

Nº7
2020

Observatorio de Reforma Electoral



Campañas Electorales y financiamiento



Buenos Aires Ciudad

Vamos Buenos Aires



Buenos Aires Ciudad

Jefe de Gobierno

Horacio Rodríguez Larreta

Vicejefe de Gobierno

Diego Santilli

Jefe de Gabinete de Ministros

Felipe Miguel

Ministro de Gobierno

Bruno Screnci Silva

**Subsecretario de Reforma Política
y Asuntos Legislativos**

Florencia Zulcovsky

**Director General de Reforma Política
y Electoral**

Javier Tejerizo

Ministerio de Gobierno
Subsecretaría de Reforma Política y Asuntos Legislativos
Dirección General Reforma Política y Electoral

Coordinación:
Danilo Degiusti

Equipo de Trabajo:
Danilo Degiusti
Leandro Di Primio
Victoria Eizaguirre
Patricia De Vita
Gabriela Almaraz

Edición:
Julian Zymerman

Diseño:
Mariana Milei

Observatorio de Reforma Electoral

**Dirección General Reforma Política y Electoral · Subsecretaría de
Reforma Política y Asuntos Legislativos · Ministerio de Gobierno**

El título de esta edición refiere a campañas electorales y financiamiento, ya que su análisis es indivisible: las características que adoptan las campañas determinarán los modos y el nivel de financiamiento. Campañas extensas, centradas en la comunicación a través de medios televisivos, incrementaron los costos que debían afrontar los partidos. En varios casos, visto el desequilibrio que se producía en la competencia, la reacción fue otorgar y/o aumentar el financiamiento público por parte del Estado, tanto de tipo directo como indirecto, distribuyendo espacios en los medios audiovisuales. Este fue un paso importante en el acercamiento de los partidos al Estado, mientras se distanciaban de la sociedad civil. De esta forma, fue ganando consenso la opinión de que los partidos debían hacer públicas sus cuentas, mientras que el Estado colaboraría para su mantenimiento, en tanto los partidos brindaban un servicio esencial para la democracia.

Más recientemente, la irrupción de las redes sociales como herramientas de comunicación política, potenciada por la actual crisis sanitaria, puede marcar una nueva tendencia. En este marco, la presente publicación pretende abordar las discusiones más actuales en la materia que se dan a nivel regional, nacional y subnacional.

La sección sobre América Latina abre con el artículo de Flavia Freidenberg y Betilde Muñoz-Pogossian, quienes problematizan la relación entre la participación política de las mujeres y el financiamiento de campañas electorales. La investigación de las autoras indica que el dinero es otro factor de desigualdad entre las carreras políticas de mujeres y varones. Asimismo, el artículo de Victoria Eizaguirre expone la relevancia de la violencia política de género en el entorno digital, especialmente a través de redes sociales, y las regulaciones para intentar erradicarla.

Luego, el artículo de Leandro Valdés Zurita, ex presidente del Instituto Federal Electoral de México, destaca la centralidad que tuvo la regulación del financiamiento partidario en la transición desde un régimen hegemónico a una democracia competitiva en dicho país.

Pasando a la sección nacional, Gerardo Scherlis analiza la evolución de la regulación sobre financiamiento y campañas en nuestro país y en la región, para luego repasar los principales puntos de la última reforma, señalando también sus desafíos pendientes. A continuación, Carolina Tchintian e Iván Seira analizan el proceso que llevó a la Ley 27.504, evalúan su aplicación en las elecciones de 2019 e introducen una primera aproximación federal del tema. La ley mencionada también incorporó por primera vez la regulación de campañas en redes sociales, cuyas particularidades y complejidades analiza en el siguiente capítulo Hernán Gonçalves Figueiredo, secretario de la Cámara Nacional Electoral. Para cerrar la sección, Danilo Degiustti presenta un relevamiento de las regulaciones sobre financiamiento y campañas en las provincias argentinas.

Finalmente, ponemos el foco en la Ciudad de Buenos Aires. En primer lugar, Javier Tejerizo lleva adelante un diagnóstico de cómo fue el financiamiento de campañas en el último proceso electoral, identifica los principales ajustes pendientes y propone posibles reformas. Finalmente, presentamos entrevistas a las legisladoras que presentaron los proyectos más recientes sobre el tema: Cecilia Ferrero y Natalia Fidel.

Índice

1.

Sección

América Latina

- 1.1. **Las mujeres líderes no tienen dinero.**
Flavia Freidenberg y Betilde Muñoz-Pogossian.
- 1.2. **La hora de erradicar la violencia política de género digital.** Victoria Eizaguirre
- 1.3. **Financiamiento político y campañas electorales: componentes de la democracia en México.**
Leonardo Valdés Zurita

8

2.

Sección

Nacional

- 2.1. **Luces y sombras del financiamiento político en Argentina. La Ley 27.504 y los desafíos pendientes.** Gerardo Scherlis
- 2.2. **La reforma del régimen de financiamiento en perspectiva.** Carolina Tchintián e Iván Seira
- 2.3. **Redes sociales, desinformación y campañas electorales.** Hernán R. Gonçalves Figueiredo
- 2.4. **La deuda interna: regulación del financiamiento de los partidos y las campañas electorales en las provincias argentinas.** Danilo Degiustti

24

3.

Sección

Ciudad

- 3.1. **Pasado, presente y futuro, una propuesta para las campañas electorales en la Ciudad.**
Javier Tejerizo
- 3.2. **Entrevistas a legisladoras.**
Cecilia Ferrero y Natalia Fidel

48



8

1.

Sección América Latina

1.1 Las mujeres líderes no tienen dinero¹

Flavia Freidenberg² y Betilde Muñoz-Pogossian³

Uno de los obstáculos principales que enfrentan las mujeres latinoamericanas cuando quieren hacer campañas electorales es que no cuentan con dinero suficiente para enfrentar sus gastos. En una encuesta a candidatas que realizamos vía digital para el #LaboratorioMujeresPolíticas, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, el 49,1% de las encuestadas manifestaron que existen brechas de género en la asignación de fondos dentro de su partido y casi el 30% manifestó que la mayor parte del dinero que usaron para su campaña provenía de recursos propios, aún cuando los partidos recibían recursos vía financiamiento público para impulsar las candidaturas. En esa encuesta realizada entre el 5 y el 31 de agosto de 2018, donde participaron unas 225 candidatas de 19 países de la región, una vez más queda claro que los “techos de billetes”⁴ son una de las tantas barreras que dificultan la competencia electoral de las mujeres en igualdad de condiciones que los hombres⁵.

Los sistemas de financiamiento ayudan poco a las mujeres en su tarea de contar con recursos económicos para sus campañas en los diversos países de América Latina⁶. Las mujeres latinoamericanas parten de condiciones de cancha inclinada cuando participan en política y enfrentan al menos cuatro tipos de desigualdades al momento de acceder al financiamiento para sus campañas:

a) la desigualdad de ingresos, ya que de entrada cuentan con mayores dificultades para disponer de un monto inicial de fondos para financiar sus candidaturas (según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo las mujeres ganan en promedio un 71% del ingreso masculino);⁷

¹ Este estudio forma parte del Observatorio de Reformas Políticas de América Latina (#ObservatorioREFPOL), que se desarrolla en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). La investigación ha sido realizada gracias al Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM. Clave del proyecto: IN103020.

² Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México y Red de Politólogas. flavia@unam.mx

³ Directora de Inclusión Social, OEA y Red de Politólogas. *Las opiniones son personales. No representan los de la Organización de los Estados Americanos (OEA)*. BMunoz@oas.org

⁴ Esta categoría fue definida por Julia Pomares en un artículo publicado en La Nación en 2015.

⁵ Para mayor análisis de dicha encuesta ver Flavia Freidenberg y Betilde Muñoz-Pogossian. 2018. “El financiamiento de las campañas, percepciones políticas y sus implicaciones para la representación de las mujeres: una agenda de reformas para la igualdad en América Latina”. Trabajo presentado en el Seminario Internacional “Reformas políticas a la representación en América Latina”, organizado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en Ciudad de México, 27 y 28 de septiembre.

⁶ Un análisis en profundidad de los sistemas de financiamiento con perspectiva de género de los diferentes países puede encontrarse en Betilde Muñoz Pogossian y Flavia Freidenberg. 2020. *¿Las mujeres líderes no tienen dinero? Estrategias de recaudación y financiamiento de las campañas electorales en América Latina*. Documento de Trabajo. Observatorio de Reformas Políticas de América Latina. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

⁷ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2015. *Pobreza, Oportunidades Económicas Desiguales y Género. Hipótesis para la discusión*. Washington, D.C.: PNUD.

b) la desigualdad en la distribución del tiempo dedicado al cuidado de lo privado, y en particular, al de menores, adultos mayores y personas con discapacidad (las mujeres dedican en promedio entre 15% y 30% más horas al trabajo doméstico y al cuidado);⁸

c) la desigualdad en las condiciones para decidir entrar a lo público, es decir, las tensiones existentes entre decidir enfrentar el costo del mantenimiento del hogar versus enfrentar los costos de las campañas, dado que cada vez más hay mujeres que son cabeza de familia y, finalmente;

d) el desigual acceso a las redes de financiamiento de campañas, dado que las mujeres tienen más dificultades que los hombres a las fuentes de recaudación.

Ante este escenario donde los techos de billetes se convierten en un fuerte obstáculo para la participación de las mujeres, resulta clave impulsar estrategias institucionales con sistemas de financiamiento que mejoren las condiciones de equidad en la participación y favorezcan las probabilidades de éxito de las candidaturas femeninas⁹. Como sostiene Ferreira Rubio (2013), las medidas que resultan urgentes deben reforzar el financiamiento público; establecer topes de gastos claros (dado que esto favorece a las candidaturas con menos fondos como suelen ser las de las mujeres); simplificar y transparentar la manera en que se entrega el dinero para asegurar que llegue de manera directa a las candidatas mujeres; también entregar dinero del financiamiento público en dos etapas (la de nominación y la de campaña) para que puedan ser distribuidos en esas fases; contar con criterios y mecanismos de distribución de los ingresos y de rendición de cuentas claros y transparentes y desarrollar sistemas de aval para que las candidatas mujeres puedan pedir créditos en los bancos con condiciones favorables para su reembolso¹⁰.



⁸ Ver el estudio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2015). *Pobreza, Oportunidades Económicas Desiguales y Género. Hipótesis para la discusión*. Washington, DC: PNUD.

⁹ Esas condiciones son: (a) normas que promueven el uso de recursos que nivelan la cancha; (b) normas que restringen los recursos financieros que generan efectos adversos; (c) normas que establecen topes de gasto de campañas y, finalmente, las normas que exigen la transparencia de los sistemas de financiamiento político. Ver Betilde Muñoz Pogossian y Flavia Freidenberg. 2020. *¿Las mujeres líderes no tienen dinero? Estrategias de recaudación y financiamiento de las campañas electorales en América Latina*. Documento de Trabajo. Observatorio de Reformas Políticas de América Latina. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

¹⁰ Ver el trabajo de Delia Ferreira Rubio. 2013. "Financiamiento político, género y equidad en la competencia electoral". *Revista Andamios*. 7 y 8 (octubre-abril): 78-86.

Ante la opacidad del liderazgo de los partidos al distribuir fondos para las campañas, resulta vital contar con reglas de juego claras y transparentes que democratizan el funcionamiento interno en los partidos. **Si bien en la actualidad en algunos lugares se exigen regulaciones específicas que incluyen financiamiento etiquetado para actividades relacionadas con las mujeres¹¹, sólo siete países de América Latina han incorporado algún tipo de medida de acción afirmativa con enfoque de género.** Estas medidas pueden ser agrupados en cuatro clases: **a)** aquellos países que exigen que se destine parte del financiamiento público para la capacitación y fortalecimiento del liderazgo de las mujeres (Brasil, Colombia, Costa Rica, México, Honduras, Panamá); **b)** los que exigen a los partidos destinar parte del tiempo en medios de comunicación de masas a la promoción de candidaturas de mujeres (Brasil); **c)** aquellos que premian con recursos “plus” a los partidos por cada candidata que resulta electoralmente exitosa (Chile, Colombia) y por último, **d)** aquellos que destinan parte de los fondos públicos para los partidos para actividades de formación en valores democráticos y por la igualdad al igual que el diseño de planes de igualdad dentro de los partidos, con perspectiva de género (Costa Rica, Honduras).

Las evaluaciones realizadas dan cuenta de que los sistemas de financiamiento público continúan siendo limitados y no aseguran un eficiente financiamiento público para las mujeres en campaña. Las razones son diversas. Primero, porque las reglas de financiamiento de la política son poco claras respecto a la cantidad de dinero que hay que otorgarle a cada candidato/a, lo que sigue evidenciando que los partidos funcionan como “cajas negras” y que las élites partidistas no hacen mucho por cambiar eso. Segundo, porque cuando se opera en un sistema de financiamiento público, los fondos estatales no suelen ser destinados a las mujeres y existen pocas reglas y procedimientos en los Estatutos partidistas que obliguen a las élites a que den recursos para hacer campañas. Tercero, porque en los casos en que hay reglas de financiamiento con perspectiva de género estas se encuentran destinadas de manera específica al fortalecimiento del liderazgo y la capacitación de las mujeres (México, Colombia, Chile, Costa Rica, Brasil, Honduras, Panamá) y no a las campañas electorales. Y, cuarto, porque los sistemas de fiscalización de las reglas siguen siendo poco eficaces para identificar las simulaciones y malas prácticas que impulsan los partidos para no darle dinero a las mujeres¹².

Aún cuando un país impulse reformas en sus sistemas de financiamiento público, es muy probable que las mujeres continúen enfrentando obstáculos cuando quieran hacer campañas. **Cualquier medida que se promueva desde el Estado debe ir acompañada por iniciativas que provengan de la sociedad civil y que contribuyan a fortalecer la participación política de las mujeres en igualdad de condiciones que los hombres.** En la actualidad, existe en diversas democracias algunas buenas prácticas de estrategias no institucionales como la del establecimiento de redes independientes de financiamiento, en alianza con organizaciones de la sociedad civil; la promoción de iniciativas de *crowdfunding político*, es decir, la recaudación de fondos online para candidaturas de mujeres o para generar

¹¹ Ver Magnus Ohman. 2018. Gender-Targeted public Funding for Political Parties. A Comparative Analysis. Stockholm: International IDEA.

¹² Por ejemplo, en diversas entrevistas realizadas a nivel subnacional, las candidatas señalaban que aún cuando los partidos recibían el dinero, a ellas no les daban el efectivo sino recursos en especie (despensas, funditas, gorras, camisetas, chips para celulares, entre otros) pero que a cambio les exigían que presentaran comprobantes por montos determinados, que eran los que aparecían declarados en los registros de fiscalización como si ellas los hubieran gastado durante la campaña. Ver Flavia Freidenberg y Betilde Muñoz-Pogossian. 2018. “El financiamiento de las campañas, percepciones políticas y sus implicaciones para la representación de las mujeres: una agenda de reformas para la igualdad en América Latina”. Trabajo presentado en el Seminario Internacional “Reformas políticas a la representación en América Latina”, organizado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en Ciudad de México, 27 y 28 de septiembre.

¹³ Como por ejemplo *Emily's List* o el *Victory Fund* para mujeres de la comunidad LGBTI en Estados Unidos o *Equal Voices* en Canadá.

apoyo en caso de violencia política en razón de género¹⁴ y la distribución paritaria del uso del tiempo-aire en los medios de comunicación¹⁵.

El compromiso de construcción de las democracias paritarias que han asumido los países latinoamericanos en las últimas décadas exige que se impulsen reformas más progresistas para atender los factores estructurales (la desigual distribución del tiempo y la corresponsabilidad en las tareas de cuidado) que condicionan las posibilidades de las mujeres de acceder a cargos de representación política. Emulando legislaciones similares a países como Canadá, se podrían considerar medidas para otorgar financiamiento directo a las mujeres para el cuidado de los asuntos del hogar (pagar *babysitters*, cuidado de mayores, abono de cuotas para guarderías, entre otros) e incluso pensar en otorgarles financiamiento estatal adicional compensatorio para mujeres que deben dejar de dedicar tiempo a un trabajo formal para hacer política¹⁶.

La experiencia latinoamericana da cuenta de que persiste una fuerte brecha de género en la asignación de fondos para las campañas de los hombres vs. las campañas de las mujeres. Los partidos continúan siendo los principales “gatekeepers” (porteros) de la participación política de las mujeres y, además, en su interior, el poder se encuentra distribuido de manera diferenciada entre hombres y mujeres¹⁷. Esta dinámica da cuenta de que las mujeres tienen poco acceso a los recursos públicos y tampoco a formas de apoyo institucionalizadas alternativas que les ayude a costear una campaña al mismo tiempo que se hacen cargo de sus responsabilidades económicas respecto al ámbito doméstico y de cuidado.

Los partidos siguen adoptando decisiones estratégicas en espacios informales a los que no acceden las mujeres y continúan tomando decisiones entre las cúpulas que están dominadas por grupos de poder de hombres o caciques que controlan la distribución del financiamiento público y también las redes de recaudación paralelas al financiamiento público. Estos monopolios de poder son estructuras informales que cuentan con dinámicas de poder centralizadas, donde existe una figura dominante o un grupo pequeño de líderes partidistas que controlan el proceso de toma de decisiones partidistas, seleccionan candidaturas y distribuyen tiempo, recursos e incentivos¹⁸.

¹⁴ Esta estrategia tiene la ventaja que se hace mayormente online, usando redes sociales y medios electrónicos, reduciendo así la cantidad de tiempo que el o la candidata tiene que invertir para recaudar financiamiento para su campaña. Un ejemplo de este tipo de estrategia se dio en México, para las elecciones de 2018 se creó el “Fondo Paridad”, a través de una plataforma on line Donadoras, como parte de una iniciativa de académicas, políticas y miembros de la sociedad civil para generar un fondo de apoyo a las mujeres candidatas que necesitaban asistencia legal por casos de violencia política en razón de género. Ver más sobre la campaña aquí: <https://donadora.mx/projects/fondo-paridad>

¹⁵ Esta estrategia supone garantizar el acceso al tiempo aire de manera proporcional a la representación de las mujeres en las candidaturas. Es decir, en un escenario que busca la equidad, el número de minutos que se otorga a un partido en un contexto de democracia paritaria debería ser dividido paritariamente entre hombres y mujeres en campaña.

¹⁶ En Canadá, los gastos personales de cualquier candidato/a incluirán todos aquellos que razonablemente tengan que incurrir para poder implementar sus campañas. En esta clasificación se incluye (a) gastos de viaje y de manutención, (b) gastos del cuidado de niños y niñas, (c) gastos vinculados al cuidado de personas con discapacidad en el hogar, que el o la candidata tiene la responsabilidad de proveer y, finalmente, (d) cualquier otro gasto que el candidato/a con alguna discapacidad requiera para poder hacer su campaña. Ver *Canada Elections Act* (S.C. 2000, c. 9), disponible en: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/E-2.01/>

¹⁷ La idea de los partidos como “porteros” (gatekeepers) de la participación política de las mujeres se encuentra en Joni Lovenduski. 2005. *Feminizing Politics*. Cambridge: Polity Press. Si bien la idea fue pensada para los partidos británicos, diversas investigaciones realizadas en América Latina documentan el modo en que los partidos están generizados y masculinizados. Ver el estudio de Beatriz Llanos y Vivian Roza. 2018. “Más poder, menos mujeres en los partidos políticos latinoamericanos”. En Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti, Betilde Muñoz-Pogossian y Tomáš Došek, Eds. *Mujeres en la política: experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM e Instituto Electoral de la Ciudad de México, 69-97.

¹⁸ Un trabajo que evidencia esta manifestación androcéntrica de control interno de los partidos se encuentra en Magda Hinojosa, 2012. *Selecting women, electing women. Political representation and candidate selection in Latin America*. Philadelphia: Temple University Press.

La mayoría de los partidos, organizados de manera informal, emplean de manera extendida recursos estatales de manera ilícita para cumplir sus funciones¹⁹. Y en estos sistemas suele ser bastante complicada la tarea de fiscalización de los recursos. Los criterios de distribución de esos dineros a las candidaturas suelen ser discrecionales, descentralizados y no suele haber registro ni castigo efectivo por no llevar un control formal de la organización y sus dineros de operación. En muchos de esos partidos, el control de las finanzas muy pocas veces pasa por la burocracia central y, por el contrario, la mayoría de las decisiones están en los órganos centralizados de la organización, controlada por un núcleo pequeño de hombres que controlan el partido²⁰. En este escenario de política informal son las mujeres, poco representadas en las jefaturas de los partidos, y sin posibilidad de conocer esas decisiones discrecionales, las que terminan en desventaja en el acceso a fondos para sus campañas.

