

Capítulo 7. Garantizar la transparencia y la integridad en los procesos de toma de decisiones públicas y el financiamiento político en Argentina

Este capítulo analiza la resiliencia de los procesos de toma de decisiones públicas en Argentina respecto al riesgo de captura de políticas públicas por parte de intereses particulares. En este sentido, podría promoverse mayor integridad y transparencia en las actividades de lobby, al extender el alcance de su marco a todos los poderes del gobierno, mejorar su percepción negativa mediante la participación de partes interesadas y garantizar que todos los actores involucrados deban rendir cuentas. A su vez, para permitir la rendición de cuentas de los representantes electos debe reducirse el alto grado de informalidad en el financiamiento político, junto con un incremento de la efectividad del control y de la aplicación de la ley. Además, deben realizarse esfuerzos para extender las reglamentaciones de financiamiento político al nivel provincial con el fin de hacer que el sistema de financiamiento sea más coherente. El éxito de estos objetivos también requiere el fortalecimiento e implementación de la nueva Ley de Acceso a la Información Pública y los mecanismos existentes para promover la participación de las partes interesadas en los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

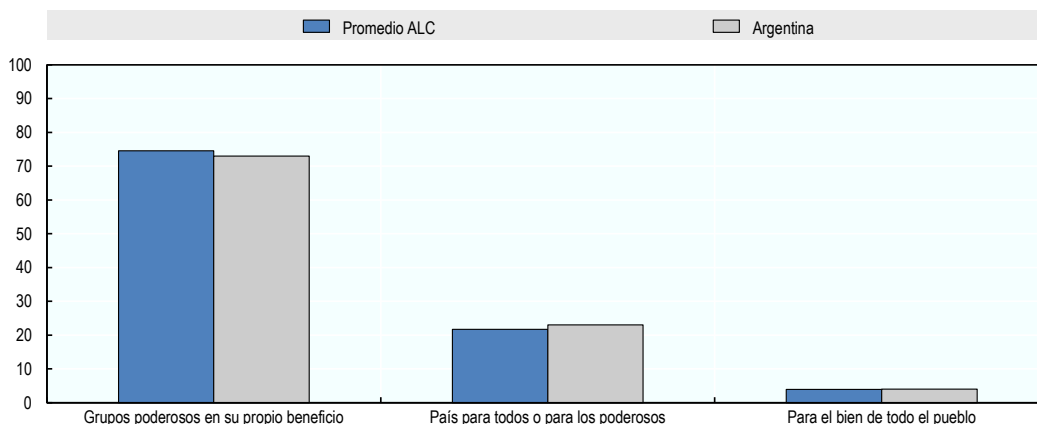
7.1. Introducción

Las políticas públicas son el producto principal que los ciudadanos reciben, observan y evalúan de sus gobiernos; a la vez que determinan en gran medida su calidad de vida diaria. Aunque los formuladores de políticas deberían perseguir el interés público, en la práctica existen múltiples intereses privados que pretenden influenciar las políticas públicas en su favor. Por ejemplo, las compañías farmacéuticas o las aseguradoras de salud privadas pueden intentar influenciar las políticas de salud para hacerlas más favorables a sus propios intereses en lugar de proseguir el bienestar general de los ciudadanos. Si bien esto forma parte de la dinámica política de una democracia, los medios de influencia pueden ser dudosos. Dicha influencia indebida ha sido denominada captura de políticas. La captura de políticas se da cuando las decisiones sobre las políticas públicas son desviadas de manera constante y consistente del interés público hacia los intereses de un grupo de interés o persona en particular (OCDE, 2018^[1]). La captura es en consecuencia aquello opuesto a un proceso de toma de decisiones inclusivo y justo, y perjudica a los valores democráticos esenciales. En esencia, la captura de un proceso de toma de decisiones equivale a excluir del mismo a otros actores.

De acuerdo al Informe del Latinobarómetro 2017, el 73 % de los ciudadanos en Argentina cree que su país está gobernado por grupos poderosos que solo piensan en su propio interés, mientras que solo el 23 % cree que Argentina está gobernada para bien de todas las personas. (Figura 7.1). A pesar de que estos porcentajes son un poco mejores, aunque no significativamente, que el promedio de los países de Latinoamérica incluidos en el informe, son un indicador claro de que los ciudadanos perciben que las políticas son capturadas por intereses particulares.

Figura 7.1. Los argentinos perciben que unos cuantos grupos poderosos dominan su país

En términos generales, ¿diría que su país está gobernado por unos cuantos grupos poderosos para su propio beneficio o que está gobernado para el bien de todo el pueblo?

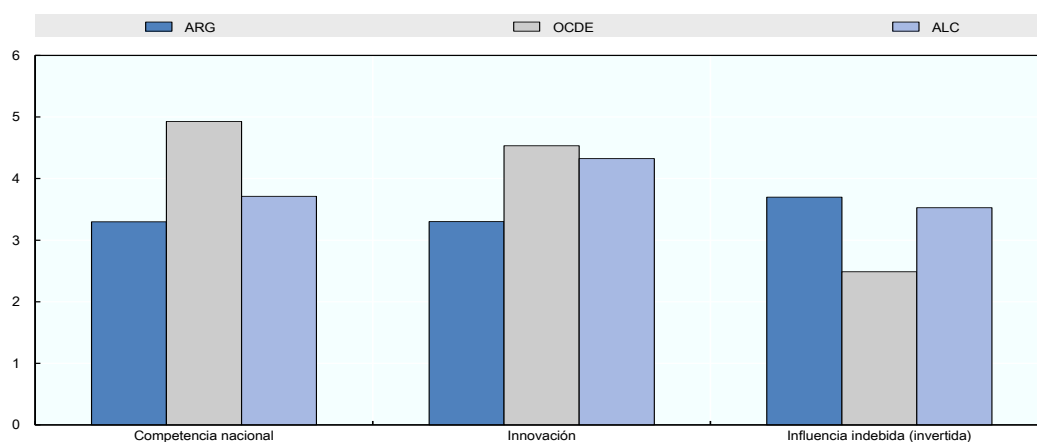


Nota: La pregunta original es: "En términos generales ¿diría usted que (país) está gobernado por unos cuantos grupos poderosos para su propio beneficio, o que está gobernado para el bien de todo el pueblo?" En total, este informe ha sido realizado en 18 países de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela).

Fuente: Latinobarómetro (2017).

Las consecuencias de la captura de políticas son desastrosas. La captura contribuye a un círculo vicioso de desigualdad y perjudica las posibles reformas, a la vez que debilita el potencial de crecimiento económico en sí mismo. De hecho, toda vez que un sistema de integridad débil facilita la captura de políticas, obtener protección “legal” contra la presión competitiva a través de una influencia indebida puede resultar la forma más eficiente de obtener rentas para las empresas (OCDE, 2016^[2]). En otras palabras, la captura de políticas implica una asignación errónea de los recursos privados: actividades que buscan rentas, tales como el financiamiento de campañas y partidos políticos o la inversión en actividades de lobby, son favorecidas en detrimento de las inversiones en innovaciones de productos, procesos o modelos empresariales, que afectan tanto la eficiencia distributiva como productiva, y en consecuencia el potencial de crecimiento. Los datos del Informe de Competitividad Global 2017-2018 del Foro Económico Mundial muestran que en promedio Argentina parece ser más vulnerable a la influencia indebida que otros países latinoamericanos y miembros de la OCDE, y que presenta niveles inferiores de competencia e innovación nacional percibida.

Figura 7.2. La influencia indebida viene acompañada de niveles inferiores de competencia e innovación nacional percibida

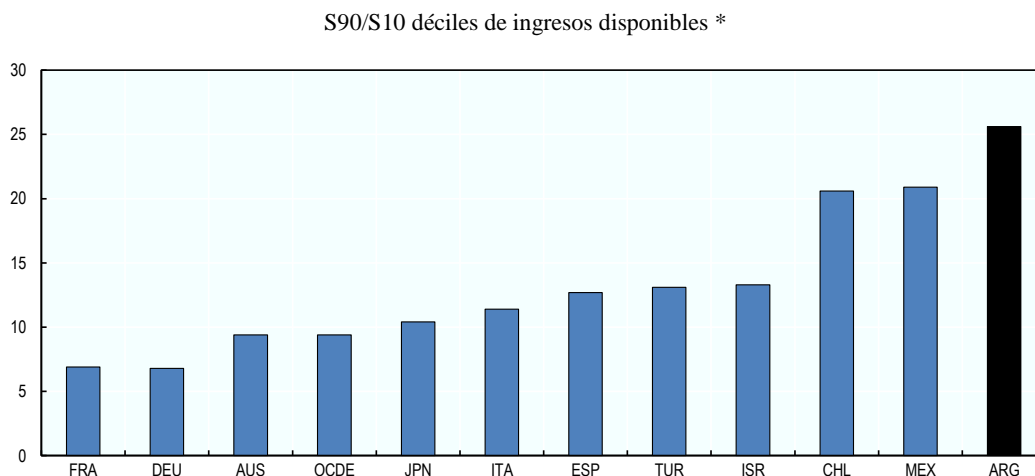


Nota: Un valor de 0 es “bajo” y un valor de 6 es “alto”. Las puntuaciones para el indicador de la “influencia indebida” han sido invertidas para reflejar que las puntuaciones más altas significan mayores niveles de influencia indebida. El Foro Económico Mundial calcula el indicador sobre la base de las respuestas a dos preguntas relacionadas con la independencia judicial, (“En su país, ¿en qué medida el poder judicial es independiente de las influencias de los miembros del gobierno, los ciudadanos o las empresas?”) y el favoritismo (“En su país, ¿en qué medida los funcionarios del gobierno muestran favoritismo hacia empresas y personas con buenas conexiones al decidir acerca de políticas y contratos?”).

Fuente: Foro Económico Mundial (2017).

Para superar la concentración de recursos económicos en las manos de cada vez menos personas (Figura 7.3), y para hacer posible un ambiente que conduzca a un crecimiento inclusivo, que promueva la innovación y la competencia y reduzca las desigualdades, Argentina debería aspirar a mejorar sus procesos de toma de decisiones haciéndolos más accesibles, inclusivos y subordinados a la rendición de cuentas de forma pública. Además de fortalecer la integridad pública como se resaltó en los capítulos previos, Argentina necesita fortalecer sus políticas, tanto en el Poder Ejecutivo como en el Legislativo, mediante tres líneas de acción:

- Políticas que fomenten la integridad y la transparencia en las actividades de lobby
- Políticas que apoyen la integridad en el financiamiento político y las elecciones
- Políticas que promuevan la transparencia y participación de las partes interesadas

Figura 7.3. La desigualdad de ingresos en Argentina es alta

Nota: 2014 o el último año del que se dispone de datos, 2º trimestre de 2016 de Argentina.

Fuente: (OCDE, 2017^[3]).

7.2. Fomentar la integridad y la transparencia en las actividades de lobby

7.2.1. Argentina podría fortalecer el marco normativo existente en materia de lobby extendiendo su alcance subjetivo más allá del Poder Ejecutivo y asegurando la transparencia de cualquier tipo de actividad de lobby que pueda tener lugar en la práctica

El lobby es un hecho en la vida pública de todos los países. Tiene el potencial de promover la participación democrática y puede brindarle a quienes toman decisiones algunas conclusiones e información valiosas. El lobby también puede facilitar el acceso de partes interesadas al desarrollo y la implementación de políticas públicas. Sin embargo, a menudo es percibido como una actividad opaca, de dudosa integridad, que puede resultar en influencia indebida, competencia desleal y captura de políticas, en detrimento de la formulación de políticas justas, imparciales y efectivas. Este es el caso de Argentina, donde las personas asocian a los lobistas con grupos de presión y asociaciones de interés, y en donde la actividad de lobby es a menudo relacionada con el secreto y el tráfico de influencias (Johnson, 2008^[4]).

Argentina introdujo normas en la “gestión de intereses” en el Poder Ejecutivo mediante el Decreto 1172 de 2003, el cual también trata el tema de las audiencias públicas y la elaboración participativa de normas. En particular, el decreto obliga a ciertos servidores públicos de alto rango del Poder Ejecutivo, incluidos el presidente, vicepresidente, jefe de Gabinete de Ministros, ministros, secretarios y subsecretarios, a registrar toda audiencia con cualquier persona o entidad cuyo objetivo sea influenciar el ejercicio de las funciones oficiales o la toma de decisiones.

La experiencia de la OCDE muestra que la definición de lobby suministrada por los países usualmente incluye todas las actividades (no solo las audiencias) realizadas con el fin de influenciar las decisiones y políticas públicas, o como la comunicación o contacto con servidores públicos. Este es el caso, por ejemplo, de Austria, Polonia y Eslovenia, que definen al lobby de acuerdo a la amplia naturaleza de las actividades desarrolladas con el fin de influenciar las decisiones públicas y a quienes toman las decisiones

(Recuadro 7.1). Además, países tales como los Estados Unidos incluyen entre los servidores públicos cubiertos por el alcance de la ley a los miembros del Poder Legislativo, en particular:

- Miembros del Congreso;
- Servidores públicos electos de la Cámara o del Senado;
- Empleados, o cualquier otra persona que actúe en tal carácter, que trabaje para un miembro, comité, personal de liderazgo del Senado o la Cámara, un comité conjunto del Congreso, un grupo de trabajo o asamblea, organizados para brindar servicios a los miembros, y cualquier otro empleado del Poder Legislativo que actúe en un cargo descrito en el artículo 109 (13) de la Ley de Ética en el Gobierno (*Ethics in Government Act*) de 1978 (artículo 3 de la Ley de Divulgación del Lobby (*Lobbying Disclosure Act*)).

Recuadro 7.1. Definiciones de lobby en la legislación nacional: Los casos de Austria, Polonia y Eslovenia

En Austria, la Ley de Lobby y de Transparencia en la Representación de Intereses (*Lobbying and Interest Representation Transparency Act*) de 2013 define a las actividades de lobby como todo contacto organizado y estructurado, cuyo fin es influenciar a una persona que toma decisiones en representación de un tercero.

En Polonia, la Ley de Lobby Legislativo y Regulatorio (*Act on Legislative and Regulatory Lobbying*) del 7 julio de 2005 regula el lobby en los procesos de creación de leyes. El artículo 2 define al lobby como cualquier acción legal diseñada para influenciar las acciones regulatorias o legislativas de una autoridad pública. La ley también define al lobby profesional como una actividad paga, desarrollada en representación de un tercero, con fines de garantizar que sus intereses se vean reflejados en las leyes o regulaciones propuestas o pendientes de aprobación.

En la Ley de Integridad y Prevención de la Corrupción de Eslovenia (*Integrity and Prevention of Corruption Act*), el artículo 4 (11) define al lobby como las actividades desarrolladas por lobistas que, en representación de grupos de interés, ejercen influencia no pública sobre las decisiones tomadas por organismos estatales y locales y titulares de la autoridad pública con respecto a cuestiones distintas de aquellas sujetas a procedimientos judiciales y administrativos, a procedimientos ejecutados de conformidad con regulaciones de contratación pública y con procedimientos en los que los derechos y las obligaciones de las personas son decididos. El lobby significa todo contacto no público hecho entre un lobista y una parte sometida al lobby, a los fines de influenciar el contenido o el procedimiento para adoptar las decisiones antes mencionadas.

Fuente: (OCDE, 2014_[5]).

Aunque en Argentina el proceso de toma de decisiones se ha concentrado históricamente en el Poder Ejecutivo, podría expandirse el alcance de su regulación y alinear su definición de lobby a “toda comunicación oral o escrita con un servidor público para influenciar la legislación, las políticas públicas o las decisiones administrativas, [considerando que] el término servidores públicos incluye a los servidores públicos y civiles, empleados y titulares de cargos públicos en los poderes Ejecutivo y Legislativo, sean electos o designados” (OCDE, 2010_[6]).

Argentina está actualmente revisando la normativa existente con el objetivo de suministrar un marco normativo más integral en cuanto al lobby, que exceda al Poder Ejecutivo. De hecho, el marco actual solo se aplica a actividades que toman la forma de audiencias y están reguladas por un decreto que solo puede ser aplicado al gobierno, y en consecuencia cubre solo una parte de las potenciales actividades de lobby. En particular, actualmente está en discusión en el Congreso un proyecto de ley que revisa la normativa sobre la gestión de intereses (N° 4-PE02017). Este proyecto incluye entre aquellos que pueden ser el objetivo de las actividades del lobby específicamente a los miembros del Poder Legislativo y del Poder Judicial. El proyecto de ley también amplía el alcance de la definición de “gestión de intereses” a toda actividad que tenga el objetivo de influenciar el proceso de toma de decisiones públicas.

