
La integridad electoral en materia de financiamiento político. Aportes para la construcción de un derecho a la «buena elección» en un contexto democrático

Electoral integrity in the area of political financing. Contributions to the construction of a right to a «good election» in a democratic context

Laura Marcela Serrano¹

Profesora de la Universidad Nacional del Comahue (UNCo) y de la Universidad Católica de Salta (UCASAL) – Patagonia Argentina

Resumen: Partiendo de la noción de democracia y su caracterización representativa por parte de diversos organismos e instrumentos internacionales aplicables, se analizan las previsiones normativas que la alcanzan a nivel universal y regional americano y construyen mecanismos de protección efectiva. Dado que los partidos políticos y el sistema electoral devienen en piedra angular de la legitimidad democrática, se plasman los requisitos esenciales para su consolidación, citando jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Tras mostrar los índices de percepción, notablemente negativos, en materia de confianza en los partidos políticos y de indiferencia a la democracia, desarrollamos la integridad del proceso electoral en sus diversos alcances. Como el financiamiento político-electoral es uno de los retos principales a superar, se plantean diversas recomendaciones con base en la variedad de opciones y modelos vigentes para culminar esbozando ideas para la construcción de un derecho a la «buena elección» en un contexto democrático.

Abstract: Based on the notion of democracy and its representative characterization by various applicable international organizations and instruments, the normative provisions that

-
- 1 Abogada. Profesora universitaria regular de grado y posgrado en Derecho Constitucional (Univ. Nacional del Comahue) y Derecho Administrativo (Univ. Católica de Salta), Patagonia Argentina. Docente en Especializaciones Latinoamericanas dictadas por la Universidad de Bologna, Italia. Especialista en Derecho Administrativo (UNCo, Argentina) y en Medio Ambiente y Globalización (Universidad Castilla La Mancha, España). Magíster en Justicia Constitucional y Derechos Humanos (Universidad de Bologna, Italia). Doctoranda en Derecho (Univ. Nacional de Rosario, Argentina). Coordinadora de la Comisión de Doctorado en Derecho de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de UNCo. Vocal del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Neuquén.

reach it at the universal and regional American level are analyzed and mechanisms for its effective protection are constructed. Considering that the political parties and the electoral system become the cornerstone of democratic legitimacy, the essential requirements for their consolidation are described, citing the jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights. After showing the notably negative perception indexes in terms of trust in political parties and indifference to democracy, we develop the integrity of the electoral process in its different scopes. As political-electoral financing is one of the main challenges to be overcome, several recommendations are made based on the variety of options and models in force, and we end by outlining ideas for the construction of a right to a «good election» in a democratic context.

Palabras clave: democracia – integridad electoral – financiamiento político – derecho a una buena elección

Keywords: democracy – electoral integrity – political financing – right to a good election

I. Introducción

Como mencionara Zovatto² en sus diversas publicaciones, *si bien la democracia no tiene precio, sí tiene un costo de funcionamiento* y, pese a que Churchill —en su discurso ante la Cámara de los Comunes el 11 de noviembre de 1947— indicara que *la democracia es el peor sistema de gobierno, a excepción de todos los demás que se han inventado*, evocando quizás las palabras de Platón referidas por Aristóteles cuando mencionara que *juzga que si todos estos regímenes son buenos, por ejemplo, si es buena la oligarquía y los demás, la democracia es el peor, pero en cambio es el mejor si son malos*³, hasta la fecha, resulta el modelo político y de gobierno por excelencia para un constructo social en libertad e igualdad, brinda el medio natural para la protección y efectivización de los derechos fundamentales, a la vez que se fortalecen recíprocamente, se basa en el consenso verificado (no presunto) de los ciudadanos⁴ otorgando legitimidad a quien asume, en su representación, el manejo de la cosa pública, del Estado. Cuando nos referimos a la democracia inmediatamente pensamos en un sistema de gobierno conforme la definición aristotélica y platónica referida solamente a la titularidad del poder en cabeza de los ciudadanos. La democracia así descrita conduce a identificarla como una forma de ejercer el poder y justificar su origen popular; pero recién en una segunda lectura se percibe como el espacio donde los derechos no sólo se reconocen sino se garantizan a

2 ZOVATTO, Daniel. «Dinero y política en América Latina». Revista de Derecho Electoral N° 2 del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Segundo semestre 2006.

Disponible en <https://tse.go.cr/revista/art/2/zovatto.pdf>

3 ARISTÓTELES, *Política*. Madrid. CEPYC. 1997. PLATÓN. *Diálogos V. Parménides, Teeteto, Sofista, Político*. Madrid. Gredos. 1998.

4 SARTORI, Giovanni. «¿Qué es la democracia?». Tribunal Federal Electoral. Instituto Federal Electoral. México. 1993.

través de la división en el ejercicio de dicho poder. La dinámica del concepto «democracia» ha incorporado sucesivamente otras connotaciones relacionadas con contenidos ideológicos más allá de la forma en que se ejercite la función de gobernar⁵. De hecho, los mayores organismos internacionales, valorados así desde sus propósitos como de la vocación universal o regional —en el caso, americano— que denota por la cantidad de miembros estatales que los componen, han sostenido y apoyado este modelo.

La Organización de Naciones Unidas (ONU), aunque al redactar la Carta no incluyó el término *democracia* —circunstancia que se reflejó en la mayoría de las Constituciones Nacionales y apareciera en la última ola de reformas a las mismas⁶—, de sus palabras iniciales puede deducirse al reflejar uno de sus principales fundamentales, cual es, la voluntad del pueblo como fuente de legitimidad de los Estados soberanos que conforman este organismo internacional. De modo similar lo hace la Declaración Universal de Derechos Humanos y luego le siguen el resto de los instrumentos internacionales que conforman su corpus iuris.

Su Declaración del Milenio⁷ considera a los gobiernos democráticos y participativos basados en la voluntad popular como la mejor forma de garantizar los derechos fundamentales, señalando el esfuerzo que asume por promover la democracia y fortalecer el imperio del derecho⁸, compromiso reafirmado en su Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible tras entender que *la democracia, el buen gobierno y el estado de derecho, así como un entorno propicio a nivel nacional e internacional, son esenciales para el desarrollo sostenible*⁹, y lo propio hizo su Consejo de Derechos Humanos¹⁰ recordando,

- 5 LOIANNO, Adelina. «¿Democracia de derechos? Los aportes constitucionales y convencionales y la necesidad de coordinar derechos y deberes en una moderna democracia» en Revista Pensar en Derecho N.º 24. Eudeba. UBA. 2024. Disponible en <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/revistas/24/democracia-de-derechos.pdf>. Con cita de Nohlen, Dieter, Diccionario de Ciencia Política, Editorial Porrúa, México, 2006, tomo I, pp. 335-357. Entre otros sentidos del término: democracia delegativa, deliberativa, económica, identitaria, plebiscitaria, popular, proporcional, representativa, social, de asamblea, de base, de concordancia, de negociación, de partidos, etc. También «La Democracia, instituciones, concepto y contexto», Universidad Inca Garcilaso de la Vega, Cuadernos del Rectorado N.º 14, Lima, 2010, p. 71. Ver Carpizo, Jorge, «Concepto de Democracia y sistema de gobierno en América Latina», UNAM, México, 2007.
- 6 Es el caso de la República Argentina en que nadie duda la vigencia de la democracia desde atañe aunque recién fue mencionada constitucionalmente con la última reforma, la del año 1994.
- 7 Aprobada por Resolución 55/2 de la Asamblea General de la ONU el 13 de septiembre de 2000. Disponible en <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n00/559/54/pdf/n0055954.pdf>.
- 8 Punto V. de la Declaración del Milenio citada en nota anterior.
- 9 Aprobada por Resolución 70/1 de la Asamblea General de la ONU el 25 de septiembre de 2015. Disponible en <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n15/291/93/pdf/n1529193.pdf>.
- 10 Resolución 19/36 del 19 de abril de 2012 que consolidó Resoluciones anteriores de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. Disponible en <https://documents.un.org/doc/resolution/gen/g12/131/69/pdf/g1213169.pdf>
Reafirmada por la Resolución 28/14 del 9 de abril de 2015 —disponible en <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g15/073/82/pdf/g1507382.pdf>— y en el Foro sobre los Derechos Hu-

entre otros aspectos, que *todo Estado es responsable de promover todos los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo, y de la eliminación de la pobreza y la extrema pobreza, todo lo cual puede contribuir sustancialmente a la promoción y consolidación de la democracia y constituye una responsabilidad común y compartida de los Estados, y que la buena gobernanza mediante, entre otras cosas, la transparencia y la rendición de cuentas es indispensable para la construcción de sociedades pacíficas, prósperas y democráticas.*