Los retos que enfrentan las mujeres para acceder al financiamiento están alineados con las cuatro dimensiones de desigualdad descritas previamente. Hay problemas en la distribución de los fondos en los partidos; en la formalización de los procesos de recaudación, en la generación de redes de apoyos y en la ausencia de recursos complementarios para las responsabilidades económicas del hogar y familiares. La agenda progresista de reformas tiene que ir orientada necesariamente a garantizar mayor equidad en el acceso a fondos directos para que las mujeres puedan participar de manera igualitaria en las contiendas electorales y también deben ir encaminadas a fortalecer los mecanismos de auditoría y rendición de cuentas de los partidos. **Los desafíos que enfrentan las mujeres para acceder al financiamiento de las campañas obliga a innovar y repensar el modo en que los partidos distribuyen al dinero que les otorga el Estado y también a transparentar su empleo de manera igualitaria entre sus miembros. Los desafíos no sólo suponen romper techos sino construir democracias paritarias.**

¹⁹ Una investigación que ha documentado el modo informal en el que funcionan los partidos latinoamericanos es la de Flavia Freidenberg y Steven Levitsky. 2006. "Organización informal de los partidos en América Latina". *Desarrollo Económico*, vol. 46, N° 184 (enero-marzo): 539-568.

²⁰ El estudio de Llanos y Rozas (2018) evidencian que las estructuras internas de los partidos latinoamericanos siguen siendo poco permeables a la participación de las mujeres y que, además, existen sesgos sexistas en la clase de cargos desempeñados por mujeres y hombres; por ejemplo, son muy pocas las mujeres que acceden a la dirección, la administración o el monitoreo de las finanzas partidarias. La mayoría de los partidos latinoamericanos exhibe un bajo compromiso con la igualdad de género en sus Estatutos y donde existen las Unidades de Género tienen poca injerencia sobre la definición de las políticas y estrategias de la organización partidista. Ver Beatriz Llanos y Vivian Roza. 2018. "Más poder, menos mujeres en los partidos políticos latinoamericanos". En Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti, Betilde Muñoz-Pogossian y Tomáš Došek, Eds. *Mujeres en la política: experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM e Instituto Electoral de la Ciudad de México, 69-97.

1.2 La hora de erradicar la violencia política de género digital

Victoria Eizaguirre²¹

El tiempo de pandemia nos presenta una oportunidad para repensar las campañas electorales. Ya sea por falta de condiciones óptimas para la celebración de elecciones o incertidumbre acerca de la prolongación de las medidas sanitarias de aislamiento preventivo, la gran mayoría de elecciones que debían realizarse en la región este año se fueron posponiendo para los últimos meses. Con algunos procesos en marcha, vemos que buena parte de las campañas electorales han tenido que adaptarse a las limitaciones de circulación en el espacio público y la concentración de circulación en otro: el espacio virtual. La violencia política por razones de género es un fenómeno que encuentra su asidero en este espacio y, por ende, la celebración de elecciones en pandemia y post-pandemia se vuelve un momento clave para discutir sobre este tema y generar herramientas para erradicarla.

Campañas electorales y COVID-19: el rol de las redes sociales

La crisis sanitaria que enfrenta el mundo hoy presenta la gran dicotomía de la celebración o no de elecciones. Por un lado, la suspensión de elecciones o su postergación sin una fecha determinada implican un daño a los derechos políticos y electorales de la ciudadanía. Quienes se encuentran actualmente en funciones dentro de los poderes del Estado, han asumido sus mandatos con la condición de que los mismos tendrían un fin (cuando se convoque a las siguientes elecciones). La extensión de estos mandatos más allá de lo previsto en las Constituciones y reglamentos va en detrimento de los derechos de la ciudadanía. Sin embargo, la celebración de elecciones en un contexto como el actual en el que no puede garantizarse la integridad física y salud tanto de organizadores/as de elecciones como de quienes concurren a sufragar, tampoco sería el mejor escenario para la protección de los derechos de la ciudadanía.

Este año debían realizarse más de 100 elecciones alrededor del mundo. Por el momento, según el análisis de IDEA Internacional sobre el Panorama Global del Impacto del COVID-19 en las Elecciones, encontramos que hasta el momento 70 países y distritos han decidido posponer las elecciones (nacionales y subnacionales). De estas, 28 son elecciones nacionales y referéndums (caso chileno). Por otro lado, 55 países han mantenido sus elecciones en las fechas previstas, siendo 38 de ellas elecciones nacionales y referéndums (como el caso de Rusia). Tanto en las elecciones que se desarrollaron en las fechas previstas como aquellas elecciones que se pospusieron para esta segunda mitad del año, **las campañas electorales se han desarrollado o están desarrollándose bajo condiciones muy distintas a las habitadas.**

El espacio virtual que ya había empezado a ser el escenario predilecto para promocionar las candidaturas en tiempos de elecciones o promocionar actos de gobierno en el resto del año, cobrará mayor protagonismo en este y los próximos años, en donde los actos masivos en espacios públicos o sedes partidarias seguramente se encuentren limitados. Es decir que es muy probable que las “campañas territoriales” (D’Adamo, Beaudoux y Kievsky, 2015) se vean reducidas en relación a las **campañas digitales** que ampliarán su espectro de acción y difusión.

En este sentido, **las redes sociales son una de las principales arenas donde se desenvuelve la actividad política de las campañas digitales.** A través de ellas, se dan a conocer los y las candidatos/as, se comparten plataformas electorales y se generan lazos, intercambios y debates. D’Adamo et al. (2015) reconocen que es a partir de la campaña presidencial de Obama en el año 2008, que las

²¹ Lic. en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente en UBA y UTDT (Universidad Torcuato Di Tella).

redes sociales pasan a tener este rol. Previo a ese momento, las redes sociales eran principalmente herramientas de convocatoria y recolección de financiamiento para las campañas.

La relevancia que tienen las redes sociales en las campañas electorales se puede evidenciar con los gastos en los que incurren los partidos políticos y alianzas en el período de elecciones. En América Latina, el gasto en publicidades en medios de comunicación ronda entre el 60 y 80% de los presupuestos de campaña (Grinner y Arias, 2007). En el caso de Argentina, según los últimos informes de rendición de cuentas entregados por los partidos y alianzas luego de las elecciones presidenciales, los **gastos en publicidad** son el principal rubro de egresos (sobre todo en las principales fuerzas políticas). Lo mismo se puede apreciar para la campaña presidencial de 2015. En el caso de las últimas elecciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los gastos en “medios de comunicación social”, que son aquellos involucran gastos de Internet, medios gráficos y otros, comprendieron el 40% de las erogaciones de los partidos y alianzas. De esta manera se constituye también como el principal gasto de la campaña.

En síntesis, las redes sociales se han convertido en “la principal vía de acceso a noticias y la forma más habitual de consumir información política de manera incidental” (Calvo y Aruguete, 2020: 4) y esto se puede evidenciar en las campañas electorales.

El fenómeno de la violencia política de género digital

Lamentablemente, las redes sociales son también el espacio donde se manifiesta en gran medida la **violencia política por razones de género** contra aquellas mujeres e identidades disidentes que optan por participar en política y lanzar sus candidaturas para algún cargo electivo.

La **violencia política de género** es definida por la Ley Modelo Interamericana Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política como “cualquier acción, conducta u omisión, realizada de forma directa o a través de terceros que, basada en su género, cause daño o sufrimiento a una o a varias mujeres, y que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos políticos” (CIM OEA, 2017). Este tipo de violencia que puede manifestarse en lo físico, psicológico, moral, económico o simbólico, tiende a concentrarse en períodos de contiendas electorales. Como señala Albaine (2018), las principales prácticas de violencia política que pueden identificarse en estos períodos son tres y se dan en: “**1)** el diseño estratégico de las listas electorales en términos de género; **2)** en el proceso de inscripción y registro de candidaturas y **3)** durante el desarrollo de la campaña electoral” (p. 276).



Imagen: CIM y ONU Mujeres.

A nivel regional, sin embargo, son escasos los casos de estados que cuentan con legislaciones para prevenir, erradicar y sancionar este tipo de violencia, y menos aún, en períodos electorales. Uno de los estados que sancionó su propia normativa fue **México**, que en abril de este año a través de un decreto introdujo modificaciones a cinco leyes generales y tres orgánicas²², reconociendo a la violencia política contra las mujeres como un delito electoral a nivel federal. La regulación de la violencia política era inminente. En las últimas elecciones federales, según la consultora Etellekt, 106 candidatas y precandidatas fueron agredidas en la campaña electoral y alrededor de un centenar de candidatos y candidatas fueron asesinados/as en plena campaña (sobre todo en los cargos locales).

Otro de los países que cuenta con normativa vinculada a erradicar la violencia política de género es **Bolivia**. La sanción de la Ley N°243 contra el acoso y la violencia política hacia las mujeres en el 2012, se dio en un contexto de más de 572 denuncias de acoso y violencia política contra mujeres en los tres años anteriores y el asesinato de Juana Quispe, una de las concejalas gestoras de la ley (Vásquez Sotelo, 2013).

En el caso de **Argentina** no se sancionó una norma específica, sino que se incorporó este tipo de violencia en la Ley nacional N° 26.485 de Protección Integral de las Mujeres en diciembre de 2019²³. Partiendo de la definición propuesta por la OEA, se detalla que la violencia política por razones de género puede ocurrir en el espacio de la vida política pública, entendido como las instituciones estatales, recintos, partidos políticos, organizaciones sociales, sindicatos y medios de comunicación, entre otros.

En ese “entre otros” podemos encontrar el espacio público-político de las redes sociales. Aquí se cruzan dos fenómenos: el de la **violencia de género digital** y la **violencia política por razones de género**. La violencia de género digital tiene la particularidad de que su multiplicación “está promovida por la protección que le ofrece el anonimato al agresor, y la facilidad de viralización y el poder de daño consecuente” (Defensoría del Pueblo, 2019: 4). El grooming, ciberacoso, sextorsión y hostigamiento digital son algunas de las modalidades que puede adoptar este tipo de violencia. En todos los casos se corresponden con delitos y contravenciones contemplados en el Código Penal argentino²⁴. Sin embargo, la violencia de género digital aún no fue incorporada a la Ley de Protección Integral de las Mujeres²⁵.

En las últimas elecciones nacionales y provinciales, las redes sociales fueron el espacio donde más se concentraron las agresiones a candidatas de todo el arco partidario. Así lo demuestra el último estudio realizado por ELA, el Observatorio Electoral de COPPPAL y el Observatorio Julieta Lanteri de FUNDECO sobre las elecciones nacionales y provinciales del año pasado que revela las distintas formas en las que las mujeres y disidencias vieron menoscabados sus derechos políticos en redes sociales (Twitter, Facebook e Instagram).

Los principales hallazgos indican que la mayoría de las agresiones que recibieron las mujeres y disidencias que presentaron sus candidaturas en esas elecciones fueron: **expresiones discriminatorias (54%)** vinculadas a la violencia simbólica ejercida contra mujeres y disidencias que va desde el menosprecio de sus capacidades hasta alusiones a sus cuerpos y sexualidad, en segundo lugar **acosos (25%)**, en tercer lugar **amenazas (16%)** y en cuarto lugar, **campañas de desprestigio (5%)** que buscaron dañar la credibilidad y la trayectoria de las candidatas.

El patrón que se puede ver en las agresiones es que son claramente manifestaciones de violencia machista que tienen por objeto desalentar la participación política de mujeres y disidencias, y que además de afectar a mujeres de todo el arco partidario, se concentran en mujeres o identidades disidentes que son “**jóvenes, de izquierda, feministas**” (ELA, 2020: 43). En estos casos las agresiones son más intensas y brutales.

²² Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

²³ Países como El Salvador (2010) y Paraguay (2016) también incluyeron a la violencia política como un tipo de violencia dentro de sus normas de protección integral a las mujeres.

²⁴ La Ley 26.388 introdujo los Delitos informáticos en el Código Penal.

²⁵ Actualmente hay dos proyectos de ley con estado parlamentario que buscan hacer esa incorporación (Expedientes 0278-S-2020 y 5968-D-2018).

Lamentablemente, la violencia por razones de género hacia candidatas en el ámbito político y virtual no es una novedad en nuestro país. En el año 2018 el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA) recopiló a través de entrevistas en profundidad y encuestas cerradas, las experiencias de legisladoras nacionales, y provinciales de CABA, Buenos Aires, Chaco, Chubut, Córdoba, Formosa, Jujuy, Mendoza, Misiones, Santa Fe y San Juan. La información recopilada reveló que para el 98% de las encuestadas la política es un espacio donde persisten las discriminaciones por razones de género y en el cual las mujeres tienen obstáculos culturales que les impiden acceder fácilmente a los espacios de poder.

Por un lado, muchas limitan su participación en política por sus responsabilidades familiares (91% de los casos), por falta de apoyo de los varones (76%), por la cultura dominante y el rol que impone a las mujeres en la sociedad (86%), por falta de recursos (64%) y por miedo sobre su integridad física (18%). Por otro lado, las mujeres que participan en política sufren de agresiones perpetradas en un 63% de los casos por varones y en la gran mayoría de los casos a través de redes sociales. **Internet es el espacio que lidera las agresiones, seguido de las sedes partidarias y el propio recinto** (Martelotte, 2018: 24).

La necesidad de regular el espacio virtual con perspectiva de géneros

Definitivamente es necesario regular los espacios en los que se desenvuelve la campaña electoral para evitar que candidatos y candidatas vean afectados negativamente sus derechos a participar en política. En este sentido, el espacio virtual que involucra a Internet y las redes sociales debe ser incluido en dichas normativas.

El debate sobre la regulación de las campañas en la virtualidad empezó a cobrar mayor relevancia en las últimas campañas electorales con las elecciones presidenciales estadounidenses y el escándalo de Cambridge Analytica, el caso del Brexit en Gran Bretaña, entre otros. **La saturación del espacio virtual con trolls, bots y fake news presentó nuevos desafíos para los estados democráticos, que debieron comenzar a implementar límites y sanciones a este tipo de acciones.**

En el 2017, entró en vigencia en **Alemania** la “Ley para Mejorar la Aplicación de la Legislación en las Redes Sociales” (conocida como Ley NetzDG). A través de la norma se instruyó a las principales redes sociales a generar dispositivos accesibles de denuncia para mensajes y posteos que contengan injurias, difamación, la incitación a cometer un crimen, un discurso del odio contra grupos determinados o amenazas, así como su posterior eliminación. **Francia**, por ejemplo, sancionó una ley²⁶ contra la desinformación en redes a través de las conocidas *fake news* en el 2018. A partir de la modificación del Código Electoral y de la Ley de Libertad de Comunicación, se habilita al Poder Judicial a ordenar la remoción de noticias de redes sociales que sean consideradas falsas e incita a la cooperación de las plataformas que ofrecen servicios de redes sociales para luchar contra las *fake news*.

Ese mismo año, la **Cámara Nacional Electoral argentina** publicó la Acordada Extraordinaria N°66 previo al proceso eleccionario presidencial y legislativo del 2019. El objetivo de la acordada es el de proteger el **voto informado** de los/as electores/as a través de diversas medidas que incluyen: la creación de un registro de cuentas de redes sociales y páginas web oficiales, rendición de cuentas por parte de los partidos sobre los gastos de campañas en redes sociales e Internet, campañas de difusión y concientización cívica sobre estos temas, entre otras. La modificación posterior de la Ley nacional N° 26.215 (de financiamiento de los partidos políticos) que incorporó el capítulo III ter “De la publicidad electoral en redes sociales y plataformas digitales” tuvo por objeto incorporar estas medidas a la rendición de cuentas de partidos y alianzas.

Sin embargo, **la regulación del espacio virtual en pos de proteger los derechos políticos de mujeres y disidencias no aparece en el abordaje planteado por estas medidas.** Dado que la violencia política cobra una intensidad y una modalidad distinta cuando las que se candidatean son mujeres o disidencias, es necesario que las regulaciones de Internet y las redes sociales sean atravesadas por una perspectiva de géneros.

²⁶ Loi contre la manipulation de l'information.

Las leyes y disposiciones sancionadas hasta el momento tienen su foco en la protección de los derechos del electorado, específicamente, de su voto informado. En este sentido, se vuelve necesaria la introducción de resoluciones que busquen erradicar la violencia política en pos de proteger los derechos políticos y electorales de quienes deciden postularse para representar a la ciudadanía.

En línea con lo aquí expuesto, las regulaciones deberían hacer especial hincapié en las mujeres y disidencias dado que es un fenómeno que como se ha demostrado tiene por objeto desalentar su participación política, menoscabar sus derechos y que se haya directamente vinculado con patrones de violencia machista. A su vez, se debería apuntar hacia un trabajo conjunto con las principales plataformas que ofrecen servicios de redes sociales (Facebook, Instagram, Twitter) ya que son un actor regulatorio más en este proceso. **La participación política libre de violencias por razones de género es un horizonte al que debemos apuntar.**

Violencia política de género en Facebook: el caso de Granadero Baigorria, Santa Fé

En el mes de julio, en la provincia de Santa Fé, la jueza Romina Scaglia del Juzgado Comunitario de Pequeñas Causas de Granadero Baigorria ordenó a Facebook el cierre de la cuenta de un usuario identificado como *troll* por los delitos de discriminación, acoso y violencia de género contra una mujer con actividad política en esa ciudad que había sido candidata a concejala en las elecciones del 2019. La llegada de este caso a instancia judicial y su posterior resolución en favor de los derechos políticos de las mujeres es un ejemplo de regulación y sanción con perspectiva de géneros.

Bibliografía

Albaine, L. (2018). Estrategias legales contra la violencia política de género. Las oportunidades de acción. *La ventana. Revista de estudios de género*, 6(48), 264-293.

Calvo, E., y Aruguete, N. (2020). *Fake news, trolls y otros encantos: Cómo funcionan (para bien y para mal) las redes sociales*. Siglo XXI Editores.

Comisión Interamericana de Mujeres (OEA) (2017). Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política. Recuperado el 27 de agosto de <https://www.oas.org/en/cim/docs/ViolenciaPolitica-LeyModelo-ES.pdf>

D'Adamo, O., García Beaudoux, V., y Kievsky, T. (2015). Comunicación política y redes sociales: análisis de las campañas para las elecciones legislativas de 2013 en la ciudad de Buenos Aires. *Revista mexicana de opinión pública*, (19), 107-125. Recuperado el 24 de agosto de 2020, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-49112015000200004&lng=es&tlng=es

Defensoría del Pueblo y Centro de Ciberseguridad del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2019). Violencia contra la mujer en el entorno digital. Conceptos, derechos y recomendaciones. Recuperado el 27 de agosto de: <http://cpdp.defensoria.org.ar/wp-content/uploads/sites/5/2019/03/Violencia-contra-la-mujer-Cuadernillo.pdf>

Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (2020). *Violencia contra las mujeres y disidencias en política a través de redes sociales. Una aproximación a partir del análisis de la campaña electoral en Twitter, Facebook e Instagram durante 2019*. Buenos Aires. Recuperado el 25 de agosto de <http://www.ela.org.ar/a2/index.cfm?muestra&aplicacion=APP187&cnl=87&opc=53&codcontenido=4234&plcontampl=43>

Grinner, S. y Arias, C. (2007). *Medios de comunicación y partidos políticos en América Latina: una aproximación más allá de la obsesión por controlar el gasto electoral*. México D.F.: Fundación Friedrich Ebert.

Martelotte, L. (2018). *Violencia política contra las mujeres en Argentina: experiencias en primera persona*. Buenos Aires: ELA - Equipo Latinoamericano de Justicia y Género.

Vásquez Sotelo, Roxana. (2013). *El acoso y la violencia política hacia las mujeres en Bolivia. Avances formales y desafíos reales para la igualdad*. Bolivia: ACOBOL y ComVoMujer/GIZ.

1.3 Financiamiento político y campañas electorales: componentes de la democracia en México

Leonardo Valdés Zurita²⁷

Durante el largo proceso de cambio político que vivió México²⁸ en las últimas décadas del siglo XX y la primera del XXI, ganó centralidad el tema de la equidad en la competencia. Luego de la fallida elección (con un solo candidato presidencial) de 1976 y de las crisis provocadas por las de 1988 y 2006, quedó claro que México requería modificar a fondo sus instituciones, procedimientos y prácticas electorales. Por ese motivo, **se realizaron tres reformas constitucionales y, consecuentemente, se promulgaron nuevas leyes electorales encaminadas hacia la conformación de un régimen político democrático.**

Es pertinente recordar que la transición democrática de México se produjo desde un sistema de partido hegemónico²⁹. Ese partido, surgido como saldo político de una revolución que costó más de un millón de vidas a principios del siglo XX³⁰; estuvo en el poder ininterrumpidamente por más de setenta años, tuvo mayoría en las dos cámaras del Congreso federal, en los congresos de los estados y ocupó la casi totalidad de los poderes ejecutivos locales. Era, para decirlo rápido, una maquinaria invencible orientada a ganar todas, de todas, las elecciones.