Sin embargo, el artículo 8 mantiene la obligación de informar dicha actividad en un registro de audiencias solo cuando una audiencia de gestión ocurre, la cual es definida como una reunión en persona o a través de videoconferencia (artículo 2(d)). Con el fin de establecer un alcance integrador de la normativa, el proyecto de ley podría ser revisado para garantizar la transparencia de cualquier tipo de actividad de lobby que pueda ocurrir en la práctica y no restringir la definición a ciertos canales. Por ejemplo, así como fue resaltado por representantes del sector privado entrevistados durante la misión de investigación de la OCDE, quedarían fuera del alcance de la normativa otras interacciones relevantes a través de canales como aplicaciones de mensajería populares actualmente, afectando de esa forma su efectividad.

7.2.2. La Mesa de Coordinación sobre Acceso a la Información podría también asegurar la coordinación de la implementación de la normativa sobre lobby y administrar una única plataforma en línea

Bajo el marco normativo actual, cada servidor público o institución con la obligación de registrar las audiencias tiene que llevar su propio registro de audiencias con la siguiente información: solicitud de audiencia; información sobre el solicitante; intereses invocados; participantes; lugar, fecha, hora y propósito de la audiencia; actas de audiencia; y prueba de que la audiencia efectivamente ocurrió. Esta información debería ser pública y de acceso gratuito, y deberían garantizarse las actualizaciones diarias y la diseminación a través del sitio web. En la práctica, toda la información sobre las audiencias contemplada en el decreto es contenida en una única plataforma en línea (<https://audiencias.mininterior.gob.ar/>) llamada “Registro Único de Audiencias de Gestión de Intereses” y administrada por el Ministerio del Interior. La plataforma en línea ha sido renovada recientemente y reorganizada con la ayuda del ex-Ministerio de Modernización, y ahora permite realizar búsquedas de acuerdo a criterios específicos (servidor público, entidad y participantes) así como descargar la información.

Un enfoque similar parece ser adoptado por el proyecto de ley N° 4-PE02017, el cual le da a la autoridad de aplicación de cada Poder del Estado (los mismos previstos por la Ley de Acceso a la Información) la responsabilidad de garantizar que las instituciones requeridas registren y actualicen información en internet en lo que respecta a su interacción con lobistas. Sin embargo, la reforma propuesta no concibe ningún mecanismo de coordinación que podría dar lugar a la colaboración técnica, la coherencia en la implementación, y la creación de un registro único en donde los ciudadanos podrían consultar toda la información relacionada con el lobby en los distintos poderes del Estado.

Siguiendo las propuestas de las partes interesadas durante una audiencia pública sobre la reforma de la normativa sobre lobby (Ministerio del Interior, 2016^[7]), Argentina podría solucionar el riesgo de una implementación fragmentada extendiendo la competencia de la mencionada Mesa de Coordinación Institucional sobre Acceso a la Información a asuntos relacionados con el lobby. En relación a la normativa de lobby, este mecanismo de coordinación podría garantizar la implementación uniforme de las obligaciones de lobby y brindar asistencia técnica a aquellas instituciones que se están quedando atrás. Además, podría crear y administrar un único portal en línea, que facilitaría la consulta de información a través de los poderes del Estado, ayudaría a comunicar toda la información existente y finalmente incentivaría el escrutinio público de los ciudadanos y de las partes interesadas.

En este contexto, Argentina podría considerar como ejemplo el Consejo para la Transparencia de Chile, con quien el Ministerio del Interior ya ha establecido una cooperación para intercambiar experiencias y promover el aprendizaje mutuo. Concretamente, Argentina podría basarse en la experiencia de la plataforma única del Consejo de Transparencia (Info Lobby) que contiene toda la información relacionada con el lobby en el país. Aunque el tipo de información a ser revelada es más amplio en la legislación chilena (incluye donaciones y viajes), Argentina podría también considerar organizar la información y permitir la búsqueda de acuerdo a criterios adicionales (es decir, por lobista, tema, y rango del servidor público). Al mismo tiempo, la plataforma podría brindar links para acceder a archivos de informes sobre transgresiones a la integridad en cuestiones de lobby, material de capacitación e informes sobre las actividades, incluyendo infografías con resultados y tendencias (Recuadro 7.2).

Recuadro 7.2. Coordinando y subiendo información sobre el lobby en Chile

El portal en línea que permite a los ciudadanos obtener información acerca del lobby en Chile, llamado Info Lobby, es manejado por el Consejo para la Transparencia, el organismo de coordinación que supervisa la implementación de la Ley de Transparencia y, en particular, que promueve la transparencia, controla el cumplimiento y garantiza el derecho de acceso a la información. Con respecto al lobby, también está a cargo de hacer que todos los registros de cada institución sean accesibles mediante un sitio web más fácil de usar. Para este propósito, todos los sujetos cubiertos por la normativa sobre lobby deben enviar información relevante al Consejo, el cual luego la publicará en el portal en línea. Esto no solo incluye información relacionada con el lobby, la cual es luego organizada de acuerdo a varios criterios (pago/impago, lobista, cliente de lobista, institución, rango del servidor público y tema en cuestión), sino también información acerca de las donaciones y los viajes de los servidores públicos, que también deben revelarse de acuerdo a la Ley del Lobby N° 20.730.

InfoLobby contiene datos remitidos por los órganos hasta el 30 de enero de 2018

Audiencias = 229351		Viajes = 239602		Donativos = 22283	
Audiencias por clientes		Audiencias por personas jurídicas dedicadas al lobby o a la gestión de intereses particulares		Audiencias por personas naturales dedicadas al lobby o a la gestión de intereses particulares	
S/I	1472	S/I	174	Felipe DelSolar	270
Cámara Chilena de la Construcción A.G.	336	Il Gov Spa	94	Felipe BarruetoAvalos	150
Asociación Nacional de Funcionarios Penitenciarios	310	Endesa	72	CARLOS DREWS RUBILAR	130
CGE Distribución S.A.	251	Consultores en Comunicación Estratégica S.A. / Imaginación	70	Juan Seguel Trujillo	108
Compañía General de Electricidad S.A.	230	TECK QUEBRADA BLANCA	69	Arcadio Sáez	104
ANSOG	206	Extend	64	PATRICIO PIÑTO ARIZTIA	96
Audiencias por organismos públicos		Audiencias por materia		Donativos por cargo de la autoridad	
MUNICIPALIDAD DE TENO	6770	Ninguna de las anteriores.	156982	Ministro	4099
SUBSECRETARÍA DE VIVIENDA Y URBANISMO	4488	Diseño, implementación y evaluación de políticas, planes y programas efectuados por los sujetos pasivos.	36965	Alcalde	3475
MUNICIPALIDAD DE SAN ESTEBAN	4475	Elaboración, dictación, modificación, derogación o rechazo de actos administrativos, proyectos de ley y leyes, y también de las decisiones que tomen los sujetos pasivos	28692	Concejal	2787
MUNICIPALIDAD DE QUILICURA	4152			Subsecretario	2144
CAMARA DE DIPUTADOS	3770			Otro	2121
MUNICIPALIDAD DE CURACAVI	3605			Jefe de servicio	1721
Audiencias por cargo de la autoridad		Donativos por organismos públicos			
Alcalde	91371	SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN	1910		
Otro	39515	SUBSECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES	749		
Director regional de servicio público	21095	MUNICIPALIDAD DE CHILLÁN	737		
Director de obras municipales	18067	SUBSECRETARÍA DE JUSTICIA	649		
Concejal	14604	MUNICIPALIDAD DE SANTIAGO	639		
Secretario regional ministerial	13704	CAMARA DE DIPUTADOS	488		

Fuente: Ley del Lobby N° 20.730 de 2014; <http://www.infolobby.cl/>.

7.2.3. Para mejorar la percepción del lobby entre los ciudadanos, Argentina podría promover mayor participación de partes interesadas en el debate y la implementación de las normativas

Uno de los principales desafíos que ha surgido durante las entrevistas en Argentina es el limitado, y a menudo negativo, entendimiento del concepto de lobby y de los beneficios de hacerlo un proceso transparente, incluyendo asegurar el acceso justo y equitativo al proceso de toma de decisiones y permitir el escrutinio público. Esta percepción afecta tanto el deseo de revelar estas actividades por parte de aquellos que participan en las audiencias (por ejemplo, los servidores públicos y los lobistas) como también el escrutinio de los ciudadanos, quienes observan a la normativa sobre lobby de forma sospechosa en vez de como una herramienta para la participación transparente en el proceso de toma de decisiones.

La propuesta para reformar la normativa sobre lobby elaborada por el gobierno y que actualmente está siendo tratada en el Congreso ha sido el resultado de un proceso de

consulta que culminó en un evento público en septiembre de 2016 (Ministerio del Interior, 2016^[7]). Aunque los procesos de consulta son una herramienta efectiva para atraer a las partes interesadas y garantizar que las normativas propuestas traten los temas sobre el lobby (OCDE, 2014^[5]), Argentina podría trabajar más con las partes interesadas y los ciudadanos para comunicar e involucrarlos no solo a lo largo del resto del proceso de creación de la ley, sino también en su implementación. Basándose en las propuestas que surgieron durante el evento, y siguiendo el ejemplo de Irlanda (Recuadro 7.3), se podrían incluir campañas de educación y aumento de la concientización que traten la percepción negativa del lobby a través de material de información y las redes sociales, así como la creación de un grupo de asesores permanente para el organismo o mecanismo de coordinación (véase la sección anterior). Este grupo de asesores podría incluir sectores públicos y privados, así como también a la sociedad civil. Aunque el debate sobre la ley es tan crucial como la ley en sí misma (Ministerio del Interior, 2016^[7]) y la implementación efectiva comienza con un diseño integrador de la comprensión, el consenso y la participación en la configuración de la normativa, el organismo podría ya crearse informalmente para fomentar el análisis y promover el debate parlamentario sobre una ley que es necesaria para actualizar el marco existente desde 2003.

Recuadro 7.3. Apoyando un cambio cultural hacia la normativa de lobby en Irlanda

La Comisión de Estándares para el Servicio Público (*Standards in Public Office Commission*) estableció un grupo de asesores de partes interesadas tanto en el sector público como en el privado para ayudar a garantizar la planificación e implementación efectiva de la ley. Este foro ha servido para informar comunicaciones, productos informativos y el desarrollo del registro en línea en sí mismo.

La Comisión también ha desarrollado una estrategia de comunicación y difusión para incrementar la concientización y la comprensión del régimen. Desarrolló y publicó lineamientos y recursos de información en el sitio web para asegurar que el sistema sea entendido. Estos materiales incluyen un folleto informativo, lineamientos generales sobre la ley y lineamientos específicos para servidores públicos designados y funcionarios electos.

La comisión lanzó una campaña de difusión más específica a través del correo postal, y emitió una carta y un folleto informativo a más de 2.000 organismos identificados como posibles desarrolladores de actividades de lobby.

El sitio web fue desarrollado para contener información útil acerca de cómo determinar si una actividad constituye lobby de acuerdo a los fines de la ley. (Test de las Tres Etapas: www.lobbying.ie/hel_p-resources/information-for-lobbyists/am-i-lobbying/) Asimismo, también se agregaron videos instructivos en el sitio web (www.youtube.com/watch?v=cLZ7nwTI5rM).

Fuente: Lobbying.ie, www.lobbying.ie/.

7.2.4. Argentina podría incrementar la responsabilidad del sector privado y promover la autorregulación complementaria

Si bien los servidores públicos tienen la responsabilidad principal de demostrar y asegurar la transparencia de los procesos de toma de decisiones, el enfoque existente y futuro de Argentina puede resultar desequilibrado, debido a que hace recaer sobre ellos toda la

responsabilidad de registrar las actividades de lobby. De hecho, los servidores públicos y las instituciones pueden no tener información suficiente o exacta en lo que respecta a los clientes o a los tipos de intereses que cada lobista puede representar. Como consecuencia, los lobistas y sus clientes también comparten la obligación de garantizar que ellos evitan ejercer una influencia ilícita y que cumplen con los estándares profesionales en sus relaciones con los servidores públicos, con otros lobistas y sus clientes, y con el público. (OCDE, 2010^[6])

Argentina podría incrementar la obligación de rendir cuentas y la responsabilidad del sector privado y de los lobistas por sus actividades de dos formas. Primero, el actual proyecto de ley en discusión podría incluir algunas obligaciones explícitas para los lobistas, clarificando su rol esencial en el suministro de la información que los organismos públicos luego deberán registrar y finalmente publicar en línea. Esto no significará crear un registro adicional en donde los lobistas deban registrarse, sino más bien compartir la responsabilidad de tener información exacta y actualizada en los registros ya existentes. En este sentido, Argentina podría seguir el ejemplo de Chile, cuya ley de lobby provee una serie de obligaciones de divulgación para los lobistas, así como sanciones en caso de que éstas no sean cumplidas, a saber:

- Brindar la información contemplada en la ley de forma oportuna y cierta a las respectivas autoridades y servidores públicos, tanto para solicitar audiencias o reuniones como para su publicación.
- Informarle al servidor público o institución a la que se solicita la audiencia acerca de la persona o entidad que representan, si correspondiese.
- Informarle al servidor público o institución a la que se solicita la audiencia si reciben una compensación por su trabajo.
- Brindar, en el caso de personas jurídicas, información sobre su estructura, sin ser obligatorio en ningún caso brindar información confidencial o estratégica (Ley de Lobby N° 20.730 de 2014).

Además, Argentina podría promover el lobby responsable y la autorregulación al resaltar que las entidades de lobby deben garantizar lo siguiente:

1. que el personal asignado para conducir las actividades de lobby comprende correctamente de qué se trata la interacción transparente, responsable y en consecuencia profesional, y
2. que se implementan procesos y procedimientos precisos y consistentes para generar una interacción transparente con las autoridades y las organizaciones con el fin de reasegurarle al público que el lobby es llevado a cabo de manera profesional y con altos estándares (OCDE, 2017^[8]).

En este contexto, siguiendo el evento de consulta realizado en 2016 y otros encuentros organizados con el sector privado en relación a la reforma del lobby, el Ministerio del Interior podría continuar promoviendo un diálogo específico con las partes interesadas del sector privado y subrayar su responsabilidad y función a la hora de hacer que el lobby sea una actividad profesional y transparente. En consecuencia, podría considerarse la práctica de introducir un código de conducta para las actividades de lobby, como lo hacen entidades privadas tales como el banco francés BNP Paribas, el cual ha adoptado una “carta de derechos para la representación responsable ante las autoridades públicas” (Recuadro 7.4). De forma alternativa, Argentina podría aprovechar el diálogo sobre asuntos de lobby establecido con el Ministerio de Interior de Canadá para analizar la posibilidad de brindar lineamientos a los lobistas acerca de la normativa, tal como lo hace la Oficina del Comisionado de Lobby de Canadá en relación a temas como los conflictos

de interés, el acceso preferencial, las actividades políticas y los obsequios (Office of the Commissioner of Lobbying of Canada, s.f.^[91]).

Recuadro 7.4. Carta de Derechos del BNP Paribas para la representación responsable ante las autoridades públicas

En diciembre de 2012, BNP Paribas publicó su carta de derechos para la representación responsable ante las autoridades públicas, la cual se aplica a todos los empleados en todos los países, y a todas las actividades desarrolladas en todos los países en los que BNP Paribas opera. BNP Paribas fue el primer banco europeo en adoptar una carta de derechos interna con respecto a sus actividades de lobby.

La carta contiene una serie de compromisos de integridad, transparencia, y responsabilidad social. Bajo los términos del compromiso de integridad, la carta establece que:

“BNP Paribas Group deberá:

- cumplir con los códigos de conducta y las cartas de las instituciones y organizaciones ante las cuales realiza actividades de representación pública;
- actuar con integridad y honestidad con las instituciones y organizaciones ante las cuales realiza actividades de representación pública;
- prohibir ejercer influencia ilegal y obtener información o influir en las decisiones de manera fraudulenta;
- no alentar a los miembros de las instituciones y organizaciones ante las cuales realiza actividades de representación pública a infringir las normas de conducta que les son aplicables, particularmente en lo referente a conflictos de interés, confidencialidad y cumplimiento de sus obligaciones éticas;
- velar por que el comportamiento de los empleados afectados por dicha carta se ajuste al Código de Conducta y a las normas internas relativas a la prevención de la corrupción, los obsequios e invitaciones;
- garantizar que todos los consultores externos que puedan llegar a contratarse cumplan con estrictas normas éticas que estén en concordancia con esta Carta.”