A nivel americano, el origen del régimen democrático internacional se advierte en la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA)¹¹, instrumento al que se suman, entre otros y en materia de democracia representativa, la Resolución 1080 de la Asamblea General¹², la Declaración de Managua¹³ y, especialmente, la Carta Democrática Interamericana (CDI)¹⁴, construyendo mecanismos de protección efectiva de la democracia. Una Carta Democrática que, previo a reconocer la libertad de los Estados en escoger su modelo de organización interno y, por tanto, la diversidad de opciones democráticas, converge en los elementos esenciales¹⁵ y componentes fundamentales¹⁶ de una auténtica democracia, indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamen-

manos, la Democracia y el Estado de Derecho, sesión celebrada el 24 y 25 de noviembre de 2022 en Ginebra, disponible en <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g22/618/72/pdf/g2261872.pdf>.

- 11 Suscripta en Bogotá en 1948 y reformada por el "Protocolo de Buenos Aires" del 27 de febrero de 1967, el "Protocolo de Cartagena de Indias", aprobado el 5 de diciembre de 1985, el "Protocolo de Washington", aprobado el 14 de diciembre de 1992, y por el "Protocolo de Managua", adoptado el 10 de junio de 1993. Disponible en https://www.oas.org/xxxivga/spanish/basic_docs/carta_oea.pdf
- 12 Aprobada el 5 de junio de 1991. Disponible en <https://www.oas.org/juridico/spanish/res-1080.htm>
- 13 Aprobada en la Reunión de los Estados Parte de la Convención Interamericana contra la Corrupción el 9 de julio de 2004. Allí se indica que «La creciente tendencia hacia la democracia y el pluralismo político fortalecen la soberanía y que la democracia es el único sistema que permite la concertación de las naciones para la paz y es el medio idóneo para el logro del desarrollo humano y social». Disponible en https://www.oas.org/juridico/spanish/declaracion_managua.pdf.
- 14 Adoptada por la Asamblea General de la OEA en Lima, Perú el 11 de septiembre de 2001. Disponible en https://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm
- 15 CDI. Artículo 3. Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.
- 16 CDI. Artículo 4. Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa. La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia.

tales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente¹⁷, haciendo que doctrinarios como Adelina Loiano se atrevan a considerar que se trata de una *democracia de derechos*, como *la interseccionalidad entre las asimetrías constitucionales y los estándares internacionales que imponen los tratados y en especial este documento denominado Carta Democrática Interamericana*¹⁸.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)¹⁹ ya resaltaba que, dentro de un Estado de Derecho en el cual se rigen las instituciones democráticas, la garantía de derechos de los seres humanos se basa en el establecimiento de condiciones básicas necesarias para su sustentación (alimentación, salud, libertad de organización, de participación política, entre otros), estableciendo pautas de interpretación estrictas en tanto *ninguna disposición de la misma puede ser interpretada en el sentido de excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno* (art. 29.c CADH) y límites a los derechos de cada persona por *los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática* (art. 32.2 CADH).

Es dable sostener, entonces, que la democracia representativa resulta un principio básico interamericano que caracteriza la gobernabilidad en los Estados miembro de la OEA, consolidado incluso en el preámbulo de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC)²⁰ y planteado, en término de valor a proteger junto con la ética y la justicia, en el preámbulo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC, por sus siglas en inglés)²¹.

17 CDI. Artículo 7. La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos.

18 LOIANO, Adelina. Ob.cit.

19 Suscripta el 22 de noviembre de 1969, entró en vigencia el 18 de julio de 1978. Disponible en https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf

20 Aprobada por la Asamblea General de la OEA el 29 de marzo de 1996. Disponible en https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_b-58_contra_corrupcion.pdf.

Preámbulo (parte pertinente) CONSIDERANDO que la democracia representativa, condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región, por su naturaleza, exige combatir toda forma de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas, así como los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio; ...

PERSUADIDOS de que el combate contra la corrupción fortalece las instituciones democráticas, evita distorsiones de la economía, vicios en la gestión pública y el deterioro de la moral social.

21 Aprobada por Resolución 58/4 de la Asamblea General de la ONU el 31 de octubre de 2003. Disponible en https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf.

Preámbulo (parte pertinente) Preocupados por la gravedad de los problemas y las amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia y al comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley.

Ello ha derivado en planteos doctrinarios sobre la existencia de un «derecho internacional de la democracia»²², más aún cuando el Comité Jurídico Interamericano de la OEA ha indicado que Democracia y Derechos humanos son órdenes distintos, pero complementarios. Es decir que, sin perjuicio de la interrelación entre ambos conceptos, cada uno preserva su identidad y su propia especificidad. Este vínculo se refleja además en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH) en casos contenciosos²³ y en su faz consultiva²⁴.

El Dr. Espeche Gil, en su voto razonado, en ámbito del Comité Jurídico Interamericano de la OEA, al momento de decidir el requerimiento de la adopción de medidas para el desarrollo progresivo del Derecho Internacional en relación a la Democracia Representativa²⁵, consideraba al *ejercicio efectivo de la democracia como un bien jurídico protegido*. Como cuando, en materia penal²⁶, referimos a un *interés vital para el desarrollo de los individuos de una sociedad determinada, que adquiere reconocimiento jurídico*²⁷ a los fines de su protección o tutela.

Ahora bien, si vamos a definir la democracia de manera «irreal», no encontraremos nunca «realidades democráticas»²⁸ y, entendiéndola como proceso y como meta pretendida, en un camino altamente sinuoso y diverso, con variantes que, usando medios democráticos formales y manipulando las formas de Estado de Derecho, llegan a tergiversar el modelo hasta quitarle su esencia y finalidades, nos adentraremos en un aspecto particular de la misma, en la búsqueda de su consolidación.

-
- 22 HERDOCIA SACASA, Mauricio. «El derecho internacional de la democracia: ¿existe? Contribuciones de órganos de la OEA y Tribunales de Integración». Publicación digital en el marco del XXXVIII Curso de Derecho Internacional. 2011. Disponible en https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones_digital_XXXVIII_curso_derecho_internacional_2011_Mauricio_Herdocia_Sacasa.pdf.
- 23 CorteIDH. Casos Herrera Ulloa vs Costa Rica (2004); Ricardo Canesa vs. Paraguay (2004); Caso Yatama vs. Nicaragua (2005), caso Castañeda Gutman vs México (2008), entre otros.
- 24 Con base en la Opinión Consultiva OC-8/87, reiterada sucesivamente hasta la Opinión Consultiva OC-18/03, construyó la célebre tesis de la «tríada» a cuyo tenor «[e]n una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros».
- 25 CJI/RES.I-3/95. Disponible en https://www.oas.org/es/sla/cji/docs/CJI-RES_I-3-95.pdf.
- 26 JESCHECK, Hans-Heinrich. 'Tratado de Derecho Penal. Parte General' (Traducción y adiciones de Derecho Español realizadas por S. Mir Puig y F. Muñoz Conde) Bosch Editores, Barcelona, 1999.
- 27 Franz von Liszt sostenía que «Nosotros llamamos bienes jurídicos a los intereses protegidos por el Derecho. Bien jurídico es el interés jurídicamente protegido. Todos los bienes jurídicos son intereses vitales del individuo o de la comunidad. El orden jurídico no crea el interés, lo crea la vida; pero la protección del Derecho eleva el interés vital a bien jurídico», VON LISZT, Franz, Tratado de Derecho penal, trad. de la 20a ed. alemana por Luis Jiménez de Asúa, adicionado con el Derecho penal español por Quintilliano Saldaña, t. II, 4a ed., Reus, Madrid, 1999.
- 28 SARTORI, Giovanni. Ob.cit.

