

Partidos Políticos, Democracia Interna y Financiamiento¹

Jorge Vanossi*

"El autor, Jorge Vanossi, realiza un análisis de los regímenes vigentes en los Partidos Políticos nacionales, los problemas que estos acarrearán y su repercusión en el electorado a la vez hace una comparación con elementos funcionales de modelos extranjeros y presenta posibles cambios que se deberían implementar en los Partidos Políticos para lograr el equilibrio necesario para que sean el reflejo de lo que los electores buscan y quieren de ellos."

I

Hablando en sentido amplio, debates sobre el tema electoral o sobre la "reforma política", los ha habido para todos los gustos y todos los paladares. De modo que dentro del gran relativismo que rodea esta temática, tal como lo vienen observando los autores de derecho comparado de todas las democracias, sólo se puede abordar sabiendo que no hay verdades absolutas, no hay grandes certezas: y menos, en la actualidad cuando los psicólogos, con mucha gracia y precisión, definen a nuestro como el tiempo de "la quiebra de las certidumbres". No podemos pretender certidumbre en materia de régimen electoral o de partidos políticos; lo que sí podemos pretender es no reiterar o repetir errores que ya hemos experimentado. Con una palabra voy a remarcar el sentido que se debe tomar como faro orientador: experiencia; el valor de la experiencia en materia electoral. Ya Platón, el sabio, nos llamaba la atención: "Lo que digo no lo digo como hombre sabedor, sino buscando junto con vosotros". ¡Y así debe ser!

Nosotros añadimos: Es bueno que nos ocupemos de la materia electoral, porque no está de más reflexionar acerca de que el acto electoral es el único momento –desgraciadamente– en la cual en países como los nuestros todos somos iguales. En el momento en que se vota no hay diferencias; hasta un minuto antes de votar y a partir del minuto posterior resurgen las diferencias, porque lamentablemente hay grandes desigualdades

que quiebran la libertad de acceso y disminuyen la igualdad de oportunidades como una nota esencial de las democracias sociales contemporáneas y del futuro. Entonces, ese instante de igualdad total en que vale lo mismo el voto de un multimillonario que el del cirujano que no tiene dónde dormir y qué comer, ese momento sagrado, hay que custodiarlo para que el axioma básico que es: un hombre o una mujer igual a un voto, se cumpla, se respete y esté efectivamente garantizado.

En este sentido, creemos que la cuestión no pasa exclusivamente por el régimen electoral, sino además por el sistema de partidos políticos, del cual hasta hoy poco se ha hecho o cambiado. Es obvio que por más que alcancemos el máximo ideal en materia electoral y de controles electorales, si no perfeccionamos el sistema de las estructuras necesarias e imprescindibles de intermediación, que son los partidos políticos –máxime cuando las reformas constitucionales prácticamente les dan el monopolio de la intermediación–, si no mejoramos la herramienta, el producto va a seguir ofreciendo muchas críticas o lamentaciones.

Recordamos que fue Churchill, no en su frase tan remanida respecto de la democracia, sino a propósito de los partidos, quien decía que el sitio donde menos se practica la democracia suele ser aquel que corresponde al espacio ocupado por las herramientas imprescindibles para ejercerla, es decir, los partidos políticos. Si partimos de la premisa de Schumpeter, según el cual "la

¹ Ponencia inédita que no llegó a presentarse en el IX Congreso Ibero-Americano y VII Simposio Nacional de Derecho Constitucional Curitiba-Brasil.

* Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad Nacional de Buenos Aires. Diputado Nacional. Ex Ministro de Justicia y Derechos Humanos de Argentina.

democracia es un sistema institucional para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha competitiva por el voto del pueblo"; pues entonces comprenderemos la trascendencia de la cuestión.

El problema está en los partidos políticos y no en el sistema electoral. Podemos tener el mejor sistema electoral, pero con ello no vamos a mejorar la calidad del Parlamento. Vamos a mejorar la calidad del Congreso o de la Legislatura cuando mejoremos la calidad de los partidos políticos. El error en este punto radica en que en nuestros países se ha creído siempre en un criterio puramente cuantitativo de los partidos políticos, relativo a su conformación; mientras que si observamos el desenvolvimiento de la partidocracia en aquellos países donde la calidad de vida política ha crecido considerablemente con el transcurso de los años, veremos que el criterio ha sido más cualitativo que cuantitativo.

Aquí nos llenamos la boca de orgullo diciendo que en el partido tal tenemos tres millones de afiliados, que en el partido cual tenemos otros tres millones, que fulano o zutano tienen medio millón o un millón y medio y sabemos que todo eso es, en el mejor de los casos, una distorsión exagerada para consumo de los ingenuos, porque la realidad es que los padrones se hicieron hace muchos años, más precisamente en 1982, después de la guerra de las Malvinas: y en ellos siguen figurando los muertos, y algunos vivos que se hacen demasiado los vivos y que no pueden actuar ni participar porque hábilmente se los proscribió o no tienen posibilidad de intervenir bajo las reglas de juego vigentes.

Respecto de los grandes partidos políticos de las democracias, constatamos que muchos de ellos no llegan a los cien mil afiliados y aún así gobiernan potencias mundiales. Nos gustaría que alguien –que tenga una gran experiencia en derecho comparado– dijera si en Francia existe algún partido político que haya excedido en su membresía formal esa cantidad. Lo mismo puede comprobarse con los partidos políticos de Italia, España, Alemania; etc. Distinto era el caso del Laborista inglés, pero en tiempos en que su afiliación era solamente indirecta, o sea, a través de los sindicatos. Por su parte, en EE.UU., las estructuras partidarias están acotadas por el régimen de las llamadas elecciones primarias abiertas.