Además, los empleados del BNP Paribas y cualquier consultor externo que pueda ser contratado deben informar a las instituciones y organizaciones con las que están en contacto sobre quiénes son y a quiénes representan. El banco también se ha comprometido a publicar sus posiciones centrales sobre la normativa bancaria y financiera en su sitio web. El BNP Paribas ofrece a los empleados correspondientes una formación regular en las mejores prácticas en actividades de representación pública.

Fuente: (OCDE, 2017^[81]).

7.2.5. Argentina debería introducir sanciones efectivas para el caso de incumplimiento de las normas de lobby y hacer que esta información sea pública

En cuanto a las reglas de integridad en general (véase el capítulo 6) las sanciones son elementos necesarios de las normas de lobby, demostrando la obligación de rendir cuentas, sirviendo como medidas disuasorias para los incumplimientos, y promoviendo el cumplimiento de manera indirecta. Aunque puedan ser diferentes en cuanto a su

naturaleza, la mayoría de las legislaciones establecen sanciones disciplinarias o administrativas como multas, mientras que las leyes de unos pocos países también tienen sanciones penales, las cuales pueden incluir el encarcelamiento (Tabla 7.1).

Tabla 7.1. Sanciones para servidores públicos que incumplen los principios, reglas, estándares o procedimientos de lobby

	Sanciones disciplinarias y administrativas	Sanciones civiles (p. ej. multas)	Sanciones criminales
Austria	●	○	●
Canadá	●	○	●
Francia	●	○	○
Alemania	●	●	●
Hungría	●	○	○
Italia	○	○	●
Japón	●	○	○
México	●	○	○
Polonia	○	○	○
Eslovenia	●	●	○
Estados Unidos	●	●	●
Total OCDE11			
● Si	10	3	5
○ No	1	8	6

Fuente: (OCDE, 2014_[5]).

El marco normativo existente en Argentina acerca del lobby define el incumplimiento de las obligaciones correspondientes como una falta grave y hace referencia a una responsabilidad civil y penal adicional a la que la conducta puede conllevar. Las responsabilidades institucionales se encuentran divididas entre el Ministerio del Interior, que verifica y exige el cumplimiento de las obligaciones, y la Oficina Anticorrupción, que recibe y formula denuncias e informa a las autoridades correspondientes. En la práctica, el sistema actual no garantiza las sanciones para aquellos que estén sujetos a la regulación (Ministerio del Interior, 2016_[7]), como también puede observarse en la falta de estadísticas, lo que dificulta la evaluación de la aplicación de las normas (OCDE, 2014_[5]). El proyecto de ley en discusión no se aparta sustancialmente del sistema actual en cuanto a que se refiere a las sanciones disciplinarias, administrativas, civiles y penales aplicables para aquellos servidores públicos que no cumplen con las obligaciones u obstaculan su cumplimiento. Además, otorga la responsabilidad de controlar el cumplimiento a las autoridades de aplicación de cada poder, que en caso de incumplimiento, deberían informarle a dichas autoridades a cargo de tomar decisiones disciplinarias y políticas (artículo 11 del proyecto). Sin embargo, nada se dice sobre cómo lidiar con aquellos incumplimientos que podrían tener relevancia desde la perspectiva del derecho penal.

La falta de sanciones no solo perjudica la efectividad del sistema de regulación del lobby, sino que también afecta la percepción de las actividades de lobby entre los ciudadanos. En consecuencia, Argentina podría tomar varias medidas. Primero, otorgarle al futuro mecanismo de coordinación de las regulaciones del lobby la responsabilidad de recolectar las estadísticas de la aplicación de la ley por parte de las autoridades de aplicación, y publicarlas en la plataforma única a ser creada de conformidad con la recomendación previa. Segundo, se podría considerar clarificar las potenciales sanciones en la ley e introducir diferentes tipos de sanciones, tales como multas o un mecanismo de denuncia con nombre y apellido, afectando la reputación de aquellos que incumplen las normas.

Esto debería aplicarse a las sanciones a los servidores públicos, así como a los lobistas en relación con las obligaciones que podrían ser introducidas en línea con la recomendación previa. Para este fin, Argentina podría considerar el ejemplo de Canadá, cuyo marco normativo detalla las consecuencias exactas por incumplir el marco normativo del lobby (Recuadro 7.5).

Recuadro 7.5. Sanciones por incumplimiento de la Ley de Lobby o el Código de Conducta de los Lobistas de Canadá

Las modificaciones a la legislación en 2008 crearon el cargo de Comisionado de Lobby y le otorgaron a éste mayores facultades investigativas de las que gozaba el anterior Registrador de lobistas. La Ley de Lobby contempla las siguientes sanciones en el supuesto de incumplimientos de la ley, como la falta de presentación de un informe o la realización voluntaria de cualquier declaración falsa o engañosa en cualquier informe u otro documento presentado ante el Comisionado:

- en caso de una sentencia sumaria por delitos menos graves, una multa que no excederá de CAD 50 000 o prisión por un periodo no mayor a seis meses, o ambos;
- en caso de una condena basada en una acusación formal, una multa que no excederá de CAD 200 000 o prisión por un periodo no mayor a dos años, o ambos.

Si una persona es condenada por un delito en virtud de la Ley de Lobby, el Comisionado puede prohibir que la persona que ha cometido el delito haga lobby o concerte audiencias con servidores públicos o cualquier otra persona por un periodo de hasta dos años.

El Comisionado podrá también hacer pública la naturaleza del delito, el nombre de la persona que lo cometió y la sanción aplicada, el así llamado mecanismo de denuncia con nombre y apellido.

Fuente: Ley de Lobby (RSC, 1985, c. 44 [4th Supp.]).

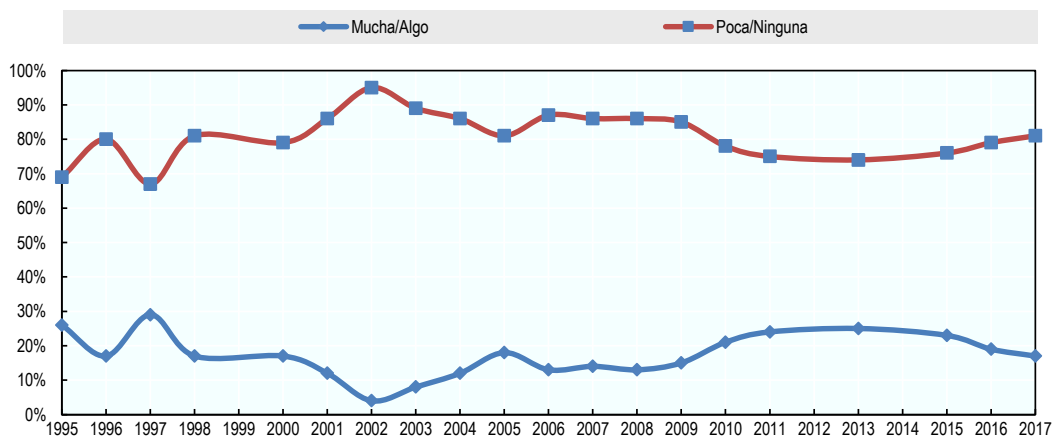
7.3. Mejorar la integridad en los procesos electorales

Más allá de las actividades de lobby con respecto a los servidores públicos electos o designados, una manera de influenciar la formulación de políticas es ejercer control sobre la elección de representantes, que votarán a favor o en contra de ciertas políticas o que pueden presionar a la administración pública para tomar ciertas decisiones. Esto es observado, por ejemplo, con respecto a los estándares y regulaciones técnicas o a la contratación pública. Grupos de interés específicos pueden ayudar a políticos a ser electos y luego solicitar favores a cambio. Esto puede ser logrado al suministrar contribuciones financieras a los candidatos o partidos políticos y sus campañas, al brindar otros tipos de ventajas no monetarias, tales como el acceso a medios privados, o mediante la ayuda a un político para que gane votos a través de la compra de votos o la organización y movilización de votantes.

Estas prácticas y otras similares ponen en peligro la legitimidad de los sistemas democráticos. Además de la percepción generalizada de los argentinos de que aquellos que gobiernan lo hacen a favor de pequeños grupos poderosos y no por el interés público

(Figura 7.1), la evidencia demuestra un creciente descontento con la democracia. De acuerdo al Latinobarómetro 2017, el 81% de los participantes argentinos tienen poca confianza, o nada, en los partidos políticos. (Figura 7.4). Además, en 2017, por primera vez desde 2010, el 60% de los argentinos está o “no muy satisfecho” o “para nada satisfecho” con la democracia; aquellos que declaran estar “muy satisfechos” con la democracia se redujeron de un 14% en 2016 y a solo un 7% en 2017.

Figura 7.4. Confianza en los partidos políticos en Argentina (1995-2017)



Fuente: Basado en datos extraídos del Latinobarómetro (1995-2017), www.latinobarometro.org.

La historia política de Argentina y sus primeros 35 años de democracia ininterrumpida destacan la importancia de la integridad en los procesos de elecciones políticas y en particular en garantizar iguales condiciones de juego en la competencia política a través de regulaciones adecuadas de las elecciones y el financiamiento político.

7.3.1. Mejorar la regulación de los fondos públicos y los subsidios para el financiamiento de campañas podría fortalecer el sistema de partidos y emparejar el campo de competencia reduciendo las ventajas de los oficialismos

La mayoría de los países miembros de la OCDE tienen disposiciones para el financiamiento público directo de partidos políticos, tanto para sus actividades ordinarias como para sus campañas electorales. Los fondos públicos pueden garantizar a los partidos políticos los recursos mínimos necesarios para desarrollar actividades políticas y representativas en la democracia, pagar gastos ordinarios, mantener organismos representativos y de participación y organizar sus campañas electorales. Los criterios de elección para recibir estos fondos pueden basarse en la proporción de votos en las elecciones (como en Francia, Australia, México o los Estados Unidos) o en su representación en organismos electos (como en el Reino Unido, Austria o Japón). Estos criterios garantizan la asignación de fondos públicos para legitimar a los contrincantes políticos y evitan incentivar la creación de partidos o candidatos con el solo objetivo de recibir recursos del Estado. Al mismo tiempo, solo un país miembro de la OCDE, Chile, tiene como criterio de elegibilidad para el financiamiento público directo a la “participación en las elecciones”. Este es el caso de Argentina también. Este criterio es más flexible, debido a que todos los partidos políticos que compiten en las elecciones tienen derecho a recibir fondos públicos, sean representativos o no, y esto puede

incentivar la creación de partidos relámpago o el uso de partidos como empresas electorales.

De acuerdo con la Ley N° 26.215 de Financiamiento de los Partidos Políticos, existen distintos tipos de financiamiento público directo para los partidos políticos. De forma anual, el Fondo Partidario Permanente provee fondos para los costos operativos de los partidos, con un 20% dividido en partes iguales entre todos los partidos reconocidos y un 80% distribuido en proporción a los votos recibidos durante la elección de diputados previa. El Ministerio del Interior está a cargo de la distribución de los fondos y tiene la discreción de asignar hasta un 20% del presupuesto a contribuciones extraordinarias, incluso antes de distribuir el monto total del fondo. Además, luego del anuncio oficial de la lista de candidatos, los fondos de la campaña electoral son entregados a todos los partidos con candidatos que se presentan a elecciones; un 30% de las contribuciones son distribuidas de forma equitativa entre todos los partidos y un 70% son distribuidas en proporción a los votos en la elección previa para diputados (y los nuevos partidos reciben el equivalente del monto más bajo asignado a partidos establecidos). Los partidos también reciben fondos para financiar el costo de las boletas que son impresas por los partidos políticos (véase la sección 7.3.6).

Como en otros sistemas políticos, Argentina garantiza recursos a todas las organizaciones políticas que compiten en las elecciones. Sin embargo, el “criterio de participación” para asignar fondos combinado con una ley flexible para reconocer a los partidos políticos parece actualmente brindar incentivos para la creación de partidos con el objetivo de recibir recursos, haciendo que se multiplique la oferta electoral y se diluyan los fondos públicos. Una manera de reevaluar el financiamiento público y garantizar una arena política representativa sería revisar los requisitos para el reconocimiento y mantenimiento de la personería de los partidos políticos, estableciendo por ejemplo que los votos a los partidos individuales no puedan ser reemplazados por votos obtenidos por medio de alianzas electorales. Otra opción podría ser explorar establecer un “criterio de votos o representatividad” al asignar el financiamiento para las campañas electorales, como lo hacen la mayoría de los países miembros de la OCDE. Además, los recursos públicos del fondo partidario permanente contribuyen al desarrollo y al mantenimiento institucional de los partidos políticos, pero su asignación discrecional por el Ministerio del Interior, a través de contribuciones extraordinarias impiden una rendición de cuentas oportuna. En consecuencia, podría valer la pena considerar el establecimiento de procedimientos formales y la definición de criterios más estrictos para asignar las contribuciones extraordinarias y como éstas deberían ser gastadas.

Además, los partidos en el gobierno tienen mayor acceso a los recursos del Estado y pueden abusar de ellos para obtener ventajas injustas. Los gobiernos comunican a los ciudadanos acerca de las diferentes políticas y medidas implementadas, y dicha publicidad puede desequilibrar la competencia política si es realizada durante las campañas. Por tanto, la inauguración de obras públicas, el lanzamiento o la promoción de planes, proyectos o programas con el propósito de obtener votos debería estar estrictamente regulado.

En Argentina, la propaganda gubernamental se encuentra prohibida únicamente durante parte de las campañas. Asimismo, la ley de ética pública dispone que “La publicidad de los actos, programas, obras, servicios y campañas de los órganos públicos deberá tener carácter educativo, informativo o de orientación social, no pudiendo constar en ella nombres, símbolos o imágenes que supongan promoción personal de las autoridades o funcionarios públicos”. Sin embargo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

ha evidenciado en sus principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión (2012) que la propia Corte Suprema Argentina señaló que debe establecerse un marco normativo más detallado y completo para reducir la discrecionalidad de los servidores públicos. También destaca a Canadá como un caso a ser observado en la región (véase el Recuadro 7.6). En consecuencia, con el fin de evitar sesgos y ventajas gubernamentales, en lo que respecta a los fondos públicos, sería beneficioso para Argentina prohibir la propaganda gubernamental durante todos los periodos de campaña, regular estrictamente la propaganda oficial e introducir mecanismos de rendición de cuentas.

Recuadro 7.6. Normativa sobre publicidad oficial en Canadá

La Política sobre Comunicaciones e Identidad Federal del Gobierno de Canadá establece que las comunicaciones del gobierno deben ser objetivas, fácticas, imparciales, claras y escritas en un lenguaje sencillo. Para garantizar esto, la Directiva sobre Administración de las Comunicaciones en su requerimiento 6.23 hizo responsable al jefe de comunicaciones por la publicidad del gobierno, aplicando los principios del Código Canadiense de Estándares de Publicidad y cumpliendo con el mecanismo de supervisión para la publicidad imparcial.

Esta directiva exige que la publicidad gubernamental sea revisada por un mecanismo de supervisión externo que respalde el compromiso del gobierno para garantizar que sus comunicaciones sean imparciales.

Las revisiones son realizadas por Advertising Standards Canada (ASC), una organización sin fines de lucro e independiente compuesta de los profesionales de la industria de la publicidad en Canadá que administra el Código Canadiense de Estándares de Publicidad y tiene una vasta experiencia en la revisión de publicidad conforme a los requisitos legislativos y regulatorios.

La ASC revisa el material creativo para las campañas de publicidad del gobierno conforme a criterios establecidos para las comunicaciones imparciales, las cuales deben ser:

- Objetivas, fácticas y explicativas;
- Libres de eslóganes, imágenes, identificadores, sesgos, designaciones o afiliaciones a partidos políticos;
- El principal color asociado con el partido político gobernante no puede ser usado de forma dominante, a menos que se trate de un elemento determinado que sea comúnmente representado por ese color; y
- Que la publicidad carezca de todo nombre, voz o imagen de un ministro, miembro del parlamento o senador.