II. La integridad electoral en un contexto democrático y de derechos humanos

Conforme lo expuesto y el marco jurídico internacional que, dentro de los distintos tipos de democracia, fortalece la democracia representativa, los partidos políticos y el sistema electoral devienen en piedra angular de la legitimidad democrática.

El axioma democrático es que el poder del hombre sobre el hombre puede ser atribuido, únicamente, por el reconocimiento y la investidura de otros; poder estatal que —conforme la premisa del constitucionalismo— se torna difuso, limitado, controlado y responsable. Por lo tanto, si la designación de los dirigentes no proviene del consenso popular, no hay democracia²⁹.

En tal contexto y con dicha premisa, surgen los derechos políticos, de participación política, y se diseñan instituciones, procesos y todo un marco regulatorio jurídico que servirá de base para su ejercicio efectivo condicionado, en sus diferentes aspectos y alcances.

En efecto, el derecho a competir en condiciones de equidad por los cargos públicos electivos, la libertad de expresión como condición de la competencia electoral, la libertad de asociación política, el respeto del derecho de las minorías, el financiamiento político, el acceso a la información, la alternancia en el poder político, la transparencia en los resultados electorales, la independencia del poder electoral como garantía del mismo proceso, se transforman en requisitos esenciales para un Estado Constitucional de Derecho³⁰.

En el caso *Petro Urrego vs Colombia*³¹, la CorteIDH sostuvo que «[l]a Carta Democrática Interamericana hace entonces referencia al derecho de los pueblos a la democracia, al igual que destaca la importancia en una democracia representativa de la participación permanente de la ciudadanía en el marco del orden legal y constitucional vigente, y señala como uno de los elementos constitutivos de la democracia representativa el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho. Por su parte, el artículo 23 de la Convención Americana reconoce derechos de los ciudadanos que tienen una dimensión individual y colectiva, pues protegen tanto a aquellas personas que participen como candidatos como a sus electores. El párrafo primero de dicho artículo reconoce a todos los ciudadanos los derechos: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a funciones públicas de su país».

29 SARTORI, Giovanni. Ob.cit.

30 GOMEZ, Elena. «La integridad electoral como garantía de las elecciones» en *Revista Pensar en Derecho* N° 22. Eudeba. UBA. 2023. Disponible en <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/revistas/22/la-integridad-electoral.pdf>

31 Sentencia del 8 de julio de 2020. Serie C-406.

Anteriormente, en el año 2008, había considerado que el ejercicio efectivo de los derechos políticos *constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención*³². Criterio reforzado en el Caso López Mendoza vs Venezuela³³.

Pero la mera existencia de la CDI, y su específico artículo 5³⁴, no garantiza per se la consolidación democrática, muy por el contrario, se advierten retrocesos en la región americana que demuestran la fragilidad de los avances logrados.

En el citado caso Castañeda Gutman vs México, el órgano jurisdiccional interamericano manifestó que *«en la región existe una profunda crisis en relación con los partidos políticos, los poderes legislativos y con quienes dirigen los asuntos públicos, por lo que resulta imperioso un profundo y reflexivo debate sobre la participación y la representación política, la transparencia y el acercamiento de las instituciones a las personas, en definitiva, sobre el fortalecimiento y la profundización de la democracia»*.

La confianza en los partidos políticos en la región ha disminuido a niveles más bajos y a un ritmo más pronunciado que la confianza en los gobiernos en general. Mientras que la confianza en los gobiernos cayó del 46 % en 2010 al 27 % en 2020, la confianza en los partidos políticos disminuyó del 24 % en 2013 al 13 % en 2020³⁵ y, lo que es peor aún, en el año 2023 se advierte una recesión democrática en América Latina. Desde el año 2010, ha habido un aumento constante en la indiferencia hacia este régimen político, sólo el 48 % apoya la democracia, lo que implica una disminución de 15 puntos si se compara con el análisis de 2020, a la par que la indiferencia al mismo aumentó —alcanzando el 28%— así como la preferencia por un régimen autoritario, con un aumento de cuatro puntos porcentuales entre 2020 y 2023 (en 2020 era de 13 % y en 2023 se estimó en 17 %)³⁶. En el año 2023 fue la primera vez que se les consultó a los latinoamericanos si consideraban que los partidos políticos funcionan bien y la respuesta fue impactante: el 77 % está en desacuerdo.

A nivel global, la percepción no dista de lo expuesto. Hace 20 años Transparency International señalaba que *si los ciudadanos tuvieran una varita mágica en todo el mundo, la usarían antes que nada para eliminar la corrupción existente dentro de los partidos políticos. En tres de cada cuatro países, especialmente en Argentina y Japón, los ciudadanos identifican a los partidos políticos como la primera institución en la cual eliminarían la corrupción. Le siguen en la lista de instituciones que se deben reformar el Sistema*

32 CortelDH. Caso Castañeda Gutman vs México. Sentencia del 6 de agosto de 2008. Serie C-184.

33 CortelDH. Sentencia del 1 de septiembre de 2011. Serie C-233.

34 CDI. Artículo 5. El fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia. Se deberá prestar atención especial a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades.

35 Cfr. Informe Latinobarómetro año 2021. Ver en <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.

36 Cfr. Informe Latinobarómetro año 2023. Ver en <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.

Judicial —como en el caso de Perú e Indonesia— y la Policía, además de los servicios de salud y la educación³⁷.

La Asamblea General de la ONU ha reconocido que para «afrentar eficazmente los desafíos (...) para prevenir y combatir la corrupción», los países deben «[proteger] la integridad del proceso electoral y [promover] la rendición de cuentas ante los votantes, la transparencia y la imparcialidad de las instituciones y los mecanismos de supervisión electoral nacional, y la transparencia respecto de la financiación de candidaturas a cargos públicos electivos, partidos políticos y campañas electorales»³⁸.

Tal panorama impone la necesidad de reevaluar la democracia en su aspecto electoral, principalmente desde la óptica de la «integridad electoral».

Nohlen, previo exponer que, en su reciente expansión, este término empieza a sustituir en América al de «justicia electoral» en su sentido amplio, diferencia dos dimensiones: una referida a su alcance integrador, pues «asume una visión integral de todas las dimensiones del ciclo electoral partiendo del diseño de la legislación y de los organismos y la selecciones de autoridades electorales hasta los procesos de votación, conteo, divulgación de resultados y fiscalización», y, en su segunda dimensión, sin embargo, se refiere a la calidad de las elecciones, precisamente a la relación entre valores y prácticas. Postula la correspondencia entre valores y normas por un lado y comportamientos y resultados por el otro: el sinónimo de tal aspiración es la honestidad. Integridad electoral se determina como el postulado ético, dirigido al proceso electoral en total, a los individuos involucrados en él, para comportarse de forma íntegra, o sea honesta, conforme a los valores y las normas que sustentan elecciones democráticas, y para proteger, en su caso, la honestidad del proceso electoral frente a desafíos que la ponen en cuestión³⁹.

Aquí, las normas internacionales —que estipulan las elecciones como mecanismo necesario de participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad política— manifiestan los valores que gobiernan la integridad electoral, valores y normas que se deducen de la teoría de la democracia y de los derechos humanos.

Y concluye que *si no se lesionan las normas, si no se manipulan elementos del proceso electoral en contra de lo legalmente o constitucionalmente establecido, y en última estancia, si no se contradice, más allá de las normas, a los valores democráticos que deben sustentarlas, entonces existe integridad electoral*, lo que no significa ausencia de errores —consustanciales al ser humano— sino refiere al fraude o manipulación electoral, como actitud contraventora plenamente intencionada.

37 Cfr. https://images.transparencycdn.org/images/2003_GCB_ES.pdf.

38 Asamblea General de las Naciones Unidas, A/ RES/S-32/1: Nuestro compromiso común de afrontar eficazmente los desafíos y aplicar medidas para prevenir y combatir la corrupción y reforzar la cooperación internacional. Disponible en <https://undocs.org/A/RES/S-32/1>.