Tres elementos fueron centrales en la conformación de ese tipo de sistema político. Por un lado, la legitimidad producto de haber ganado una revolución social y de encabezar un proyecto de modernización económica; reforzada por una estructura corporativa que hacía a la gran mayoría de los obreros, campesinos y asociados de organizaciones populares, miembros de ese partido: el famoso Partido Revolucionarios Institucional (PRI). Por otro, se encontraba un sistema electoral muy favorable para el partido en poder. Las elecciones las organizaba una oficina gubernamental (la Secretaría de Gobernación, equivalente al Ministerio del Interior) que no ocultaba su parcialidad; los resultados eran calificados por los presuntos senadores y diputados (se conocía como auto-calificación), que sistemáticamente rechazaban los alegatos opositores sobre fraudes electorales, ausencia de reglamentación respecto del financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales. Esa falencia regulatoria permitía que los funcionarios públicos desviarán recursos económicos, materiales y personales hacia las campañas electorales del PRI; sin que eso estuviera prohibido por la legislación entonces vigente. Finalmente, ese partido se encontraba rodeado de partidos muy débiles, que participaban en los procesos electorales sin posibilidades de éxito. Además, la legislación imponía requisitos muy difíciles de alcanzar para registrar legalmente nuevos partidos políticos y estaban prohibidas las candidaturas independientes.

²⁷ Profesor Titular en el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico Benemérita Universidad Autónoma de Puebla México. Ex presidente del Instituto Federal Electoral (IFE) de México.

²⁸ Sobre ese proceso mucho se ha escrito; aquí un par de trabajos generales, véase: Merino, M. (2003) y Woldenberg, J. (2012).

²⁹ La propuesta analítica de este tipo de sistema se encuentra en: Sartori, G. (1980).

³⁰ Sobre la revolución, un texto que ofrece una perspectiva analítica: Marván Laborde, I. (2010).

Las tres reformas electorales, antes referidas, se llevaron a cabo en situaciones muy distintas; se realizaron a partir de procesos políticos diferentes y, evidentemente, tuvieron consecuencias diversas. No obstante, tuvieron un elemento común: impulsaron cambios políticos en una clara dirección democrática. La reforma constitucional de 1977 se realizó como producto de un proceso de diálogo del gobierno con las diversas oposiciones (las reconocidas legalmente, fundamentalmente el Partido Acción Nacional (PAN)³¹ y las no reconocidas legalmente, quizá la más importante el Partido Comunista Mexicano (PCM)). Ese diálogo público sirvió para legitimar decisiones que el partido en el poder podía tomar sin la necesidad de la participación de los legisladores de las oposiciones. En la elección de 1976, el PRI había ganado el 80.1 por ciento de la votación y contaba con el 81.9 por ciento de los diputados federales y la totalidad de los senadores. Para modificar la Constitución era necesaria una mayoría de dos tercios en ambas cámaras y la aprobación de la mayoría simple de las 31 legislaturas locales. El PRI también era mayoría en la totalidad de los Congresos estatales .

La reforma implicó tres importantes novedades: **1.** Incluyó a los partidos políticos en el texto constitucional, definiéndolos como entidades de interés público y dotándolos de derechos y obligaciones. **2.** Cambió la integración de la Cámara de diputados (así como de Congresos locales y cabildos municipales), estableciendo un sistema mixto; con una mayoría electa en distritos uninominales, por mayoría simple (como había sido siempre), y una minoría electos en amplias circunscripciones por representación proporcional. Estas diputaciones, en ese primer momento, quedaron reservadas para los partidos de oposición. **3.** Se estableció un sistema de registro de nuevos partidos políticos, condicionado al resultado de las elecciones federales. Mecanismo que permitió la incorporación de una importante cantidad de nuevos actores en las contiendas electorales³².

Nuevos partidos, con nuevos derechos (fundamentalmente, un elemental financiamiento público) y la participación de opositores en los órganos legislativos, fueron las principales consecuencias de esa reforma. La competitividad electoral no se incrementó significativamente; pero los opositores empezaron a ser conocidos por sus labores legislativas y obtuvieron cierta experiencia en esa función, lo que impactó más adelante los niveles de competencia en las elecciones. Ese incremento llegó a un nivel superior en la elección presidencial de 1988, precedida por un rompimiento en el partido hegemónico. Luego de la designación del candidato presidencial del PRI, un importante grupo de dirigentes y militantes se separaron y buscaron ser candidatos de otros partidos. Su principal líder (ex gobernador del estado de Michoacán e hijo de un expresidente de los años treinta del siglo pasado), aceptó la candidatura presidencial de cuatro partidos políticos³³.

En esa elección se produjo una importante crisis política; ante la percepción de que el candidato del partido hegemónico podía perder, se suspendió súbitamente la transmisión de resultados preliminares a las computadoras de los representantes de los partidos la noche de la jornada electoral. Las oposiciones levantaron fuerte la voz y con diversos argumentos reclamaron fraude electoral. Luego de la calificación de la elección, con los mecanismos legales tradicionales, quedó claro que se requería una nueva reforma electoral. Ahora, para modificar la mecánica de operación del sistema.

³¹ Partido constituido en 1939, como oposición al partido de la revolución; que en 1976 no logró postular candidato presidencial, por una profunda crisis interna (Véase, Arriola C, 1977). En esa elección también participaron dos partidos más: el Popular Socialista (PPS) y el Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), que tenían reconocimiento legal. Como era su costumbre, apoyaron al candidato presidencial del PRI y por ese motivo, fue la primera (y hasta ahora, única) elección presidencial del México moderno en la que se presentó un solo candidato presidencial. Un análisis de ese proceso en: Pérez Fernández del Castillo, G. (2012).

³² El análisis del proceso, del resultado y de las consecuencias de esta reforma y de la de 1986, se puede consultar en Valdés Zurita (2017).

³³ Los antiguos PPS y PARM y dos de reciente registro: el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (que obtuvo su registro en 1979, como Partido Socialista de los Trabajadores) y el Partido Mexicano Socialista (que obtuvo su registro también en 1979, como Partido Comunista Mexicano). Sobre este proceso electoral, véase: Carreño Carlón, J. (1988) y Guerrero M., J. (1989).

Se promulgó un nuevo Código Electoral, con algunos avances en materia de regulación de las campañas y de financiamiento para los partidos, pero además se incluyó en la Constitución la creación de un organismo autónomo encargado de organizar y vigilar la realización de las elecciones. Esa reforma, realizada en 1989, de nuevo incluyó el diálogo y la negociación con las oposiciones, pero tuvo una variante muy importante respecto de la anterior. Ahora, el PRI ya no tenía mayoría calificada de 2/3 en la cámara de diputados y en consecuencia la negociación con la oposición fue mucho más intensa³⁴. El principal resultado de esa reforma fue la creación del Instituto Federal Electoral (IFE)³⁵.



Con una nueva autoridad electoral y mejores condiciones para la competencia se realizó la elección presidencial de 1994; menos conflictiva que la anterior, pero precedida por un levantamiento militar indígena y el asesinato del candidato presidencial del PRI, en plena campaña electoral. El candidato de remplazo de ese partido ganó la elección presidencial, pero se sumó al imaginario colectivo respecto de limitaciones en la equidad de la competencia. Como ya se mencionó, **los avances legales en materia de regulación y financiamiento de las campañas habían sido muy limitados. Por ese motivo, fue necesario volver a reformar la Constitución para incluir un generoso sistema de financiamiento público para los partidos políticos; limitar la participación de recursos privados; e incluir en el Código Penal la tipificación de los delitos electorales, entre ellos el desvío de recursos públicos a las campañas electorales.**

³⁴ Ese partido alcanzó el 52.2% de las diputaciones federal y su principal contraparte en la negociación de esta reforma electoral, el PAN, tenía el 20.2% del total de los diputados. Así que los grupos parlamentarios de estos dos partidos eran necesarios para que se lograra superar el 66% de los votos en la cámara baja, para poder realizar la reforma a la Constitución.

³⁵ Transformado, por otra reforma constitucional en 2014, en Instituto Nacional Electoral (INE); pues ahora tiene facultades para intervenir en la organización y vigilancia de las elecciones subnacionales.

De nueva cuenta la negociación se instaló en las capacidades legislativas del partido en el gobierno (que empezaba a dejar de ser hegemónico³⁶) y de sus principales opositores³⁷. El financiamiento público se estableció a partir del cálculo que anualmente tendría que hacer el IFE respecto del gasto de un día de campaña para la elección de un diputado federal. Ese cálculo se multiplicaba por el número de días de campaña, por el número total de diputados (500) y el número de partidos políticos legalmente reconocidos. La cantidad de dinero obtenida, por esas operaciones, sería incluida en el presupuesto anual del IFE y distribuida entre los partidos políticos a partir de una fórmula de equidad: el 30% de manera igualitaria a cada partido (lo que les garantizaría un piso financiero mínimo para operar) y el 70% restante, en función del resultado obtenido por cada partido en la elección anterior. Ese financiamiento, entregado cada año para el sostenimiento de las actividades ordinarias de los partidos, se duplicaba cada tres años, para el financiamiento de sus gastos de campaña³⁸. **Con ese nuevo formato se acudió a la elección presidencial de 2000³⁹, en la que se produjo la primera alternancia en la presidencia de la República. En cierto sentido, esa elección puede ser considerada la culminación del proceso de cambio político que dejó atrás al sistema hegemónico. No obstante, el arreglo electoral aún tenía algunas falencias. La equidad alcanzada en el financiamiento político estaba lejos de existir en el acceso de los diversos actores políticos a la radio y la televisión.** De hecho, en la siguiente elección presidencial, realizada en 2006⁴⁰, ese fue el principal reclamo opositor. Ello, aunado al hecho de que la diferencia entre el primero y el segundo lugar en la elección presidencial, fue de un poco más de medio punto porcentual del total de la votación, condujeron a una nueva reforma constitucional y la promulgación de un nuevo código electoral que, si bien conservó el nombre de su antecesor, modificó una gran cantidad de procedimientos y dotó al IFE de gran cantidad de nuevas atribuciones⁴¹.

En los temas que aquí interesan, la reforma de 2007 incluyó lo siguiente: **1.** Se prohibió la compra-venta de tiempo en radio y televisión para realizar campañas político-electorales. Se otorgó acceso gratuito a los partidos políticos para difundir sus programas en tiempo no electoral y sus plataformas durante las campañas; se prohibió la propaganda de los gobiernos respecto de sus logros durante los procesos electorales. Además, se otorgó al IFE la administración y monitoreo de los tiempos otorgados a los partidos, en la radio y la televisión. **2.** Se modificó el procedimiento de cálculo del financiamiento a distribuir entre los partidos políticos. Ahora, se multiplica el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el 65% del salario mínimo. Se redujo el incremento de 100%, del financiamiento público a los partidos, durante los años electorales. Se estableció que, durante los años de renovación de la cámara de diputados, el incremento sería de sólo 30%; mientras que los años de renovación completa del Congreso y de la Presidencia de la República, el incremento sería de 50%. Se abolieron los secretos bancario, fiscal y fiduciario, para la fiscalización del IFE sobre los ingresos y egresos de los partidos políticos. Además, se estableció una Unidad de Fiscalización, al interior del IFE, con total autonomía de gestión. **3.** Se estableció un procedimiento especial sancionador, para que el IFE conociera y resolviera en breve plazo las quejas de los ciudadanos y partidos respecto de posibles violaciones a la normativa electoral durante los procesos electorales.

³⁶ Para un análisis del proceso de deconstrucción del sistema hegemónico, véase: Valdés Zurita, L. (2004).

³⁷ Como producto de la elección de 1994, el PRI contaba con el 60% de los diputados, mientras que el PAN tenía el 24%. No obstante, la negociación incluyó a la tercera fuerza política: el Partido de la Revolución Democrática (surgido luego de la crisis política de 1988) y que contaba con el 14% de las diputaciones. O sea, que se trató de una reforma que logró conjuntar el 98% de la representación política y una muy amplia gama programática.

³⁸ La Cámara de Diputados se renueva en su totalidad cada 3 años y cada seis se renueva el Senado y la Presidencia de la República.

³⁹ Sobre esa elección, véase: Meyenberg Leycegui, Y. (2012).

⁴⁰ Sobre esta elección, véase: Pérez Fernández del Castillo, G. (2012a).

⁴¹ Una visión general de las reformas electorales en México, véase: Peschard, J. (2010).

Con estas novedades legislativas, se llevaron a cabo las elecciones presidenciales de 2012 y 2018; en las cuales de nuevo hubo alternancia en el poder. Se puede afirmar, en consecuencia, que el modelo de regulación del financiamiento de la política y de las campañas electorales en México fue ingrediente central del proceso de cambio político, desde un sistema hegemónico hacia el establecimiento de una democracia equitativa, plural y competitiva. Fue un largo, pero productivo, proceso político e institucional.

Bibliografía

Arriola C. (1977). La crisis del Partido Acción Nacional (1975-1976). En Centro de Estudios Internacionales, *Las crisis en el sistema político mexicano 1928-1977* (pp. 101-117). México: El Colegio de México.

Carreño Carlón, J. (1988). Las elecciones de 1988: más allá y más acá del presidencialismo. En R. Cordera Campos, R. Trejo Delarbre, y J. E. Vega (coordinadores), *México: el reclamo democrático. Homenaje a Carlos Pereyra* (pp.318-350). México: Siglo XXI editores.

Guerrero M., J. (1989). Las elecciones del 88. México: Ediciones Quinto Sol.

Marván Laborde, I. (2010). La Revolución mexicana y la organización política de México: la cuestión del equilibrio de poderes (1908-1932). En I. Marván Laborde (Coordinador), *La Revolución mexicana, 1908-1932* (pp. 256-314). México: Fondo de Cultura Económica.

Merino, M. (2003). *La transición votada*. Crítica a la interpretación del cambio político en México. México: Fondo de Cultura Económica.

Meyenberg Leycegui, Y. (2012). El triunfo de la alternancia: la campaña electoral de 2000. En G. José (coordinadora), *Candidatos, campañas y elecciones presidenciales en México. De la República Restaurada al México de la alternancia: 1867-2006* (pp.741-761). México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

Pérez Fernández del Castillo, G. (2012). La elección de 1976: José López Portillo, candidato sin oposición. En G. José (coordinadora), *Candidatos, campañas y elecciones presidenciales en México. De la República Restaurada al México de la alternancia: 1867-2006* (pp.655-678). México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

Pérez Fernández del Castillo, G. (2012a). 2006: la campaña indeseable. En G. José (coordinadora), *Candidatos, campañas y elecciones presidenciales en México. De la República Restaurada al México de la alternancia: 1867-2006* (pp. 763-818). México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

Peschard, J. (2010). De la conducción gubernamental al control parlamentario: 30 años de reformas electorales. En S. Loaeza y J. F. Prud'homme (coordinadores), *Los grandes problemas de México. XIV. Instituciones y procesos políticos* (pp. 355-403). México: El Colegio de México.

Sartori, G. (1980). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.

Valdés Zurita, L. (2004). El fin del sistema de partido hegemónico en México. En *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 3, 11-50.

Valdés Zurita, L. (2017). *Reformas electorales en México. Consecuencias políticas (1978-1991)*. México: Fondo de Cultura Económica.

Woldenberg, J. (2012). *Historia mínima de La transición democrática en México*. México: El Colegio de México.



2.

Sección Nacional

2.1 Luces y sombras del financiamiento político en Argentina. La Ley 27.504 y los desafíos pendientes

Gerardo Scherlis (UBA-CONICET)⁴²

Introducción

Puesto en una perspectiva de largo plazo, probablemente el factor que mejor explique los cambios en la regulación del financiamiento en Argentina no sea otro que el paso del tiempo. En el mundo Occidental de fines del siglo XIX el voto secreto no tenía muchos defensores, y todavía en la primera década del siglo XX la lucha por el sufragio femenino estaba lejos de ocupar el centro de la agenda reformista. No hace falta decir que ambos puntos están hoy fuera de toda discusión en el marco de las democracias constitucionales. En la misma línea de razonamiento, observamos que los lineamientos centrales de nuestro régimen de regulación del financiamiento político, incorporados en los últimos 20 años, forman parte de un extendido consenso compartido por la mayor parte de las democracias latinoamericanas.

En el contexto de las transiciones democráticas la regulación sobre el financiamiento político estaba por lo general limitada a la provisión de fondos públicos por valores que apenas cubrían porcentajes mínimos de sus gastos, sin mayores mecanismos de rendición de cuentas, controles, ni sanciones. Dominaba entonces una concepción liberal sobre los partidos según la cual éstos eran, sobre todo, organizaciones voluntarias de la sociedad, y por lo cual la intervención estatal sobre su vida debía restringirse al mínimo.

A partir de mediados de la década de 1990 esa concepción fue progresivamente marginalizada en la producción legislativa, primando en cambio la noción de los partidos como instituciones cruciales para el gobierno de la democracia. Desde esta concepción el estado democrático debe tanto promover y proteger a los partidos como prescribir los modos en los que éstos se organizan y funcionan. Este nuevo paradigma normativo cristalizó en los más diversos campos de la vida partidaria. Las condiciones para su formación, el modo en el que se organizan y eligen a sus autoridades y candidatos, o lo que pueden o no hacer en tiempos de campaña pasaron a ser campos sujetos a una cada vez más extensa e intensa regulación. Lo mismo ocurrió, muy claramente, en el campo del financiamiento. En este terreno se han ido incorporando una batería de medidas que, con matices más o menos significativos según el caso, son compartidas por una mayoría de países en América Latina.

⁴² Profesor Titular en la Facultad de Derecho de la UBA e Investigador asociado del CONICET.



El desarrollo reciente de los regímenes de financiamiento político en América Latina puede sintetizarse en cinco grandes sub-dimensiones. Algunas de ellas buscan fortalecer a los partidos políticos, otras pretenden promover mayores niveles de equidad en la competencia, y otras tienen por objetivo evitar la corrupción, la cooptación por parte de actores económicos poderosos y, en general, dotar de más transparencia al sistema político.

- Régimen de aportes públicos que alcance a todos los partidos con un mínimo de representación. Los aportes son directos – en dinero – e indirectos, por medio de exenciones impositivas y acceso gratuito a medios de comunicación.
- Sistema de controles y rendiciones de cuentas, que apuntan a transparentar el origen y destino del dinero utilizado para la actividad política, con sanciones frente a los incumplimientos legales.
- Limitaciones para los aportes privados, estableciendo montos máximos y diverso tipo de prohibiciones, típicamente para aportes anónimos, de entidades extranjeras, o de concesionarios de servicios públicos.
- Topes para los gastos que pueden realizar los partidos, sobre todo en campañas. Paralelamente, y como mecanismo indirecto para limitar los gastos, establecimiento de plazos para realizar campañas y para publicar avisos en medios audiovisuales.
- Restricciones para el uso de recursos públicos con fines partidarios, a los fines de evitar la “inclinación” del campo de juego a favor de quienes detentan el control del poder estatal.

Estos ítems son parte de las recomendaciones compartidas por diversas agencias internacionales especializadas en la temática (como CAPEL-OEA o IDEA internacional), son generalmente impulsados por los tribunales electorales de la región, y de hecho constituyen la arquitectura legal compartida por casi la totalidad de las democracias latinoamericanas. No es por lo tanto de extrañar que el régimen legal argentino haya ido incorporando progresivamente, sobre todo a partir de 2002, con la sanción de la primera ley de financiamiento político N° 25.600, medidas que implementan cada una de estas sub-dimensiones, ni ello debe ser atribuido a un actor político en particular.

Cómo las diferentes normas sobre financiamiento han ido regulando estas diferentes materias ha sido profusamente analizado en otros trabajos⁴³. Me detendré en este breve artículo en el análisis de los aspectos más salientes de la reciente reforma al régimen de financiamiento, la establecida mediante la Ley 27.504, sancionada por el Congreso de la Nación en mayo de 2019.

La Ley 27.504: Aspectos salientes

En términos generales, la mayoría de los cambios introducidos por la Ley 27.504 tienen en común el hecho de ir en el sentido propuesto por una agenda que en los años anteriores habían desarrollado las organizaciones de la sociedad civil, los expertos en el tema, y la propia justicia electoral. Ello no significa necesariamente que todos los cambios se hayan dado en la dirección ni en la forma planteada por esa agenda ni tampoco que esa agenda haya sido contemplada en forma completa.