El proceso en su totalidad está claramente definido y es transparente para los ciudadanos, incluye revisiones, la publicación de resultados, y reuniones con diferentes organismos gubernamentales como los Servicios Públicos y de Aprovisionamiento de Canadá (PSPC) y la Junta del Tesoro de la Secretaría del Canadá (TBS).

Fuente: Política sobre Comunicaciones e Identidad Federal del Gobierno de Canadá (2016).

7.3.2. El margen para el financiamiento informal de las campañas debería reducirse eliminando vacíos legales, en especial prohibiendo las contribuciones en efectivo y permitiendo donaciones de personas jurídicas

Nivelar el campo de juego de la competencia política requiere específicamente regular el dinero en la política. Los partidos necesitan dinero para competir y financiar las campañas electorales, también para comunicar sus propuestas a los ciudadanos. El financiamiento privado permite el apoyo de la sociedad en general para un partido o candidato político y es ampliamente reconocido como un derecho fundamental de los ciudadanos. Sin embargo, si el financiamiento privado no está regulado adecuadamente, puede ser fácilmente explotado por intereses privados particulares. De hecho, la evidencia anecdótica y la investigación sugieren que las empresas que contribuyen con más dinero reciben una mayor cantidad de contratos públicos (Witko, 2011^[10]). Además, la democracia corre el riesgo de convertirse en una plutocracia si los servidores públicos electos representan los intereses de quienes los financian y no de aquellos que los eligieron. Por lo tanto, los países regulan cada vez más el financiamiento privado para garantizar la igualdad de condiciones entre los partidos y los candidatos (OCDE, 2016^[11]).

El mayor desafío con respecto al financiamiento privado es abordar el alto nivel de informalidad que pone en peligro la rendición de cuentas. En el peor de los casos, la informalidad facilita que los fondos de orígenes ilícitos ingresen en los partidos políticos y las campañas, lo que puede conducir al crimen organizado corrompiendo las instituciones democráticas. (Casas-Zamora, 2013^[12]). En Argentina, hay evidencia de tales vínculos (Ferreira Rubio, 2013^[13]).

Sin embargo, no existen soluciones simples para limitar el problema del financiamiento ilícito o no declarado. Más que limitarse a prohibir las contribuciones informales, se tienen que proporcionar los incentivos para que las donaciones privadas se canalicen en la medida de lo posible por medios formales. Esto se puede lograr a través de un marco normativo adecuado para el financiamiento privado, estableciendo límites claros a las donaciones privadas, prohibiendo las donaciones en efectivo y permitiendo las contribuciones de personas jurídicas hasta un determinado monto.

La Tabla 7.2 brinda una visión general de los límites actuales de los montos que pueden aportar los donantes privados a un partido político durante un período de tiempo que no está específicamente relacionado con las elecciones en los países miembros y en proceso de adhesión a la OCDE. Un total de 21 sobre 39 países, incluida Argentina, consideran un límite. Sin embargo, el valor permitido varía considerablemente. En términos generales, si el límite es demasiado bajo, puede proporcionar incentivos para canalizar fondos de manera informal a los partidos políticos y si es demasiado alto puede no causar ningún impacto en nivelar el campo de juego.

Tabla 7.2. Límites del monto que puede aportar un donante a un partido político

País	¿Hay un límite en el monto que un donante puede aportar a un partido político durante un período de tiempo (no el de la elección específicamente)?	Si hay un límite, ¿cuál es?
Australia	No	No corresponde
Austria	No	No corresponde
Bélgica	Sí, para personas físicas	Un partido puede recibir un máximo de EUR 500 de una persona física por año. El donante puede contribuir hasta un máximo de EUR 2.000 por año.
Canadá	Sí, para personas físicas	CAD 1 500 en total para cualquier año calendario
Chile	Sí	300 unidades indexadas/por año (no miembros); 500 unidades indexadas/por año (miembros).
República Checa	No	No corresponde
Dinamarca	No	No corresponde
Estonia	No	No corresponde
Finlandia	Sí, tanto para personas físicas como personas jurídicas	El límite es EUR 30.000 por año calendario
Francia	Sí, para personas físicas	El límite es EUR 7.500 por año.
Alemania	No	No corresponde
Grecia	Sí, para personas físicas	El límite anual es EUR 20.000 del mismo donante.
Hungría	No	No corresponde
Islandia	Sí, tanto para personas físicas como personas jurídicas	El límite anual es ISK 400.000
Irlanda	Sí, tanto para personas físicas como personas jurídicas	El límite anual es EUR 2.500
Israel	Sí, para personas físicas	Máximo de 1 000 nuevos séqueles por año, por persona y su grupo familiar.
Italia	Sí, tanto para personas físicas como personas jurídicas	EUR 100.000
Japón	Sí, tanto para personas físicas como personas jurídicas	Límite anual de 20 millones de yenes (personas físicas); entre 7.5 millones de yenes a 100 millones de yenes (empresas, sindicatos y otras organizaciones)
República de Corea	Sí, para personas físicas	No corresponde
Letonia	Sí, para personas físicas	El límite anual es 50 salarios mensuales mínimos.
Luxemburgo	No	No corresponde
México	No	No corresponde
Países Bajos	No	No corresponde
Nueva Zelanda	No	No corresponde
Noruega	No	No corresponde
Polonia	Sí, para personas físicas	El límite anual es 15 salarios mínimos
Portugal	Sí, para personas físicas	El límite anual es 25 salarios mínimos
Eslovaquia	No	No corresponde
Eslovenia	Sí, para personas físicas	10 salarios mensuales promedio del año anterior
España	Sí, para personas físicas	El límite anual es EUR 50 000 por persona física
Suiza	No	No corresponde
Suecia	No	No corresponde
Turquía	Sí, tanto para personas físicas como personas jurídicas	Los límites cambian anualmente.
Reino Unido	No	No corresponde
Estados Unidos	Sí, para personas físicas	Hay diferentes tipos de límites, de acuerdo con el tipo de contribuyente.
Colombia	No	No corresponde
Costa Rica	Sí, para personas físicas	45 salarios mínimos

Lituania	Sí, para personas físicas	Durante un año calendario, el monto total de donaciones que puede realizar una persona física a los participantes de una campaña política independiente no podrá exceder del 10 por ciento del ingreso anual declarado por esa persona física el año calendario anterior.
Argentina	Sí, tanto para personas físicas como jurídicas	2% para las personas físicas y 1% para las personas jurídicas, del límite anual de los gastos de campaña.

Fuente: IDEA.

En Argentina, el artículo 16 de la Ley 26.215 define el límite para las contribuciones en referencia al monto máximo permitido de gastos. En consecuencia, en el caso de las personas jurídicas las donaciones privadas no podrán exceder el 1 % del límite anual permitido de gastos de campaña y el 2 % en el caso de las personas físicas. Sin embargo, las contribuciones de las personas jurídicas solo se permiten fuera de los períodos electorales. El límite de gastos, a su vez, se calcula de acuerdo con el artículo 45 de la misma ley, multiplicando la unidad de módulo electoral por la cantidad de votantes habilitados. La unidad de módulo electoral es un parámetro útil para mantener los límites actualizados y vinculados a los índices de inflación.

Conforme a dicha ley, la unidad electoral debe definirse por el Congreso e incorporarse en la Ley de Presupuesto Nacional. Sin embargo, esto a menudo no ha sido así. Según consta, la lógica política era que sin valor no habría límites. Por lo tanto, en los últimos años, la Cámara Nacional Electoral (CNE) decidió fijar ella misma el valor de la unidad de módulo electoral (Ferreira Rubio, 2012_[14]). En 2017, la situación fue regularizada por medio de la Ley N° 27.341, que aprobó el presupuesto nacional y definió e incluyó el valor de la unidad electoral en ARS 9.43 (art. 62). Para mantener la transparencia del financiamiento y regularizar la situación, los representantes deberían determinar regularmente el valor de la unidad electoral. Esa es la única forma de garantizar que los partidos respeten límites claros y eviten las decisiones discrecionales de la CNE (por ejemplo, para las elecciones de 2013 y 2015, la CNE, a su discreción, fijó unilateralmente los límites casi un 20 % superiores a aquellos de 2017).

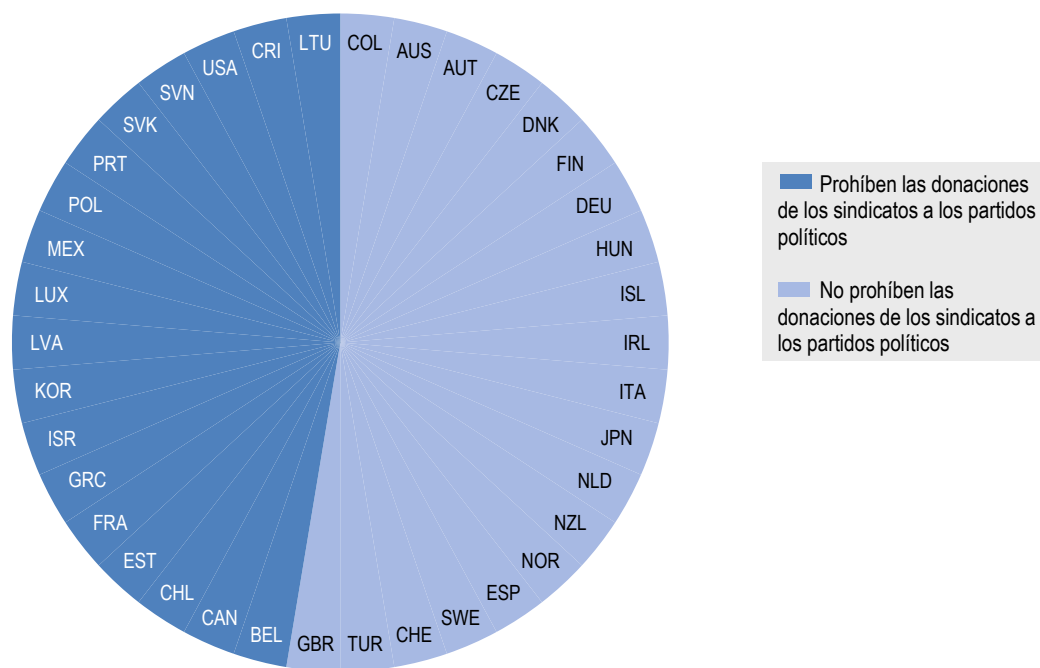
Además, al igual que la mayoría de los países miembros de la OCDE, Argentina prohíbe las contribuciones anónimas (Figura 7.5). La idea de exigir que se revele la identidad de los donantes privados es fomentar la responsabilidad social a través de la transparencia: si los ciudadanos conocen los vínculos entre los intereses privados y los políticos, pueden detectar situaciones en las cuales los políticos se encuentran ante un conflicto de interés y están actuando en el interés de los contribuyentes a su campaña electoral.

prohibición incentiva a prácticas informales para eludir las normas de financiación. Debido al hecho de que la mayoría de las contribuciones se realizan actualmente en efectivo, es bastante fácil para las empresas contribuir de manera informal a través de intermediarios. Teniendo en cuenta esto, podría ser mejor establecer normas para permitir las contribuciones de empresas privadas durante las campañas, a fin de poder regular sus límites y controlarlas formalmente. Esto también implicaría que todo el dinero destinado a partidos políticos sea registrado y rastreado.

A su vez, podría considerarse permitir no solo las donaciones de empresas privadas, sino también de otras personas jurídicas, como los sindicatos. Generalmente las prohibiciones sobre contribuciones sindicales se utilizan para equilibrar las prohibiciones sobre las contribuciones empresariales. Esto podría asegurar un equilibrio entre los diferentes intereses y promover la igualdad de condiciones, multiplicando el acceso a los actores que desean contribuir al financiamiento político y promoviendo el pluralismo. De hecho, la mayoría de los países de la OCDE permiten las donaciones de los sindicatos, siguiendo la lógica de nivelar el campo de juego entre la influencia de los empleadores y los empleados (Figura 7.6). De 17 países en Latinoamérica, excluida Argentina, solo seis países prohíben las contribuciones de los sindicatos (Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay, Costa Rica y México). Nuevamente, el monto máximo debe elegirse cuidadosamente para evitar que las donaciones se otorguen de manera informal a fin de eludir umbrales demasiado bajos.

Figura 7.6. La mayoría de los países miembros y en proceso de adhesión a la OCDE permiten las donaciones de los sindicatos a los partidos políticos

¿Existe una prohibición sobre las donaciones de los sindicatos a los partidos políticos?



Nota: Respuestas de 36 países miembros de la OCDE y los siguientes países en adhesión a la OCDE: Colombia y Costa Rica.

Fuente: Adaptado de IDEA (s.f.), Base de Datos de Financiamiento Político, www.idea.int/political-finance/ (consultada el 22 de enero de 2018).

7.3.3. Es necesario fortalecer la transparencia y las capacidades de auditoría para permitir o facilitar una mejor aplicación de la ley

Incluso con estrictas reglamentaciones escritas, el seguimiento y la aplicación normativa deficientes pueden permitir el ingreso a grupos de interés o personas que buscan modos informales de ejercer su influencia. Además, si las sanciones son muy leves, los partidos políticos pueden considerarlas simplemente como un costo y continuar con las prácticas que violan la ley, ya que los beneficios de hacerlo superan los costos. De hecho, una debilidad del sistema argentino es que la aplicación de la ley no es efectiva y aparentemente las sanciones vigentes no pueden disuadir a los partidos políticos de no infringir las leyes (Ferreira Rubio, 2012, p. 119^[14]; Page and Mignone, 2017^[15]). La aplicación de las leyes tiene dos componentes; por un lado, las transgresiones deben detectarse eficazmente y, por otro lado, las transgresiones detectadas deben sancionarse de manera efectiva

Para permitir la aplicación efectiva de las reglamentaciones de financiamiento político, la transparencia es esencial. La transparencia es un componente clave para garantizar que los ciudadanos y los medios de comunicación puedan actuar como guardianes para examinar de manera eficaz a los actores políticos. Es por ello que la mayoría de los partidos tienen que informar sobre sus finanzas en relación con las campañas electorales y deben hacer públicos sus informes (en Latinoamérica, solo Venezuela, Paraguay, Panamá, Bolivia y la República Dominicana no presentan informes públicos). En Chile, por ejemplo, el artículo 48 de la Ley N° 19.884 establece que toda información relacionada con el financiamiento de campañas debe ser publicada en línea por el Servicio Electoral. Además, el Servicio Electoral tiene que actualizar toda la información de las cuentas de los partidos mientras las revisa e indicar si se aceptan, rechazan u observan.

Una opción para promover la transparencia es la publicación inmediata de los informes financieros de campañas en línea, lo cual permite a los medios de comunicación y a los ciudadanos o investigadores interesados examinar esos informes. En tal relación, la Comisión Nacional Electoral podría considerar la creación de un registro para contribuyentes de campañas y cuentas de los partidos, accesibles en línea, en el cual se ingresen en tiempo real todas las contribuciones y gastos, como en los EE.UU., Estonia y Canadá, entre otros países miembros de la OCDE (Tabla 7.3).