39 NOHLEN, Dieter. «Arquitectura institucional, contexto sociocultural e integridad electoral». Revista Desafíos 28 (I). Bogotá, Colombia. 2016.

Norris, Frank & Martínez i Coma conceptualizan la «integridad electoral» como *la existencia de procesos que cumplen con la serie de obligaciones internacionales y normas globales para la celebración de elecciones, reflejadas en la serie de convenciones, tratados y leyes internacionales y que aplican universalmente a todos los países en el mundo durante todo el ciclo electoral*⁴⁰. Mientras que otros la definen como *las elecciones basadas en los principios democráticos de sufragio universal e igualdad política consagrados en normas y tratados internacionales, cuya preparación y gestión son profesionales, imparciales y transparentes durante todo el ciclo electoral*⁴¹, como el elemento que otorga legitimidad democrática auténtica.

La CortelDH, recientemente, en un caso contencioso en que condenara al Estado Venezolano por violación de los artículos 23, 13, 24, 8.1 y 25 de la CADH, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, recordó que el Sistema Interamericano no impone a los Estados un sistema político, ni una modalidad determinada sobre la forma de regular el ejercicio de los derechos políticos. Sin embargo, las regulaciones que implementen los Estados deben ser compatibles con la Convención Americana, y, por ende, con los principios de la democracia representativa que subyacen en el Sistema Interamericano, incluyendo los que se desprenden de la Carta Democrática Interamericana. En ese sentido, señaló que los artículos 23, 24, y 13 de la Convención Americana requieren la existencia de un sistema electoral que permita la realización de elecciones periódicas y auténticas, que garantice la libre expresión de los electores. El sistema electoral debe garantizar oportunidades efectivas para que las personas puedan acceder a las funciones públicas o a cargos de representación política, en condiciones generales de igualdad. Así, los Estados tienen la obligación de garantizar la integridad de los procesos electorales, de forma tal que la conducción de las elecciones sea llevada a cabo de conformidad con el principio democrático, y proteja los derechos tanto de quienes compiten por un cargo público como de sus electores. Consideró que la obligación de preservar la integridad electoral requiere a los Estados garantizar, como mínimo, y de conformidad con el derecho interno, lo siguiente:

a) transparencia a lo largo del proceso electoral, particularmente en el financiamiento de las campañas y en la fase de conteo de resultados, así como la participación de testigos, fiscales y/o veedores pertenecientes a los partidos políticos y/o la sociedad civil, y la presencia de observadores nacionales e internacionales independientes;

b) oportunidades para que quienes compiten por un cargo público puedan dar a conocer sus propuestas a través de medios de comunicación tradicionales y digitales, y para que la ciudadanía tenga acceso a la información sobre las campañas electorales;

40 NORRIS, PIPPA, RICHARD FRANK & FERRAN MARTÍNEZ I COMA. «Advancing Electoral Integrity». Oxford University Press. 2014.

41 Cfr. Informe de la Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad, de septiembre de 2012, titulado «Profundizando la Democracia, una estrategia para mejorar la integridad de las elecciones en todo el mundo». Disponible en <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/profundizando-la-democracia.pdf>.

c) evitar el uso abusivo del aparato del Estado en favor de un candidato, candidata, o grupo político, por ejemplo, a través de la participación de servidores públicos en ejercicio de sus funciones en actos de proselitismo, del uso de recursos públicos en el proceso electoral, o de la coacción del voto;

d) imparcialidad, independencia y transparencia de los organismos encargados de la organización de las elecciones en todas las etapas del proceso electoral, incluyendo la etapa de los resultados; recursos judiciales o administrativos idóneos y efectivos frente a hechos que atenten contra la integridad electoral⁴².

Pese a la carencia de un unívoco e universal entendimiento conceptual, es evidente que la integridad, en un contexto electoral, significa adherencia a los principios democráticos. Y que, el apego a las normas internacionales y el cumplimiento de las pautas que sustenta, cimentan un camino hacia una paz sostenible y hacia la recuperación de la confianza menoscabada —tanto en los procesos democráticos como en sus resultados—.

Sobre el particular, la Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad antes mencionada, identificó *cinco retos principales* a superar para llevar a cabo las elecciones con integridad: construir un Estado de derecho que afiance los derechos humanos y la justicia electoral; crear organismos electorales profesionales y competentes, que puedan actuar con total independencia en la gestión de procesos electorales transparentes y se ganen la confianza de la población; crear instituciones y normas para la competencia multipartidaria, así como un sistema de división del poder que fortalezca la democracia y ofrezca seguridad recíproca a los contrincantes políticos; eliminar las barreras jurídicas, administrativas, políticas, económicas y sociales que dificultan la participación política universal e igualitaria; y regular el financiamiento político incontrolado, oculto e indebido⁴³.

No basta con la pretensión de una conducta ética y profesional de todos los participantes del proceso electoral (sean administradores o funcionarios electorales, sean candidatos o partidos políticos, sean los grupos de interés, observadores, medios de comunicación y hasta la propia sociedad), se requieren salvaguardas normativas e institucionales.

Para diseñar herramientas suficientes para garantizar la integridad electoral deben atenderse, en primer lugar, las condiciones locales pero también, principalmente, ponderar los riesgos potenciales en cada etapa del proceso electoral; y todo ello basado en los estándares y mejores prácticas de las elecciones democráticas. Corresponde desarrollar mecanismos preventivos que, similarmente a lo que sucede en materia de corrupción y conscientes de las lamentables idénticas dificultades empíricas de acreditar y, en consecuencia, sancionar tales hechos fraudulentos o de manipulación electoral, cumplan con una función disuasoria de los posibles incumplimientos al régimen jurídico vigente; así como ajustar y fortalecer, como decía Nohlen, la arquitectura institucional

42 CortelDH. Caso Capriles vs Venezuela del 10 de octubre de 2024. Serie C-541.

43 Informe de la Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad, de septiembre de 2012. Ob.cit.

para revertir la percepción pública de un declive de los sistemas de justicia que deja a la corrupción sin controles⁴⁴ —téngase presente que los organismos electorales, en la mayoría de los Estados, integran el Poder Judicial y, por ello, aludo a tales sistemas—.

Sin embargo, su concreción no depende de una mayor normatividad internacional, nacional o local —ya que muchos Estados han reforzado sus esquemas regulatorios— sino de su operatividad y efectividad, de su puesta en práctica, prioritariamente, en dos aspectos cardinales, igualmente exigibles a todos los participantes del proceso electoral: la transparencia y la rendición de cuentas.

La transparencia, tanto activa como pasiva, en términos de accesibilidad, comprensión, publicidad, difusión, contribuye al incremento de la credibilidad del proceso electoral y la legitimidad de los resultados. Actualmente, con los avances tecnológicos, no hay excusa para la promoción, desarrollo y cierre de elecciones libres y justas, transparentes y accesibles a sus observadores y participantes, con una previsión normativa clara que estipule, en cada caso o etapa del proceso electoral, quién debe divulgar y qué debe ser divulgado.

Por otro lado, para que una democracia sea verdaderamente representativa se necesita una rendición de cuentas horizontal, donde existan instituciones estatales que tienen autoridad legal y están efectivamente dispuestas y capacitadas para ejercer el control rutinario y sanciones penales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o instituciones del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos (como transgresión ilegal o corrupción). Y una rendición de cuentas vertical, donde los gobernantes sean responsables frente a sus electores, esto incluye pero no se agota con las elecciones razonablemente limpias, sino que, denominada *accountability societal* es un mecanismo no electoral pero vertical, institucional o no institucional, de control, que descansa en las acciones de un múltiple conjunto de asociaciones de ciudadanos y de movimientos sociales para exponer errores, inconsistencias, incumplimientos, elevar a la esfera pública nuevos temas o activar el funcionamiento de agencias horizontales de *accountability*⁴⁵.