Entonces, tenemos que sincerar las cosas. En primer lugar, está claro que no existe un sistema electoral neutral. Esto ya ha sido dicho, de modo que no busquemos la pureza total. Todo sistema beneficia a algunos y perjudica a otros. En segundo lugar, podemos decir que no hay sistema electoral infalible, porque se puede proponer un objetivo y también se ha dicho que luego se obtiene lo opuesto. Por ejemplo, la Ley Sáenz Peña se sancionó –además de brindar representación a las minorías– con el propósito de institucionalizar el bipartidismo. Nuestro país, desde hace muchos años, no es bipartidista o tiene un bipartidismo tan relativizado que se acerca más al

pluripartidismo. Esto puede gustar o no, pero es un dato fotográfico de la realidad. Cuando la Ley Sáenz Peña fue derogada en los años sesenta, ya se había perdido el bipartidismo absoluto o total.

Además, debemos destacar que lo electoral es coyuntural. Por eso decimos que todo esto es relativo, porque si se trata de un tema donde está permitido cambiar de opiniones, rectificarse, reconocer errores, recapacitar e intentar nuevas formulaciones, dentro del derecho constitucional o derecho público, lo que importa es el derecho electoral. Se trata de la experiencia viva y depende del estado de evolución, desarrollo y humor de la sociedad en un momento determinado.

Asimismo, queremos insistir respecto de la extremada precaución que debemos tener para adoptar las cosas que nos predicen ciertos analistas y politólogos que, por lo general, están al servicio del *establishment* y no tienen en cuenta la necesidad de que el cuadro parlamentario sea el fiel reflejo de la voluntad popular.

Estamos totalmente en contra –y en esto somos muchos los que coincidimos– del voto uninominal por circunscripción, aunque la primera experiencia argentina, que fue muy breve, tuvo un rasgo positivo, porque permitió la llegada del gran maestro, doctor Alfredo Palacios, como primer diputado socialista de América. Al poco tiempo los propios conservadores se asustaron y borrarón el sistema.

La segunda experiencia se prestó al trazado caprichoso de las circunscripciones electorales (el *gerrymandering*) con la finalidad de "licuar" a la oposición que, con el mismo caudal de votos, bajó de 44 diputados a 12, y eso no fue bueno para el sistema, pues creó una sensación de asfixia. Los propios autores del sistema nunca más volvieron a insistir. Por ello, nos place mucho escuchar las serenas opiniones de los grandes partidos respecto de que si bien podría beneficiarse cierto sector, ni siquiera dicho sector lo recomienda.

Consideramos que, por razones de psicología política, hay que mantener el sistema proporcional vigente, porque siempre está latente la tentación hegemónica. También podemos considerar que en algunos países está latente la tentación a la perpetuidad: el que está quiere quedarse, el que se fue quiere volver, y el que tiene un espacio político lo quiere agrandar. Está en la naturaleza del político acrecentar su espacio imaginario, pero el país no soporta más de ciertos límites. Las hegemonías han sido nefastas y las hemos pagado no con sudor y lágrimas sino con sangre, que es mucho peor, más costoso y nadie quiere volver a ese tipo de experiencias.

La contradicción fundamental que limita al sistema, es la lista bloqueada, bien llamada técnicamente de esa forma, aunque con frecuencia se la denomina erróneamente lista "sábana". La lista bloqueada no da más. Todas las encuestas de opinión pública y todas las formas de captar el humor de la sociedad indican

que el sistema está agotado; pero el sistema no se va a cambiar tan fácilmente, por la sencilla razón de que los que hacen las listas no quieren que el pueblo tenga la osadía y el atrevimiento de modificar en el cuarto oscuro esa oferta cerrada como un closet, como un container, que se le presenta en el momento de la votación. Y aquí viene la contradicción fundamental a la cual aludíamos: por un lado, nos llenamos la boca y agotamos la garganta predicando las formas de participación, el “participacionismo”. Se escribe, se ensaya y se pronuncian discursos sobre las propuestas más avanzadas; pero en el acto básico y fundamental de participación, el sufragio, donde todos somos iguales, cuando hay que entrar al cuarto oscuro, tomar una boleta, ponerla tal como está, cerrarla en un sobre y colocarla en una urna: vemos que en realidad se trata de un menú fijo, que no permite elegir opciones diferentes. “¡Tome o deje!”

En el mundo sólo hay dos países que mantienen el sistema de representación proporcional D’Hondt y conservan la lista bloqueada. Todos los demás han flexibilizado el sistema D’Hondt y algunos han llegado a extremos que no podemos ni soñar. Por ejemplo, en un par de países de origen anglosajón el votante entra al cuarto oscuro, encuentra una sola boleta donde están todos los candidatos por orden alfabético con la sigla y el emblema del partido respectivo, y marca con una cruz los que quiere; por lo general lleva la boleta preparada con las marcas que ha hecho luego de una meditación previa. Por otra razón importante creo que no debemos irnos del sistema D’Hondt, a fin de que nadie pueda tener una mayoría tan absoluta como para cambiar el sistema constitucional del país o los reglamentos de las cámaras, que suelen ser tan importantes como las leyes supremas del Estado.