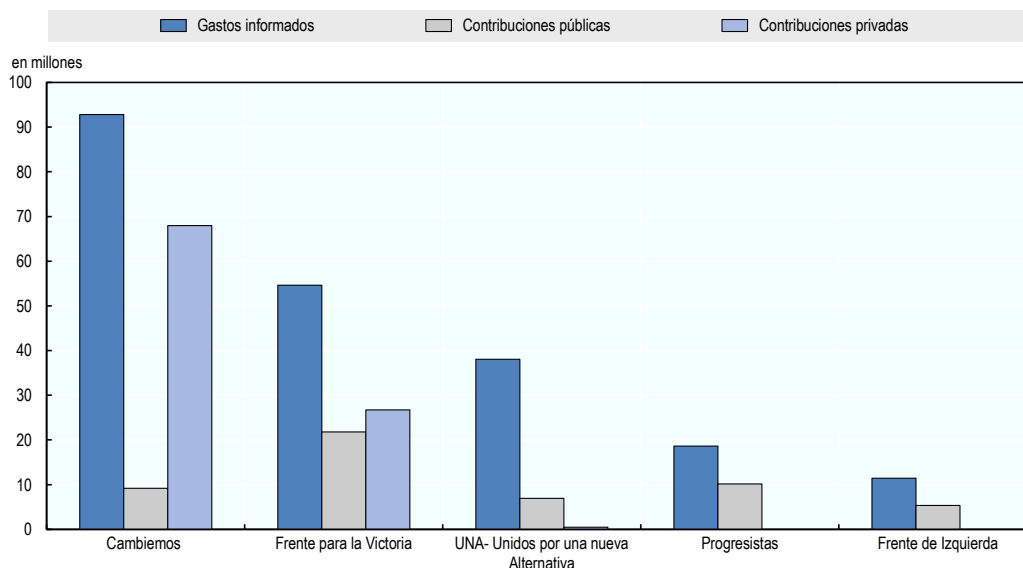
Tabla 7.3. Informes en línea e información sobre financiamiento político

País	Informe en Línea	Contenido de la información	¿Puede buscarse?
Canadá	Sí	Información sobre contribuciones y contribuyentes Gastos relacionados con las elecciones, liderazgo y candidaturas, préstamos y deuda impaga	Sí
Estonia	Sí	Ingresos de los partidos provenientes de los aranceles de afiliación, financiamiento público, donaciones y otros ingresos Gastos, incluidos publicidad, eventos y publicaciones. Donantes de campaña y montos de las donaciones Gastos de campaña como sueldos, publicidad, transporte, eventos y gastos administrativos	Sí
México	Sí	Origen, monto, destino y uso de los ingresos recibidos a través de todo tipo de financiamiento	No
Reino Unido	Sí	Todos los ingresos incluidos donaciones, financiamiento público, préstamos y otras ingresos Gastos de sueldos, oficinas, gastos de campaña, costos de recaudaciones u otros gastos varios	Sí
Estados Unidos	Sí	Todos los ingresos y donaciones, incluida información sobre el contribuyente para las donaciones superiores a USD 50, préstamos, ingresos no monetarios y otros ingresos Todos los gastos, incluida la información sobre el beneficiario y un recibo o factura	Sí

Fuente: (OCDE, 2016^[11]).

Sin embargo, la transparencia por sí sola puede no ser suficiente si los partidos políticos sub-declaran regularmente las contribuciones políticas y los gastos. En Argentina, parece haber evidencia de tal sub-declaración, especialmente si se considera que actualmente la mayoría de las donaciones son en efectivo (Figura 7.7). Además, al observar, por ejemplo, las últimas elecciones legislativas de 2017, en la Provincia de Buenos Aires, la coalición gobernante declaró en su “informe previo” (un informe que los partidos políticos están obligados a presentar antes de las elecciones) ingresos por la suma de ARS 33 280 233 y tenían previsto un gasto de ARS 26 650 000 durante la campaña. En realidad, en el informe final de la elección, declaró más tarde gastos por solo ARS 8 049 930. Estas cifras podrían implicar que la prohibición de realizar contribuciones a las personas jurídicas y las contribuciones en efectivo, los dos vacíos legales mencionados, pueden incentivar la sub-declaración, evitar la transparencia y promover el ocultamiento del origen de fondos y recursos.

Figura 7.7. Sub-declaración observada por ingresos y gastos declarados por las alianzas electorales, elecciones presidenciales 2015



Fuente: CIPPEC, 2017.

Una auditoría adecuada de las cuentas de financiamiento político por auditores independientes es una práctica creciente en los países miembros de la OCDE (por ejemplo, Noruega), para promover la rendición de cuentas de los partidos por los fondos que utilizan para sus actividades o para participar en las elecciones (OCDE, 2016^[11]). La verificación y la auditoría de los registros financieros son medidas eficaces para detectar irregularidades en el flujo financiero en la política (Recuadro 3.1). Estas verificaciones deberían realizarlas auditores y expertos especializados. En el Reino Unido, un partido político con un ingreso bruto o un gasto total en un ejercicio económico que supere las GBP 250 000 debe hacer una auditoría de sus estados de cuentas. También se debe realizar una auditoría de cualquier declaración de gastos de elecciones del partido si los gastos exceden la suma de GBP 250 000 durante una campaña. Además, la Comisión Electoral del Reino Unido realiza sus propias verificaciones de cumplimiento de la información que recibe, por ejemplo, verifica la admisibilidad de las donaciones y cruza las declaraciones realizadas en diferentes informes para identificar todas las inconsistencias.

En Argentina, a pesar de que el artículo 4 de la Ley N° 19.108 dispone el establecimiento de un Cuerpo de Auditores Contadores, sus capacidades son insuficientes. Hay de hecho más de 600 partidos políticos reconocidos y, aunque generalmente compiten en las elecciones en alianzas, el número de informes pendientes de revisión tras cada elección excede notablemente, según se informa, las capacidades del cuerpo. El cuerpo actual de auditores de la CNE a cargo de revisar todos estos informes está compuesto por siete auditores y dieciséis asistentes. Eso significa que la cantidad de informes excede ampliamente la capacidad de auditoría actual. En las elecciones generales de 2017 los partidos políticos presentaron 438 informes, que debían ser revisados en un plazo máximo de 180 días, según lo dispuesto por la ley. Esto implicó que cada uno de los 7 auditores debía preparar alrededor de 62 informes de auditoría de campaña (aproximadamente 3 por semana), tomar una decisión y notificar a las partes dentro de un período de 30 días. Por lo tanto, Argentina podría considerar aumentar el personal de auditoría electoral para evitar limitaciones en la capacidad y mejorar la actividad operativa del sistema de control de financiamiento.

Además, el uso de análisis de datos podría facilitar la verificación efectiva y las investigaciones de datos de financiación política. Las bases de datos que están disponibles en línea, permiten un mayor escrutinio por parte de los medios y el público, como en el caso de Estonia (Recuadro 7.7), más aún si la información es presentada a tiempo. En otros casos, los organismos de administración electoral han implementado medidas innovadoras que exceden garantizar las auditorías para supervisar las actividades de campaña por irregularidades (Recuadro 7.8).

Recuadro 7.7. Integración de la tecnología en la administración electoral en Estonia

El Comité de Supervisión de Financiamiento de los Partidos de Estonia (EPFSC) supervisa el sistema de financiamiento público, el envío de informes financieros, la investigación, la auditoría y el cumplimiento. También está a cargo de sancionar las transgresiones en el financiamiento de campañas. El EPFSC puede realizar su trabajo con un equipo de nueve miembros del comité, un asesor legal y un gerente administrativo. En parte, esto se debe a su gran nivel de integración tecnológica. El EPFSC requiere que todos los informes financieros se completen en una hoja de cálculo electrónica en línea, lo cual permite al personal fácilmente organizar, acceder y revisar documentos financieros de forma congruente. Además, la información financiera puede publicarse rápidamente en una base de datos en línea y el público y los medios de comunicación pueden acceder y realizar búsquedas fácilmente, lo que mejora la transparencia y la supervisión.

Fuente: (OCDE, 2016^[11]).

Recuadro 7.8. Equipos de cumplimiento de la India

En la India, diversos métodos respaldan el cumplimiento de las reglamentaciones de la Comisión Electoral de la India sobre los gastos de los candidatos y los partidos políticos, por parte de los partidos políticos. A medida que comienzan las elecciones, se forman varios equipos especializados:

- **Escuadrones móviles:** Escuadrones móviles específicos en cada Distrito/Segmento de Asamblea rastrean operaciones de dinero en efectivo ilegales o cualquier distribución de licor u otros elementos sospechosos de ser usados para sobornar a los votantes.
- **Equipo de Vigilancia Estática (SST):** Estos equipos establecen puntos de control y vigilan el movimiento de grandes cantidades de dinero en efectivo, licor ilegal, artículos sospechosos o armas que se transportan en su área. Los puntos de control están grabados en video para evitar el acoso o el soborno.
- **Equipos de Video-vigilancia:** Estos equipos capturan todos los eventos y las pruebas relacionadas con el gasto como prueba futura. Los Equipos de Revisión de Vídeo y los Equipos Contables revisan los eventos y las pruebas relacionadas con el gasto para preparar los Registros de Observación Ocultos de cada candidato.

Si bien estos equipos generalmente se usan para controlar la actividad de compra de votos, también pueden ser útiles para detectar eventos de grandes gastos para su posterior comparación con las declaraciones financieras de ingresos y gastos.

Fuente: (OCDE, 2016^[11]).

Por último, para permitir un mayor control de las contribuciones y para mitigar el riesgo del ingreso de dinero de actividades ilegales al financiamiento político, Argentina podría fortalecer la coordinación y el intercambio de información con la Cámara Electoral y otros organismos públicos pertinentes a través de Memorandos de Entendimiento (MOU). La CNE ya intercambia información con la Unidad de Información Financiera (UFI), la Procuraduría de Criminalidad Económica y Lavado de Activos (PROCELAC), la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Además, la CNE debería poder intercambiar también información y datos con la Inspección General de Justicia (IGJ) y cualquier otro organismo que la CNE considere relevante, así como actualizar o detallar los convenios existentes, por ejemplo, incorporando intercambios relacionados con conflictos de interés con la Oficina Anticorrupción (OA).

7.3.4. Sanciones creíbles y efectivas son clave para garantizar la rendición de cuentas en el sistema de financiamiento político

Las sanciones son los “dientes” de las reglamentaciones sobre el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Sirven como elemento disuasivo ante las transgresiones e indirectamente promueven el cumplimiento. En los países miembros de la OCDE, las sanciones pueden ser desde financieras, hasta penales y políticas. Los partidos políticos pueden tener que pagar multas (74 % de los países miembros), se les confiscan las donaciones o los fondos ilegales (44 %), o pierden los subsidios públicos (47 %) en caso de cometer una violación a las leyes. Las sanciones más severas incluyen cargos penales como la prisión (71 % de los países miembros), pérdida del cargo para el que fue electo (18 %), pérdida del derecho a postularse para una elección, o incluso la cancelación del registro (21 %) o la suspensión (3%) de un partido político.

Las sanciones eficientes tienen claros efectos disuasorios y promueven un mayor cumplimiento. En el Reino Unido, la Comisión Electoral luchó para incentivar a los partidos políticos a presentar informes financieros trimestrales y anuales de forma oportuna. Sin embargo, en 2009, la Comisión Electoral fue facultada para imponer sanciones civiles en forma de sanciones pecuniarias por violaciones a la Ley de Elecciones y Referéndums de Partidos Políticos, incluida la falta de presentación de informes financieros dentro de los plazos reglamentarios. Desde 2010, las tasas de cumplimiento han aumentado a 93 % (OCDE, 2016^[11]).

En Argentina, las sanciones relacionadas con el financiamiento de los partidos políticos están establecidas en los artículos 62 a 67 de la Ley N° 26.215 y son principalmente sanciones económicas: la pérdida del derecho a recibir financiamiento público y subsidios, así como fondos para campañas electorales entre uno y cuatro años, y multas por el monto de las contribuciones ilegales, entre otras sanciones. Además, durante la campaña, las autoridades económicas y políticas (el presidente del partido, el tesorero y el representante económico) pueden perder sus derechos políticos a elegir y ser elegidos para cargos nacionales por un período de entre seis meses y diez años. Sin embargo, en virtud de lo dispuesto por la Ley N° 26.571, las sanciones monetarias solo aplican a pre-candidatos en elecciones primarias a nivel nacional. Los candidatos no son responsables en virtud de la ley y no están, por tanto, obligados a rendir cuentas de forma directa.

Para abordar el problema de la impunidad de los candidatos, independientemente del monopolio de representación de los partidos conforme a la Ley N° 23.298, Argentina debería considerar la posibilidad de aplicar sanciones a los candidatos, así como a otros actores. Actualmente, las sanciones alcanzan fundamentalmente a los partidos políticos; a

éstos se les aplica una multa o se les niega el acceso a los fondos públicos. Las autoridades formales también pueden ser sancionadas, pero los políticos no están comprendidos en la ley electoral. Los candidatos pueden permanecer impunes frente a cualquier irregularidad en el financiamiento político durante la campaña electoral. La corresponsabilidad de las sanciones implica que estas se apliquen no solo a los partidos, sino también a los candidatos, que pueden ser multados y responsables políticos en caso de irregularidades relacionadas con el financiamiento de la campaña. En Japón, por ejemplo, un candidato puede en algunos casos ser procesado por recaudación ilegal de fondos por parte de los miembros de su personal, o en Colombia (artículo 26 de la Ley N° 1475), la violación de los límites en los gastos de campaña permite sancionar a los candidatos incluso con la pérdida de sus cargos. Un sistema de corresponsabilidad permitiría la implementación efectiva de la ley, evitando vacíos legales y alcanzaría a todas las personas involucradas en la campaña electoral. Afectar las carreras políticas y las cuentas personales llevaría a los candidatos a rendir cuentas ante los ciudadanos y el sistema de justicia electoral.

Tabla 7.4. Ejemplos de los distintos tipos de sanciones que se aplican a representantes/candidatos en países seleccionados de la OCDE

País	Violación	Sanciones
Italia	Financiación política ilegal	Prisión de 6 meses a 4 años Multas del triple del valor de la donación
Noruega	Violaciones graves o reiteradas de la Ley de Partidos Políticos	Prisión de hasta 2 años
Portugal	Recaudación o distribución de fondos ilícitos Exceder los límites de gasto de aceptar fondos ilícitos	Prisión 1-3 años y confiscación de ingresos Prisión 1-3 años y confiscación de ingresos
España	Utilizar fondos públicos para el enriquecimiento personal	Prisión de 3 a 8 años

Fuente: Adaptación de (OCDE, 2016^[11]),

El análisis de las sanciones impuestas a los partidos políticos muestra que no hay ningún partido a nivel nacional que no haya sido sancionado, ya sea porque han presentado sus informes anuales o campañas después de los plazos establecidos por ley o porque sus cuentas tienen saldos negativos. La situación a nivel provincial es peor. Por ejemplo, en Santiago del Estero, los informes del Partido Justicialista no han sido aprobados durante los 20 años que gobernó la provincia (1983-2005), y después de eso, no presentó los informes durante cinco años. Las sanciones no parecen persuadir a los partidos para dejar de transgredir las regulaciones de financiación política. La evidencia sugiere incluso que a los partidos no les importan las sanciones y que son, de facto, inútiles. En 2014, ninguno de los 32 partidos reconocidos a nivel nacional cumplió con los requisitos de la ley y, aunque la situación ha mejorado, los partidos iniciaron un debate sobre la revisión de los plazos excesivamente restrictivos de la ley y propusieron una “amnistía general”.

Además de las actuales violaciones a las regulaciones, aún existen varias lagunas jurídicas: por ejemplo, los partidos a menudo compiten a nivel nacional en alianzas electorales, pero las personas económicamente responsables de las alianzas no están incluidas como personas políticamente expuestas (aquellas reconocidas legalmente por la Unidad de Información Financiera). Los partidos pueden eludir las sanciones económicas relativas a la financiación de campañas electorales a través de la formación de alianzas que pueden disolver antes de la aprobación de los informes de la campaña y fácilmente

formar nuevas alianzas para cada nuevo proceso electoral. La Ley General de Elecciones N° 18.700 de Chile es más restrictiva, cuando se crean las alianzas electorales éstas deben presentarse en todos los distritos y los votos recibidos solo favorecen a las partes formalmente comprometidas. En México, para desalentar la formación de alianzas electorales de este tipo, los partidos solo conservan su registro si los votos para la alianza equivalen a la suma de al menos el 2% obligatorio requerido para cada parte de la alianza. Argentina debería considerar establecer regulaciones más estrictas para las alianzas electorales, especialmente prohibiendo su disolución antes de que los informes de campaña sean aprobados. Algunas de las sanciones más estrictas podrían consistir en congelar las cuentas de partidos o alianzas que no presenten “informes previos” en periodo electoral, o prohibir a los partidos la recepción de “fondos extraordinarios” si estos han sido sancionados.

Por último, crear el registro de contribuyentes en línea propuesto previamente y prohibir las contribuciones en efectivo ayudará a los partidos a poner sus cuentas en orden y facilitará la presentación de informes. En Argentina, las cuentas de los partidos políticos y los gastos de campaña se auditan después del cierre del ejercicio económico y después de las elecciones. Esto significa que los ciudadanos solo pueden acceder a los informes previos y estimaciones de gasto algunos días antes de las elecciones (si los partidos presentan informes conforme a derecho) pero no pueden supervisar o acceder a las cuentas de los partidos durante las elecciones. Para hacer que las cuentas de los partidos políticos sean responsables ante los ciudadanos y garantizarle el acceso a la información completa sobre los partidos cuando hubiera elecciones, las regulaciones electorales podrían promover el establecimiento de sanciones más severas para los partidos que no envían sus informes financieros previos a las campañas en el plazo establecido (por ejemplo, congelar sus cuentas).