Cualquiera de estos mecanismos que faciliten o instrumenten la pretendida rendición de cuentas debe contar con un esquema de responsabilidad acorde a los intereses públicos involucrados, que regule la responsabilidad con que cada órgano electoral debe ejercer las competencias legal y constitucionalmente asignadas y aquella con que deben asumirse las funciones partidarias, su rol como aportante, como candidato y luego como representante electo.

44 Índice de percepción de la corrupción 2023 elaborado por Transparency International. Disponible en <https://www.transparency.org/en/cpi/2023>.

45 O'DONNELL, Guillermo. «Delegative democracy». *Journal of Democracy*. 1994 y «Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política» en *Revista Española de Ciencia Política* N° 11. 2004

No obstante, si lo descripto lo analizamos desde la significación e incidencia de los recursos económico-financieros en el aspecto electoral de la política, la integridad pública deviene indudablemente en un factor determinante de la calidad de la democracia y la gobernabilidad potencialmente amenazado.

III. El financiamiento político-electoral, uno de los retos principales a superar

Definido como el conjunto de normas prácticas que regulan el flujo de recursos económicos hacia los partidos y organizaciones políticas⁴⁶ o las formas en las que los partidos políticos, candidaturas, no contendientes y otras partes recaudan y gastan dinero en los procesos políticos, en sus actividades propias y en las campañas electorales, además de la forma en la que se regula esa financiación⁴⁷, el uso que se haga de los mismos es un elemento imprescindible para la competencia democrática.

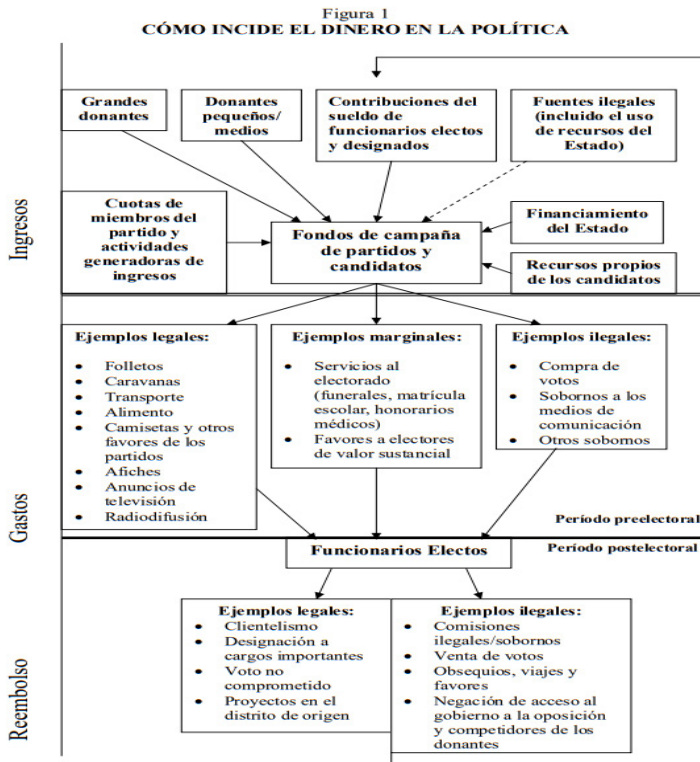
Más que una patología de la democracia —como frecuentemente se le presenta en la discusión pública— el financiamiento político es parte de la normalidad y la salud de la vida democrática. Es innegable, sin embargo, que el dinero es capaz de introducir distorsiones importantes en el proceso democrático. Su desigual distribución incide, en primer lugar, sobre las posibilidades reales disfrutadas por los partidos y los candidatos para llevar su mensaje a los votantes. En segundo lugar, su posesión confiere a los individuos y a los grupos sociales una posibilidad diferenciada de participar en las elecciones y ejercer su influencia sobre los candidatos y los partidos, a través de sus contribuciones. Esto es de importancia crítica para la democracia. Cuando el poder político simplemente es un espejo del poder económico, el principio de «una persona, un voto» pierde su significado... En tercer lugar, los procesos de recaudación de fondos ofrecen obvias oportunidades para la articulación de intercambios entre los donantes privados y los tomadores de decisiones públicas, o, cuando menos, para la continua aparición de conflictos de intereses para estos últimos⁴⁸.

46 OEA. Observando los Sistemas de Financiamiento Político-Electoral: Un Manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA (OEA documentos oficiales; OEA/Ser.D/XX SG/SAP/III.29). 2012. Disponible en https://www.oas.org/es/sap/deco/pubs/manuales/MOE_Manual_s.PDF.

47 Transparency International. «Estándares de integridad en el financiamiento político: una posición política global». Publicado el 11 de diciembre de 2024. Disponible en https://images.transparencycdn.org/images/Integrity-Standards_Spanish.pdf, documento de debate anexo disponible en https://images.transparencycdn.org/images/Towards-Standards-for-Political-Finance-Integrity_Discussion-Paper_v2-15July.pdf.

48 CASAS, Kevin y ZOVATTO, Daniel en «Para llegar a tiempo: Apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina» en libro Financiamiento de los partidos políticos en América. Pablo Gutiérrez y Daniel Zovatto Coord. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. Serie Doctrina Jurídica N° 594. OEA. UNAM. México, 2011.

Disponible en <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/financiamientos-de-los-partidos-politicos-en-america-latina.pdf>.



Fuente: Manual de financiamiento de la actividad política: una guía para fomentar la transparencia en las democracias emergentes. Serie de Publicaciones Técnicas de la Oficina de Democracia y Gobernabilidad. Buró para Democracia, Conflictos y Asistencia Humanitaria. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Washington D.C. 2003.

No existen modelos únicos, el financiamiento puede ser público, privado o mixto, directo, indirecto o de ambos tipos, político-electoral o permanente-no electoral (atendiendo a si refiere a los recursos de las campañas electorales o a aquellos otorgados para el funcionamiento, fortalecimiento y desarrollo institucional del partido), pero en todo sistema de esta naturaleza debe primar la equidad normativizada a fin de favorecer la competencia electoral.

Factores como el tipo de régimen, el sistema electoral, la presencia de estructuras unitarias o federales, la fragmentación del sistema de partidos, el arraigo de las identidades partidarias, el alcance y profundidad de la intervención estatal, y las prerrogativas judiciales, para mencionar unos pocos, moldean decisivamente los incentivos y necesidades financieras de los actores políticos, los obstáculos para monitorear los flujos de contribuciones y gastos, y, en última instancia, los efectos de cualquier sistema de financia-

miento político. Así, por ejemplo, los sistemas electorales orientados a las candidaturas individuales, los sistemas de voto preferencial, las estructuras federales y los sistemas de partidos altamente fragmentados inciden en un aumento en el número de estructuras de campaña y reducen las economías de escala que son inherentes a modelos más centralizados. Al multiplicar los puntos de entrada y salida del dinero y, por ello, los obstáculos para aplicar controles financieros, las estructuras electorales descentralizadas requieren de un marco regulatorio diferente que el que precisa un sistema basado en listas partidarias cerradas en un país con estructura unitaria. La tarea de diseñar regulaciones adecuadas al financiamiento político requiere, pues, que los reformadores comprendan los vínculos que ligan las reglas de financiamiento político a su entorno institucional y político⁴⁹.

Ferreira Rubio expresó que es «reacia a los modelos a seguir, porque la regulación del financiamiento depende de muchas condiciones que van más allá de la regulación del financiamiento. Tiene que ver con qué sistema electoral se aplica. Tiene que ver con el sistema de partidos que cada país tiene en su práctica política. Tiene que ver con la forma en que se hace política. Tiene que ver con el perfil institucional del país»⁵⁰.

En cuanto al aspecto normativo, la única norma internacional jurídicamente vinculante aplicable al financiamiento político es el art. 7.3 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), y sólo pide a los Estados Parte que consideren medidas para mejorar la transparencia en la financiación de las candidaturas y los partidos políticos⁵¹.

Sin embargo, al expresarme sobre la equidad y competitividad electoral mencioné especialmente la necesidad de «normativizar» en el ámbito interno de los Estados estos aspectos con la finalidad que los mecanismos de financiamiento de las organizaciones políticas estén establecidos en las normas electorales.