Por otra parte, aunque la equidad y la transparencia son siempre los objetivos declamados en las normas de financiamiento, en este caso el énfasis estuvo puesto en el segundo de dichos valores, junto al cual se incluyó otro objetivo planteado por los promotores de la ley: **sincerar para controlar mejor.**

En esa línea, los aspectos más promocionados de la reforma fueron la bancarización de los aportes partidarios y la (re)habilitación de aportes de personas jurídicas. Veamos con algo más de detalle cada uno de ellos, antes de continuar con otros puntos de la reforma. Se enumeran en total 13 que pueden considerarse como los más destacables.

1. Bancarización (parcial): Una parte mayoritaria de los aportes declarados a las agrupaciones políticas argentinas solía realizarse a través de dinero en efectivo, lo cual dificultaba su trazabilidad. Ello llevó a incluir en el proyecto la prohibición de los aportes en efectivo, estableciendo que éstos podrían realizarse “únicamente mediante transferencia bancaria, cheque, tarjeta de crédito o débito, o plataformas y aplicativos digitales siempre que éstos permitan la identificación fehaciente del donante y la trazabilidad del aporte.” En el marco de la discusión legislativa dicha redacción fue modificada para incluir la opción de realizar el aporte mediante “depósito bancario acreditando identidad”. Este agregado permite conservar el concepto de bancarización, en el sentido de que todo lo aportado debe dirigirse a la cuenta bancaria de la agrupación, pero al permitir que los aportes se realicen con dinero en efectivo a través de un depósito bancario se elimina uno de los objetivos centrales de la propuesta inicial, que consistía en lograr que todos los aportes provinieran de dinero registrado.

2. (Re) habilitación de aportes de personas jurídicas: Se eliminó la prohibición que pesaba desde 2009 sobre las personas jurídicas para realizar aportes de campaña. El argumento principal para esta propuesta – sostenido tanto por los dirigentes políticos del oficialismo como por muchos especialistas en el tema – tuvo que ver con la ineficacia de la prohibición. La idea de que “los aportes de empresas ocurren de todos modos, y es mejor sincerarlo para que se registren y no que se oculten” impulsó esta modificación, seguramente la más importante en términos políticos para el partido del entonces presidente Mauricio Macri. En efecto, el PRO quería que las empresas pudieran aportar en forma lícita, pudiendo registrar dichos aportes en los informes de campaña. Vale recordar que la prohibición establecida en 2009 involucraba solo a los aportes de campaña pero no a los aportes a los partidos para su desenvolvimiento institucional, y conviene recordar también que la existencia de un importante

⁴³ Me refiero fundamentalmente a las leyes 25.600/2002, 25.610/2002, 26.215/2007 y 26.571/2009. Al respecto véase por ejemplo Lázaro, Alejandra, “El financiamiento de la política en la República Argentina”, Revista Pensar en Derecho, N. 7, 2015 y Ferreira Rubio, Delia, “Financiamiento de los partidos políticos en Argentina: Modelo 2012”, Revista Elecciones, Vol. 11, N. 12, 2012.

porcentaje de aportes no registrados de empresas a la actividad política ha sido históricamente un hecho establecido de la política argentina, de lo cual existen múltiples evidencias. Por todo ello, resultaba bastante evidente que la prohibición no había sido efectiva en lograr sus objetivos. Por otro lado, y lamentablemente, no se produjo un debate ni jurídico, ni político, ni menos aún filosófico, respecto a la conveniencia de que en una democracia las personas jurídicas estén habilitadas a aportar dinero a los partidos. En definitiva, las personas jurídicas – o lo que importa, las empresas – fueron nuevamente habilitadas para aportar.

Aunque la bancarización y habilitación de aportes empresarios fueron los puntos que mayor atención recibieron, la ley introdujo otro amplio conjunto de modificaciones de relativa importancia que conviene reseñar.

3. Plazos de campaña: La idea de “sincera” para transparentar aparece también en el cambio en los plazos permitidos para realizar campaña electoral, que pasó de 30 a 50 días en el caso de las PASO, y de 35 a 50 en el caso de las elecciones generales. Los plazos vigentes no limitaban efectivamente las actividades proselitistas ni se concidían con lo que los actores consideraban como un plazo razonable. En todo caso, dejaban en situación inequitativa al partido de gobierno, que de algún modo realiza campaña permanente publicitando la gestión, con respecto a los partidos opositores, que hasta los 30 días previos a las PASO tenían legalmente vedado publicitar sus propuestas. El plazo de 50 días establecido por la reforma seguirá seguramente sin evitar que la promoción electoral se desarrolle desde tiempo antes, pero en todo caso resulta algo más realista que el anterior, permitirá controlar mejor los gastos de campaña, y es consistente con el hecho de que coincide con el plazo previsto por el Código Electoral Nacional para la oficialización de candidaturas.

4. Restricción de publicidad oficial e inauguraciones: Al extender el plazo de campaña se extendió de igual modo el período durante el cual la publicidad oficial no puede contener elementos que promuevan o desincentiven el voto hacia algún candidato. Asimismo, se extendió en 10 días el plazo de prohibición para la realización y difusión de actos inaugurales de obras públicas, de lanzamiento de programas o planes y en general todo acto de gobierno que pueda tender a la captación del voto, pasando de 15 a 25 días. Se trata de un pequeño paso, seguramente insuficiente pero en todo caso valorable, para moderar las ventajas que brinda enfrentar el escenario electoral desde el control del gobierno.

5. Elevación de topes de aportes: esta reforma se produjo en forma algo subrepticia, sin que fuera promocionada ni mereciera debate alguno. Hasta la aprobación de la ley las personas físicas podían aportar hasta un máximo total de 2 por ciento anual de los gastos permitidos a los partidos, hubiera o no campaña electoral, y las personas jurídicas un 1 por ciento, sin poder aportar para campañas. La ley 27.504 habilitó tanto a personas humanas como jurídicas a aportar cada año un dos por ciento de los gastos permitidos a los partidos para desenvolvimiento institucional y además, en cada campaña, un dos por ciento de los gastos permitidos en esa campaña. Esto supone una duplicación de los aportes permitidos. La medida parece responder al concepto más general de la ley, que involucra a las medidas anteriormente descritas, en términos de aportes y gastos: es menos importante establecer restricciones que establecer condiciones propicias para conocer lo que realmente ocurre.

6. Modificación cuantitativa del régimen de publicidad audiovisual: La cesión del diez por ciento de programación establecido en 2009 por la Ley 26.571 había generado un fuerte descontento entre las empresas de medios, que reclamaban desde entonces una reducción y/o una compensación económica. También la experiencia indicaba que esa cantidad de tiempo en los 20 días anteriores a las primarias y 25 de las generales producía cierta saturación en los electores, generando en parte del electorado una actitud de rechazo frente a la acumulación de publicidad. La reforma contempló ambas situaciones reduciendo el porcentaje diario de programación de cada medio audiovisual destinado a la publicidad, del diez al cinco por ciento. Para

compensar esta reducción en el porcentaje de programación y sostener la posibilidad de que todas las agrupaciones hagan llegar su mensaje al electorado, por otro lado se incrementó el número de días en los que se transmiten los avisos publicitarios, pasando de un total de 45 días (los 20 previos a las primarias y 25 de las generales) a un total de 70 (35 días previos en ambos casos). En conjunto, esto supuso pasar de 2952 a 2376 minutos, es decir una reducción del 19,5 por ciento, aunque en una extensión mayor de días. A su vez, se aclaró que la cesión de estos minutos tiene carácter gratuito, lo que hasta ahora solo estaba definido mediante un decreto reglamentario.

7. Opción de adhesión de las provincias al régimen nacional de financiamiento: La realización de elecciones simultáneas deriva a menudo en un aumento de la opacidad en materia de financiamiento, ya que operan en simultáneo campañas paralelas, las de los candidatos nacionales y las de los candidatos provinciales, que se rigen por normativas diferentes. En el caso de numerosas provincias, la normativa es sustantivamente más laxa que la nacional, y en algunos casos los controles son prácticamente inexistentes. Esto ha sido planteado por los especialistas como uno de los principales problemas de nuestro régimen legal a la hora de controlar el financiamiento de campañas. Dado el carácter federal de nuestro régimen electoral, la ley nacional no puede más que ofrecer esta alternativa como mecanismo de resolución del problema.

8. Fortalecimiento del cuerpo de auditores de la Justicia Electoral: La ley duplicó la composición de este cuerpo, encargado de evaluar los informes presentados por las agrupaciones políticas. Aunque el reclamo de la Justicia apuntaba a un incremento aún mayor, esto dará al cuerpo de auditores recursos más adecuados para una tarea de tanta complejidad.

9. Procedimiento electoral sancionador: Diseño de un procedimiento específico para el tratamiento de los ilícitos electorales. Se trata de una materia largamente pendiente, que llevaba a que los diferentes jueces aplicaran diferentes normativas para casos homólogos.

Las modificaciones comentadas hasta aquí estaban contempladas en el proyecto enviado por el Ejecutivo al Congreso en julio de 2018. Como se mencionó al inicio, en términos generales éstas se orientaron en la línea de la agenda propuesta por los especialistas y organizaciones de la sociedad civil preocupados por el tema⁴⁴.

Otro conjunto de reformas fue incorporado por los legisladores, tanto senadores como diputados, que trabajaron paralelamente para obtener un texto consensuado que pudiera ser aprobado por ambas cámaras. Aquí aparecen una serie de puntos que parecen haber respondido más específicamente a los intereses de los propios partidos políticos, afectados directamente por la normativa:

10. Aumento de los aportes públicos para impresión de boletas: La suma equivalente a una boleta por elector, prevista en el texto original de la Ley 26.215, fue incrementada a 2,5 boletas por elector. Este cambio que pasó completamente inadvertido al momento de tratarse el proyecto significa un aumento muy significativo de los aportes públicos.

11. Declaración jurada de aportantes: Los legisladores reemplazaron la propuesta del texto enviado por el Ejecutivo por el cual se obligaban a rechazar y revertir los aportes prohibidos o que superaran los montos máximos previstos por la ley, por una obligación en cabeza de los aportantes de efectuar una declaración jurada respecto a que el aporte no está contemplado en ninguna prohibición legal. Solo a partir de

⁴⁴ Véase, por ejemplo, Page, María y Josefina Mignone, "Dinero, partidos y campañas. Hoja de ruta para avanzar hacia un sistema de financiamiento más eficiente y transparente", Documento de Políticas Públicas/Recomendación N°185. Buenos Aires: CIPPEC, 2017.

efectuada dicha declaración, en una plataforma de la Justicia Electoral, los partidos podrían hacer uso del aporte. De este modo, se sustituyó una obligación que recaía sobre los partidos por otra que recae sobre los aportantes y que pretende dispensar a las agrupaciones por la recepción de aportes no habilitados.

12. Incentivo a los aportes privados: Los legisladores incluyeron un estímulo para los aportes privados al establecer que la desgravación de hasta el cinco por ciento del impuesto a las ganancias por donaciones a los partidos se calcule en forma autónoma respecto del resto de las donaciones⁴⁵.

Otras modificaciones resultaron del interés específico de distintos sectores involucrados de diferente modo en los procesos electorales. Cabe mencionar una de ellas más por lo que supone en términos del modo en que se producen las leyes que por sus efectos específicos.

13. Cuota de contratación de medios digitales nacionales y provinciales: A último momento se incorporó una disposición respecto a la necesaria contratación de estos medios. Resultado evidente del reclamo del sector, la norma adoptó una redacción defectuosa, imponiendo que se destinen a sitios periodísticos digitales de producción nacional y de producción provincial diferentes porcentajes “de los recursos públicos destinados a la inversión en publicidad digital”. Al no existir tal cosa, es decir recursos públicos dirigidos a formas específicas de publicidad, esta norma resulta de difícil interpretación.

Propuestas del Ejecutivo no incluidas en la Ley

Cabe finalmente mencionar algunas propuestas incluidas en el proyecto del Ejecutivo que fueron descartadas por los legisladores. Quizá las más importantes en este grupo sean dos. Por un lado, la imposición de sanciones a los funcionarios públicos que utilizaran recursos públicos a su disposición para coaccionar a sus subordinados a participar de actividades de campaña, o que condicionaran la prestación de un servicio a su cargo al apoyo político. Junto a ello se establecía la tipificación del clientelismo político como acto ilícito, sancionando a quienes otorgaran beneficios materiales para lograr que se vote de determinada manera. Este tipo de disposiciones venían siendo reclamadas por la Justicia Electoral, mientras que la redacción estaba inspirada en normas vigentes en otros países latinoamericanos, especialmente México y Perú.

Por otro lado, se eliminó también el requerimiento de que al menos uno de los responsables económico-financieros de campaña de las agrupaciones políticas fuera un contador matriculado y también una autoridad partidaria, con la potencial sanción de inhabilitación para ejercer la profesión en el caso del contador y de ejercer cargos públicos en ambos. Este tipo de cuestiones suelen pasar inadvertidas no solo al público y la prensa sino también a no pocos especialistas. Sin embargo, cuestiones aparentemente menores como la obligación de que el sujeto obligado como responsable por las cuentas de campaña sea un contador matriculado, que enfrente la potencial sanción de pérdida de matrícula, en lugar de una persona cualquiera, pueden marcar la diferencia entre un informe correcto de otro que no lo es. De hecho, es probable que esto explique por qué esta – en apariencia menor – propuesta fue eliminada del proyecto. En todo caso, es notorio que la eliminación de diferentes contenidos del proyecto redujo los niveles de rendición de cuentas y de responsabilidades de los partidos.

⁴⁵ Cabe mencionar que esta propuesta, sugerida por un senador de la UCR, resultó significativamente más moderada que otra, incluida en el proyecto presentado por un grupo de senadores del bloque PJ, que planteaba la desgravación del impuesto a las ganancias por el monto total de los aportes (Proyecto S-3698/18).

Conclusiones y desafíos pendientes

La Ley 25.600/2002, la primera sobre financiamiento, sumaba 5.297 palabras. La Ley 26.215 actualmente vigente, con las modificaciones de la 27.504/2019, más que duplica aquella extensión, sumando 11.840 palabras. **La sucesión de normas sobre financiamiento en Argentina ha seguido una tendencia inequívoca, hacia una regulación cada vez más exhaustiva y detallista.** Un ejemplo quizá risueño ilustra este proceso. La Ley 25.600 reglamentó el mandato constitucional según el cual el estado contribuye a la capacitación de los dirigentes partidarios estableciendo que un 20 por ciento de los aportes públicos debían destinarse a capacitación. La Ley 26.215 agregó que de aquel 20 por ciento destinado a capacitación, un 30 por ciento debía dirigirse a la capacitación de jóvenes. Finalmente – hasta ahora – la 27.504 dispuso que otro 30 por ciento de aquel 20 por ciento se consagre a la capacitación de mujeres.

Las sucesivas reformas rondan por lo general en torno a las 5 sub-dimensiones enumeradas al comienzo de este artículo, corrigiendo plazos de campaña, modificando topes de aportes, dictaminando sobre los destinos que deben tener los recursos, revisando las prohibiciones sobre aportantes. Este incrementalismo permite de todos modos, en general, ir avanzando gradualmente hacia mayores niveles de transparencia. La bancarización de los aportes – aunque parcial, dada la licencia incorporada finalmente para realizar depósitos en efectivo – y el parcial fortalecimiento del cuerpo de auditores de la Justicia son modificaciones legales incorporadas por la Ley 27.504 que claramente avanzan en esta dirección.

Los partidos parecen de todos modos seguir reservándose la posibilidad de no querer contar toda la verdad sobre lo que ocurre en sus relaciones con el dinero, y de no tomarse del todo en serio sus propios discursos respecto a la transparencia. **La multiplicación de palabras en las normas no es directamente proporcional a la mejora en los niveles de transparencia y equidad proclamados.** En el marco de discusión previo al tratamiento de la última reforma se planteó reiteradamente la necesidad de contar con un sistema de fiscalización de aportes y gastos en tiempo real, que imponga a las agrupaciones la obligación de dar cuenta de sus movimientos financieros de campaña en la medida en que estos tienen lugar, para evitar “dibujos” realizados después de la elección. La posibilidad de establecer la caducidad de los partidos cuyos informes son desaprobados en forma reiterada tampoco fue receptada por quienes deben autorregularse. Por último, quedó una vez más pendiente el gigantesco y crucial tema del uso de recursos públicos con fines partidarios. La utilización de las cajas estatales para realizar política partidista es un aspecto sobre el cual los partidos parecen estar de acuerdo en no querer introducir cambios de fondo. **La democracia argentina – como tantas otras – sigue teniendo en el campo del financiamiento político enormes desafíos.**

2.2 La reforma del régimen de financiamiento en perspectiva

Carolina Tchintian⁴⁶ e Iván Seira⁴⁷ (CIPPEC)

Los determinantes claves de la participación política en sus diferentes versiones, como el voto, la militancia en organizaciones sociales o partidos o el financiamiento de campañas electorales, han sido materia de debate en la ciencia política. A las teorías que se enfocan en los votantes (como las de elección racional, estatus socioeconómico, entorno social, etc.), se suman aquellas que ponen el acento en los esfuerzos estratégicos realizados por los partidos políticos para maximizar votos y bancas. Sobre la base de estos argumentos está implícita la idea de que para dar a conocer a sus candidatos y propuestas, comunicar y competir en elecciones, los partidos necesitan dinero. Como cualquier otra organización, también necesitan recursos para cumplir su rol esencial en democracia como canalizar demandas y representar intereses. Necesitan formar dirigentes, elaborar propuestas y contar con cuadros de dirigentes capaces de cumplir su rol en caso de ser electos. Ya sea como organización, en elecciones o en el gobierno⁴⁸, los recursos son necesarios para poder operar.

El reconocimiento de que se necesita dinero para hacer política no exime al financiamiento político de tensiones y complejidades, que sólo pueden ser administradas a través de regulaciones. Las leyes que median la relación entre dinero y política posibilitan un uso más eficiente de los recursos a través de reglas claras, transparentan los procesos para poder decidir el voto de manera informada y establecen mecanismos que puedan emparejar asimetrías entre partidos e incluso entre votantes⁴⁹.

Cada país ha buscado un sistema que permita estructurar la relación entre dinero y política de una manera saludable con un grado de éxito variable, ante el reconocimiento de que la forma en que se financia la política partidaria y electoral es un gran desafío que deben enfrentar las democracias. Las sospechas sobre la manera en la que se financian los partidos y las campañas generan desconfianza sobre los procesos democráticos en general, deslegitiman las elecciones pasadas y se proyectan sobre las futuras, golpeando por igual a todos los candidatos y partidos.

En el caso de la Argentina, los escándalos relacionados al financiamiento de campañas electorales antes de la reforma de 2019 revelaban, entre otras cosas, los problemas sistémicos que mediaban la relación entre política y dinero. Entre los temas que necesitaban un urgente tratamiento, CIPPEC reconocía cuatro como prioritarios: la no trazabilidad de los aportes privados o el circulante de aportes en efectivo; las rendiciones y los controles ex post con sanciones que no disuaden; la falta de regulación de la publicidad oficial y el vacío legal a nivel subnacional que genera dobles estándares cuando los jugadores participan en ambos niveles ([Cuatro medidas prioritarias para el financiamiento de la política 2019](#)).

A diez años de la Ley de Financiamiento de 2009, el año pasado se logró avanzar con una reforma que intenta brindar mayor transparencia al sistema, un buen puntapié para continuar con el debate de cara a 2021.

⁴⁶ Directora del Programa de Instituciones Políticas de CIPPEC.

⁴⁷ Analista del Programa de Instituciones Políticas de CIPPEC.

⁴⁸ Key Jr, V. O. (1964). *Politics, Parties and Pressure Groups*. New York: Thomas Y. Commwell Company.

⁴⁹ Tchintian, C., Page, M. y Seira, I. (mayo de 2019) La reforma del régimen de financiamiento de la política: logros y desafíos. Documento de Políticas Públicas. Análisis/Recomendación N°215. Buenos Aires: CIPPEC. En línea: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2019/05/215-DPP-IP-Acuerdos-Prioritarios-Tchintian-Page-y-Seira-mayo-2019.pdf>

El camino hacia la sanción de la ley 27.504

El régimen de financiamiento de la política que rigió en nuestro país hasta la elección legislativa de 2017 era un régimen mixto que tenía algunas particularidades. A grandes rasgos, la Ley N° 26.215 y sus modificatorias incorporaron un mecanismo de financiamiento de los partidos y las campañas con un sistema de subsidios directos, principalmente aportes públicos para sostener las actividades de los partidos dentro y fuera de periodo de campaña, permitía el aporte de individuos pero prohibía el aporte de personas jurídicas a campañas electorales, e incorporaba una serie de aportes indirectos, como espacios de publicidad en radio y TV, cuyo objetivo era igualar las condiciones de competencia entre partidos⁵⁰.

Los resultados de la implementación del antiguo régimen de financiamiento revelaron con el tiempo algunas debilidades y consecuencias no deseadas, casi todas relacionadas con una característica fundamental del modo en el que se financiaba la política: la informalidad⁵¹.



