legislativo o del Judicial, verificados supuestos especialísimos, que no se enervan por una falla encuadrable por otras vías.

(63) CIPPEC. “Reforma electoral 2016: Propuestas para fortalecer la equidad y la transparencia de las elecciones”, Op. cit.

Debería pensarse en al menos duplicar la afectación mínima del Fondo Permanente para el Financiamiento de Campañas Electorales, elevándolo del actual uno coma tres por mil (1,3‰) del salario mínimo vital y móvil por elector habilitado a votar en la última elección provincial previsto en el artículo 188 de la ley 957. Con esta propuesta, se reforzaría el financiamiento público de las campañas electorales, además de propiciarse la equidad en el acceso de todos los partidos, alianzas y confederaciones a los medios de comunicación en las campañas electorales, mediante reglas fijadas legalmente.

Una reforma similar podría aplicarse a la ley 9572 (artículo 71) que prevé un aporte estatal equivalente al dos por mil (2‰) del salario mínimo vital y móvil por cada voto válidamente emitido, elevándolo al cuatro por mil (4‰).

Es aconsejable asegurar la transparencia en la asignación de los fondos, reformando el artículo 73 de la ley 9572 y asignando al Juzgado Electoral la distribución automática y periódica de los recursos del Fondo Partidario Permanente, sustituyendo en este aspecto las funciones que actualmente la ley pone en cabeza del Ministerio de Gobierno provincial.

Respecto al destino de los recursos asignados debería incluirse al “desarrollo de políticas de género” como rubro al que los partidos deberían destinar obligatoriamente un porcentaje de sus recursos (64), que honra la tradición constitucional (65) y legislativa cordobesa, pionera en el país y Latinoamérica, con relación al reconocimiento de la igualdad de oportunidades para acceder a cargos públicos (66).

#### **j) Estructura y atribuciones del fuero electoral**

Toda reforma que pretenda dotar de mayor efectividad al régimen de sanciones y controles sobre el financiamiento de la actividad política debe tener, necesariamente, un capítulo dedicado a optimizar las atribuciones y facultades del órgano que aplica la ley. En el caso de Córdoba, el Juzgado y el Tribunal Electoral.

Un aspecto a contemplar, con respecto a la obligación de presentar los informes previo y final (artículos 230 y 231, ley 9571), es la posibilidad de atribuir al Tribunal Electoral facultades para imponer las sanciones conminatorias -astreintes- previstas en el artículo 804 del Código Civil y Comercial de la Nación en caso de no cumplir en tiempo y forma con estas rendiciones establecidas legalmente. Este tema fue específicamente abordado en la Comisión Especial de la Legislatura, donde se señaló que “(...) muchas veces en el proceso civil, fundamentalmente con las astreintes, con-

---

(64) El actual artículo 75 de la ley 9572 prevé que de los recursos asignados se debe destinar el 20% para desenvolvimiento institucional y 30% para actividades de capacitación para la función pública, formación para dirigentes e investigación.

(65) Artículo 24 de la Constitución Provincial, primer párrafo.

(66) En el año 2000 se dictó en Córdoba la ley 8901 que estableció como regla general, el principio de participación equivalente de géneros para la elección de candidatos.



seguimos cosas que no logramos con el mandato judicial, con la cédula de intimación. Astreintes son multas por incumplimiento diario, combinatorias, no establecidas como sanción sino por incumplir un paso procesal” (67).

Otro aspecto a considerar es la modificación del artículo 233 de la ley 9571, estableciendo como “deber” del Tribunal Electoral, el de auditar los servicios de comunicación audiovisual en cualquiera de sus modalidades y medios gráficos, públicos y privados, provinciales y locales, Internet y redes sociales, verificando el acatamiento a las disposiciones legales. Debe preverse el relevamiento de todos los gastos -incluida Internet y las redes sociales- requiriendo los informes que correspondan a las empresas privadas y oficinas públicas correspondientes. Como se advierte, no se trataría ya de una facultad del órgano jurisdiccional, sino de un deber legal de cumplimiento ineludible.

En el mismo dispositivo podría agregarse la facultad de solicitar informes a terceros -proveedores, encuestadores, empresas telefónicas y cualquier otra persona humana o jurídica que haya prestado servicios en la campaña electoral- y firmar convenios con instituciones públicas y privadas al efecto de generar información útil para controlar el monto, origen y destino de los recursos que se utilicen en las campañas electorales.