En esta materia, los principios de proporcionalidad, transparencia y rendición de cuentas son irrenunciables y necesarios para brindar confianza en el electorado⁵² pero no bastan autónomamente para precaver o soslayar sus incumplimientos, para impedir

49 ZOVATTO, Daniel. «Dinero y política en América Latina». Ob.cit.

50 FERRERIRA RUBIO, Delia. Expresidenta de Transparency International, en una entrevista para Diálogo Político. Disponible en <https://dialogopolitico.org/debates/como-se-financian-los-partidos-politicos-2/>

51 La Convención Interamericana contra la Corrupción no prevé norma similar y la Carta Democrática Interamericana no es una carta tradicional de derecho ni un instrumento internacional de Derechos Humanos, lo que no ha impedido que la jurisdicción interamericana le otorgue relevancia interpretativa y de integración para los derechos políticos contemplados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

52 OEA. Guía de buenas prácticas en materia electoral. Para el fortalecimiento de los procesos electorales. Departamento para la cooperación y Observación Electoral (DECO). Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia (SFD) (OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser.D/XX SG/SFD/III.59). 2022. Disponible en https://www.oas.org/documents/spa/press/VF_OEA_guia_buenas_practicas_WEB.pdf.

la corrupción, las influencias indebidas, el mal uso de los fondos, el fraude electoral o el lavado de activos.

Es recomendable que el marco normativo sea legal, en sentido formal y material, siguiendo las pautas de la Opinión Consultiva OC-6/86 de la CorteIDH al analizar la expresión «leyes» del artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que establece que las restricciones permitidas al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, *no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas*; y no quede signado a la impronta política o los sesgos oportunistas de quien ejerza el Poder Ejecutivo⁵³, ya que nos encontramos ante derechos fundamentales electorales y democráticos.

De la diversidad de marcos regulatorios del financiamiento político-electoral, teniendo presente la doctrina y jurisprudencia interamericana y los estándares elaborados por diversos organismos internacionales, surgen principios y medidas rectoras, además de recomendaciones, exponiendo a continuación aquellas que, considero, concretizan la integridad electoral.

1. Financiamiento público

Se ha sostenido, en general, que el financiamiento público favorece la igualdad de condiciones y de oportunidades, como garantía de un sistema equitativo que prioriza la realización del interés público que lo justifica. De hecho, desde la OEA se sugieren mecanismos de estimulación en cuanto a la forma de cálculo (debe ser pertinente —superior o equivalente al total del financiamiento privado—, certero —que el mecanismo reduzca al mínimo la discrecionalidad y el arbitrio en su cálculo— y medible —resultados cuantitativos y comparables—); los criterios de distribución (criterios como cantidad de votos obtenidos en la elección —fuerza— donde los partidos que tengan menos caudal electoral y los nuevos contarán con menos o casi nulos recursos públicos; y la acreditación de candidaturas —participación— estimula la cantidad de partidos y fragmenta el sistema), el momento de entrega (puede ser anterior o posterior a las elecciones —si es posterior, favorece a los partidos con seguridad financiera y afectaría la igualdad—; y la dirección (en cuanto estar dirigidos a ciertos grupos o sectores como para fortalecer la igualdad de género —debe contar con reglas explícitas y objetivas sobre los montos y rubros—)⁵⁴.

La CorteIDH, a su turno, manifestó que un sistema de financiamiento predominantemente *público ha buscado tres efectos: primero, generar condiciones de equidad en la competencia política; segundo, transparentar los recursos erogados en las contiendas electorales al conocerse con certeza el origen de la mayor parte del dinero que es uti-*

53 En Argentina, por ejemplo, se le prohíbe constitucionalmente al Poder Ejecutivo dictar Decretos de necesidad y urgencia en materia electoral o de régimen de los partidos políticos (art. 99 inc. 3, CN) y fija una mayoría especial para la aprobación por el Congreso de los proyectos de ley que modifiquen el régimen electoral y de partidos políticos (mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de las Cámaras; art. 77, CN).

54 Ídem Nota 46.

lizado; y, tercero, impedir que los intereses privados, lícitos o ilícitos, graviten en la contienda política⁵⁵.

Pero la cuestión debe necesariamente complementarse con la exigencia de definición de barreras razonables de acceso o requisitos de elegibilidad a las subvenciones públicas directas con función niveladora de las oportunidades políticas, a la vez que reglas claras de asignación y oportunidad de los desembolsos para reducir el ámbito discrecional; al igual que establecer un régimen de incentivos o subsidios indirectos como acceso a los medios de comunicación públicos o publicidad gratuita, el uso privilegiado o gratuito de los servicios públicos, exenciones impositivas para las donaciones políticas, etc.

2. Financiamiento privado

En sociedades con notorias desigualdades socioeconómicas y concentración de recursos en manos de pocos sujetos, la incidencia a favor de las opciones a través del financiamiento privado puede desequilibrar las condiciones de competencia electoral, aunque financiar una campaña sea una extensión del derecho a elegir. Por ello no se sugiere su prohibición ni su sustitución íntegra con recursos públicos (menos aún si tenemos en cuenta los costos cada vez más onerosos de las campañas electorales), sino su restricción prohibiendo ciertas fuentes (como las anónimas, extranjeras, de contratistas del estado y concesionarios, de personas jurídicas o colectivas, de los propietarios de los medios de comunicación) y limitando cuantitativamente el resto.

3. Transparencia

Prevista en los arts. 5 de la CDI y VII.3 de la UNCAC, abarca:

La rendición de cuentas (con registros de ingresos que precisen monto, origen y destino de los fondos recibidos, que preferentemente se encuentren bancarizadas —clave para la trazabilidad del dinero—, que diferencie entre gastos permanentes—no electorales y de campaña—electorales, además de registros de administración, de egresos y reportes financieros integrados). Es sabido lo difícil y hasta imposible de determinar si las finanzas de un partido exceden el nivel reportado debido a que la información pertinente (tal como las tarifas de los medios de comunicación aplicables para la propaganda, las donaciones de equipo, suministros y servicios o los obsequios de terceros a los electores o sus comunidades) no se puede rastrear fácilmente o se engloban en ítems denominados «otros» —declarando tickets que no se pueden identificar ni chequear la veracidad de la imputación—. De este modo, las contribuciones y los gastos no reportados regularmente evaden la inspección⁵⁶ siendo compleja su resolución.

- Modelos de control gubernamental periódicos (antes, durante y después de celebrado el acto electoral) y a cargo de órganos con plena competencia y recur-

55 CorteIDH. Caso Castañeda Gutman vs Mexico (2008) antes citado.

56 Conforme señala el *Manual de Financiamiento de la Actividad Política: Una Guía para Fomentar la Transparencia en las Democracias Emergentes*, Washington, D.C., Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, 2003.

... a esos fines, que puedan ejercer sus funciones electorales de modo imparcial, neutral, autónomo e independiente, con mínima burocratización, con facultades de investigación, vigilancia y auditoría de la totalidad de los aportes recibidos por la agrupación política, además de resolutorias de aquellas controversias que surjan de la aplicación de las normas vigentes y, en su caso, sancionatorias de los incumplimientos constatados; desempeñándose coordinadamente con otros organismos para detectar y sancionar el uso de fondos ilícitos.

A los efectos de la integridad electoral, no es tan importante el diseño por el que cada país opta para organizar y distribuir las funciones electorales (con modelos de concentración en un solo órgano o desconcentración en varios); tampoco de dónde provienen y cómo son elegidos (y por quiénes) los encargados de cumplir dichas funciones; pero sí importa como algo fundamental que ese órgano o esos órganos y sus responsables desarrollen el perfil de su especialidad, desempeñen una gestión apegados al ordenamiento jurídico vigente y pongan de manifiesto la capacitación y el profesionalismo cabales de sus integrantes. También, resulta imprescindible que cada órgano sepa encontrar para cada una de sus acciones y pronunciamientos (ya sean de naturaleza administrativa o jurisdiccionales) un afinado equilibrio entre el sentido de imparcialidad (cuyo concepto no debe confundirse con el de neutralidad) y el diálogo fecundo con el sistema político, en particular los partidos, las demás instituciones del Estado y la sociedad en su conjunto⁵⁷.