La reforma constitucional argentina de 1994, toma dos precauciones al respecto: el inc. 3° del art. 99 prohíbe modificar el sistema electoral por decreto de necesidad y urgencia. Como ya estamos tan habituados a esto, se ha perdido el pudor y tenemos un porcentaje mucho mayor al que se reprochó a anteriores presidentes; ergo, hay que tener cuidado con que vaya a aparecer algún “edecán mental” que sugiera modificaciones por decreto de necesidad y urgencia, porque no se puede.

La segunda precaución está reflejada en el art. 77, recogido por la ley 24.430 –“el olvidado” que se les cayó el último día–, que exige una mayoría especial de votos en ambas cámaras para poder modificar el sistema electoral. Esto significa que hay que conseguir un gran consenso, hay que buscar el acuerdo sobre las reglas del juego, el “agreement on fundamentals” de los yankees, el acuerdo sobre las reglas del juego.

Consideramos que el pueblo está maduro, los que no estamos maduros somos los dirigentes; en esto discrepamos parcialmente con algunos recalitrantes. El pueblo de la Ciudad de Buenos Aires lo demostró en la primera elección de 1912, cuando la lista no era bloqueada –porque en la Argentina hubo lista

desbloqueada desde 1912 hasta 1951–, eligiendo a Luis María Drago, que pertenecía a un partido que resultó cuarto. Pero Drago, el gran canciller, que señaló ante la faz del mundo que no podía haber cobro compulsivo de la deuda pública externa; fue votado por el pueblo y resultó uno de los dos diputados más votados, junto con Vicente Gallo y el luego presidente Alvear.

“El problema está en los Partidos Políticos y no en el sistema electoral.”

En 1930 se llevó a cabo una elección entre los partidarios de Antonio Di Tomaso (PSI) y el yrigoyenismo, que ya estaba en crisis. Nicolás Repetto (PS) por su gran prestigio como hombre público, probo, transparente, fuera de toda sospecha, fue electo por la preferencia. Santiago Carlos Fassi, uno de los pocos diputados que apoyaban al presidente Ortiz para que volviera la pureza electoral al país y se interviniera a las provincias fraudulentas y violentas que manejaban los conservadores de aquella época, fue votado y electo diputado en 1938 no obstante que su partido (el Antipersonalista) estaba tercero o cuarto. Entonces, si el pueblo estuvo maduro en los años 1912, 1930 y 1938, ¿cómo no va a estar maduro hoy?. Rechazamos, pues, categóricamente, la oposición al desbloqueo de las listas sobre la base de los argumentos que dicen que el pueblo no está preparado, que se va a confundir o que es complicado; la gente ya no es tonta y no traga vidrios.

La gente conversa, la televisión y la radio llegan, y ni hablar de aquellos que tienen acceso a Internet o a otras cosas. A la gente en este momento no se la puede engañar: quiere elegir, seleccionar, participar y ser protagonista. No podemos negar esto, porque si lo hacemos vamos a tener más indiferencia de la ya existente, más alejamiento del que ya hay, y más pérdida de “identidad” de la que ya tienen los partidos políticos. Debemos tener mucho cuidado con esto, ya que la pérdida de identidad trae aparejado el alejamiento de la *pertenencia*, constituyendo un gran vacío favorable a las situaciones de anomia, que creemos nadie quiere provocar. Nótese que en elecciones recientes, la sumatoria de los votos en blanco con los votos anulados y las abstenciones por inconcurrencia, arrojaron un total de un hipotético tercer partido político argentino. Esta grave situación de deslegitimación se sigue acentuando notablemente.

Debemos expresar que no nos convencen los sistemas electorales mixtos. No los vemos fáciles de aplicar, al menos, en la Argentina, donde tenemos algunas provincias superpobladas y otras infrapobladas, pero esto forma parte de otro tema, que es el reemplazo de la ley del equilibrio por la ley de las equivalencias en el federalismo argentino, donde por vía de la regionalización tendremos que procurar, como quería Dorrego –y cito a un federal y no a un unitario–, unidades

equivalentes entre sí, ya que si no el federalismo argentino es un “engañapichanga”, como alguna vez expresara Félix Luna. La concepción folklórica del federalismo nos trae a colación la severa advertencia de Edgar Allan Poe: “Si se mira demasiado fijo una estrella, se pierde de vista el firmamento”.

El sistema mixto que predicaban también los politólogos del *establishment* se refiere al de Alemania, pero claro que este país tiene una Cámara de Diputados de más de 650 miembros y 90 millones de habitantes. Si en nuestro país habláramos de duplicar el número de integrantes de la Cámara de Diputados seríamos seriamente criticados, ya que toda la sociedad –no sé si con o sin razón– clama por la disminución del llamado “gasto político”. Como es por todos bien sabido, el verdadero gasto político es la corrupción y no el gasto de la política, ya que ésta es necesaria. De otro modo vamos a volver a la delegación gerencial que hizo la Argentina durante muchas décadas –y así le fue–, cuando se decía que la clase dirigente no se mete en política porque insume mucho tiempo, hay reuniones de noche y trasnoche, es puerca, etcétera; y por eso entonces delega en los militares, en los tecnócratas, en los empresarios, y en todas las entidades cuya finalidad no es gobernar, sino en todo caso influir, gravitar o defender sus intereses; pero no ocupar el poder. Por culpa de la desidia de la “clase dirigente” –o mal llamada dirigente– se entregó el paquete del poder a quienes no tenían que ejercerlo, sino en todo caso controlar o gravitar respecto de él. Y si los cargos políticos no están retribuidos, pues entonces solamente los muy ricos, o los “esponsorados” o los corruptos podrán acceder a ellos.