El régimen vigente hasta el 2019 permitía el uso de efectivo como medio para financiar la política. Entre 2011 y 2017 el 92% de los aportes a campañas electorales declarados fueron realizados a través de medios no trazables, es decir, aportes cuyo origen es incierto, en tanto eran realizados en efectivo o a través de depósito bancario. Esto permite, por un lado, subdeclarar ingresos: casi nunca se declaran gastos cercanos al tope permitido⁵², y la proporción de aportes públicos supera los aportes privados declarados⁵³. Por el otro lado, habilita que el dinero provenga de fuentes no permitidas, como empresas, que hasta 2019 tenían prohibido financiar campañas, o uso de recursos públicos con fines proselitistas.

A su vez las rendiciones presentadas desde la sanción de la Ley N° 26.215 presentaban serias inconsistencias. Según un relevamiento propio, para los informes de 2007 hasta 2015 correspondientes a las primarias -desde 2011- y a las elecciones generales para todas las categorías, estas inconsistencias fueron estimadas por el cuerpo de auditores contadores de la Cámara Nacional Electoral por más de \$300.000.000.

⁵⁰ Page, M. y Mignone, J. (Marzo 2017). Dinero, partidos y campañas. Hoja de ruta para avanzar hacia un sistema de financiamiento más eficiente y transparente. Documento de Políticas Públicas/ Recomendación N°185. Buenos Aires: CIPPEC. En línea: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/185-DPP-IP-Dinero-partidos-y-campa%C3%B1as-Mar%C3%ADa-Page-y-Josefina-Mignone-2017-2.pdf>

⁵¹ Tchintian, C., Page, M. y Seira, I. (mayo de 2019), Op. Cit.

⁵² Por ejemplo, en 2015, la agrupación que más gastos declara para la elección presidencial no llegó a la mitad del tope permitido para ese año. Los topes sumados para esta categoría entre PASO, generales y segunda vuelta fueron de \$335.000.000 mientras que la agrupación que más dinero declaró (Cambiemos) lo hizo por \$141.210.082.

⁵³ Por ejemplo, para las elecciones legislativas de 2017 el total de aportes públicos declarados por todas las agrupaciones políticas fue de \$ 476.149.577,82, incluyendo aportes para impresión de boletas y financiamiento directo, mientras que los ingresos privados declarados totales ascienden a un total de \$ 295.670.394,54 (incluyendo ingresos de otras jurisdicciones).

Mientras que la informalidad es la fuente de muchas irregularidades observadas en el funcionamiento del financiamiento de la política, el esquema de controles ex post y la ausencia de reglas a nivel provincial no contribuyen a generar los incentivos necesarios para mejorar las rendiciones: antes de la reforma, los controles comenzaban 90 días después de la elección, con los representantes ya electos y las alianzas disueltas. Además, las sanciones son multas o quita de aportes públicos que no alcanzan directamente a candidatos. Todo esto en el contexto de dobles estándares que se genera por la falta de regulación a nivel provincial. Este escenario obligó a repensar el régimen de financiamiento y abrió la puerta para la discusión de la Ley N° 27.504, que intentó dar respuesta a gran parte de estos efectos no deseados del viejo régimen de financiamiento.

Avances y temas pendientes

Sin dudas el principal avance de la nueva ley de financiamiento es la eliminación del efectivo como un mecanismo habilitado para hacer aportes. El efectivo atenta contra la transparencia del sistema: impide que los votantes conozcan quién financia a los distintos candidatos y, quita certeza a los aportantes porque no se puede asegurar el uso que se da a los fondos recaudados. Si bien la prohibición del efectivo es un gran avance, el régimen sancionado en 2019 permite los aportes a través de depósitos bancarios, un medio que no garantiza la total trazabilidad de los fondos⁵⁴.

Un segundo aspecto que se puso en el centro del debate fue la incertidumbre que generaba el sistema anterior sobre quiénes financiaban las campañas, creando un obstáculo clave para el cumplimiento de la ley. Así, fue clave discutir la participación de las personas jurídicas en el financiamiento de campañas electorales. **La negociación entre las diferentes fuerzas políticas llevó a la habilitación de las sociedades financieras, comerciales, asociaciones civiles, fundaciones y cooperativas a hacer donaciones a las campañas, con topes. Quedó pendiente la discusión sobre la participación de las asociaciones sindicales, patronales y profesionales que hoy siguen vedadas para el financiamiento de las campañas.**

También hubo avances en materia de controles. **La nueva ley también busca responsabilizar a los aportantes privados de sus donaciones, obligándolos a declarar sus aportes ante la Justicia Electoral a través de una [plataforma web](#).** Además, se reducen a la mitad los plazos para el control del patrimonio de los partidos y las rendiciones de campaña y se amplía el cuerpo de auditores. Estas modificaciones proveen a la Justicia Electoral de más recursos para controlar a las agrupaciones en sus gastos y despliegues de campañas. Sin embargo, los controles y rendiciones continúan siendo luego de la elección y las sanciones continúan siendo quitas de aportes o multas, lo que perjudican más a aquellas agrupaciones que no tienen posibilidad de contar con aportes privados.

En materia de subsidio público, el régimen aumenta el aporte estatal en boletas (para la elección general) pero reduce a la mitad los espacios de publicidad audiovisual cedidos a las agrupaciones. Mientras que la primera medida incrementa los incentivos de pequeños partidos a presentarse a elecciones, la reducción de tiempo de publicidad audiovisual cedido juega en contra de las posibilidades de los partidos más desconocidos.

Otro avance de la reforma fue sobre la publicidad electoral en redes sociales y plataformas digitales. Se crea un registro de cuentas, sitios y canales digitales de candidatos, agrupaciones y autoridades, y se obliga a las agrupaciones a entregar las piezas de comunicación utilizadas en redes y plataformas en sus rendiciones⁵⁵. A su vez las empresas de comunicación pueden ahora recibir multas y sanciones por incumplir límites de emisión, contenido y publicación de avisos electorales. El desafío en este frente es trabajar sobre regular la publicidad electoral en redes sociales.

⁵⁴ <https://www.bcra.gob.ar/Pdfs/comytexord/A6736.pdf>

⁵⁵ Tal como lo manifestaba la Cámara Nacional Electoral en su Acordada N° 66 del 2018.

En nuevo marco regulatorio además fija plazos más realistas para las campañas y las extiende a 50 días antes de las PASO y elecciones generales, prolongando también el periodo de prohibición de realizar anuncios e inauguraciones al oficialismo de 15 a 25 días antes de la elección. Sin embargo, sigue pendiente regular la publicidad oficial. Como la comunicación es un elemento vital de las campañas, la publicidad oficial se transforma en una herramienta a disposición de los partidos oficialistas. La falta de un marco legal que impida con reglas claras utilizar este recurso con fines electorales, inclina la cancha en favor de los oficialismos.

La ausencia de reglas y control provincial

Una tensión adicional que se superpone a la relación entre dinero y política a nivel nacional es la escasez de regulación sobre el tema en las provincias. Cuando las elecciones nacionales y provinciales suceden de manera simultánea, la ausencia de reglas provinciales permite eludir las responsabilidades que fija la ley nacional: aquello que no puede justificarse siempre puede imputarse a la campaña provincial donde por lo general no hay límites ni obligación de rendir cuentas. Estos dobles estándares entre la nación y las provincias en materia de regulación dificultan el control.

A nivel subnacional sólo tres provincias tienen una ley de financiamiento que ordena de manera específica el financiamiento partidario (Santa Fe, Santiago del Estero y Formosa) y otras tres obligan a sus partidos a presentar informes de rendición de campaña (Santa Fe, Santiago del Estero y Catamarca).

La mayoría de las provincias, sin embargo, contemplan el reparto de fondos públicos para financiar campañas (todas con excepción de Santa Cruz, La Pampa y Corrientes) y para imprimir las boletas (Chubut, Buenos Aires, Entre Ríos, Mendoza, San Luis, La Rioja y Formosa). De las provincias que cuentan con aportes ordinarios de campaña, sólo San Luis lo distribuye de manera igualitaria, mientras que Tierra del Fuego, Chubut, Neuquén, Río Negro, Mendoza, San Juan, Córdoba, Santa Fe, Santiago del Estero, Jujuy, Salta y Misiones lo distribuyen en función a la cantidad de votos obtenidos. El resto de las provincias no tienen regulación sobre cómo se asignan los fondos públicos⁵⁶. Las provincias además se diferencian entre sí en aspectos como el aporte de individuos, de empresas, o topes de gastos.

La nueva ley de financiamiento ofrece la posibilidad de que las provincias adhieran al régimen de financiamiento nacional. Sin embargo, para la elección 2019 ninguna provincia adhirió a la normativa nacional. La escasa legislación provincial impacta sobre el régimen nacional, especialmente cuando las elecciones son simultáneas.

Cambios y continuidades en las elecciones 2019

Las elecciones 2019 se dieron en el marco de una renovada ley de financiamiento. Mientras que la prohibición del efectivo y la habilitación de personas jurídicas para el financiamiento de campañas introducen una discontinuidad respecto de elecciones anteriores, las rendiciones de gastos de 2019 reflejan algunos patrones muy parecidos a lo que se observaba en años anteriores.

Si bien la eliminación del efectivo tiene un efecto directo -y casi obvio- sobre la trazabilidad de los aportes declarados, notamos que además cambia la proporción de gastos realizados a través de depósitos bancarios -cuya trazabilidad es menos clara que en el caso de las transferencias y otros medios de pago- respecto de años anteriores. Según las rendiciones presentadas por las agrupaciones en 2017 casi el 20% de los aportes declarados fue vía de-

⁵⁶ Relevamiento propio en base a legislación provincial y consulta con funcionarios de los tribunales electorales provinciales.

pósito bancario, mientras que en 2019 esta categoría representa sólo el 8% en las declaraciones de los partidos y alianzas que compitieron en todas las categorías.

La trazabilidad de los aportes declarados es consecuencia directa de una prohibición explícita del efectivo. **En 2015 la proporción de aportes declarados por los partidos realizados por medios no trazables fue superior al 95%, un escenario que cambia radicalmente en 2019, con 92% de los aportes declarados realizados vía transferencia electrónica, bancaria, tarjeta de crédito o débito.**

Sin embargo, al igual que en elecciones anteriores, encontramos que los partidos declaran aportes por montos mucho menores a los topes permitidos para esta elección. Mientras que el tope de gastos para la campaña presidencial 2019 era de casi \$460.000.000, las declaraciones de las diferentes agrupaciones no superan en ningún caso el 50% de ese tope⁵⁷. Por su parte, para las primarias presidenciales las alianzas tampoco llegan a declarar al tope del límite de gastos que fue de casi \$230.000.000⁵⁸. **Esto es un indicio que las agrupaciones todavía siguen subdeclarando ingresos de campaña.**

Por otra parte, la mayoría de los informes de rendición de las campañas legislativas (Diputados y Senadores nacionales) no reportan aportes privados. Del análisis de 96 informes de rendición relevados (24 distritos en PASO y general de las 2 alianzas mayoritarias: Frente de Todos y Juntos por el Cambio), para las elecciones legislativas primarias y generales encontramos que 30 pertenecientes a las PASO y 32 a las elecciones generales no reportaron ningún aporte privados o reportaron montos inferiores a los \$2.000. Esto refuerza la sospecha que puede haber donaciones que no están siendo declarados por los partidos.

Otro dato importante es que, si bien las personas jurídicas pueden ahora aportar a las campañas, los partidos siguen declarando más aportes públicos que privados. Al observar los informes de rendición de las alianzas que compitieron en la elección general presidencial 2019 encontramos que todos declararon haber recibido aportes públicos muy por encima de los privados, con excepción de Juntos por el Cambio, que reportó haber recibido alrededor de \$7.000.000 más en aportes privados por sobre los públicos⁵⁹. Por su parte, el Frente de Todos declaró casi dos veces más aportes públicos que aportes privados⁶⁰. Entre el resto de las alianzas, sólo declararon aportes privados Consenso Federal por un total de casi \$5.000.000 y el Frente de Izquierda y de Trabajadores por un poco más de \$13.000.000.

Una de las novedades de la reforma del régimen es la creación de una plataforma web donde los aportantes privados deben declarar los aportes realizados a partidos y campañas electorales. En el cruce entre estas declaraciones y las realizadas por parte de las agrupaciones en los informes de rendición para las elecciones 2019, encontramos algunas inconsistencias. Por ejemplo, hay una diferencia de casi \$190.000.000 en aportes y 447 aportantes cuando se comparan ambas fuentes para las dos alianzas más grandes en la categoría presidencial (primarias y generales). La diferencia hallada entre la declaración de las dos agrupaciones más grandes y la plataforma de aportantes privados para las categorías diputados y senadores nacionales (incluido primarias y generales), es mayor a \$90.000.000 y 2223 aportantes.

⁵⁷ El tope de gastos para la campaña presidencial 2019 era de \$453.561.755 (Anexo I. Resolución 03/2019. Cámara Nacional Electoral). Juntos por el Cambio declaró, para la elección general haber recibido un total de \$212.176.051,98 (46,7% del tope de gastos), mientras que el Frente de Todos \$143.621.806,19 (31,6%).

⁵⁸ Para las primarias presidenciales, el límite de gastos fue de \$226.780.877. Juntos por el Cambio declaró \$180.878.262,82 (79,7% del tope) y el Frente de Todos \$75.850.223,40 (33,4%).

⁵⁹ Los aportes públicos declarados por Juntos por el Cambio ascienden a un total de \$102.366.651,98, mientras que los privados a \$109.809.400,00.

⁶⁰ Los aportes públicos declarados por el Frente de Todos ascienden a un total de \$ 93.409.220,91 mientras que los privados a \$48.275.787.

Reflexiones finales

Se podría decir que la reforma de 2019 ofrece una base más sólida para seguir construyendo un régimen de financiamiento más transparente y equitativo a partir de 2020. Si bien la prohibición del efectivo significa un gran avance en la materia de transparencia, quedan aún temas pendientes que resolver en este frente. En primer lugar, lograr la trazabilidad completa de los aportes privados, prohibiendo la utilización de depósitos bancarios como medios de donación. Además, comenzar a discutir el uso de recursos públicos por parte de los oficialismos para campañas electorales, como la publicidad oficial.

Es preciso repensar la eficiencia del sistema actual de controles, sanciones y *enforcement* de las reglas: rendiciones y controles en tiempo real que motiven el autocontrol y cumplimiento de la ley, y la posibilidad de responsabilizar a los beneficiarios últimos de las campañas. Finalmente, generar los mecanismos necesarios para para articular con las provincias y avanzar en una agenda de reforma en este tema a nivel subnacional.

2.3 Redes sociales, desinformación y campañas electorales

Hernán R. Gonçalves Figueiredo⁶¹

1. Introducción



En el año 1938 Orson Welles relató en su popular programa de la radio CBS de New York, una supuesta invasión extraterrestre que sembró el pánico en miles de estadounidenses, convencidos de que su país estaba siendo invadido por un ejército de alienígenas. La falsa información -que no era tal, sino la narración de una novela (La guerra de los mundos) del escritor británico H. G. Wells- provocó en la gente un miedo real, con reacciones reales, al punto que los teléfonos de emergencia de la ciudad recibieron multitud de mensajes de personas que decían haber visto a los extraterrestres. Más cerca nuestro, en 1992, Mario Pergolini anunció que Phil Collins había muerto, lo que no era cierto, y generó también reacciones reales, como -por ejemplo- el encargo de material del músico supuestamente fallecido para una famosa cadena discográfica, que evaluó que su muerte acrecentaría el nivel de ventas de su obra.

Recordar estos episodios nos permite despejar un punto de partida: la noticia falsa, la desinformación y el poder de los medios para influir en las conductas humanas no son algo novedoso o producto de las nuevas formas de comunicación nacidas con las redes sociales. Existían mucho antes de que Internet fuera siquiera concebida como idea.

Cabe entonces preguntarse cuál es la razón que ha llevado a poner en cuestión el rol de las redes sociales en los procesos electorales, asociándolas con los riesgos de la desinformación.

Si especulara con una respuesta intuitiva -dado que las ciencias de la comunicación no son mi disciplina- creería que tiene que ver con el modo en que las plataformas digitales permiten que las noticias se originen y circulen. Ya no es necesario tener la infraestructura de una radio con gran audiencia, ni ser tan popular como Orson Welles o Mario Pergolini, para instalar una noticia falsa entre un grupo de personas. Por otra parte, la celeridad de su propagación y la posibilidad de personalizar la llegada de los mensajes la torna más efectiva. Además, la estructura tecnológica por la que transita la información en todo el mundo reposa en las manos de poquísimos jugadores (Facebook, Google, Twitter, Youtube, Whatsapp) que se nutren de los datos de los usuarios como contraprestación por su servicio gratuito.

En mi opinión, los válidos cuestionamientos que todo esto ha despertado, así como los riesgos que bien identifica Eli Pariser en “El filtro burbuja” (Ed. Penguin Random House, Barcelona, 2017) deben ser sopesados con las razones que Alessandro Baricco plantea lúcidamente en “The Game” (Ed. Anagrama, Barcelona, 2019), cuando señala que gran parte de la crítica “parece ser el irrefrenable movimiento con el que una civilización está intentando recuperar una forma de equilibrio tras haber sido sorprendida demasiado asomada hacia el futuro. Es como si esos humanos sintieran la necesidad de encontrar el fallo del sistema para poder imponerle un paso más lento, para poder pararlo, para que los espere” (cf. ob. cit. p. 247).

⁶¹ Secretario de Actuación Judicial de la Cámara Nacional Electoral

Así, estamos ante un cambio de paradigma en el que los procesos electorales -con las buenas y malas prácticas que tiene siempre la lucha por el poder- no han hecho más que exponer con mayor estridencia que otros acontecimientos, cómo las nuevas tecnologías cambiaron el modo en que las personas nos conectamos, expresamos nuestras opiniones, y particularmente, nos informamos.

En todas las democracias del mundo, en efecto, las campañas electorales, noticias y opiniones políticas, circulan a través de las redes sociales y otros entornos digitales. Existe incluso la posibilidad de interactuar con los candidatos y la realidad nos muestra que cada vez más ciudadanos se informan de cuestiones políticas y electorales a través de estos nuevos canales. Según Latinobarómetro 2017, el 30% de la población en América Latina se informa sólo por las redes sociales. En su último informe (2018) consigna que el uso de redes sociales es propicio para la democracia, en tanto permiten que la ciudadanía ejerza su libertad de expresión con toda amplitud, pues la gente se atreve a decir cosas por las redes sociales que no diría nunca en una conversación cara a cara.

Al mismo tiempo, **los avances tecnológicos plantean retos a las autoridades electorales, generados por la superposición de lo real y regulado (mundo *offline*) con lo virtual y no regulado (mundo *online*).**

Hace varios años, la Cámara Nacional Electoral advirtió esta nueva realidad y desde su función de organización del Cuerpo de Auditores -para controlar los gastos en las campañas electorales- vio la necesidad de monitorear las redes sociales para contar con datos de contraste con las rendiciones de cuentas de los partidos.

En ese contexto fueron surgiendo algunas señales claras del nuevo desafío. **Las declaraciones partidarias muestran un aumento exponencial del gasto en publicidad digital.** En las elecciones de 2019 el rubro “Propaganda en Internet y Redes Sociales” es el de mayor incidencia en el conjunto de gastos de publicidad electoral: un 40%. Un porcentaje que confirma la curva ascendente iniciada con la medición del año 2011, donde el rubro no llegaba al 5%; luego en las elecciones de 2013 alcanzó el 9%; en las de 2015 el 21% y en 2017 el 31%. En contrapartida, el gasto en los demás rubros de publicidad fue disminuyendo paulatinamente.

Por otra parte, se han visto fenómenos asociados al uso de esas plataformas:

- 1°- El uso de Big Data para la microsegmentación de las campañas (más personalizadas, con publicidad individual difícil de rastrear y medir);
- 2°- Las dificultades para aplicar la ley pensada para la vida off line (por ejemplo: la posibilidad de que se violen los períodos legales de campaña, o que inviertan en campañas extranjeros que tienen prohibido donar a los partidos);
- 3°- El uso de mecanismos de desinformación o manipulación de la información para influir en la voluntad política de las personas (trolls, bots, fake news) difundiendo determinada corriente de opinión o ahogando otros discursos;
- 4°- La extraterritorialidad de las redes. La naturaleza global de las plataformas diluye las categorías de “jurisdicción” o “frontera” y la aplicación del derecho interno a las empresas multinacionales o a los usuarios que violen las normas desde fuera del país.