- Un régimen gradual de sanciones administrativas y penales preestablecidas, con procedimientos garantes del debido proceso y definición de quiénes son los responsables de la administración y ejecución de los fondos y el alcance de la misma —incluido el resguardo de la documental que acredita todo aporte y gasto—.

El acceso a la información —cuando es requerida— que, por la naturaleza de la cuestión, debe ser considerada pública, con las consecuencias jurídicas que derivan de ello⁵⁸,

57 Penco, Wilfredo. «Integridad de los procesos electorales y de la legitimidad de las autoridades electas» en *Revista Derecho Electoral* N° 35 del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. 2023. DOI: https://doi.org/10.35242/RDE_2023_35_1.

58 Esencialmente la aplicación del régimen normativo con que cuenta cada Estado en materia de acceso a la información pública, aplicándose los trámites allí dispuestos para garantizar su acceso o instrumentar los recursos pertinentes ante su denegación o silencio, los mecanismos de control a cargo de órganos específicos distinto de los electorales, con sanciones propias y garantías jurisdiccionales también particulares. En el caso argentino, además de lo dispuesto por el art. 38 de la Constitución Nacional —dotando a los partidos políticos del carácter de instituciones fundamentales del sistema democrático y, por ende, con la obligación de garantizar no sólo el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas sino con la carga de dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio— y lo resuelto por la Cámara Nacional Electoral en el Fallo N° 3010/2002 —consid. 15 cuando señala que «esa publicidad no se agota en la mera información pues se vaciaría de contenido la norma constitucional sino que debe importar un control efectivo de las cuentas partidarias»—, el art. 7 inc. j) de la Ley N° 27275 somete a los partidos políticos al ámbito de aplicación de la misma como sujetos obligados a brindar información pública conforme las pautas y condiciones establecidas.

y la difusión o divulgación constante y oportuna de la misma a través de los mecanismos de comunicación que dispongan —como conducta permanente, sin necesidad de requerimiento alguno—. Esta obligación de divulgación también alcanza a los organismos o autoridades electorales para que la sociedad no sólo pueda acceder a la información y a la realidad de cada partido o agrupación política sino para conocer la labor desarrollada por las instituciones involucradas y ejercer el control correspondiente sobre su intervención en la materia.

En materia de información, la mayor parte de los Estados establece el deber de su difusión en manos de los partidos o agrupaciones política, rara vez de los candidatos, y varían en el alcance de los datos que la componen, algunas más protectorias de la identidad los donantes, otras no tanto; lo que permite calificarlos en distintos niveles de transparencia conforme más información contengan sus presentaciones, declaraciones o informes.

Los resabios de un pasado autoritario reciente o un medio político hostil, que pueden dar lugar al temor de intimidación, acoso y hasta riesgo de vida frente a la difusión de la identidad de los aportantes, así como la pretensión de que no se conozcan sus preferencias políticas y exigir la protección propia de este tipo de dato personal, suelen ser utilizados como argumentos para eludir la divulgación.

La posibilidad del anonimato de los aportes al financiamiento de los partidos políticos se ha discutido enormemente, sobre todo ante la experiencia de un país como Estados Unidos de Norteamérica cuya Corte Suprema, por un lado, sostuvo la constitucionalidad de los requisitos federales de divulgación de donativos en las campañas políticas⁵⁹ y, por otro, eliminó la restricciones y límites en los gastos independientes de las uniones y corporaciones, basada en que la Primera Enmienda de la Constitución de Estados Unidos protege el derecho a la libertad de expresión y gastar dinero es una forma de manifestarla⁶⁰. Lo que, en base a lo escuetamente transcrito, no parece contradictorio ni contravenir la transparencia electoral, en realidad conspira en su contra por dos motivos sustanciales: por una realidad que encuentra contención legal como el *dark money* (utilizado por las organizaciones sin fines de lucro que facilitan el acceso a donaciones) o los Comités de Acción Política (PACs y Super PACs) que funcionan como organizaciones que gastan sin límite alguno en las elecciones pero no en un candidato o partido político; y por la ponderación de la Corte —distante de todos los pareceres en la materia— que, en el último fallo citado, llegó a indicar que los gastos ilimitados, cobijados en la citada Enmienda, no generan una apariencia de corrupción y que, de hacerlo, el electorado no se desmotivaría.

En contextos jurídicos como el Latinoamericano, lo anónimo vicia la democracia en un proceso de financiamiento electoral. Contrariamente a lo sostenido por la Corte Suprema Estadounidense, conocer a quienes aportan promueve la democracia participativa y contribuye en la disuasión y, en el mejor —aunque utópico— de los casos, la eliminación

59 Caso Buckley v. Valeo, 424 U.S. 1 (1976).

60 Caso Citizens United v. F.E.C., 558 U.S. 310 (2010).

de la corrupción o de una posible intención fraudulenta de la donación; además de permitir que el votante tome una decisión informada.

Tampoco considero jurídicamente sustentable el argumento defensivo del anonimato por estar asociado al carácter secreto del voto dado que aportar no es votar, implica colaborar con un partido, un candidato, un proyecto político que puede no concretarse al momento de sufragar. Por contrario sensu, de entenderse del modo argüido, debiera considerarse «voto cantado» y consecuentemente anularse, el de todos aquellos que aportan financieramente a un partido político bajo un régimen de publicidad de sus datos donde rija dicho secreto. Otro argumento adicional, incluso, es que, de ser así, también estaría vedado que una misma persona hiciera donaciones a diferentes partidos.

Frente al intento de tipificarlo como «dato sensible» con las garantías legales dispuestas —confidencialidad—, debe advertirse que una de las cuestiones ponderadas cuando se analiza el carácter de un dato personal y el consecuente nivel de protección o de manipulación permitida se vincula con la pertinencia del tipo de dato y la naturaleza del órgano que lo posee y/o exige y la finalidad del mismo, además de los intereses jurídicos controvertidos, lo que tornaría en inocuo tal fundamento.

La única posibilidad que entiendo viable, es si se acredita ante el órgano jurisdiccional competente, con razonable probabilidad, el temor a una intimidación, acoso y hasta riesgo de vida que, conforme las pautas del derecho internacional de los derechos humanos, debe hacer primar, en el caso, el interés individual por sobre el público.

El proceso electoral es sensible, altamente vulnerable, compromete significativas sumas de dinero, puede tornarse peligrosamente corrompible si incorporamos tipos de financiamiento ocultos a la ciudadanía y a los órganos de control, volviéndolo aún más inequitativo y afectando notablemente su competitividad.

Casas y Zovatto expresan que *las reglas de transparencia buscan arrojar luz sobre las fuentes de apoyo de partidos y candidatos, así como sobre el cumplimiento por parte de estos de la legislación de financiamiento político. Revelar esa información puede tener un valor intrínseco para la democracia, pero las reglas de transparencia también tienen una decisiva importancia instrumental para hacer posible el éxito de otras medidas de regulación del financiamiento político, como los límites a las contribuciones y al gasto. La eficacia de los topes depende casi enteramente de la presencia de un sólido sistema de reporte y divulgación de las finanzas de partidos y candidatos. Estas reglas son la pieza maestra de la regulación del financiamiento político*⁶¹.

61 CASAS, Kevin y ZOVATTO, Daniel en «Para llegar a tiempo: Apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina» en libro *Financiamiento de los partidos políticos en América*. Pablo Gutiérrez y Daniel Zovatto Coord. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. OEA. UNAM. México, 2011.
DISPONIBLE EN... <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/financiamientos-de-los-partidos-politicos-en-america-latina.pdf>

4. Límites al gasto

Los límites al gasto político-electoral (que puede aplicar a costos totales o ciertos rubros pero también alcanza al tiempo de duración de la campaña) deben acompañarse de otras restricciones tales como la prohibición de uso indebido de recursos públicos (publicidad sobre asuntos estatales, proselitismo desde cargos públicos, compra de votos y clientelismo).