Debe prescribirse claramente, en el artículo 235 de la ley 9571 que, más allá de la posibilidad de que el Ministerio Público Fiscal y cualquier persona puedan presentar observaciones al informe final, el Tribunal Electoral lleve adelante la auditoría de los informes, constatación de documentación, cruce de información y demás diligencias necesarias para comprobar la exactitud y veracidad de la información y el cumplimiento de las normas. Se propone modificar el sistema actual, en el cual el Tribunal Electoral sólo actúa ante las observaciones presentadas, incorporando la obligación del órgano jurisdiccional de controlar, garantía para todos los operadores del proceso.

Al imponerse deberes al órgano de control, debe dotárselo de la infraestructura y personal para desarrollar competentemente su labor. De lo contrario, la norma -por pertinente que fuere en teoría- deviene inaplicable.

Desde su experiencia práctica como secretario de Actuación Judicial de la Cámara Nacional Electoral, el Dr. Gonçalves Figueiredo, expresó que era necesario instrumentar mecanismos que puedan controlar que “las rendiciones de cuentas reflejen verdaderamente la información (...) para esto es necesario contar con medios institucionales y prever una autoridad de control no sólo con la autonomía e independencia necesaria, sino con los recursos para llevar adelante esos controles” (68).

---

(67) Exposición del Dr. Alejandro Tullio. Reunión del 8 de septiembre de 2016 en la Comisión Especial para la Reforma Política.

(68) Archivo de la Comisión Especial para la Reforma Política. Disertación de fecha día 22 de septiembre del año 2016.

También Tullio insistió en que el Estado debe poder investigar oficiosamente si detecta operaciones sospechosas (69).

Estas observaciones, llevadas a Córdoba, indican la necesidad de establecer que el Tribunal Superior de Justicia deba proveer de personal calificado -contadores auditores- y de herramientas de trabajo adecuadas para cumplir las funciones encomendadas, que permitan que el Juzgado Electoral instrumente el efectivo cumplimiento de los controles establecidos por la legislación. Similar previsión debe adoptarse en la ley 9572 (70).

### III. Conclusiones

Estas propuestas buscan advertir sobre una problemática inherente a la calidad democrática (71) y a la legitimidad política. Se concibe el impulso de normas más cercanas a la realidad de los procesos, fundamentalmente en cuanto a los límites del financiamiento público y privado. A la vez, intentamos rescatar el acceso a la información adecuada y oportuna por parte de la opinión pública, utilizando las tecnologías disponibles.

Finalmente, además de ampliar las sanciones y los sujetos pasibles de ellas, se pretende realizar un aporte sobre un aspecto central: ningún sistema de control del financiamiento de la política que pretenda ser efectivo, puede prescindir de un órgano de control dotado de facultades legales y de la infraestructura necesaria para llevar adelante tan importante labor.

---

(69) Archivo de la Comisión Especial para la Reforma Política. Exposición del Dr. Alejandro Tullio, Reunión del 8 de septiembre de 2016.

(70) Lo que podría complementarse con la posibilidad de concertar acuerdos con diversos órganos federales y provinciales: Dirección Nacional Electoral, Cámara Nacional Electoral, Administración Federal de Ingresos Públicos, Administración Nacional de Seguridad Social, Inspección General de Justicia, Unidad de Información Financiera, Procuraduría de Criminalidad Económica y Lavado de Activos; Dirección General de Rentas, Inspección Provincial de Justicia, etc., integrando incluso procedimientos y software.

(71) En tanto tercer escalón de los procesos democráticos (recuperación, consolidación y calidad), en cuanto al alcance de metas sustantivas y adjetivas (MIÑO, Andrés - BUSMAIL, Rafael. *Democracia y Elecciones. Apuntes para una reforma política*, El Ateneo, Buenos Aires, 2015, p. 24. Entendiendo que “hablar de calidad de la democracia no debe ser un ejercicio en dirección a una definición restringida a ambos términos de la expresión, esto es, no debemos buscar una única ‘calidad’ para una forma específica de ‘democracia’” (de MENDONCA, Daniel. “Deliberación Pública y Calidad de la Democracia”, en AVARO, Dante *et al* (coords.) - BELLO, Daniel (ed.). *Elecciones, participación política y calidad de la democracia en América Latina*, Op. cit. p. 38), pues ello restringe la imaginación y estanca los conceptos, y establece -peligrosamente- cláusulas y exégetas “pétreos”.