De modo entonces que no creemos que sea fácil dividir al país en dos partes: por un lado, provincias grandes con un sistema electoral más perfeccionado y, por el otro, provincias chicas con un sistema electoral más primario. Por otra parte, tenemos serias reservas y dudas respecto de las llamadas elecciones primarias abiertas –que es otra aparente panacea– que presenta algunos pequeños inconvenientes que deseamos señalar. Por lo pronto, hay que leer con detenimiento la opinión de los autores norteamericanos que tienen muchas experiencias para analizar y que llegan al convencimiento de que, para los cargos legislativos –tanto del orden federal como estadual–, ese tipo de sistema no ha servido para mejorar la calidad de las listas. Sí, en cambio, puede ser útil para la selección de los candidatos presidenciales. En Argentina este sería un ensayo a realizar, pero siempre y cuando la elección primaria abierta sea en serio y no a la criolla, es decir, debe realizarse el mismo día y para todos los partidos, con el mismo padrón y con las mismas autoridades. No sea que los de un partido vayan a votar por el peor precandidato del otro partido para “reventarlo”, cosa que ya ha ocurrido. Y hay otros partidos que ni siquiera han podido dar las cifras finales veraces del escrutinio de sus primarias abiertas porque tuvieron menos votantes que afiliados. O sea que lo de “primarias y abiertas” parece un eufemismo. Pero el argumento de fondo es de actualidad. Si practicáramos la elección primaria abierta para todos los cargos significaría, lisa y

llanamente, la duplicación del gasto político; y ello es así porque hay que hacer dos elecciones completas ante todo el electorado: el doble en publicidad, televisión, radio, afiches, viajes, hoteles, mesas redondas, alquiler de locales, movilizaciones de dirigentes; todo el doble, y el país no está en condiciones de soportar eso. Entonces, creemos que lo mejor es empezar por el ABC: tenemos que mejorar nuestros partidos, o de lo contrario pueden seguir siendo “más de lo mismo”. Entre el gatopardismo del príncipe de Lampedusa y la sentencia de Lavoisier, optamos por el mayor margen que nos concede la segunda: “Nada se pierde, todo se transforma”. ¿Con los partidos acontecerá lo mismo? ¿O caerá sobre ellos la maldición que Paul Verlaine dirigió a las civilizaciones?: “También son mortales...”

Todos nuestros partidos están en lo que los italianos llamaban la corriente-cracia, es decir, más que una demo-cracia una corriente-cracia, como era el Uruguay con la ley de lemas. En definitiva, cada vez que nos ilusionábamos con algo –porque hay que tener lo que Ortega y Gasset llama la idea de futuridad, es decir que hay que tener una ilusión y avizorar un país, lo que ahora y bajo la crisis casi terminal, ningún argentino vivencia– al cabo de los años nos encontrábamos con que estábamos metidos no en más de lo mismo, sino en “peor de lo mismo”. Y eso lleva al desánimo y a la confusión, pues bien advertía el escritor Saúl Bellow que “cuando la necesidad de ilusión es profunda, una gran cantidad de inteligencia puede ser empleada en no comprender nada”

De modo que el pueblo hace el siguiente cálculo: los partidos políticos, del cien por cien de su energía política vuelcan el ochenta por ciento a la política agonal del internismo, que se transforma en un autismo o masturbación; y el ya fatigado veinte por ciento restante queda para la política arquitectónica que es lo que Santo Tomás hace muchos siglos llamó procurar el bien común, el interés general o el bienestar general del que habla nuestro sabio preámbulo de la Constitución Nacional. Entonces, creemos que hay que empezar a tomar el toro por las astas, y reconocer que el mal lo tenemos dentro de los partidos; esa perversión o desviación del sistema que no está tanto en las normas, sino en los comportamientos y en las conductas.

En este sentido, recordamos una anécdota de un ex presidente al que le llevaron un elaboradísimo dictamen –sobre todos estos temas, preparado por una muy sabia comisión–, y él señaló: “¿Pero señores, con el trabajo que nos cuesta hacer “la trenza” y armar la lista y que “la camándula” quede perfeccionada, vamos a permitir que se deshaga, y se evapore en el acto del comicio?”. Fue sincero, pero esa “sinceridad” es deprimente. No nos alarme entonces que la juventud se vaya a la búsqueda de otros ámbitos y de otras voces (como diría Truman Capote) y así, coincidiendo con sus propuestas, los jóvenes ingresen a las ONG o a Caritas, porque ahí no se roba, a la Liga Argentina de Lucha contra el Cáncer, porque ahí no se trampea; es decir, a las mil entidades religiosas y laicas que tienen un mínimo de transparencia asegurada.