7.3.5. Cerrar la brecha entre los niveles nacional y subnacionales es esencial para la integridad del sistema de financiamiento político

En Argentina la provincia es la circunscripción electoral para elegir a los legisladores provinciales y nacionales. Además, las elecciones a nivel provincial pueden ser simultáneas a las nacionales. Tanto las regulaciones electorales, las leyes de financiación política, como la decisión de celebrar elecciones simultáneas son atribución de las provincias. Sin embargo, junto a la existencia o inexistencia de diferentes regulaciones en materia de financiación política en las provincias, esta posibilidad de elecciones simultáneas causa serios riesgos para la integridad en Argentina.

En primer lugar, cuando las elecciones nacionales y provinciales son simultáneas, operan al mismo tiempo diferentes sistemas electorales y, con ellos, diferentes regulaciones de financiamiento político. Por tanto, esto puede conllevar a “confusiones” por parte de los ciudadanos y los partidos respecto a las reglas que aplican y las autoridades a cargo de su implementación. Esta confusión puede dar lugar a especular con el sistema y evitar la rendición de cuentas. Especialmente cuando no existe regulación alguna de financiamiento político a nivel provincial, la situación permite que los partidos eludan la regulación nacional. Por ejemplo, los partidos y candidatos que compiten a nivel nacional pueden evitar las regulaciones nacionales argumentando que los gastos y las contribuciones pertenecen al nivel provincial. Si las regulaciones subnacionales no contemplan informes o auditorías financieras, los candidatos pueden de facto gastar y recibir contribuciones sin limitaciones en las provincias y declarar únicamente la cantidad legalmente permitida a las autoridades nacionales.

Este vacío jurídico concerniente a la regulación del financiamiento de partidos políticos a nivel provincial está ampliamente extendido:

- Solo 5 de las 24 unidades subnacionales disponen límites al financiamiento de las campañas electorales (Ciudad de Buenos Aires, Mendoza, Río Negro, Córdoba y Santiago del Estero).
- Solo en 3 provincias las legislaciones establecen la auditoría de los informes de financiamiento de campaña (San Luis, Santiago del Estero y la Ciudad de Buenos Aires) y los partidos no están obligados a publicar informes de campaña.

En segundo lugar, esta constelación favorece la captura de políticas. Dado que las provincias son las unidades/distritos para la distribución de los fondos públicos nacionales y que las listas de candidatos para todos los niveles se deciden en las provincias, los representantes electos responden a los gobernadores (incluso los electos a nivel nacional). Los gobernadores, fuera del alcance de las regulaciones de financiamiento a nivel nacional, diseñan políticas a nivel subnacional pero también negocian el apoyo de los representantes provinciales de sus partidos en el ámbito nacional, con el objetivo de influenciar en la legislación nacional. En consecuencia, los gobernadores son verdaderos “jefes políticos”, deciden sobre las listas de candidatos para todos los niveles y sobre las carreras políticas de los representantes (Jones and Hwan, 2005_[16]) y, por tanto, son aquellos a quienes los grupos de interés pretenden influenciar y apoyar durante las campañas con el propósito de obtener beneficios posteriores, cuando se diseñan las leyes y políticas. Este apoyo, a su vez, es facilitado por las regulaciones de financiamiento político débiles o casi inexistentes a nivel provincial.

Para afrontar estos desafíos, se requiere contar con un marco normativo integral y coherente que promueva un sistema de financiamiento político transparente y responsable. Dada la estructura federal del país, la única forma de avanzar es creando acuerdos entre el nivel nacional y las provincias y fomentando reformas a nivel provincial. Un sistema coherente podría garantizar la rendición de cuentas independientemente del nivel de competencia electoral.

Por ejemplo, de acuerdo con la regulación electoral, las provincias que se han adherido al régimen de elecciones simultáneas en virtud de la Ley N° 15.262 tendrían que adoptar las reglamentaciones nacionales de financiamiento político. Además, las provincias que no se han adherido a las elecciones simultáneas podrían adherirse a las normas nacionales de financiamiento de campañas al celebrar elecciones subnacionales, como fue el caso cuando se estableció la adhesión a las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias a nivel subnacional. En este último caso, las provincias fueron capaces de establecer primarias abiertas, simultáneas y obligatorias en concurrencia con las nacionales. Para hacer esto, necesitaban acordar con la legislación nacional mediante la regulación provincial, como sucedió en las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos, San Juan y San Luis. La adopción de elecciones simultáneas de manera similar en otras provincias armonizaría las reglamentaciones sobre financiamiento político en todo el país y reflejaría el hecho de que es un único proceso electoral, aunque para cargos en diferentes niveles de gobierno. Tal armonización también aclararía las reglas para todos los actores involucrados, incluidos los partidos políticos, el Poder Judicial y los ciudadanos, y mitigaría los riesgos de abuso de los vacíos legales del sistema actual.

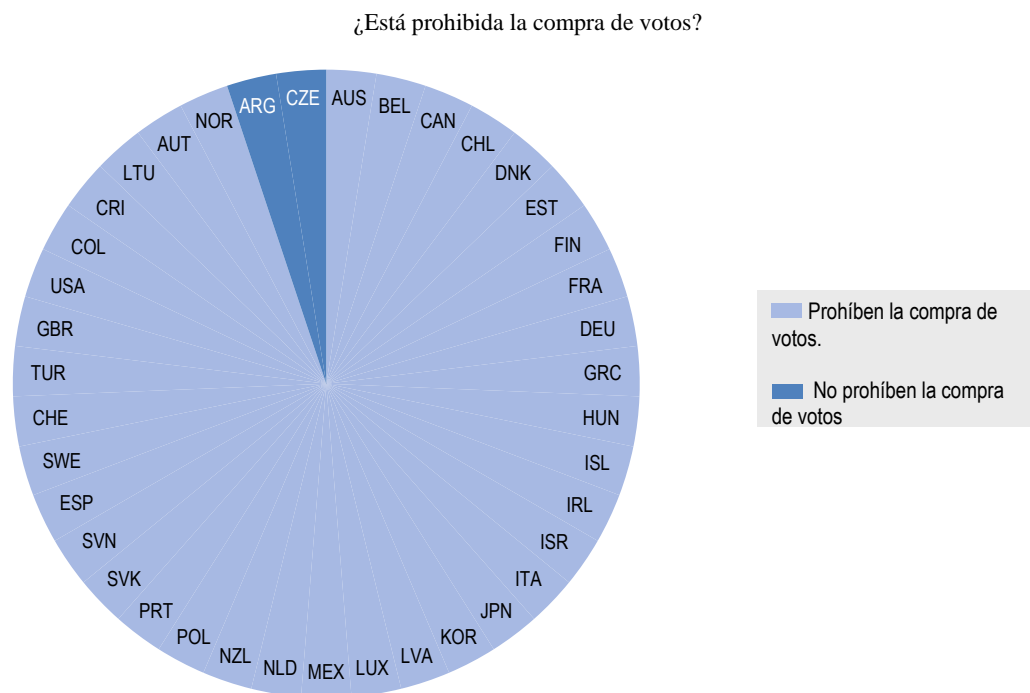
7.3.6. Los representantes argentinos deberían adoptar una postura clara contra el patronazgo y la compra de votos, implementando la boleta australiana, prohibiendo la compra de votos e introduciendo sanciones

Clientelismo puede definirse como el “ofrecimiento de bienes materiales a cambio de apoyo electoral, donde el criterio de distribución que utiliza el patrón es simple: ¿Usted me dio/dará su apoyo? Cabe destacar que el ‘ofrecimiento de bienes materiales’ en la realidad a veces toma la forma de amenazas en lugar de incentivos” (Stokes, 2009_[17]). Tanto el patronazgo como la compra de votos pueden entenderse como subtipos de clientelismo. Por un lado, la compra de votos se define estrictamente como el ofrecimiento por parte de los partidos políticos, oficialistas u opositores, de dinero en efectivo o (más comúnmente) bienes de consumo a los votantes a cambio de su voto (Brusco, Nazareno and Stokes, 2004_[18]). La compra de votos, en su sentido literal, es un simple intercambio económico, pero generalmente ilegal. El patronazgo, por otro lado, es el “ofrecimiento de recursos públicos (más comúnmente, empleo público) por parte de aquellos que ocupan cargos a cambio de apoyo electoral, donde el criterio de distribución es nuevamente el clientelista: ¿Usted votó/votará por mí?” (Stokes, 2009_[17]). Tanto el patronazgo como la compra de votos obstaculizan la consolidación de la democracia, debilitan el secreto del voto y pueden excluir de hecho a algunos ciudadanos del acceso a los servicios y empleo público.

En Argentina, las prácticas clientelares están generalizadas (Szwarcberg, 2013_[19]; Stokes and Stokes, 2016_[20]). De hecho, están vinculadas a la creación y supervivencia de los principales partidos políticos. La práctica más ampliamente reconocida y denunciada por los medios (aunque no presentada formalmente por partidos o ciudadanos) es la compra de votos en los períodos electorales. De acuerdo con un estudio de elección de panel, durante las elecciones del 2015, por ejemplo, más del 30 % de los votantes percibió que sus vecinos fueron blanco de estas ofertas. (Lupu et al., 2015_[21]).

Por lo tanto, Argentina podría dar un primer paso y establecer claramente que la compra de votos sea una práctica prohibida por la ley. De hecho, entre los países de la OCDE y de Latinoamérica, Argentina es uno de los pocos países que aún no ha prohibido la compra de votos (Figura 7.8). Si bien, por supuesto, prohibir una práctica no es suficiente, es un paso fundamental para luchar contra tales prácticas.

Figura 7.8. Entre los países miembros y en proceso de adhesión a la OCDE, Argentina es uno de los dos países que no ha prohibido explícitamente la compra de votos

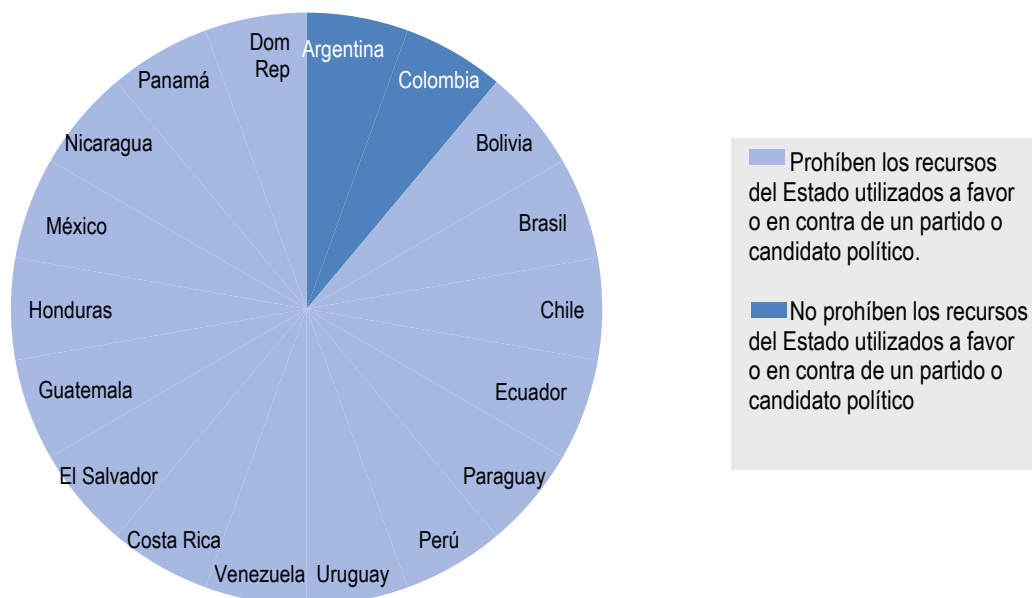


Nota: Respuestas de 36 países miembros de la OCDE, Colombia, Costa Rica y Argentina. No hay datos de Austria y Noruega.

Fuente: Adaptado de IDEA (s.f.), Base de datos de financiamiento político, www.idea.int/political-finance/ (visitado el 22 de enero de 2018).

En el mismo sentido, Argentina debería definir y prohibir en términos claros otras prácticas clientelares, establecer sanciones para aquellos que proporcionan beneficios a los ciudadanos con el objeto de influir en sus votos y regular el suministro de bienes materiales durante las campañas. Deberían existir sanciones para los servidores públicos que utilizan recursos públicos para promover o socavar la campaña de un candidato determinado, los que obligan a otros empleados públicos a participar en actividades de campaña para apoyar a un candidato o quienes vinculan la prestación de un servicio público al apoyo político de un candidato. Además, debería evitarse la provisión de bienes materiales el mes anterior y posterior a las elecciones, a fin de evitar la actual entrega masiva de beneficios de los programas sociales para manipular a los votantes. Otra forma de evitar el uso de los recursos públicos con objetivos políticos electorales puede ser detallar las reglamentaciones sobre la prohibición de publicidad oficial y actos durante las campañas, como lo hacen algunos otros países de la región (Figura 7.9). Además, las sanciones no pueden limitarse a los servidores públicos. En Corea, por ejemplo, los votantes también están sujetos a la aplicación de sanciones si aceptan vender sus votos. La multa es de 50 veces el valor del dinero o del bien recibido por parte de un candidato, su familia o un tercero en nombre de un candidato. Quienes denuncian cualquier delito electoral también reciben una recompensa de hasta USD 500 000 por parte de la Comisión Electoral Nacional de Corea (OCDE, 2016_[11]).

Figura 7.9. Prohibición del uso de recursos públicos a favor o en contra de un partido político o un candidato en Latinoamérica



Fuente: International IDEA www.idea.int/data-tools/question-view/559.

Por último, el actual sistema electoral argentino propicia que los partidos abusen de él para controlar a los votantes. Efectivamente, los partidos políticos imprimen y distribuyen sus boletas para las elecciones, proporcionando de esta forma a los funcionarios del partido una herramienta para condicionar los beneficios o castigos dirigidos a los votantes cuando reciben la boleta. Además, esto permite que la oferta electoral, es decir las listas de candidatos, a disposición de los votantes en el cuarto oscuro dependan de la capacidad de control de los partidos. Las entrevistas con servidores públicos y la sociedad civil, así como los informes de los medios indican que el robo de boletas es una práctica común y los partidos políticos son los únicos actores que pueden proteger sus propias boletas. Si los partidos no tienen fiscales, no pueden garantizar que sus boletas estén en todos los lugares de votación. Los partidos sin grandes estructuras y miembros no pueden garantizar que sus candidatos sean presentados como una opción para todos los votantes.

Por lo tanto, Argentina debería considerar implementar el sistema de votación australiano, ampliamente utilizado en todo el mundo, mediante la introducción de boletas únicas impresas y distribuidas por el gobierno. Este sistema desalentaría las prácticas clientelares reforzando el secreto del voto y garantizando a todos los ciudadanos las mismas opciones de candidatos. Las experiencias recientes de Córdoba y Santa Fe, dos provincias que experimentaron con el sistema de votación australiano, parecen bastante prometedoras.