Del sistema interamericano se deducen, explícita o implícitamente, ciertos principios aplicables al financiamiento tales como: a) con relación al derecho al sufragio universal y equitativo, basado en el principio de elegir en igualdad, se advierte su distorsión cuando el sistema de financiamiento permite o fomenta que los ciudadanos con más recursos incrementen su poder de influir a través de su capacidad de financiar campañas, en comparación con quienes únicamente tiene su voto; b) el derecho de acceder al poder, basado en el principio de ser electo en igualdad, también puede ser distorsionado por la falta o escasez de recursos para una campaña o por dificultades para obtenerlos, así como por estructuras socioeconómicas y culturales de exclusión que afectan a grupos específicos tales como las mujeres, si el sistema así lo permite; y c) el derecho de libertad de expresión, asociado al principio de libre circulación de la información, dependiendo de la transparencia u opacidad del sistema de financiamiento, puede afectarse el carácter informado del voto⁶².

Otros, exponen tales circunstancias como los riesgos principales vinculados al dinero en la política que exigen empeño para controlarlos: Desigualdad en las reglas del juego —el riesgo de que las grandes sumas de dinero en la política otorguen una ventaja indebida frente a otros y limiten la competencia—; Acceso desigual a los cargos políticos —el riesgo de que ciertos sectores de la población carentes de dinero se vean impedidos de postularse a cargos políticos u obtengan una representación significativa—; Políticos «influenciables» —el riesgo de que los donantes controlen a los políticos que financian—; y Corrupción política —el riesgo de que el dinero ilícito corrompa el sistema y socave el Estado de derecho⁶³. Mientras que Transparency International los plasma en seis principios: la transparencia, el dinero limpio, la igualdad de condiciones, la igualdad de género, la neutralidad del Estado y la rendición de cuentas⁶⁴.

IV. Construyendo un derecho a la «buena elección»

El debate sobre la definición apropiada de la integridad electoral, activo en el ámbito político y académico, novelmente receptado a nivel normativo y jurisprudencial, deja en claro la necesidad de contar con reglas y prácticas electorales coherentes con el modelo

62 OEA. Observando los Sistemas de Financiamiento Político-Electoral: Un Manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA (OEA documentos oficiales; OEA/Ser.D/XX SG/SAP/III.29). 2012. Disponible en https://www.oas.org/es/sap/deco/pubs/manuales/MOE_Manual_s.PDF.

63 Manual de financiamiento de la actividad política: una guía para fomentar la transparencia en las democracias emergentes. Ob.cit.

64 Transparency International. «Estándares de integridad en el financiamiento político: una posición política global». Publicado el 11 de diciembre de 2024. Ob.cit.

democrático pero que, a la vez, desalienten y prevengan los comportamientos deshonestos e ilegales, acercándonos a una idea de lo que podría entenderse como «buena elección».

Si la democracia, en sí misma, debe ser considerada un derecho fundamental o, siguiendo a Loianno⁶⁵, conforme se deduce de la Carta Democrática Interamericana, como un principio supranacional de seguimiento obligatorio; y tal democracia, en tanto su tipología representativa y los parámetros internacionales esbozados, impone y compromete a los Estados y a todos los participantes de un proceso electoral, ¿qué impediría considerar a la «buena elección» como un nuevo derecho jurídicamente titularizado y exigible por la ciudadanía?

Desde lo dogmático, dada su consustanciación con los valores cívicos de integridad, que comprenden la transparencia, probidad, responsabilidad, respeto por los derechos humanos y demás libertades fundamentales ejercitables en el ámbito electoral, a más de la sujeción al Estado de Derecho (arts. 3 y 4, CDI), junto con la lucha contra la corrupción, el fraude y el abuso de poder, sobran elementos para sostener tal afirmación.

Si lo asimilamos al concepto de «buena administración», tan desarrollado por el maestro Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, podríamos decir que se trata de la capacidad de estructurar un proceso electoral al servicio objetivo del interés general, que dignifique verdaderamente el modelo democrático, haciéndolo más plausible; pudiendo compartir, incluso, su consideración jurídica como *principio*, como *deber* y como *derecho*.

Parfraseando a dicho profesor, la «buena administración», el «buen gobierno», ¿y por qué no la «buena elección»? —en virtud de tratarse, como sindicara ut supra, de la piedra angular de la legitimidad de un modelo de gobierno considerado máximo garante de los derechos humanos—, compartirían la aspiración a colocar en el centro del sistema a la persona y sus derechos fundamentales⁶⁶.

Una «buena Administración pública» es aquella que cumple con las funciones que le son propias en democracia. Es decir, una Administración pública que sirve objetivamente a la ciudadanía, que realiza su trabajo con racionalidad, justificando sus actuaciones y que se orienta continuamente al interés general. Un interés general que en el Estado social y democrático de Derecho reside en la mejora permanente e integral de las condiciones de vida de las personas⁶⁷.

Una «buena elección» sería aquella que, respetuosa de las normas vigentes y de los derechos humanos, cumple el proceso electoral reglado, de acuerdo con los principios y valores impuestos por la integridad electoral.

65 LOIANNO, Adelina. Ob.cit.

66 RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. «El Buen Gobierno y la Buena Administración de Instituciones Públicas», Cizur Menor (Navarra). Thomson-Aranzadi, Editorial Aranzadi. 2006

67 RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. «El derecho fundamental a la buena administración pública», en Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime y Béjar Rivera, Luis José (coord.), El Derecho Administrativo en Iberoamérica en homenaje al profesor Mariano Brito, Tomo I, México, D.F. Universidad Panamericana, Espress. 2015.

De hecho, el análisis, estudio y consideración del proceso electoral, principalmente en lo que hace al financiamiento político, preocupa como factor determinante de la calidad democrática de un Estado, de los partidos y organizaciones políticas que lo componen y de los procesos electorales.

Y aunque excede el marco del presente, la construcción de esta idea de «buena elección» me plantea otros interrogantes. Pues más allá de las garantías y demás herramientas administrativas y penales que puedan instarse ante una elección que no respete tales pautas, si la democracia admite una defensa colectiva ante una afectación de las previstas en la CDI ¿una «mala elección», que no encuadre en los parámetros expuestos de integridad electoral ni se atenga a lo dispuesto por su art. 5 de dicho instrumento internacional —que señala como prioritario para la democracia lo atinente al fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas, debiendo prestarse especial atención a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades— no habilitaría tal defensa?

En el marco de la OEA, la defensa colectiva es el esfuerzo multilateral que en común busca prevenir y proteger de forma pacífica situaciones que pongan en peligro la existencia de un principio, bien o valor determinado, al cual las partes le han otorgado relevancia fundamental para los fines y objetivos que persiguen (sustentado en el art. 22, Carta de la OEA), que puede incluir procedimientos y mecanismos de preservación y garantía, siendo, la ayuda y la solidaridad, obligaciones indispensables para el buen funcionamiento de los mecanismos de defensa, y así evitar daños y desequilibrios (art. 29, Carta de la OEA). Tal defensa alcanza a diversos principios, bienes o valores e importa el compromiso de los Estados americanos de integrar, proteger y garantizar el principio democrático en el ámbito interno de sus territorios, pero también de cumplir con sus obligaciones de solidaridad y cooperación internacional en materia democrática en la región ante su vulneración.

Aunque los esfuerzos regulatorios han tenido resultados frecuentemente decepcionantes o insatisfactorios, la discusión y vigencia de la cuestión planteada en el presente artículo, es un signo de desarrollo democrático.

La democracia exige un abordaje preventivo y también sancionatorio de las cuestiones vinculadas al funcionamiento de los partidos y demás agrupaciones políticas, requiere, como se sostuviera en la Declaración de Managua (1993), una labor permanente y creativa dirigida a consolidarla así como un esfuerzo permanente para anticipar las causas mismas de los problemas que la aquejan.

Una «buena elección» procura una actuación democrática íntegra y aceptable, requiere de normas pero esencialmente de prácticas y siento que, pese a las percepciones sociales reseñadas, estamos en el momento oportuno para asumir tal desafío pues, pese a no ser perfecta, la democracia sigue siendo una buena idea que debemos resguardar, sostener y fortalecer.