No se trata sólo de crear nuevos órganos de hipertrofia de mecanismos de control –ya hay muchos–; y la Constitución reformada ha constitucionalizado algunos y ha creado otros; hay casi una exageración de órganos de control y nadie sabe “quién controla al control”, porque también hay corrupción en los órganos de control. Los supuestos controladores son más sospechosos que los pretendidos controlados. No hay diferencia entre ellos. No busquemos otras causas en nuestros fracasos. Es tan claro, que lo marcó el poeta Fernando Pessoa: “Porque el único sentido oculto de las cosas, es que no tienen ningún sentido oculto”.

Lo que falla en algunos de nuestros países es el principio republicano de *la* responsabilidad. La gente quiere ver culpables sancionados y también responsables inhabilitados. En este tema los norteamericanos, a la larga, lo consiguieron: por eso es que en los Estados Unidos los juicios contra el Estado no están caratulados en abstracto, por ejemplo García contra el Estado nacional o García contra Arizona, sino con el nombre del funcionario que cometió la “barrabasada”. ¿Qué es lo que sucede aquí? Diez años después la Corte Suprema resuelve que hay que condenar al Estado a pagar diez millones de dólares por una medida o resolución mal hecha emanada de un órgano gubernamental, y nadie sabe quién fue diez años antes el presidente del Banco Central que fue culpable de eso; y lo pagamos todos con las contribuciones, porque la plata sale del presupuesto que es aprobado por los representantes del pueblo y pagado por el pueblo.

Entonces, Montesquieu tenía razón: el problema no está en la levedad de las penas –los que quieren garrote–, sino en que ellas no se aplican, y lo que la sociedad reclama es ejemplaridad; es decir, comportamientos y conductas a la altura de las circunstancias. Bien advertía, mucho tiempo antes, Francis Bacon: “El que quiere no pensar es un fanático; el que no puede pensar es un idiota; y el que no osa pensar, es un cobarde”. Bacon sabía que el pensamiento era poder, sepamos, entonces, aplicar ese poder, pues nos estamos acercando al instante en que, traspuesto ese momento, después será demasiado tarde. ¡Evitemos la frustración! Hay que afrontar el desafío, no hay que evadirse; pues bien advierte un autor: “Quien dice que la ausencia causa olvido, merece ser por todos olvidado” (Juan Boscan).

II

El problema que gira en torno al financiamiento de la actividad política ha adquirido en los últimos tiempos una trascendencia fundamental en el debate de los grandes temas atinentes a las democracias modernas. Se trata de dar transparencia a actividades que hasta no hace mucho tiempo carecían de toda reglamentación, situación que se fundaba en la creencia de que no se debían invadir áreas vinculadas con las relaciones que mantienen los individuos con el poder político no estatal dentro de la sociedad. Sin embargo, la anomia lejos de facilitar el sano funcionamiento de las instituciones del Estado de Derecho, permitió de alguna manera que se

desarrollaran formas de corrupción totalmente reñidas con las más mínimas consideraciones éticas que deben regir la vida de una República.

Semejante estado de cosas no sólo genera graves situaciones de desigualdad que resultan intolerables en un sistema democrático, sino que atenta de manera sumamente grave contra su propia subsistencia. No por casualidad, hace un siglo, Max Weber, descolante pensador y lúcido observador de nuestra época, advertía, que “las finanzas de los partidos constituyen, para la investigación y por razones comprensibles, el capítulo menos claro de su historia y, sin embargo, uno de los más importantes” (Economía y Sociedad, Fondo de Cultura Económica, p.231, 1977). Nuestro autor hacía estas reflexiones en la década del 20, cuando recién se producían los primeros atisbos de constitucionalización de los partidos políticos. La consolidación del sistema de partidos en todos los países que han accedido al constitucionalismo, ha agudizado de manera alarmante la situación a que se hace referencia en nuestra cita.

La legislación argentina presenta un grave vacío en la materia. La existencia de numerosas iniciativas presentadas en la Cámara no han llevado aún a la sanción de la proyectada norma. Desde el Poder Ejecutivo se lanza periódicamente la promesa de la autodenominada “reforma política de la Argentina”. Se trata de un ambicioso proyecto de enmienda de nuestro sistema político en sus áreas relativas a la problemática electoral y a los partidos políticos. Es justamente en lo atinente a este último tema donde se insertan una serie de propuestas vinculadas con el financiamiento de los partidos. Se enuncian varios puntos sobre los cuales hasta el momento sólo se conoce lo que han difundido los medios de comunicación masivo. Pero nunca se concreta nada, pues el propio Presidente en las aperturas anuales del Congreso guarda absoluto silencio sobre la “reforma política”.

De acuerdo a los artículos periodísticos que hemos leído, la reforma apunta a limitar los aportes económicos de fuentes privadas destinados a la actividad de los partidos y a lograr un mayor control público sobre la procedencia de los fondos utilizados por éstos. Para ello se fijaría un tope al monto aportable, se establecerían requisitos formales para la concreción de los aportes, como así también se impondría la obligación de indicar la fuente de los recursos, entre otros remedios encaminados a ventilar una cuestión tan controvertida por la ciudadanía. Todas estas medidas nos parecen sumamente loables, no podemos sino estar de acuerdo con un conjunto de mecanismos que se inspiran en soluciones similares a las adoptadas en otras democracias, que han legislado al respecto y que se apoyan en, sanos y justificados propósitos.