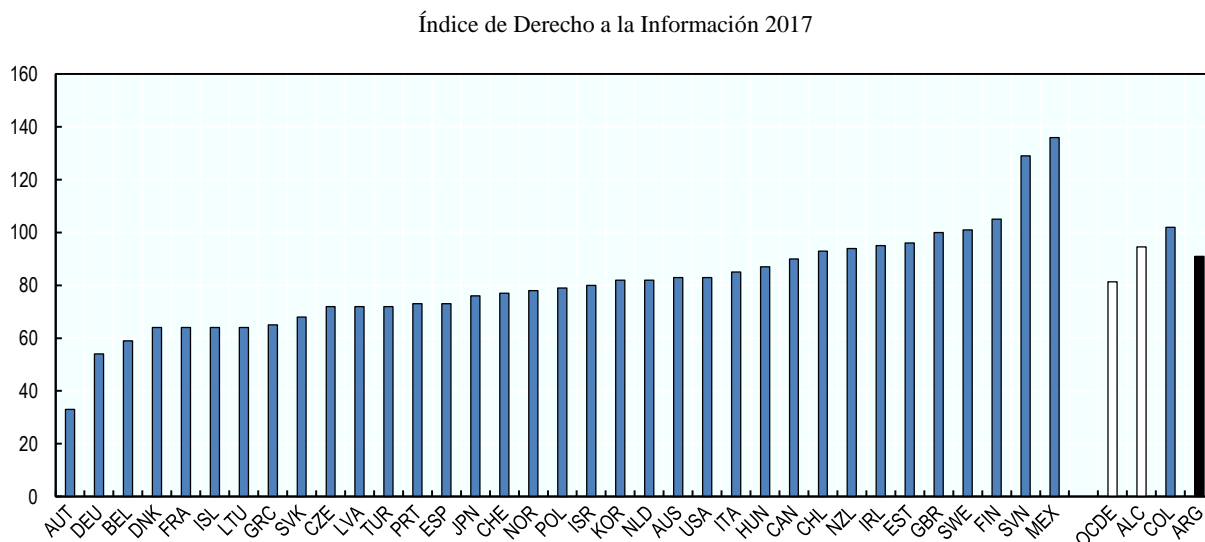
7.4. Promover la transparencia y la participación de las partes interesadas

7.4.1. Todas las entidades públicas de todos los poderes y niveles de gobierno deben garantizar la implementación y cumplimiento efectivos de la Ley de Acceso a la Información Pública

Una condición necesaria aunque no suficiente para hacer las políticas públicas más inclusivas y mitigar los riesgos de la captura de políticas y corrupción es asegurar la efectividad del acceso a la información y la transparencia (OCDE, 2018^[11]) (OCDE, 2017^[22]). Tanto la transparencia activa como pasiva pueden aportar información relevante a las partes interesadas, por ejemplo, información relativa al presupuesto disponible, los recursos gastados o los objetivos de las políticas. Con tal información, los individuos interesados y organizaciones pueden participar de forma más efectiva en los procesos de toma de decisiones y exigir rendición de cuentas al gobierno. Por supuesto, la transparencia por sí sola no es suficiente para garantizar la participación o responsabilidad social. Las partes interesadas también necesitan canales para expresar efectivamente sus intereses en los procesos de elaboración de políticas públicas, y necesitan creer que el gobierno está genuinamente interesado en sus puntos de vista y los tendrá en consideración. Solo así puede la transparencia promover la confianza en las instituciones públicas. Sin canales creíbles de participación y reacciones visibles por parte del gobierno, la transparencia puede conducir al cinismo o incluso a la resignación (OCDE, 2001^[23]; Bauhr and Grimes, 2014^[24]; OCDE, 2017^[25]).

En 2016, Argentina dio un paso importante hacia la promoción de la transparencia y el acceso a la información adoptando la Ley de Acceso a la Información Pública. La ley requiere la creación de agencias de acceso a la información en el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como en el Ministerio Público de la Defensa y el Consejo de la Magistratura. Estas agencias asegurarán el cumplimiento del marco legal, el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información y promoverán medidas activas de transparencia. La ley se basa en el Decreto 1172 de 2003, que refuerza su marco y amplía su aplicación más allá del Ejecutivo. Además, el artículo 29 dispone la creación de un Consejo Federal de Transparencia. El Consejo es un cuerpo inter-jurisdiccional permanente creado para promover la cooperación técnica, el acuerdo de transparencia y las políticas públicas de acceso a la información a través de todos los niveles gubernamentales. De acuerdo al Índice del Derecho a Información (RTI) elaborado por *Access Info Europe* (AIE) y el Centro por la Ley y la Democracia (CLD), la calidad de la Ley de Acceso a la Información Pública de Argentina es ligeramente superior a la media de países de la OCDE pero por debajo de la media de los países Latinoamericanos incluidos en el RTI (Figura 7.10).

Figura 7.10. En términos de su marco legal, la Ley de Acceso a la información Pública (Ley N° 27.275) está por encima de la media de la OCDE

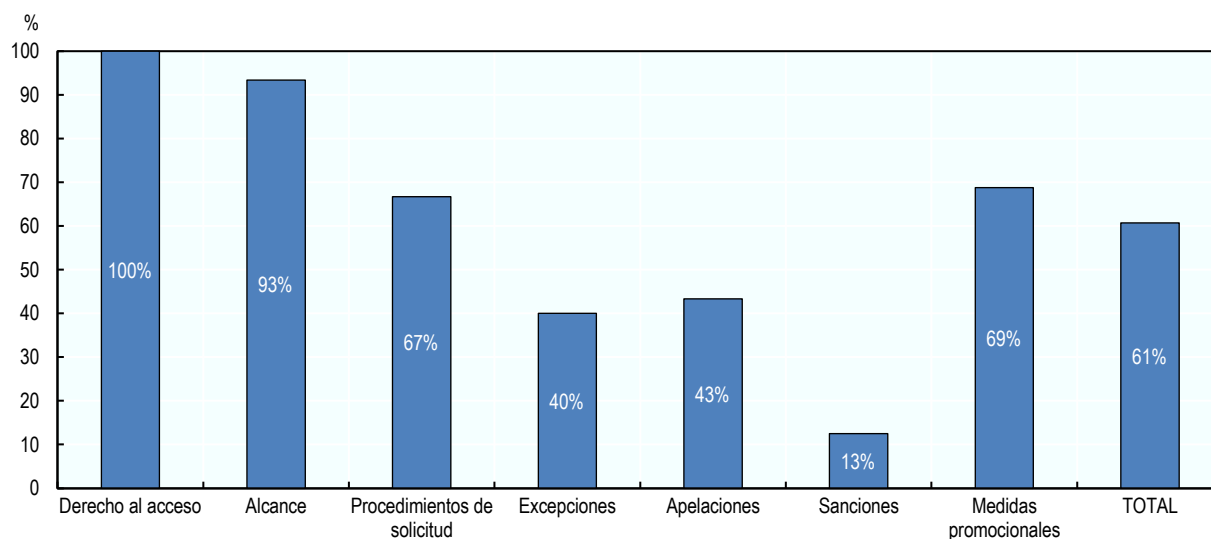


Nota: El puntaje más alto es de 150 y refleja un fuerte marco legal del RTI. La puntuación de las leyes de RTI se compone de 61 indicadores que miden siete dimensiones: derecho de acceso; alcance; solicitud de procedimientos; excepciones y rechazos; apelaciones; sanciones y protección; y medidas promocionales. Los países LAC son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. No existen datos disponibles sobre Luxemburgo y Costa Rica.

Fuente: Access Info Europe (AIE) y el Centro por la Ley y la Democracia (CLD), Clasificación del Derecho a la Información.

Una visión más detallada de las puntuaciones del Índice de Derecho a la Información muestra aspectos mejorables, especialmente en relación a las apelaciones y las sanciones (Figura 7.11). En relación a las apelaciones, el marco legal no especifica si las decisiones tomadas por la Agencia de Acceso a la Información son legalmente vinculantes. En consecuencia, su efecto legal y sus efectos sucesivos en casos de incumplimiento no están claros. Para asegurar mecanismos efectivos de apelación, Argentina podría modificar la Ley de Acceso a la Información Pública, especificando las consecuencias de apelar una decisión de la agencia. En este contexto, podría considerarse el caso de México, cuya Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública especifica que las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos deben establecer los límites temporales y términos para su cumplimiento, así como los procedimientos para garantizar su ejecución, que no deberá exceder diez días si requiere la presentación de información (Artículo 157).

Figura 7.11. El marco legal de Acceso a la Información en Argentina refleja debilidades en las dimensiones de excepciones, apelaciones y sanciones.



Nota: Los porcentajes están calculados sobre las puntuaciones máximas posibles por dimensión y el RTI actual obtenido por Argentina.

Fuente: Access Info Europe (AIE) y el Centro por la Ley y la Democracia (CLD), Clasificación del Derecho a la Información.

Con respecto a las sanciones, la puntuación es especialmente baja. Por ejemplo, la ley no prevé la imposición de sanciones ni la facultad de exigir acciones correctivas a las autoridades públicas que sistemáticamente no publican información o tienen un desempeño bajo en el cumplimiento de sus obligaciones relacionadas con la ley. La única consecuencia de una decisión tomada por la agencia de acceso a la información que viene prevista de forma explícita es la publicación de la decisión en el sitio web de la agencia. Sin embargo, a marzo de 2018, la sección correspondiente del sitio web no contiene el nombre de ninguna entidad que no cumpla (<https://www.argentina.gob.ar/que-organismos-no-cumplen-con-la-ley-de-acceso-la-informacion-publica>). Además, a la actualidad la ley no otorga inmunidad legal al personal de las agencias de Acceso a la Información Pública por actos realizados de buena fe en el ejercicio o desempeño de cualquier poder, deber o función bajo la ley. Del mismo modo, tampoco se garantiza inmunidad a cualquier otra persona que revele información de buena fe, en cumplimiento de la ley. Finalmente, tal y como se ha mencionado en el capítulo 3, en Argentina no existen actualmente protecciones legales contra la imposición de sanciones para aquellos que, actuando de buena fe, revelen información sobre irregularidades.

Más allá de esta mejora potencial del marco jurídico en sí mismo, Argentina necesita ante todo asegurar la implementación efectiva de la nueva ley. En particular, es necesario establecer las Agencias de Acceso a la Información Públicas y el Consejo Federal para la Transparencia y proveerlos de los recursos necesarios para satisfacer sus mandatos y responsabilidades. Asimismo, Argentina debería formalizar el mecanismo de coordinación entre las Agencias de Acceso a la Información Pública de cada rama del gobierno, creado mediante la Mesa de Coordinación Institucional sobre el Acceso a la Información Pública. Para mayo de 2018, la mesa organizó tres encuentros de coordinación con la Agencia de Acceso a la Información del Poder Ejecutivo y representantes de otros poderes estatales encargados de implementar la ley de acceso a la

información. Sin embargo, a mayo de 2018, algunas de las autoridades de acceso a la información todavía no habían sido creadas para algunos poderes estatales y la implementación uniforme de la transparencia y el marco de acceso a la información se llevaba a cabo de manera informal.

7.4.2. Argentina podría mejorar la eficacia de las herramientas de participación de las partes interesadas, así como la concientización entre los ciudadanos

Inclusión no solo significa que todos los ciudadanos deben tener igualdad de oportunidades y múltiples canales de acceso a la información, sino también que estos deben ser consultados en la elaboración de políticas públicas (OCDE, 2015^[26]; OCDE, 2015^[27]). Asegurar la participación justa e inclusiva de distintos intereses en los procesos de toma de decisiones se sitúa en el eje democrático. La consulta y la participación puede ayudar a los responsables públicos a reunir los insumos y evidencias necesarias para lidiar con la naturaleza multidimensional de los objetivos de las políticas e identificar costos y beneficios. Las partes interesadas incluyen a los ciudadanos, empresas nacionales o extranjeras, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones del sector público, e involucrarlas constituye un elemento esencial de la política de gobierno abierto (Recuadro 7.9). La participación de las partes interesadas también permite el control social en los procesos de toma de decisiones y fortalece la responsabilidad del gobierno y los servidores públicos. Por lo tanto, involucrar a las partes interesadas es una herramienta clave contra la captura de políticas: un proceso inclusivo que involucra intereses diferentes es, probablemente, más resistente al riesgo de que un único interés busque capturar dicho proceso.

Recuadro 7.9. Tipos de participación de partes interesadas

La participación de las partes interesadas, definida en la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto refiere a todas las formas en las que las partes interesadas pueden implicarse en el ciclo político, así como en el diseño y prestación de servicios, incluyendo la información, consulta y participación.

Información: un nivel inicial de participación caracterizado por una relación unilateral en la que el gobierno produce y transmite información a las partes interesadas. Cubre tanto la provisión de la información demandada como aquellas medidas proactivas de divulgación de la información empleadas por el gobierno.

Consulta: refiere a un nivel más avanzado de participación que implica una relación bilateral de retroalimentación entre las partes interesadas y el gobierno. Se basa en la definición previa del tema para el que se buscan puntos de vista y requiere la provisión de información relevante, además de retroalimentación sobre los resultados del proceso.

Participación: las partes interesadas tienen la oportunidad y los recursos necesarios (como información, datos y herramientas digitales) para colaborar en todas las fases del ciclo político, así como en el diseño y prestación de servicios.

Fuente: Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto (OCDE, 2017^[25]).

Argentina tiene mecanismos de participación en el Poder Ejecutivo y Legislativo. Dentro del Poder Ejecutivo, el Decreto 1172 de 2003 introdujo dos herramientas centrales para la participación: por una parte, la elaboración participativa de normas (Decreto 1172, Anexos V y VI), y por otra, las audiencias públicas (Decreto 1172, Anexo I, II).

Con respecto a la elaboración participativa de normas, las partes interesadas pueden formular observaciones sobre las propuestas de normas y proyectos administrativos que el Poder Ejecutivo nacional envía al Congreso. Los ciudadanos tienen acceso a los archivos y pueden comentar, pero sus contribuciones no son vinculantes en la elaboración final del documento. Este mecanismo se ha utilizado, por ejemplo, en el proceso de redacción de la última reforma de la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública (2017-2018). Las audiencias públicas, a su vez, son una forma de participación en el proceso de toma de decisiones en el que la autoridad responsable facilita un espacio institucional para que cualquier persona que pueda verse afectada o tenga un interés particular pueda expresar su opinión. Muchos de los entes reguladores de servicios públicos han utilizado esta herramienta para tomar decisiones en sus respectivos sectores de competencia, pues en algunas situaciones las audiencias públicas son legalmente obligatorias. Por ejemplo, en cuanto a las actividades de producción, transporte y distribución de electricidad, la Ley N° 24.065 establece que las audiencias públicas se realizarán cuando el Ente Nacional Regulador de la Electricidad resuelva cuestiones relacionadas con la ejecución de obras para expandir el transporte y las instalaciones de distribución; con la fusión entre empresas de transporte o compañías de distribución; con conductas presuntamente contrarias a los principios de la libre competencia; con fijación o ajustes de tarifas y con reclamos sobre acciones de generadores, transportistas, distribuidores o usuarios que consideren que estén incurriendo en violaciones de las regulaciones sectoriales.

Sin embargo, ambas herramientas requieren que la convocatoria de participación sea iniciada o autorizada por la autoridad del Ejecutivo, lo que significa que la decisión de abrir determinados procesos finalmente no coincide con aquellas situaciones concretas en las que las partes interesadas quieren tener voz. Además, la existencia de estos mecanismos, así como los procesos abiertos de consulta, podrían ser mejor comunicados a los ciudadanos. Asimismo, el hecho de que las opiniones expresadas no sean vinculantes de ninguna manera (ni siquiera formalmente contestadas) y que la participación requiera un registro formal puede desalentar la participación de aquellos actores con menos recursos. Por ejemplo, el Poder Ejecutivo podría considerar permitir formalmente la recepción de comentarios por correo electrónico, o a través de otros medios electrónicos, para facilitar el acceso a los ciudadanos de todo el país, y no solo a quienes viven en la capital. Además, los comentarios públicos pueden ser respondidos o considerados formalmente. En este sentido, podría considerarse la posibilidad de establecer una publicación obligatoria de borradores de reglamentos en los sitios web oficiales, junto con un tiempo para proporcionar comentarios escritos, ya que supondría una oportunidad para el control social y la retroalimentación constructiva para las partes interesadas.

En el Congreso, tanto la Cámara de Diputados como el Senado disponen de canales de participación. En la Cámara de Diputados, la participación ciudadana está formalmente estipulada en el Artículo 114 bis de su Reglamento Interno, que establece que las comisiones pueden celebrar audiencias públicas, foros abiertos y debates virtuales de video-chat para conocer la opinión de los ciudadanos, los tribunales, personas públicas o privadas y organizaciones de la comunidad. Las propias comisiones determinan la acreditación, requisitos y modalidades de intervención de los participantes en la audiencia y la Cámara asigna el área para su realización. Las opiniones de los participantes y las

conclusiones alcanzadas como resultado de estas actividades no son vinculantes. No obstante, deben ser recibidas formalmente por la comisión o comisiones, y deben incluirse como información de respaldo en la agenda correspondiente al proyecto o proyectos relacionados con el asunto para el cual se ha convocado la audiencia. Las convocatorias a audiencias públicas las hacen individualmente las comisiones de la cámara y son reguladas a su discreción. Cumplen con los criterios de simplicidad, oralidad, informalidad y brevedad procedimental, debido a la cantidad de temas y cuestiones sobre los que este legisla. Sin embargo, el hecho de que no exista una regulación general para la realización y desarrollo de las audiencias puede suponer una amenaza para la participación efectiva. Un marco formal con criterios más detallados que se cumplan al realizar audiencias públicas podría proporcionar una mejor garantía para todos los ciudadanos que deseen participar en estos mecanismos.