2. Experiencias electorales que encendieron alarmas

A nivel mundial, la problemática de las plataformas en los procesos electorales se hizo públicamente notoria hace cuatro años, con los casos del Brexit británico y las elecciones presidenciales de los Estados Unidos de Norteamérica. En el caso del Brexit, por el rol de la empresa Cambridge Analytica y la posibilidad de utilizar datos personales para llevar adelante campañas políticas personalizadas. En el caso de Estados Unidos, una investigación de la Fiscalía General denunció la influencia de acciones para divulgar **fake news** en los distritos más disputados con cuentas falsas en las redes sociales. Pero sabemos que no se trata de casos aislados.

Un informe de la Universidad de Oxford de julio 2018 (Challenging Truth and Trust: A Global Inventory of Organized Social Media Manipulation), advierte que el uso de las redes sociales para interferir en las elecciones con manipulaciones de la información es un fenómeno generalizado que se extiende “mucho más allá de las acciones de unos pocos actores malos”. Se están llevando a cabo -afirma- campañas de manipulación coordinadas en todo el país, en todo tipo de régimen político, y las operaciones en el extranjero se han dirigido a varias democracias occidentales y emergentes durante las recientes elecciones.

En el informe se examinó la actividad de “ciber tropas” en 48 países y entre las conclusiones, se afirma que la manipulación de la información en redes “debilitan la confianza pública en el periodismo, las instituciones democráticas y los resultados electorales”. Los intentos de injerencia asumen diferentes formas (*fake news*, *trolls*, maniobras de desinformación, etc) y tienen diferentes capacidades según el tamaño de los equipos o los períodos de actividad. Entre otros mecanismos, se señala el uso de “bots políticos”, que se pueden usar para difundir noticias basura o propaganda durante elecciones y referendos, así como para la fabricación de un falso sentido de popularidad o apoyo (llamado *‘astroturfing’*), ahogando conversaciones auténticas sobre política en línea.

Otro informe conocido, de un Comité del Parlamento Británico, resume bien las evidencias: Nos enfrentamos a una crisis relacionada con el uso de datos, la manipulación de nuestros datos y la orientación de puntos de vista perniciosos. En particular, escuchamos evidencia de intentos patrocinados por el estado ruso para influir en las elecciones en los Estados Unidos y el Reino Unido a través de las redes sociales. **Lo que quedó claro es que, sin el conocimiento de la mayoría de los políticos y reguladores electorales de todo el mundo, sin mencionar al público en general, un pequeño grupo de individuos y empresas había estado influyendo en las elecciones en diferentes jurisdicciones en los últimos años.**

3. ¿Por qué la cuestión importa para la democracia?

La democracia supone la capacidad de las personas de discutir los problemas de gobierno y elegir a sus representantes. Mario Bunge lo sintetiza muy bien diciendo que “el ciudadano de una democracia auténtica [...] tiene que estar bien informado. El ciudadano carente de información, o alimentado a desinformación, se desinteresará de los asuntos públicos, al punto que ni siquiera concurrirá a las urnas. Delegará su opinión y su voto en la clase política. De esta manera un partido bien financiado podrá gobernar con el apoyo de una cuarta parte del electorado, como ocurre en Estados Unidos. Lo que no es precisamente el gobierno del pueblo, por el pueblo, y para el pueblo, como quería el gran Abraham Lincoln” (cf. *Filosofía y Sociedad*, Ed. Siglo XXI, México, 2008, pág. 110). Pero la información no basta. Hay que transformarla en conocimiento. Lo que requiere que aquélla sea entendida y, más aun, evaluada como verdadera o falsa (Bunge, cit., p. 112).

Para un sistema democrático de calidad, entonces, se necesita una base de diálogo con información auténtica. El ágora donde los griegos debatían sus asuntos políticos, que luego pasó a las plazas, posteriormente a la radio y finalmente a la televisión, ahora se ubica en el terreno online; y si bien no hay evidencia de que las campañas de desinformación en Internet influyan en el resultado de una elección, existe un interés indudable en minimizar los riesgos de que el ciudadano sea confundido con intentos de manipular su decisión a la hora de votar.

En el informe del Parlamento Británico se señala que “es importante reconocer el papel que desempeñan las redes sociales en el fomento del debate político. Sin embargo, la capacidad de las compañías de medios sociales para dirigir el contenido a individuos, y en privado, es nueva. Esto crea nuevos problemas en relación con la regulación de las elecciones, incluida la naturaleza del contenido y el costo de la difusión, que en el pasado han sido estrictamente controlados. **Las empresas y los activistas reconocen la importancia de las redes sociales a un ritmo mucho más rápido que el de legisladores y reguladores**”.

4. ¿Qué es lo que está en juego?

Las cuestiones que venimos señalando involucran algunos aspectos jurídicos que hacen a la integridad de las elecciones. Entre los principales, podemos marcar los siguientes:

a. El derecho constitucional de acceder y difundir información

En la medida en que los procesos electorales se realicen en buenas condiciones de información, mayor será la calidad de la democracia. En tal sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que la libertad de expresión es una condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada, en el entendimiento de que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre (cf. OC N° 5/85, pto. 70, CIDH). En afín orden de ideas, la Cámara Nacional Electoral ha reiterado en diversas oportunidades, la vital importancia que reviste el objetivo plasmado en la legislación vigente en materia electoral, de propender al “voto informado” del elector (cf. arg. del Fallo N° 3010/02, consid. 4° y sus citas).

b. Los principios de equidad y de transparencia que inspiran a las leyes de financiamiento de las campañas electorales

En el marco del respeto por la libertad de expresión, muchos países han regulado las campañas electorales. En la Argentina se limitan los tiempos y los medios. Hay monopolio estatal en la distribución de publicidad electoral en radio y televisión, y los partidos no pueden invertir en otros medios todo el dinero del que dispongan, pues también tienen limitado el gasto. Sin embargo, las nuevas plataformas, plantean un desafío al momento de fiscalizar y detectar el respeto de los topes legales e identificar a quienes están detrás de las maniobras de desinformación.

c. La función de las elecciones en la legitimación de origen de los gobernantes

La democracia se asienta en un sistema de creencias y si las personas pierden la confianza en el proceso electoral -por más puro que sea- no podrá cumplir su función de legitimación del origen de la autoridad de los representantes. Es decir, más allá de las campañas sucias entre candidatos, cuando el perdedor no acepta los resultados hay un riesgo de “narrativa de fraude” que puede deslegitimar a los gobernantes.

Es aplicable en esto el teorema de Thomas, que indica que “si las personas definen las situaciones como reales, estas son reales en sus consecuencias”. Es lo que ocurrió, como vimos al comienzo, con las famosas noticias falsas de Orson Welles y Mario Pergrolini. Las personas, desconociendo la falsedad de la información, tuvieron reacciones reales en función de ella.

Trasladado el teorema a nuestra materia, si la opinión mayoritaria considerase -por ejemplo- que un escrutinio no fue sincero, la legitimidad del candidato electo será muy baja aun cuando esa idea esté fundada en la circulación de noticias falsas.

5. ¿Qué ocurrió en las últimas elecciones nacionales de Argentina?

Un año antes de las últimas elecciones presidenciales y legislativas, la Cámara Nacional Electoral adoptó una resolución (Acordada N° 66/2018) mediante la cual tomó la iniciativa en este campo tan complejo y novedoso. Entre otras medidas, decidió:

1°- Publicar en los sitios web de ese Tribunal los resultados del monitoreo de redes sociales y propaganda electoral en Internet;

2°- Crear un “Registro de cuentas de redes sociales y sitios web oficiales de los candidatos, agrupaciones políticas y máximas autoridades partidarias”. Para el año 2019 se registraron y publicaron 1033 cuentas;

3°- Disponer un modo especial para la rendición de cuentas de los partidos de sus campañas electorales en Internet y redes sociales, y

4º- Desarrollar campañas de concientización y formación cívica para el buen manejo ciudadano de la información política electoral en redes sociales y otros entornos digitales, en el marco del proceso electoral.

Al año siguiente, estas últimas tres medidas fueron incorporadas a la ley de financiamiento de los partidos políticos (cf. ley 27.504, modificatoria de la ley 26.215).



Asumamos el compromiso
del uso responsable de las
redes sociales.



Por otra parte, la Cámara Electoral también organizó la firma de un “Compromiso Ético Digital”, con el objeto de promover *“la honestidad del debate democrático en las próximas elecciones nacionales, de modo de contribuir a mitigar los efectos negativos de la divulgación de contenido falso y demás tácticas de desinformación en redes sociales y otros entornos digitales”*.

Este modelo colaborativo, explorado en otros países, fue inédito en cuanto al consenso logrado. El jueves 30 de mayo de 2019, firmaron el documento la mayoría de los partidos políticos nacionales; las empresas Facebook, Twitter, Google y WhatsApp; la Asociación Latinoamericana de Internet (ALAI); las asociaciones de prensa tradicional como ADEPA y FOPEA; la agencia de noticias Agence France-Presse, la Asociación de Periodismo Digital (APD); la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual, entre otros.

Para las plataformas, el documento incluyó un apartado específico en el que reconocen *“la complejidad y la tensión que puede existir durante el proceso electoral con la difusión o proliferación de información inexacta o noticias falsas, y acuerdan, dentro del marco de sus posibilidades y herramientas, colaborar con las autoridades competentes en este proceso respetando los valores democráticos y la libertad de expresión”*.

En este sentido, debe destacarse la disposición de los representantes de las principales redes sociales para cumplir con el compromiso asumido, con actividades de colaboración realizadas antes, durante y después de la jornada electoral.

Las elecciones nacionales de 2019 estuvieron precedidas por procesos electorales de otros países -como Brasil y la India- en los que existieron múltiples episodios que aumentaron la preocupación por el modo en que las redes sociales eran malversadas para influir en la opinión política de los votantes.

Sin embargo, las alarmas encendidas por esos antecedentes no tuvieron secuela en nuestro país, donde no hubo problemas significativos en esta área. Considero que mucho tuvo que ver en ello la buena actitud de todos los involucrados -animada por el Compromiso Ético Digital- y el resto del trabajo realizado por la Cámara Electoral.

2.4 La deuda interna: regulación del financiamiento de los partidos y las campañas electorales en las provincias argentinas

Danilo Degiusti⁶²



Nuestra democracia, la democracia moderna representativa, es inimaginable sin partidos políticos. En esto coinciden Weber, Shattschneider y prácticamente todos los politólogos. Quizá sea por eso que en América Latina los partidos recién fueron ampliamente valorados con la tercera ola de democratización. Esta identificación entre democracia y partidos llevó a los Estados a fomentar su promoción y protección, incluyendo subsidios y aportes públicos para su financiamiento. Como contracara, el Estado comenzó a pedir a los partidos que rindan cuentas de su actividad financiera. Luego, también se establecieron limitaciones al financiamiento para equilibrar la competencia. Así, fue creciendo la regulación partidaria, y especialmente la referida a financiamiento y campañas. Incluso, algunas de estas regulaciones fueron incluidas en los textos constitucionales. En las actuales constituciones de América Latina, siete países incluyen cláusulas que exigen a los partidos actuar con transparencia financiera, mientras que en once países se prevén aportes públicos, ya sean directos o indirectos, y se insta a sancionar legislación secundaria sobre la materia⁶³.

En Argentina, los partidos políticos fueron incorporados a la Constitución Nacional en la reforma de 1994. El artículo 38 declara a los partidos como instituciones fundamentales del sistema democrático y que, en tanto tales, el Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes. Como contrapartida, se exige a los partidos que hagan públicos el origen y destino de sus fondos y patrimonio. Sin embargo, para la sanción de una ley específica de financiamiento de partidos políticos habría que esperar hasta el año 2002 (Ley 25.600).

Así como las experiencias regionales e internacionales impulsaron la regulación financiera de los partidos políticos en Argentina, un fenómeno similar aunque más acotado se dio a nivel subnacional. El reconocimiento constitucional de los partidos en nuestro país, y específicamente la contribución estatal a su sostenimiento económico, fue un incentivo para que las provincias sigan el mismo curso.

Todas las provincias nombran en sus constituciones a los partidos políticos de alguna forma. Sin embargo, en la medida en que son constituciones reformadas más recientemente, y sobre todo a partir de 1994, las dimensiones reguladas son más amplias, por lo cual ya no sólo nombran a los partidos ligados a la libertad de asociación y la participación en elecciones, sino que también regulan aspectos vinculados a su financiamiento.

⁶² Docente en la Facultad de Derecho de la UBA y Gerente Operativo de Institucionalidad Político-Electoral del GCBA.

⁶³ Degiusti, D. (2019). Los partidos políticos en las constituciones de América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(2), 87-116.

De las 23 provincias y la CABA, en catorce constituciones hay cláusulas relacionadas al aspecto financiero de los partidos políticos. En once provincias y la CABA la constitución establece que los partidos deben dar publicidad del origen y destino de sus fondos; en seis provincias se prevén aportes públicos del Estado para contribuir al sostenimiento económico de los partidos; también en seis casos la constitución establece aporte públicos indirectos, típicamente espacios en medios de comunicación; y finalmente sólo dos provincias y la CABA tienen en sus constituciones cláusulas que regulan a las campañas electorales, en aspectos como publicidad oficial, límite de gastos y plazos.

En muchos casos, estas cláusulas constitucionales referidas al financiamiento y las campañas electorales implican la sanción de legislación secundaria, ya que para su aplicación efectiva se insta a la sanción de una ley. Por ejemplo, el artículo 61 de la Constitución de la CABA señala “La ley establece los límites de gasto y duración de las campañas electorales.”

Financiamiento y campañas en leyes provinciales

En definitiva, es a través de las leyes que las cláusulas constitucionales adquieren efectividad y vigencia. Por eso vamos a poner el foco principalmente en este tipo de normativas⁶⁴, analizando sus principales dimensiones.

Sólo en cuatro casos (CABA, Mendoza, Santa Fe y Santiago del Estero), existe una ley específica que reúne las regulaciones en materia de financiamiento de los partidos políticos y campañas electorales. No obstante, en el resto también encontramos algún tipo de regulación más o menos exhaustiva sobre el tema, sólo que dispersa entre leyes de partidos, leyes electorales o de primarias. Tomando las distintas normas en cada caso, vamos a analizar algunos aspectos centrales del financiamiento partidario y de campaña: el tipo de aportes previstos, tanto públicos como privados; los aportes prohibidos; la existencia de topes de aportes y de gasto; los plazos de campaña; la distribución de espacios en medios audiovisuales; las restricciones a la publicidad oficial y actos de gobierno; la presentación de balances e informes; y los controles y sanciones previstos.

En todos los casos se prevé que los partidos puedan recibir aportes mixtos, tanto públicos como privados, aunque los primeros pueden tener un alcance muy distinto según el caso. Comenzaremos analizando los aportes públicos, detallados en la siguiente tabla. Podemos clasificarlos en primer lugar entre aportes ordinarios y de campaña, y cada uno de ellos en aportes directos e indirectos. Los aportes públicos ordinarios directos, previstos en la mayoría de las provincias, suelen canalizarse a través de un fondo partidario permanente anual, cuyo monto es fijado en la ley de presupuesto y su reparto suele ser con un criterio mixto, en parte igualitario y en parte proporcional a los votos obtenidos en la última elección. Los indirectos, regulados en todas las provincias y CABA, refieren a exenciones impositivas y franquicias. Por su parte, los aportes públicos para campaña se pueden distinguir también en directos, previstos en siete provincias y CABA, destinados a gastos de campaña como la contratación de bienes y servicios y la impresión de boletas; y los indirectos, que suelen referir a espacios de publicidad en medios de comunicación o vía pública -como en el caso de CABA-, contratados por el Estado y cedidos a los partidos. **En cuatro provincias el Estado distribuye los espacios de publicidad audiovisual mientras prohíbe su contratación privada.**

⁶⁴ Los análisis se basan en la normativa provincial, omitiendo si el texto de la ley se implementa o si existen prácticas no reguladas en la ley, por ejemplo, de adhesión a la normativa nacional en casos de simultaneidad de elecciones.

	Aportes públicos ordinarios		Aportes públicos de campaña	
	Directos	Indirectos (exenciones)	Directos	Indirectos (publicidad)
Buenos Aires	Sí	Sí	Sí (boletas)	No
CABA	No	Sí	Sí	Sí (vía pública)
Catamarca	Sí	Sí	Sí (boletas en PASO)	Sí (PASO)
Chaco	Sí	Sí	No	Sí (exclusivo)
Chubut	Sí	Sí	Sí	Sí
Córdoba	Sí	Sí	No	Sí
Corrientes	No	Sí	No	No
Entre Ríos	No	Sí	No	No
Formosa	Sí	Sí	No	No
Jujuy	No	Sí	Sí	No
La Pampa	No	Sí	No	No
La Rioja	Sí	Sí	No	No
Mendoza	Sí	Sí	Sí (boletas)	Sí (exclusivo)
Misiones	Sí	Sí	No	No
Neuquén	No	Sí	No	Sí
Río Negro	Sí	Sí	No	No
Salta	No	Sí	Sí	Sí (exclusivo)
San Juan	Sí	Sí	No	No
San Luis	Sí	Sí	Sí (boletas)	Sí
Santa Cruz	No	Sí	No	No
Santa Fe	Sí	Sí	No	Sí (exclusivo)
Santiago del Estero	Sí	Sí	Sí (salvo simultaneidad)	Sí
Tierra del Fuego	Sí	Sí	No	Sí
Tucumán	No	Sí	No	No

Fuente: Elaboración propia en base a normativas provinciales.

En cuanto al aporte privado, tanto para el desenvolvimiento institucional como para campaña, está permitido en todas las provincias y CABA, aunque esta última prohíbe los aportes de todas las personas jurídicas. En el resto de los casos sólo se prohíbe el aporte privado de determinadas personas jurídicas, que suelen ser: empresas concesionarias de obras y servicios públicos; empresas que exploten juegos de azar; asociaciones sindicales, patronales y profesionales; empresas, entidades y gobiernos extranjeros; y entidades públicas centralizadas o descentralizadas. Por otro lado, para cualquier tipo de aporte privado se suele prohibir el anonimato, salvo para fondos producto de colectas populares, y las contribuciones de personas obligadas por un superior jerárquico.

A diferencia de la normativa a nivel nacional, en la gran mayoría de las provincias no se establecen montos máximos de aportes privados por persona. Sólo existen restricciones de este tipo, con montos máximos por persona entre el 1 y 2% del gasto permitido, en CABA, Chubut, y Córdoba y Santiago del Estero (en este caso el tope quedó fijado sin actualizar en 10.000 pesos).

Otra regulación vigente hace muchos años a nivel nacional, pero apenas regulada a nivel subnacional, es la fijación de un tope máximo de gasto durante la campaña electoral. De esta forma se busca generar equidad en la competencia, evitando que las agrupaciones que cuenten con más recursos tengan una presencia desmedida. Sólo encontramos límites de este tipo en CABA, Chubut, Córdoba, Mendoza, Río Negro y Santiago del Estero.

Precisamente para controlar mejor los gastos de campaña y tender a la equidad en la competencia, hace ya más de una década que a nivel nacional se establecieron plazos de campaña. La CABA fue pionera en este sentido estableciendo en la Ley 268 de 1999 el inicio de la campaña electoral 60 días antes de la elección. A nivel nacional se adoptaría recién en 2009 a través de la Ley 26.571, estableciendo una campaña de 35 días con el fin de reducir el gasto político. No obstante, ante el escaso cumplimiento, en la última reforma de 2019, en un acto de sinceramiento como señala Gerardo Scherlis en su artículo, ese plazo fue extendido a 50 días.

Aquí sí hubo una mayor adaptación normativa por parte de las provincias, definiendo usualmente plazos de campaña entre los 60 y 30 días anteriores a la elección, y plazos menores para la publicidad electoral audiovisual. Actualmente son ocho las provincias que no cuentan con plazos estipulados de campaña electoral (Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Santa Cruz y Tierra del Fuego).

Otra regulación que busca la equidad, especialmente nivelar la cancha entre gobierno y oposición, es la restricción de publicidad oficial y actos de gobierno durante la campaña electoral.

Nuevamente, la Ciudad de Buenos Aires fue pionera en este sentido estableciendo en el artículo 3 de la Ley 268 de 1999 que durante la campaña electoral el gobierno no podrá realizar propaganda institucional que tienda a inducir el voto, al mismo tiempo que no se podrán promocionar candidaturas en ocasión de actividades oficiales. A nivel nacional, la Ley 26.571 de 2009 impuso que durante la campaña la publicidad oficial no podía tender a la captación del sufragio y prohibía la inauguración de obras públicas, el lanzamiento de programas y todo acto de gobierno que promueva la captación del voto durante los 15 días anteriores a la elección (con la última reforma ese plazo fue ampliado a 25 días). La provincia de Buenos Aires fue una de las primeras provincias en adecuarse a la ley nacional, pero la restricción sólo se incorporó para los 15 días anteriores a las elecciones primarias. Otras provincias también fueron incorporando restricciones al contenido de la publicidad oficial, así como a los plazos para inauguraciones de obras y actos de gobierno. No obstante, la mitad de las provincias aún no cuentan con regulación sobre el tema (Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Neuquén, Río Negro, Salta, Santa Cruz y Tierra del Fuego). En la siguiente tabla presentamos los plazos de campaña y de restricciones a la publicidad y actos de gobierno, de acuerdo a la regulación de cada provincia.