Hay que insistir en los procedimientos de control a través de los cuales, el Estado, dando cumplimiento a uno de sus cometidos indelegables, velará por el fiel cumplimiento de los comportamientos contenidos en la nueva normativa. Nos preguntamos cómo es posible

que se haya omitido la institucionalización de un campo tan importante de esta temática. Los más destacados especialistas en la materia consideran que resulta ocioso poner en práctica los más modernos institutos relativos al control del financiamiento de los partidos, si se deja de lado el tratamiento de la autoridad de aplicación que, justamente tendrá a su cargo la vigilancia de la operatividad efectiva de las normas.

De qué sirven las mejores normas si no existe la más mínima probabilidad de que ellas produzcan un cambio en los comportamientos de aquellos a quienes ellas van dirigidas, en la medida que no se ha pensado en la autoridad encargada de asegurar su observancia. Todas estas reflexiones las estamos haciendo a la luz de lo que disponen las legislaciones comparadas. En Estados Unidos es sumamente conocida la actuación de la "Comisión de Elecciones Federales"; su intervención ha posibilitado cambios notorios en el accionar de los actores políticos.

Bélgica y Francia han adoptado la normativa más avanzada en la materia. El país galo inicia en 1988 el proceso de transformación de la actitud del Estado frente a los aspectos económicos y financieros de las agrupaciones políticas. En ese año sanciona una ley que más adelante es evaluada como demasiado laxa e incompleta, lo que lleva dos años después a la elaboración de dos nuevos ordenamientos. Nos referimos a la ley orgánica 90-283 del 10/5/90, relativa al financiamiento de la campaña para la elección de Presidente y de diputados: y, a la ley ordinaria 90-55 del 15/11/90, referente a la limitación de los gastos electorales y a la clarificación del financiamiento de las actividades políticas. Estos dos instrumentos contienen un modelo de suma utilidad para el tratamiento de nuestra temática. Nosotros nos detendremos a observar, exclusivamente aquellos aspectos vinculados con el control y su autoridad de aplicación.

Guiados por el objetivo de la aludida reforma política, encontramos en la "*Comision Nationale des comptes de campagne et de financements politiques*", contemplada en la legislación citada, el marco más adecuado para analizar a partir de dicho órgano, como lograr un instituto similar en nuestro país. La Comisión está integrada por 6 miembros con mandato por 5 años, 2 son designados por el Vicepresidente del "Consejo de Estado", 2 por el Primer Presidente de la Corte de Casación y los dos restantes, por el Primer Presidente de la "Corte de Cuentas". Los candidatos y partidos deben presentar las cuentas de campaña ante la Comisión. Para ello tienen un plazo de dos meses. La Comisión cuenta con seis meses para expedirse, en el marco de un procedimiento contradictorio. De no hacerla dentro de ese plazo, se supone que las cuentas han quedado aprobadas. La aprobación de las cuentas es fundamental para las agrupaciones, pues dicho acto condiciona los reembolsos previstos para las elecciones futuras. La Comisión puede disponer la realización de investigaciones mediante la intervención de oficiales de la policía judicial e imponer multas. Si entiende que

han mediado delitos, debe comunicarlo al juez penal, y si estima que se han cometido hechos susceptibles de alterar el resultado del comicio debe informar al juez electoral pertinente.

Un simple ejercicio de traspolación del modelo descripto sucintamente, a nuestro medio, no puede menos que provocamos un enorme desaliento. Nuestro sistema de controles presenta una orfandad total, producto de un mal diseño de las instituciones encargadas de llevarlo a cabo; y, desde 1989, del desmantelamiento sistemático que han sufrido dichos órganos. La situación resultante de tan preocupante proceso ha sido denunciada por nosotros en múltiples ocasiones, por lo tanto, nos consideramos eximidos de argumentar nuevamente sobre la afirmación que acabamos de realizar. Lo que importa es que a los efectos de la finalidad que perseguimos a través de nuestros proyectos, no encontramos en nuestro medio la posibilidad de extraer de las instituciones existentes, los elementos necesarios para poner en funcionamiento un órgano que se asemeje a la comentada Comisión.

"(...) las finanzas de los partidos políticos constituyen para la investigación y por razones comprensibles, el capítulo menos claro de su historia y, sin embargo, uno de los más importantes" (Max Weber)

Nuestra preocupación sobre la ausencia de todo control republicano en nuestras instituciones, –repetimos-se puso de manifiesto en numerosas ocasiones, pero en 1991, presentamos un proyecto de "creación del Consejo de Control de los Organos de Fiscalización del Poder Ejecutivo" (Exp. 5329-D-91 – T.P. N° 215/91). Proponíamos la organización de una suerte de Consejo de las Magistraturas, cuya actuación apuntaba al ámbito de los órganos encargados de controlar al Poder Ejecutivo. La principal función de dicho órgano consiste en la designación y remoción de los integrantes de los entes de control antes aludidos. Se establecería un novedoso procedimiento para el nombramiento de los miembros de dicho Consejo, a fin de evitar "el copamiento" del nuevo instituto, ya que se exigía el voto de las dos terceras partes de los miembros de las Cámaras reunidas en Asamblea Legislativa, con previa audiencia del candidato (Art. 7).

Creemos que las modalidades de organización y la composición del Consejo constituyen un precioso antecedente para poder estudiar las características que debería tener la Comisión encargada de fiscalizar a los partidos. Pues, creemos, de acuerdo a lo expresado en los fundamentos del proyecto citado, que dicha institución se fundamenta en los principios básicos que inspiran

la efectivización del control dentro del marco de un esquema efectivo de división de poderes.