Por otra parte, el reglamento del Senado en el artículo 99 estipula que las comisiones pueden convocar audiencias públicas cuando consideren que un asunto o proyecto es de importancia pública. En los casos en que se considere necesario, pueden recurrir a expertos en los temas sometidos a debate, para así facilitar la comprensión, desarrollo y evaluación de dichos temas. Los artículos 112 a 123 establecen una serie de requisitos procedimentales y detalles, que confieren amplias facultades al presidente de la audiencia para suspender o extender la misma, o incluso expulsar de la sala a quienes considere que podrían alterar su desarrollo. Además, la celebración de audiencias públicas también está prevista en algunas leyes específicas, por ejemplo, cuando se nombran servidores públicos del Poder Judicial y el Ministerio Público, en las que las especificaciones del Poder Ejecutivo deben contar con el acuerdo del Senado. El Senado también tiene una herramienta llamada “voto ciudadano”, a través del cual los ciudadanos pueden conocer y entender varios proyectos de ley que se discuten y votar si están de acuerdo o en desacuerdo. Esta herramienta se ha utilizado en trece ocasiones hasta la fecha (marzo 2018). Por ejemplo, se usó para la creación de un plan de tarifas sociales y para la penalización de la posesión de la pornografía infantil. La publicación de proyectos y su votación se realizan digitalmente, en el sitio web del Senado.

Sin embargo, estos procedimientos de participación ciudadana no son suficientemente conocidos por los ciudadanos. Hay muchos ejemplos de su uso, ya que son prácticas frecuentes en la legislatura, pero no invocan una amplia participación. Están regulados formalmente, pero carecen de publicidad. Por lo tanto, Argentina podría considerar diseñar e implementar una campaña para comunicar la existencia de estas herramientas de participación a los ciudadanos y a las partes interesadas, y sostener los esfuerzos para comunicar siempre que un proceso de participación esté abierto. Por ejemplo, el Poder Ejecutivo comunica procesos participativos abiertos en sitios web oficiales y en periódicos. Más concretamente, la campaña debería apuntar a resultar la capacidad de respuesta del gobierno y las acciones tomadas en base a los procesos de participación para generar confianza y aumentar su credibilidad. Además, estos mecanismos podrían utilizarse de forma más coherente, por ejemplo, estableciendo algunas reglas generales aplicables para ambas cámaras en lugar de dejar las convocatorias y reglamentaciones a discreción de las comisiones. Las audiencias públicas podrían ser obligatorias si más de dos comisiones interviniesen en un mismo proyecto de ley.

Propuestas de acción

Fomentar la integridad y la transparencia en las actividades de lobby

- Argentina podría fortalecer el marco normativo existente en cuanto al lobby extendiendo su alcance más allá del Poder Ejecutivo.
- A fin de proporcionar un marco normativo más integral en cuanto al lobby, Argentina podría garantizar la transparencia de cualquier tipo de actividad de lobby que pueda tener lugar en la práctica y no restringir la definición a determinados canales/medios.
- Argentina podría abordar el riesgo de la implementación fragmentada en los poderes del Estado, a través del mecanismo de coordinación que está siendo desarrollado actualmente para la implementación uniforme del marco de transparencia.
- El mecanismo de coordinación para lobby podría garantizar la implementación uniforme de las obligaciones de lobby y brindar asistencia técnica a aquellas instituciones más atrasadas. Además, podría crear y administrar un único portal en línea, que facilite la consulta de información a través de los poderes del Estado, ayude a comunicar toda la información existente y finalmente incentive el escrutinio público de los ciudadanos y de las partes interesadas.
- Argentina podría trabajar más con las partes interesadas y los ciudadanos comunicándose con ellos e involucrándolos en el proceso de reforma de la reglamentación de lobby, pero también en la siguiente fase de implementación. Esto podría incluir campañas educativas y de concientización que aborden la percepción negativa del lobby a través del material de información y las redes sociales, así como la creación de un grupo consultivo permanente para el mecanismo de coordinación, integrado por actores públicos y privados, pero también representantes de la sociedad civil.
- Argentina podría incrementar la rendición de cuentas y la responsabilidad del sector privado y de los grupos de presión al incluir en las reglamentaciones algunas obligaciones explícitas para estos grupos, aclarando su función esencial en el suministro de información que los organismos públicos estarán obligados a registrar y, finalmente, a publicar en línea.
- Argentina podría continuar promoviendo un diálogo específico con las partes interesadas privadas y acentuar su responsabilidad y su función para hacer del lobby una actividad transparente y profesional. Al mismo tiempo, podría considerar brindar orientación a los grupos de presión sobre las reglamentaciones relacionadas con cuestiones como el conflicto de intereses, el acceso preferencial, las actividades políticas y las dádivas.
- Argentina podría asignarle al futuro mecanismo de coordinación para reglamentaciones del lobby la responsabilidad de recopilar estadísticas de autoridades de aplicación y publicarlas en la plataforma única que se creará conforme se ha recomendado.
- Argentina podría considerar aclarar las posibles sanciones previstas en el marco normativo e introducir diferentes tipos, como multas o mecanismos de “denunciar para avergonzar”, que afectan la reputación de quienes violan las leyes.

Mejorar la integridad en los procesos electorales

- Para reevaluar el financiamiento público y garantizar una arena política representativa, Argentina podría revisar los requisitos para el reconocimiento de los partidos políticos y mantenimiento de su personería jurídica, estableciendo requisitos individuales que no puedan ser reemplazados por la formación de alianzas electorales.
- Podría explorarse establecer un criterio de “votos o representatividad” al asignar el financiamiento de campañas, como lo hacen la mayoría de los países miembros de la OCDE.
- Argentina podría considerar establecer procedimientos formales y definir criterios estrictos para asignar contribuciones extraordinarias, y cómo deben usarse y declararse, a fin de permitir un control más estricto de los gastos de los partidos políticos.
- Sería conveniente que Argentina prohibiera la propaganda del gobierno durante todos los períodos de campaña y regulara estrictamente la publicidad oficial, detallando mecanismos de rendición de cuentas.
- Para mantener un financiamiento transparente, el Congreso debería establecer de forma regular el valor de la unidad electoral. Esa es la única forma de garantizar que los partidos respeten los límites claros y eviten las decisiones discrecionales de la CNE.
- Argentina podría considerar la prohibición total de las contribuciones de dinero en efectivo y establecer un sistema basado únicamente en el uso de cuentas bancarias, es decir, usando tarjetas de crédito y débito, así como transferencias electrónicas.
- Argentina debería considerar permitir las contribuciones de personas jurídicas para financiar las campañas electorales. A su vez, no solo se deberían permitir las donaciones de las empresas privadas, sino también de otras personas jurídicas, especialmente los sindicatos. Esto podría asegurar un equilibrio entre diferentes intereses y promover un campo de juego nivelado.
- La CNE podría considerar la creación de un registro para contribuyentes de campaña y de las cuentas de los partidos políticos accesibles en línea, en el cual se ingresen en tiempo real todas las contribuciones y gastos, como en el caso de los Estados Unidos, Estonia y Canadá, entre otros países miembros de la OCDE.
- Argentina podría considerar aumentar el personal de auditoría electoral para evitar limitaciones en la capacidad y mejorar la actividad operativa del sistema de control de financiamiento.
- Argentina debería fortalecer la coordinación y el intercambio de información entre la Cámara Electoral y otros organismos públicos relevantes, a través de Memorandos de Entendimiento (MOU). Más específicamente, la CNE debería poder intercambiar información y datos con la Inspección General de Justicia (IGJ), así como actualizar o detallar los convenios existentes, por ejemplo, incorporando intercambios relacionados con conflictos de interés con la Oficina Anticorrupción (OA).
- Argentina debería considerar asegurar la aplicación de sanciones a los candidatos, además de a los partidos políticos y las autoridades de campaña, desarrollando un sistema de corresponsabilidad. Afectar las carreras políticas y las cuentas personales llevaría a los candidatos a rendir cuentas ante los ciudadanos y el sistema de justicia electoral.

- Argentina debería considerar establecer reglamentaciones más estrictas para las alianzas electorales y prohibir su disolución antes de que se hayan aprobado todos los informes de financiamiento de la campaña. Estas sanciones más estrictas podrían consistir por ejemplo en no permitir que los partidos reciban “fondos extraordinarios” si han sido sancionados.
- Las regulaciones electorales también podrían establecer sanciones más severas para los partidos que no presentan sus informes previos a las campañas en el plazo establecido (es decir, congelar sus cuentas).
- Para promover un sistema de financiamiento político transparente y responsable, Argentina podría considerar celebrar acuerdos con las provincias y fomentar las reformas a nivel provincial.
- Si las elecciones provinciales se realizan simultáneamente con las nacionales Argentina podría promover que cumplan con las normas y la justicia nacional electoral. Las provincias que se adhirieron al régimen de elecciones simultáneas deberían adoptar las reglamentaciones nacionales de financiamiento político.
- A las provincias que no se hayan adherido a las elecciones simultáneas se les podría permitir adherirse a las normas nacionales de financiamiento de campaña al momento de realizarse elecciones subnacionales.
- Argentina podría dar un primer paso y establecer explícitamente que la compra de votos es una práctica prohibida por la ley.
- Argentina debería establecer sanciones específicas para aquellos que proporcionan beneficios a los ciudadanos con el objetivo de influir en sus votos y reglamentar detalladamente la provisión de bienes materiales durante las campañas. Deberían existir sanciones para los servidores públicos que utilizan los recursos públicos para promover o socavar la campaña de un candidato determinado, que obligan a otros empleados públicos a participar en actividades de campaña para apoyar a un candidato o vinculan la prestación de un servicio público al apoyo político de un candidato.
- Argentina debería además detallar las reglamentaciones con respecto a la prohibición de publicidad oficial y durante los actos de campaña.
- Argentina debería considerar implementar el tipo de votación australiano, ampliamente usado en todo el mundo, por medio de la introducción de boletas únicas, impresas por el gobierno. Este sistema desalentaría las prácticas clientelares al reforzar el secreto de voto y garantizar a todos los ciudadanos las mismas opciones de candidatos.

Promover la transparencia y la participación de las partes interesadas

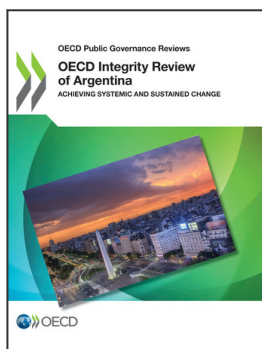
- La Ley de Acceso a la Información Pública podría fortalecerse aún más, especialmente en las dimensiones relacionadas con los recursos y las sanciones.
- Todos los organismos públicos en los distintos poderes y niveles del gobierno deben garantizar la implementación y aplicación efectiva de la Ley de Acceso a la Información Pública.
- Argentina podría mejorar la efectividad de las herramientas para la participación de las partes interesadas, así como su concientización entre los ciudadanos.

Referencias

- Bauhr, M. and M. Grimes (2014), “Indignation or resignation: the implications of transparency for societal accountability”, *Governance*, Vol. 27/2, pp. 291-320, <http://dx.doi.org/10.1111/gove.12033>. [24]
- Brusco, V., M. Nazareno and S. Stokes (2004), “Vote buying in Argentina”, *Latin American Research Review*, Vol. 39/2, pp. 66-88. [18]
- Casas-Zamora, K. (ed.) (2013), *Dangerous Liaisons: Organized Crime and Political Finance in Latin America and Beyond*, Brookings Institution Press, Washington D.C. [12]
- Ferreira Rubio, D. (2013), “Argentina: Two Cases”, in Casas-Zamora, K. (ed.), *Dangerous Liaisons: Organized Crime and Political Finance in Latin America and Beyond*, Brookings Institution Press, Washington D.C. [13]
- Ferreira Rubio, D. (2012), “Financiamiento de los partidos políticos en Argentina : Modelo 2012”, *Revista Elecciones*, Vol. 11/12, pp. 99-122. [14]
- Johnson, D. (2008), “Continuity and change in Argentine interest group activity and lobbying practices”, *Journal of Public Affairs*, Vol. 8/1-2, pp. 83-97, <http://dx.doi.org/10.1002/pa.282>. [4]
- Jones, M. and W. Hwan (2005), “Provincial Party Bosses: Keystone of the Argentine Congress”, in Levitsky, S. and A. Murillo (eds.), *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*, Penn State University Press, University Park, PA. [16]
- Lupu, N. et al. (2015), *2015 Argentine Panel Election Study*. [21]
- Ministerio del Interior (2016), *Encuentro del debate institucional. Para una Gestión de Intereses transparente, íntegra y participative*, <http://www.mininterior.gov.ar/asuntospoliticos/pdf/Evento-Gestion-de-Intereses-08-09-16-Conclusiones.pdf>. [7]
- OCDE (2018), *Contra la captura de políticas públicas: Integridad en la toma de decisiones públicas*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264306769-es>. [1]
- OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264271470-es>. [8]
- OCDE (2017), *OECD Economic Surveys: Argentina 2017: Multi-dimensional Economic Survey*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-arg-2017-en. [3]
- OCDE (2017), *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública*, <http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>. [22]
- OCDE (2017), *Recommendation of the Council on Open Government*, <http://www.oecd.org/fr/gov/open-government.htm>. [25]

- OCDE (2016), *Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264249455-en>. [11]
- OCDE (2016), “Investing in Integrity for Productivity”, *Working Party of Senior Public Integrity Officials*, GOV/PGC/INT(2016)6, <https://www.oecd.org/gov/ethics/investing-in-integrity-for-productivity.pdf>. [2]
- OCDE (2015), *Stakeholder Engagement for Inclusive Water Governance*, OECD Studies on Water, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264231122-en>. [27]
- OCDE (2015), “Stakeholder engagement in regulatory policy”, in *Regulatory Policy in Perspective: A Reader’s Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264241800-6-en>. [26]
- OCDE (2014), *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264214224-en>. [5]
- OCDE (2010), *Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, <https://legalinstruments.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=256&>. [6]
- OCDE (2001), *Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264195578-en>. [23]
- Office of the Commissioner of Lobbying of Canada (s.f.), *Guidance for Lobbyists*, https://lobbycanada.gc.ca/eic/site/012.nsf/eng/h_00015.html (consultado el 15 de febrero de 2018). [9]
- Page, M. and J. Mignone (2017), “Dinero, partidos y campañas. Hoja de ruta para avanzar hacia un sistema de financiamiento más eficiente y transparente”, *Documento de Políticas Públicas/Recomendación 185*, <http://oear.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/185-DPP-IP-Dinero-partidos-y-campa%C3%B1as-Mar%C3%ADa-Page-y-Josefina-Mignone-2017.pdf> (consultado el 11 de febrero de 2018). [15]
- Stokes, S. (2009), “Political Clientelism”, in Boix, C. and S. Stokes (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford University Press, <http://dx.doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199566020.003.0025>. [17]
- Stokes, S. and S. Stokes (2016), “Perverse Accountability : A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina Published by : American Political Science Association Perverse Accountability : A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina”, Vol. 99/3, pp. 315-325. [20]
- Szwarcberg, M. (2013), “The microfoundations of political clientelism: Lessons from the Argentina case”, *Latin American Research Review*, Vol. 48/2, pp. 32-54. [19]

Witko, C. (2011), “Campaign Contributions, Access, and Government Contracting”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 21/4, pp. 761-778, [10]
<http://dx.doi.org/10.1093/jopart/mur005>.



From:
OECD Integrity Review of Argentina
Achieving Systemic and Sustained Change

Access the complete publication at:

<https://doi.org/10.1787/g2g98ec3-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2019), “Garantizar la transparencia y la integridad en los procesos de toma de decisiones públicas y el financiamiento político en Argentina”, in *OECD Integrity Review of Argentina: Achieving Systemic and Sustained Change*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/6bd005a9-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.