	Plazo de campaña (días anteriores a la elección)	Plazo de restricciones al gobierno para publicidad oficial	Plazo de restricciones al gobierno para inauguraciones y actos de gobierno
Buenos Aires (PASO)	30	15	15
CABA	60	60	60
Catamarca	30	15	15
Chaco	90	90	7
Chubut	No	No	No
Córdoba	47	30	15
Corrientes	No	No	No
Entre Ríos	No	No	No
Formosa	No	No	No
Jujuy	No	No	No
La Pampa	90	0	0
La Rioja	No	No	No
Mendoza	35	35	15
Misiones	15	2	30
Neuquén	60	0	0
Río Negro	60	0	0
Salta	30	0	0
San Juan	35	15	15
San Luis	30	7	7
Santa Cruz	No	No	No
Santa Fe	30	30	15
Santiago del Estero	30	30	0
Tierra del Fuego	No	No	No
Tucumán	30	30	30

Fuente: Elaboración propia en base a normativas provinciales.

Un punto fundamental para el cumplimiento de las diversas regulaciones sobre financiamiento y campañas es si los partidos y alianzas están obligados por ley a presentar informes contables anuales y de campaña, así como el tipo de control que se prevé sobre los mismos.

En cuanto a la presentación de informes, la mayoría de las provincias prevé la presentación de un informe anual de ingresos y gastos, a presentar dentro de los 60 días de cerrado el ejercicio fiscal, y de un informe de campaña, entre los 30 y 60 días de realizada la elección. La única provincia que no prevé la presentación de informes anuales ni de campaña es Chaco, cuyo Tribunal Electoral ha presentado en 2018 un proyecto para subsanar tal vacío legal.

En el caso de CABA, como los partidos que participan en las elecciones locales son los mismos reconocidos a nivel nacional, sólo se prevé financiamiento de campaña, con un informe previo 10 días antes de la elección y un informe final dentro de los 30 días de realizados los comicios.

Pero como señalábamos, más allá de la presentación de informes, es quizá más relevante aún saber si esos informes son sometidos a algún tipo de control. Obviamente, en el caso de Chaco al no haber regulación sobre la presentación de informes, tampoco se prevén controles. En la gran mayoría de los casos se prevé que, luego de la presentación del informe ante la justicia electoral, quede disponible para los interesados, quienes pueden presentar impugnaciones durante 30 días; pasado el plazo, de no haber observaciones, se archiva. Y en caso de que existan impugnaciones, las mismas son evaluadas por la justicia electoral para aplicar las sanciones en caso de que correspondan.

Sólo en cinco casos se prevén auditorías sobre los informes por parte de la autoridad de aplicación, sin necesidad de que medien observaciones o impugnaciones. En el caso de CABA, la Auditoría General de la Ciudad recibe los informes de campaña y emite un informe público dentro de los 90 días de celebrada la elección. En Córdoba, además de la posibilidad de recibir impugnaciones, el juzgado electoral lleva adelante una auditoría sobre los estados contables anuales presentados por los partidos. En Mendoza, de forma similar a CABA, los informes son recibidos por el Tribunal de Cuentas de la provincia, que dentro de los 90 días de finalizada la elección elabora y publica un informe. En Salta, por su parte, además de la posibilidad de que los interesados presenten observaciones sobre los estados contables presentados ante el Tribunal Electoral, la Auditoría General de la provincia recibe y evalúa un informe de rendición de los aportes públicos destinados a publicidad audiovisual. Finalmente, en Santiago del Estero, además de recibir y evaluar observaciones, el Tribunal Electoral debe controlar y auditar toda la documentación que presenten los partidos sobre el financiamiento de sus campañas.

En caso de no presentar los informes previstos, las sanciones suelen ser multas y, donde existen, suspensión o pérdida del derecho a recibir aportes públicos y espacios de publicidad audiovisual distribuidos por el Estado.

Conclusiones

El recorrido por este capítulo deja a la vista un par de aspectos a destacar. En primer lugar, si tenemos en cuenta las distintas dimensiones de financiamiento y campañas, en casi todos los casos encontramos en la actualidad mayor regulación que hace una década atrás. En este sentido, las provincias argentinas no son ajenas a un fenómeno más general de involucramiento del Estado en los asuntos partidarios, como contraparte de los aportes a sus finanzas. Esto fue especialmente cierto en Latinoamérica, donde durante las últimas dos décadas hemos sido testigos de reformas permanentes e incrementales en la materia.

En segundo lugar, pudimos observar cuán federal es nuestro país en materia de reglas electorales. **Si bien en muchos casos se siguen los lineamientos de la normativa nacional, siempre encontramos variaciones, casos muy distintos y otros donde existen vacíos normativos.** Esta disparidad de normas se vuelve un desafío aún más complejo en ocasión de simultaneidad de elecciones nacionales y provinciales, con el riesgo de que, como señalaron Tchintian y Seira en su artículo, hechos prohibidos de financiamiento a nivel nacional se escuden detrás de lagunas normativas provinciales.

En este sentido, y para finalizar, aparece como un reto la armonización normativa, sobre todo en aquellas provincias que suelen adherirse al régimen de simultaneidad de elecciones. **El régimen de financiamiento y campañas nacional, que a lo largo de la última década ha tenido sucesivas reformas incrementales consensuadas por gran parte del espectro político, debería servir como referencia e incluso como un piso para las normativas provinciales, con el objetivo de federalizar la transparencia y la equidad en la competencia.**



48

3.

Sección
Ciudad

3.1 Pasado, presente y futuro, una propuesta para las campañas electorales en la Ciudad

Javier Tejerizo⁶⁵

En 2016 el Gobierno de la Ciudad lanzó la agenda de transparencia e innovación institucional, la cual contenía 13 puntos, entre ellos avanzar en la modernización electoral.

“La Ciudad va a avanzar en una reforma política que tiene como objetivo contar con su propio Código Electoral, un hecho natural para un distrito autónomo. El Código establecerá, de acuerdo a estándares internacionales, controles y auditorías en el uso de tecnologías electorales y mecanismos para el control y la transparencia del financiamiento de las campañas electorales. El objetivo es permitir darle seguimiento a los fondos públicos y privados en tiempo real. Asimismo, incorporará el financiamiento ciudadano de las campañas políticas, que permitirá realizar aportes de manera transparente y sencilla”⁶⁶.

Este objetivo, a materializarse por intermedio de la Dirección General de Reforma Política y Electoral del Ministerio de Gobierno, se lograría en gran medida con la aprobación del primer Código Electoral de la Ciudad el 25 de octubre de 2018. Sin embargo, con el objeto de avanzar en su tratamiento, la propuesta realizada por el Poder Ejecutivo fue despojada del título que refería a las campañas electorales y su financiamiento. Cuatro años más tarde y a la luz de dos procesos electorales sucedidos desde el documento argumental denominado “Apuntes para un Código Electoral. Diálogo, Participación y Consenso”⁶⁷, creemos que sigue vigente la propuesta realizada por esta Dirección General en 2016 y haré un repaso de la misma.

En este sentido, a pesar de que la Ciudad carecía de un Código Electoral en 2016, sí poseía (y posee) regulación propia de las actividades vinculadas a las campañas electorales y su financiamiento con la Ley N° 268 del año 1999. La confianza de la ciudadanía en sus representantes es la base de la legitimidad de una democracia, y la transparencia del financiamiento de las campañas electorales es un elemento primordial en el fortalecimiento de aquella confianza. El proyecto presentado, en este sentido, recogía las previsiones dispuestas en la Ley N° 268 e incorporaba herramientas con el fin de garantizar una estricta fiscalización. Haremos un repaso de los principales temas, presentando en cada caso un diagnóstico y luego las propuestas de reforma.

⁶⁵ Director General de Reforma Política y Electoral, del GCBA.

⁶⁶ Presentación de la Agenda de Transparencia e Innovación Institucional. En línea: <https://www.buenosaires.gob.ar/noticias/se-presento-la-agenda-de-transparencia-e-innovacion-institucional>

⁶⁷ El objeto no es repetir el análisis que realizamos en dicha publicación con Gabriela Almaraz, por eso dejamos el vínculo para su lectura: <https://www.buenosaires.gob.ar/gobierno/apuntes-para-un-codigo-electoral>

Financiamiento público

En relación al financiamiento público, encontramos dos modos de materializarlo: de forma directa -transferencias monetarias que el Estado otorga a las agrupaciones- o indirecta -servicios públicos gratuitos, regímenes fiscales especiales, entre otras herramientas para reducir los gastos de las campañas-.

El financiamiento directo requiere de pautas que indiquen quiénes son los actores que se encuentran en condiciones de recibirlos, en qué proporción, cuál es el plazo en el que pueden gozar de tal beneficio y a cuánto ascenderá la suma a percibir. En lo que respecta al criterio de distribución, una fórmula equitativa busca establecer una paridad en la contienda mientras una proporcional “premia” a las agrupaciones más votadas; existen casos mixtos. La Ciudad ha optado por un reparto netamente proporcional.

A continuación, se muestra la relevancia del aporte público en la Ciudad y cómo fue distribuido, para el proceso electoral del año 2019.



Fuente: Elaborado por Victoria Eizaguirre en base a informes de la AGCABA.

En las elecciones primarias de 2019, para las tres categorías (Jefe de Gobierno, Diputados de la Ciudad y Junta Comunal), los aportes públicos aprobados por la Ley 268 reunían \$39.502.381,50. El total de aportes públicos representó un 77% del total de aportes recibidos por las agrupaciones. Para las elecciones generales de ese mismo año los aportes públicos calculados para el total de categorías fueron de \$79.207.824,60. El total de aportes públicos representó un 87% de los aportes totales recibidos por las agrupaciones; destacándose casos como el de Unite por la Libertad y la Dignidad que financiaron sus campañas con un 100% de aportes públicos.

Porcentaje de aporte público por agrupación en las Generales 2019 CABA



Fuente: Datos de Victoria Eizaguirre en base a informes de la AGCABA.

Considerando la relevancia que tiene el financiamiento público directo en el financiamiento total al que acceden las agrupaciones políticas para desarrollar sus campañas, la intención del proyecto presentado en el año 2016 apuntó a generar una distribución de aportes públicos más equitativa que la vigente, distribuyendo el 50% bajo criterios proporcionales y 50% de forma igualitaria; respecto a los últimos, la posibilidad de acceso se logra gracias a la obtención de un 1% en las precedentes elecciones.

Por otra parte, los subsidios estatales en especie o indirectos buscan complementar el financiamiento directo mediante una serie de prerrogativas y apoyos que le faciliten a los partidos la realización de sus actividades tanto permanentes como de campaña. Un punto destacado de las contribuciones indirectas es que reducen la monetización de los aportes, facilitando el control y rendición de cuentas de los gastos efectuados. El espectro de prerrogativas y apoyos en especie suele ser variado siendo las más relevantes aquellas referidas al acceso gratuito a medios de comunicación -el cual también suele ser el más notable para prevenir desequilibrios en la competencia-.

Nuestro país, luego de la reforma del 2009, prohibió la contratación de espacios en radio y televisión limitando los mismos a los provistos por la Dirección Nacional Electoral (DINE). El criterio de distribución estableció que un 50% de la totalidad de los espacios sea otorgado de forma igualitaria. A nivel subnacional esto no es tan frecuente y actualmente la CABA sólo distribuye espacios de publicidad en cartelera en vía pública. De acuerdo a la Ley N°268 la distribución de los espacios públicos de cartelera se realiza equitativamente y, a diferencia de los aportes públicos directos y privados, no son contemplados en los cálculos respectivos a los límites del gasto de campañas. Estos espacios en cartelera tienen un impacto muy positivo, por lo cual el proyecto presentado en 2016, y representado en 2018, mantenía los mismos e incorporaba el acceso gratuito a tiempo en radio y televisión en los medios públicos de la Ciudad.

No podemos dejar de destacar otro impacto en los gastos, vinculado al instrumento de votación. La Ciudad vislumbró una importante modificación en la utilización de los fondos asignados por parte de los partidos y alianzas luego de la implementación de la Boleta Única Electrónica en 2015. El dinero que anteriormente era utilizado para imprimir las boletas partidarias pasó a solventar mayormente actividades tendientes a la captación del voto. En este sentido, mantener el sistema de Boleta Única (como de sistemas electrónicos de emisión de boletas) se contempla como una forma indirecta de financiamiento.

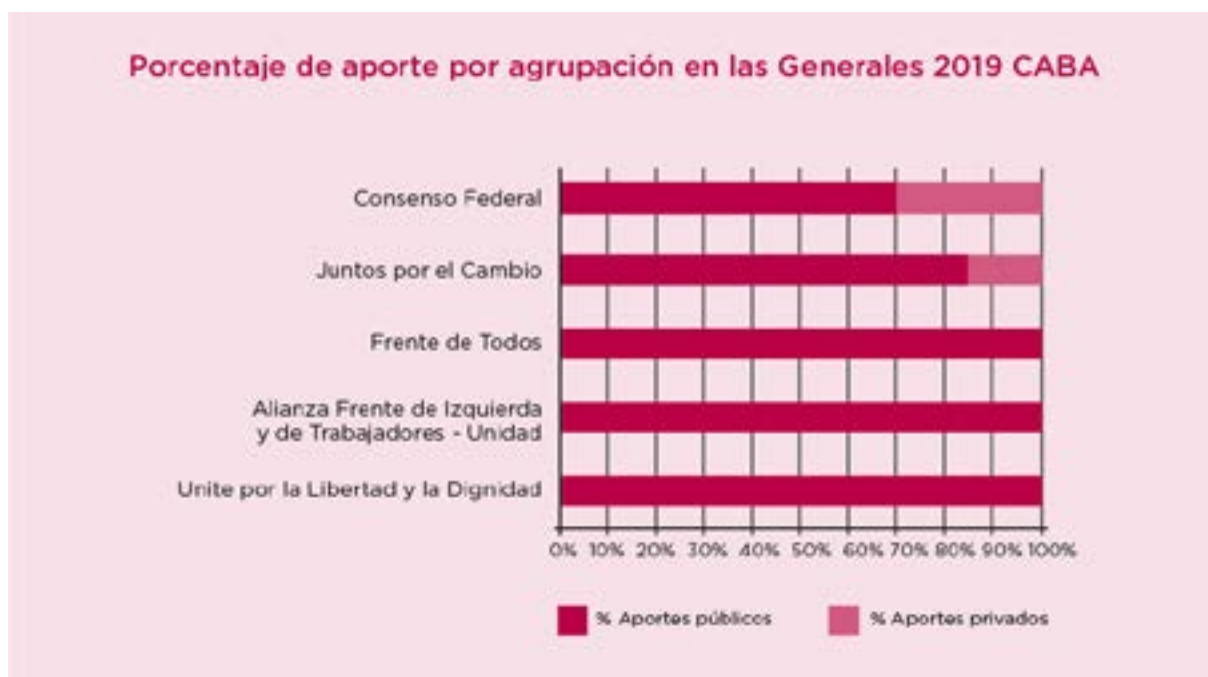
En resumen, con el objeto de lograr una mayor equidad en la competencia entre las agrupaciones políticas, se aconsejó la asignación gratuita de espacios de publicidad electoral y modificar el modo de asignación del financiamiento público directo, contemplando que el cincuenta por ciento (50%) del monto asignado por el presupuesto a dicho fin fuera distribuido en forma igualitaria.

Financiamiento Privado

Los partidos políticos son antes que nada canales de expresión de la ciudadanía y organizaciones estables sostenidas por sus afiliadas y afiliados. Por ello el financiamiento de personas es parte constitutiva de los mismos desde sus orígenes; mientras que el financiamiento público es un fenómeno más reciente y complementario. Sin embargo, se debe velar por un origen legal de las fuentes de financiación y por topes máximos tanto del financiamiento de campañas como de las contribuciones individuales permitidas. El fin es asegurar elecciones competitivas y justas, así como evitar futuros condicionamientos de las políticas públicas en función del origen y la cantidad de fondos percibidos para realizar campañas.

Mientras a nivel nacional existen los aportes de personas físicas y jurídicas, la Ciudad prohíbe los aportes de éstas últimas. Asimismo, para las primeras se establece que su aporte no podrá superar el 1% del límite de gastos.

En las elecciones primarias del año 2019 cinco de las nueve agrupaciones participantes declararon haber recibido aportes privados. En ninguno de los casos se superó el monto máximo de aportes por persona por categoría (\$108.437,91). Los aportes privados reunieron \$ 13.969.253,72 que representa un 28% de los aportes totales. En las elecciones generales el límite establecido para aportes privados por categoría fue de \$216.875,82 (monto total por las tres categorías: \$650.627,46). La alianza Consenso Federal recibió cinco aportes para la categoría de Jefe de Gobierno que superaron el monto establecido. Alrededor de un 30% de los aportes para la elección general fueron de origen privado, pero se concentraron en sólo dos agrupaciones. La alianza Juntos por el Cambio recibió aportes privados entre 500 y 200.000\$.



Fuente: Datos de Victoria Eizaguirre en base a informes de la AGCABA.

Al observar el gráfico se presenta una doble preocupación, ya que se percibe que las agrupaciones podrían no estar declarando el financiamiento privado que utilizan para realizar sus campañas o encontrarse en una situación de excesiva dependencia del financiamiento público. Ambas situaciones son preocupantes, ya que en un caso se podría estar dando situaciones de utilización de fondos de origen ilícito; mientras que el otro habla de un fuerte distanciamiento de los partidos de la ciudadanía y sus afiliaciones, volviéndose progresivamente apéndices estatales y no actores de la sociedad.

Para dar respuesta a estas posibles problemáticas, se plantearon propuestas que se enmarcan en la concepción de que las prohibiciones han fomentado la falta de declaración o de flujo del aporte de las personas. En primera instancia se considera oportuno elevar el porcentaje del límite de aporte individual, el cual es sustantivamente menor que el permitido a nivel nacional. También se considera necesario permitir las contribuciones tanto de personas humanas como jurídicas -empresas, pymes, sindicatos, asociaciones, entre otras-. Cabe destacar que las contribuciones de personas jurídicas para la campaña electoral no podrían ser superiores a un porcentaje (el proyecto planteaba 50%) del límite total de aportes privados que le son permitidos. Esto último tiene como objeto que los partidos se esfuercen por incorporar de forma equilibrada apoyo económico de distintas fuentes.

Facilitar el flujo debe ser acompañado por trazabilidad y transparencia. Los aportes en dinero deberán realizarse mediante transferencia bancaria, cheque, tarjeta de crédito o débito, plataformas y aplicativos digitales, así como por cualquier otro medio disponible, siempre que permita la identificación clara del aportante y la trazabilidad del aporte. Esto además permite la reversión en caso de que el mismo no sea aceptado por el destinatario. Asimismo, si bien se permite un mayor aporte por individuo, se establecen criterios para comprobar la sustentabilidad del/la aportante, debiendo ser el monto de la donación inferior al 5% de la ganancia neta declarada en el ejercicio fiscal anterior.

Campaña

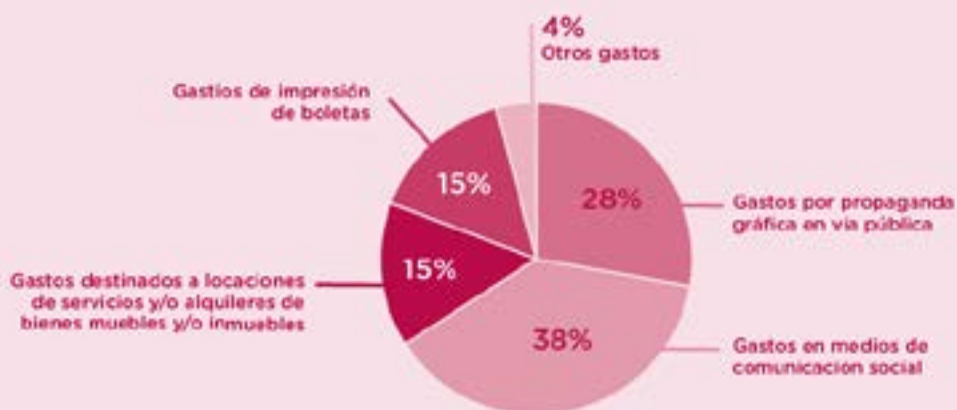
Actualmente la Ciudad cuenta con una campaña que se extiende durante 30 días para las PASO y 60 días para las generales; la legislación no establece mayores precisiones que las temporales. Cabe destacar que el inicio de la campaña para elecciones generales ocurre en paralelo con la oficialización de las listas, esto ha traído históricamente dificultades, siendo la más recurrente que las agrupaciones deban iniciar sus campañas sin contar con el financiamiento público -el cual se entrega de forma posterior a la oficialización-. En este caso se considera fundamental reducir el plazo de la campaña electoral por lo menos a 50 días, lo cual además compatibilizaría el mismo al que rige actualmente a nivel nacional.