Por otra parte, nos parece muy importante que se puedan efectuar balances periódicos de los resultados que arroja la aplicación de las nuevas normas en materia de financiamiento de partidos. Consideramos que ello nos permitirá conseguir el “*aggiornamento*” constante de las mismas. Somos partidarios de incorporar a nuestras prácticas parlamentarias el instituto que en el derecho sajón en especial el de los Estados Unidos— se conoce con el nombre de: “*reauthorisations procedures*”. El mismo ha sido la resultante de la necesidad de revisar los textos legales, cuando las conductas relacionadas con el objeto de los mismos, pueden ser muy variables en el tiempo. También este mecanismo es de gran utilidad, cuando es difícil determinar con anterioridad la correcta adecuación de los remedios propuestos a la situación crítica imperante. Para lograr un ajuste adecuado de la norma con la realidad, es preciso efectuar análisis periódicos en aras de ir modificando aquellas cuestiones que requieran una redefinición o una ampliación en determinados aspectos.

En muchas leyes de distintos países se introducen cláusulas que constituyen una suerte de compromisos de parte del órgano legislativo de proveer, a futuras revisiones, dentro de los plazos que se establecen en una disposición que forma parte de la ley que se acaba de sancionar. Esta previsión, conjuntamente con los procedimientos de monitoreo que se efectúan de modo casi permanente a fin de determinar el grado de observancia y de aplicación que tienen las leyes dedicadas a ciertas cuestiones, como la que tratamos o los temas ambientales, posibilitan una actualización y puesta a punto de la normativa de manera constante. En la realidad francesa se ha previsto especialmente en las mismas normas citadas, la obligación de parte de la Asamblea de realizar un balance, 18 meses después de su sanción. El resultado del primer balance posterior a su puesta en vigencia fue el que motivó la derogación de la ley de 1988 y su sustitución por las dos normas de 1990. En Francia, también son notorios los avances que se detectan como resultado de las opiniones del Consejo Constitucional y asimismo, de las resoluciones de la Comisión de Control creada como autoridad de aplicación de la ley.

El deseo de contribuir en la consolidación de un sistema político prestigiado por la actuación transparente de sus protagonistas y prestigioso por la enorme respetabilidad que el mismo produzca en el ánimo de la ciudadanía toda, es el motivo que nos lleva a urgir el paso de la declamación retórica al plano de las realizaciones concretas y efectivas. Sólo así se recuperará la confianza, renacerá la credibilidad.

III

La crisis de identidad y pertenencia de los partidos políticos debe motorizarnos hacia la concreción de pasos decisivos y decisorios, que ratifique la toma de conciencia en torno a la gravedad de la situación.

No vamos a filosofar en torno a estos temas que hoy en día son de uso frecuente en el lenguaje de la política: son un valor entendido, al que todos se refieren cuando intentan destacar la trascendencia de una persona, institución o entidad que sirve y actúa como modelo o paradigma para una buena parte de la sociedad. Tal es el caso de los partidos políticos (algunos más que centenarios) y cuyo peso cualitativo tiene siempre un valor igual o superior que el número de sus seguidores. ¡Cómo será la incidencia de nuestros partidos históricos en la vida cívica de los argentinos, que cada vez que han a sufrido una crisis o una división, las secuelas de ella han causado daño no solamente al propio partido sino al funcionamiento mismo de las instituciones democráticas del país! Así fue como en el siglo último, cada catarsis de los conservadores, los peronistas o los radicales aparejó rupturas y discontinuidades en el orden constitucional, poniendo en emergencia la gobernabilidad y acrecentando los riesgos de la vida democrática y en libertad. No es exagerado afirmar que el pluripartidismo argentino tiene a su cargo un deber adicional del que no se puede excusar: tal es su condición de agente pacificador del pueblo en su conjunto, ya que frente a los duros choques de las facciones sectoriales, el modelo social de nuestro sistema de representación política debe procurar el predominio del bien común y del bienestar general; o sea, el triunfo del solidarismo sobre el egoísmo y el éxito del altruismo sobre el individualismo. La partidocracia no puede ser indiferente a la cuestión social ni puede desentenderse de los apremios con que la necesidad insatisfecha limita el goce de las libertades y garantías.

Ha habido muchos partidos denominados “tradicionales” o “históricos” en otros países, pero la suerte dispar de ellos comenzó a partir de la pérdida de identidad de esas fuerzas, cuyo origen había respondido a una lucha regeneradora de una “causa” (a la que se idealizaba) frente a un “régimen” (al que se denostaba). Y al perder la identidad, se fue alejando la pertenencia o membresía, hasta quedar reducidos a meros apéndices del grupo dominante de turno. El pueblo se alejó de ellos. En la senda correcta, el kraussista ungido Presidente advertía: ¡que se pierdan mil gobiernos pero que se salven los principios! Los principios dejan de ser claramente visualizados por la ciudadanía cuando los dirigentes se mimetizan con las antípodas. La primera transparencia que cabe exigir es la del respeto y consecuencia con la razón de ser de un partido: podrán cambiarse las metodologías de trabajo y acción, pero no pueden arriarse los valores emblemáticos que peculiarizan a una fuerza política. Ante la pérdida de la confianza popular, hay que empezar de nuevo, para que renazca la credibilidad, una herramienta que no es fácil de sustituir. Pero ¡cuidado!; porque aquella afirmación de que las civilizaciones pueden ser mortales, también cabe para los partidos políticos, que no tienen asegurada la eternidad si toman el camino de la frivolidad, el cholulismo, la farandulería o el simple vaciamiento de sus contenidos históricos que le imprimieron su “identidad”. ¡Cuidado con los socios circunstanciales! Porque aquello de que “el pabellón cubre a la mercadería”, ya no engaña

a nadie. El pueblo está mucho más esclarecido pues no tiene el velo que turba la visión de algunos dirigentes que viven sumergido en el autismo. Sepamos escrutar las verdades, que suelen ser sencillas, como lo es la sabiduría popular.

Para tornar más dramático el cuadro de situación, basta con la paradójica comprobación de la dinámica suma versus resta que exhiben los impulsos que animan a los "movimientismos" es desmedro de la tipicidad de los partidos políticos entendidos como fuerzas orgánicas y permanentes destinados a fungir como estructuras necesarias de la intermediación en los regímenes de naturaleza representativa. En el afán de sumar (léase: de "rejuntar" y "rejuntar más y más") desembocan periódica, sucesiva y espasmódicamente en actos prepotentes de segregación de todo disidente que se atreva a quebrar el coro de la unanimidad o del discurso único. Es que el "unicato" no tolera la discrepancia, ya que ésta equivale a la herejía; de donde resulta que el afán movimientista precipita fagocitaciones por un lado y expulsiones por el otro, todo ello en un clima de intolerancia como reflejo de una arrogante voluntad de dominación. Ante tamaño delirio no hay piedad que los detenga; y el contraste es un espectáculo de relieve surrealista: en vez de la verborrea "inclusión" que se predica, en la práctica se consuma una generalizada "exclusión" de aquellos que no comparten la supuesta verdad oficial.

IV

A manera de proposición, dejamos algunas sugerencias que consideramos apropiadas para el logro de los cambios necesarios a introducir en los regímenes vigentes en la actualidad. A saber:

1- La reorganización amplia de los partidos políticos y su puesta en estado de asamblea, ya que, actualmente, la voluntad participativa de la ciudadanía se encuentra lejos de estar representada en sus registros de afiliados. En efecto, los padrones existentes son de 1982 y ningún partido tiene tantos millones de afiliados como manifiestan tener. Incluso, cuando un "frente" hizo la experiencia de una elección primaria abierta, concurren a esa votación menos ciudadanos que la suma de los afiliados que tenían los partidos que lo componían. Debe sincerarse la situación real de los grandes partidos políticos. En Europa, éstos no pasan de los cien mil afiliados y son países de 50, 60 o 70 millones de habitantes. Naciones que tienen partidos, no obstante la crisis universal de los mismos, con energía genuina v no artificial.

2- La puesta en valor del caudal de afiliados debe hacerse lo antes posible y en tal sentido es necesario que los

partidos políticos se reconstituyan democráticamente con afiliación ante la justicia, no ante un señor que va con un portafolio lleno de "fichitas", que hace llenar estas "fichitas" hasta a los muertos y también a algunos vivos, que finalmente resultan ser demasiado vivos. Esta "cosecha de voluntades" termina volcándose en los padrones a favor de las cúpulas que se perpetúan de acuerdo a la "ley histórica de las oligarquías partidarias" (Michell). Esta es la suprema contradicción del sistema: no le exigimos a los partidos políticos lo que sí exige la Constitución al pueblo, a los gobernantes, a todas las entidades intermedias. Los partidos viven, en ese sentido, en un mundo aparte que, desgraciadamente y en ciertas circunstancias, se comprueba que es el mundo del autismo. Otro tanto, y no podemos dejar de decirlo, acontece con muchas otras instituciones públicas. La afiliación a los partidos políticos, formalizada ante la justicia, es perfectamente factible y sencilla si mediante una Ley-Convenio entre la Nación y las provincias se habilita a ese efecto todos los tribunales existentes en el país.

3- En cuanto a la organización interna de los partidos, deben incorporarse algunas reformas a sus estatutos o cartas orgánicas; por vía de su autonomía y autogestión y no como una imposición heterónoma. Por ejemplo: representación proporcional (con régimen de "preferencias") en la elección de sus cuerpos directivos y en la selección de los candidatos nacionales, provinciales y municipales. Además, reemplazar las anacrónicas "plataformas electorales" (extensísimas y costosísimas, que nadie lee y nadie cumple) por cartillas o documentos que contengan declaraciones explícitas y terminantes en torno a la orientación y dirección que se habrá de emprender, con líneas doctrinarias precisas, claras y uniformes que permitan al electorado comparar y diferenciar inequívocamente las distintas alternativas ante los comicios.

4- La creación de un sistema especial de control del financiamiento de los partidos políticos y de los actos de naturaleza económica que éstos lleven a cabo. Dicho cometido deberá estar a cargo de un órgano especializado de fiscalización que ofrezca las mayores garantías de independencia y de transparencia en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con las características contenidas en las legislaciones más avanzadas de los países que han abordado la cuestión.

5- Asimismo, para cada uno de los puntos arriba consignados, se deberán prever mecanismos adecuados a través de un fuero especial del Poder Judicial a cargo de Jueces Electorales de primera instancia que deban ser creados; hasta llegar a la plena judicialización de todo el control que debe recaer sobre los partidos políticos y los procesos electorales 