Porcentaje de aporte privado por agrupación en las PASO y Generales 2019 CABA

Gastos por rubro • PASO 2019



Gastos por rubro • Generales 2019



Fuente: Datos de Victoria Eizaguirre en base a informes de la AGCABA.

Al realizar un relevamiento de los gastos de campaña en 2019, encontramos que la mayoría se ejecutaron en las categorías “Gastos en Medios de Comunicación Social” y “Gastos por Propaganda Gráfica en vía pública”. En este sentido, en primera instancia parece relevante realizar una actualización que contemple la publicidad en Internet y redes sociales; tanto su extensión temporal, como limitar su contratación a los responsables de campaña de la agrupación, y evitar situaciones de monopolización de espacios *premium*. En lo que refiere a los medios masivos tradicionales, si bien se brinda acceso gratuito, se mantiene la potestad de su contratación directa, pero estableciendo la posibilidad de acceso a horarios centrales de forma equilibrada; también se prevén obligaciones a los medios de comunicación, particularmente tratar equitativamente a todas las agrupaciones políticas, evitando valores diferenciados.

No sólo se plantea el equilibrio, sino también medidas de accesibilidad -por ejemplo, la subtitulación de los mensajes será obligatoria para las agrupaciones políticas -;

medidas de protección del medio ambiente y el espacio público -se promueve la utilización de material reciclable y biodegradable. Asimismo, se establecen criterios más específicos para la Publicidad Oficial -el tiempo y valor contratado mensualmente durante el año electoral por el Gobierno no podrá exceder el promedio mensual del año anterior; entre otras medidas.

Control

Como se mencionara a lo largo de los puntos previos, a partir del diagnóstico propio de la Ciudad, se plantean propuestas que tienen como fin un mejor acceso al financiamiento tanto público como privado de las agrupaciones, pero todas estas iniciativas están inevitablemente atadas a una mejor rendición de cuentas por parte de las mismas.

Actualmente, los principales incumplimientos identificados por los informes de la Auditoría General (AGCABA) han sido la falta de presentación del Informe Final y de utilización de la cuenta bancaria especial de campaña para efectuar la totalidad de las transacciones⁶⁸; asimismo, los aportes privados que reciben las agrupaciones no se encuentran individualizados en los informes que realiza la Auditoría. Respecto a esto último, la AGCABA indica que una de las limitaciones con que cuenta es el bajo grado de respuesta de los proveedores ya que no se encuentran obligados por la ley a responder (en promedio tienen un grado de respuesta de entre un 20 a 30%).

Por este motivo en el proyecto se contempló la creación de un Registro de Proveedores de Campaña y la presentación de diversos informes y balances por parte de las agrupaciones políticas. Además, se incluyó la profesionalización del/la responsable económico financiero de campaña y el establecimiento de una co-responsabilidad solidaria con el/la apoderado/a de la agrupación política y con el/la Presidente/a y Tesorero/a de cada uno de los partidos políticos que integran la alianza. Ya fue mencionada la bancarización de los aportes y el sinceramiento de los aportantes.

Por otra parte, los informes de gastos no incluyen un sustento digital de los productos contratados en Internet. A nivel nacional, a partir de la inclusión del art. 43 undecies se sumó la obligación de acompañar el material audiovisual de las campañas en internet, redes sociales, mensajería y cualquier otra plataforma digital. La misma lógica se planteaba en el proyecto para la Ciudad.

A modo de cierre

A efectos de lograr con eficacia lo propuesto es menester disponer tanto de un esquema regulatorio que incentive al cumplimiento de la normativa establecida -mediante ciertas concesiones como las ya mencionadas anteriormente- como de sanciones que eviten los desvíos. Este control debe comprometer a todos los actores, no sólo centrarse en las agrupaciones políticas; engloba a la totalidad de proveedores de campaña -medios, consultoras, transportes, etc-; aportantes; e incluso a las personas que aspiran a ocupar cargos.

Finalmente, parece relevante resaltar un proceso que considero se acelerará producto de las nuevas medidas sanitarias y de distanciamiento que afectarán las acciones de campaña tras la pandemia producto del Covid-19: la digitalización. La propuesta impulsada está lejos de una visión restrictiva de las campañas en internet y redes sociales, sino que busca simplemente tener una mayor trazabilidad e información sobre las acciones desarrolladas por las agrupaciones en este ámbito. Este control no sólo busca

⁶⁸ La utilización de la cuenta bancaria especial, y la realización a través de la misma de todas las transacciones vinculadas a la campaña (art. 16º, Ley Nº 268), es una de las herramientas principales del control de los ingresos y gastos de campaña. Sin embargo, en todas las campañas auditadas desde la sanción de la Ley Nº 268, se ha advertido un importante nivel de incumplimiento de esta prescripción legal.

prevenir vacíos en la rendición de cuentas de gastos de campaña, sino también prevenir situaciones asociadas al fenómeno creciente de campañas de desinformación⁶⁹. Las noticias falsas y la desinformación atentan contra el ejercicio del derecho a estar informado, uno de los pilares que sustenta el proceso democrático. Por ello es importante acompañar el esfuerzo global impulsado por la Declaración Conjunta sobre la independencia y la diversidad de los medios de comunicación en la era digital de ONU, OSCE y OEA; así como reforzar el compromiso del Estado para promover un entorno de comunicaciones libre, independiente y diverso, la alfabetización digital de la ciudadanía; involucrar al periodismo, a la sociedad civil, empresas y a otras partes interesadas en la concientización de esta problemática. Finalmente, combatir la desinformación requiere de una ciudadanía comprometida y activa que, preocupada por los efectos que tiene la incapacidad de ejercer el derecho a un voto informado, rastree las fuentes y veracidad de los datos recibidos y que comparta sólo información confiable.

⁶⁹ En línea con este punto, desde la Dirección General se elevó la solicitud a la Cámara Nacional Electoral en el año 2019 para que las candidaturas locales pudieran utilizar el Registro de Redes Sociales.

3.2 Entrevista a legisladoras

Cecilia Ferrero y Natalia Fidel

Para conocer en más detalle las normas de la Ciudad en materia de campañas y financiamiento, y sus posibles reformas, entrevistamos a dos legisladoras que en los últimos años han presentado proyectos al respecto, **Cecilia Ferrero** y **Natalia Fidel**.

1. ¿Cuál es el diagnóstico o balance sobre la Ley 268 y sus modificatorias? ¿Cuáles considera que son sus falencias o vacíos?

Cecilia Ferrero:

Ante todo, cabe destacar que la Ciudad de Buenos Aires ha sido pionera en abordar el marco regulatorio del financiamiento de las campañas electorales en el año 1999 a través de la sanción de la Ley N° 268, pero sin embargo en la actualidad y pese a sus posteriores reformas presenta deficiencias y desactualizaciones.

En primer término, cabe puntualizar que la Ley N° 268 se limita a normar el financiamiento de las agrupaciones políticas en tiempos de campaña, produciéndose un déficit regulatorio en lo que respecta a la faz del financiamiento integral de dichas instituciones en cualquier tiempo que garantice su funcionamiento.

Otro de los aspectos susceptibles de mejora esta dado por la rendición de cuentas de aportes y gastos de las agrupaciones políticas, así como su fiscalización y control por parte de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires. Estas rendiciones no suelen ofrecer una descripción detallada de la procedencia de las contribuciones privadas y sólo exponen sumas globales.

Por último, en relación con las sanciones se observa la ausencia en la aplicación del régimen sancionatorio habida cuenta de las dificultades en la trazabilidad de ingresos y gastos. Los aspectos descriptos precedentemente obstaculizan a la consecución de un sistema de financiamiento transparente y equitativo.



Natalia Fidel:

La actual ley de financiamiento de la Ciudad es una buena legislación pero debe ser actualizada. Como ocurre con mucha legislación, el paso del tiempo, el desarrollo tecnológico y las nuevas demandas sociales, hacen que ya no haya respuestas a cuestiones y problemáticas novedosas vinculadas con el financiamiento de las campañas electorales. Por ejemplo, es necesario debatir sobre el financiamiento de las campañas en internet, las redes sociales, las plataformas, o las aplicaciones que prácticamente surgen a diario. También es imperioso introducir la discusión sobre el contenido de algu-



nas campañas vinculadas con noticias falsas, así como también regular la difusión y el uso de las encuestas y los sondeos de opinión. Es determinante, mejorar los mecanismos de control de los ingresos y los gastos y establecer mecanismos eficientes de rendición de cuenta del financiamiento, que deben ser más transparentes y abiertos a la sociedad. Todo el debate debe estar orientado a un fin y este debe ser lograr que las campañas sean un espacio de intercambio de ideas y propuestas entre quienes compiten.

2. ¿Cuáles son las principales novedades que debería plantear un proyecto de ley?

Cecilia Ferrero:

En primer término, cabe destacar que el Proyecto de Ley con estado parlamentario, registrado bajo el Expediente N° 405/D/2020, denominado “LEY DE FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS” es producto de una iniciativa histórica de nuestra agrupación política⁷⁰ y tiene por objeto el tratamiento integral del tema de financiamiento de los partidos políticos.

El eje central del proyecto de Ley está puesto en los partidos políticos como instituciones fundamentales del sistema democrático en relación con su actividad financiera, financiamiento público y privado, límite de gastos, control patrimonial, y fiscalización en los dos planos de su desenvolvimiento institucional: ordinario o habitual y durante de las campañas electorales, en base a los principios que emanan de la forma republicana de gobierno y el respeto a la soberanía popular y representación política: **a)** publicidad del origen y destino de sus fondos; **b)** rendición de cuentas a la ciudadanía; **c)** auditabilidad; **d)** transparencia.

A través de una norma integral de financiamiento de los partidos políticos se propicia dar mayor equidad en la actividad de los mismos garantizando su desenvolvimiento institucional mediante la asignación de los aportes públicos necesarios para ello; constituyendo a esos efectos la creación del Fondo Partidario Permanente una pieza clave para el desenvolvimiento institucional y capacitación y formación política de las agrupaciones políticas. Asimismo, se establecen las pautas, los límites y prohibiciones para los aportes públicos y privados y se crean distintas herramientas que permiten trazabilidad de las contribuciones durante la campaña electoral, su origen y destino para el efectivo control y fiscalización patrimonial de las agrupaciones políticas, tales como: la “Constancia de Operación para Campaña Electoral” a efectos de documentar todo gasto que se efectúe con motivo de la campaña electoral, y la figura de los “terceros informantes”, a efectos de identificar a los proveedores de servicios, bienes útiles o muebles, que presten servicios en las campañas electorales de los partidos políticos.

Por último, en materia de distribución de espacios de publicidad electoral durante las campañas, por un lado se prohíbe la contratación de pautas publicitarias por parte de los partidos y sus candidatos, estableciendo un sistema de distribución pública a través de la asignación de espacios en los medios audiovisuales públicos, publicidad gráfica en la vía pública y en los circuitos cerrados de televisión de las oficinas de atención al público del Gobierno de la Ciudad, siendo estos espacios distribuidos de manera equitativa, a fin de que los partidos políticos puedan difundir sus mensajes de campaña. Por consiguiente, se brinda a los partidos políticos el apoyo público pertinente para que puedan llevar adelante sus campañas en un plano de mayor equidad.

⁷⁰ Expedientes N° 45-D-2016 y N° 3202-D-2014, N° 952-D-2014, y N° 660-D-2012 de los Diputados de la Coalición Cívica ARI Maximiliano Ferraro y Fernando Sánchez (MC) y el Expediente 789-D-2018 de mi autoría.

Natalia Fidel:

Para pensar un proyecto de ley de financiamiento un punto de partida es definir de forma clara que es lo que buscamos mejorar. Creo que todos coincidimos en que el objetivo es transparentar el manejo de dinero por parte de los partidos y el punto es cómo se logra este objetivo. Por mi experiencia en los debates en los que hemos participado en estos años creo que es necesario cambiar el enfoque. Esto significa no fijar tanto la mirada en regular el gasto de los partidos en campaña sino centrar el objetivo en ver mucho mejor el ingreso de dinero de los partidos: hoy lo más importante es saber de donde provienen los fondos de los partidos, más que indagar en qué los gastan. Es necesario prevenir para evitar que el dinero del narcotráfico u otras actividades delictivas no financie campañas electorales. Los partidos difícilmente gasten los recursos que obtienen en algo diferente a la campaña, para eso buscan el dinero para hacer campaña. Con lo cual, el problema no es el gasto. En todo caso, sí hay que evitar que excedan los límites y estos límites deben estar orientados a generar una competencia en condiciones de equidad entre todas las fuerzas políticas, pero por otro lado ser razonables en relación a los costos que hoy tiene una campaña electoral. Pero insisto en que el foco debe estar principalmente en el control de los fondos que ingresan para evitar la incorporación del dinero proveniente de las organizaciones criminales.



3. La Ciudad cuenta con plazos de campaña extensos (60 días para la elección general y 30 días para las primarias). A nivel nacional, en la última reforma el plazo fue extendido de 35 a 50 días. ¿Cuál es su propuesta sobre este tema?

Cecilia Ferrero:

Distintos estudios demuestran que las campañas extensas provocan una saturación en el electorado, el agotamiento de los candidatos y un excesivo costo. La prolongación de las campañas tampoco impacta favorablemente ni en la calidad del debate de propuestas polí-

ticas ni en los niveles de participación ciudadana. En atención a ello, en relación con la determinación en el tiempo del plazo de campaña en el proyecto de Ley se propone que no podrá iniciarse hasta treinta y cinco (35) días antes de la fecha fijada para la elección general y treinta (30) días antes de la fecha fijada para las elecciones primarias, ni extenderse durante las 48 horas previas a la iniciación de los comicios.

Natalia Fidel:

La ley establece que la campaña electoral es el momento en que se realizan actividades que buscan captar el voto. A partir de esta definición creo que la campaña debe comenzar cuando se oficializan las alianzas y los precandidatos o candidatos. Todo lo que ocurre antes, si no está orientado a captar el sufragio forma parte de las acciones de difusión de los partidos y las personas que hacen política en una sociedad democrática que garantiza el derecho a las expresión y a la información. Pero una vez que se sabe quienes van a ser candidatos no tiene mucho sentido impedir que puedan hacer campaña.

El debate sobre el tiempo de la campaña creo que es viejo. Ese debate tiende a mostrar la campaña como un momento de lucha, pelea, pegatinas que ensucian la ciudad y molesta a la ciudadanía. Con esa imagen de la campaña se enuncia el argumento de que deben durar lo menos posible. Hay que cambiar la mirada y que lo importante sea el contenido de la campaña. Por contenido me refiero a qué información le llega a la gente para reflexionar sobre su voto. Necesitamos generar mecanismos de debates de temas importantes para la gente. Por ejemplo, la incorporación de los debates de candidatos que incluimos en el Código Electoral, están orientadas con ese fin. Son espacios que deben servir para debatir ideas, soluciones, políticas públicas. En una ley de financiamiento la regulación de los espacios de publicidad en campaña debe estar orientada a ese fin. Si tenemos una campaña de calidad, con información relevante para el votante, con propuestas, sin violencia entre los candidatos, puede durar el tiempo que sea necesario, no debería acortarse.

4. El aporte en efectivo y el financiamiento privado por parte de personas jurídicas, suelen ser los temas que más se discuten en estos tiempos. ¿Cuál es su opinión al respecto?

Cecilia Ferrero:

Como es de público conocimiento, el tema del financiamiento de los partidos políticos es medular y es una de las materias que hacen al ADN de nuestra agrupación política.

En particular y haciendo foco en el financiamiento privado en primer término cabe destacar que entendemos que los partidos políticos pueden obtener para su financiamiento aportes del sector privado para su desenvolvimiento, en los siguientes supuestos:

a) Personas humanas: I) afiliados/as, de forma periódica, de acuerdo a lo prescripto en sus cartas orgánicas y II) no afiliados/as, estos aportes deben realizarse mediante transferencia bancaria, cheque, en efectivo, mediante Internet, o cualquier otro medio siempre que permita la identificación del donante. En todos los casos, se establece que las contribuciones deben estar respaldadas con los comprobantes correspondientes, y en el informe final de campaña se deben identificar a las personas que hayan realizado las contribuciones.

Asimismo, se fijan los montos máximos o topes para los aportes de personas humanas hasta al monto equivalente al dos por ciento (2%) del total de gastos permitidos para las campañas electorales.

En este punto, es interesante destacar otro aspecto del proyecto de Ley, dado que se concibe el "Sistema de Financiamiento Participativo" para que las agrupaciones políticas puedan recibir aportes para desenvolvimiento institucional y para campaña electoral a través de internet utilizando la plataforma pública oficial de crowdfunding que la Justicia Electoral habilite a cada agrupación, en condiciones de equidad.

b) De otro tipo de actividades conforme su objeto;

c) De rendimientos de su patrimonio;

Las donaciones en especie están habilitadas en el proyecto de Ley bajo la formalización de un contrato, en el cual se deben precisar los datos de identificación del aportante y del bien o servicio aportado, así como el valor de mercado del mismo y fecha de entrega o ejecución. Nuestra agrupación política tiene una doctrina histórica sobre el financiamiento privado de personas jurídicas que está dada por la prohibición de aceptar o recibir, directa o indirectamente contribuciones o donaciones de personas jurídicas, haciendo extensivas las mismas restricciones para los aportes privados destinados al Fondo Partidario Permanente. Siempre hemos resaltado la autonomía que debe tener la política partidaria respecto de otros factores de poder, ya que este tipo de financiamiento -generalmente a través de grandes empresas- puede ser condicionante del accionar político una vez que se produce el acceso al poder.

Natalia Fidel:

Con respecto al uso de efectivo se debe exigir que los partidos cumplan estándares más rigurosos, sobre todo si se financian con fondos públicos, pero es necesario tener en cuenta el contexto en el que el partido opera. La bancarización de los partidos debe ir a la par de mejorar la bancarización de toda la economía. Estoy de acuerdo con reducir el manejo de efectivo, sobre todo para evitar el manejo de dinero en negro. El ingreso de dinero en efectivo debe ser regulado al mínimo, pero permitir que ciertos gastos puedan hacerse en efectivo. Respecto de las personas jurídicas creo que en un país como Argentina sería injusto que todo el peso económico de las campañas caiga sobre el Estado. Claramente hay otras prioridades de gasto. Por lo tanto, parte de los gastos de campaña debe provenir del sector privado, sea personas o empresas. En el debate sobre el rol de las empresas en el financiamiento de las campañas se suele caer en argumentos simplistas, como que las empresas grandes aportan a las campañas para luego influir en las políticas públicas a su favor. Mucha evidencia demuestra que las grandes empresas tienen otros mecanismos para lograr ese objetivo. En todo caso hay que reforzar los mecanismos institucionales de toma de decisión para evitar la influencia del poder de los empresarios. Pero no creo que el camino sea evitar que aporten a las campañas. La experiencia de Argentina demuestra que el tiempo en el que estuvo prohibido el financiamiento empresarial este se realizó en negro generando una falta absoluta de transparencia que es necesario revertir. Otro simplismo es asociar financiamiento privado con grandes empresas, las pymes también aportan y lo hacen porque adhieren a la propuesta política que propone una agrupación. Estos aportes deben estar regulados para establecer un monto razonable, que sea transparente, de conocimiento público y que no genere inequidad en la competencia electoral.

5. ¿Cuáles son las principales propuestas en materia de control del financiamiento y sanciones?

Cecilia Ferrero:

En línea con los presupuestos expuestos, en el proyecto de Ley se postula una propuesta regulatoria en materia de control y fiscalización en relación con la actividad financiera, financiamiento público y privado, límite de gastos, control patrimonial, y fiscalización de los partidos políticos teniendo en consideración los dos planos de su desenvolvimiento institucional: ordinario o habitual y durante de las campañas electorales, con el objeto de favorecer una contabilidad ordenada y transparente, que permita la rendición de cuentas y control por parte del Poder Judicial y de la ciudadanía.

Respecto a la fiscalización y control de la actividad financiera de las agrupaciones políticas se toma el modelo nacional, dotando de competencias a la justicia electoral de la Ciudad de Buenos Aires, ya constituida por el Tribunal Electoral por Código Electoral de la Ciudad de Buenos Aires (Ley N° 6031). A dichos fines, se crea un Cuerpo de Auditores con funcio-

namiento en el seno de la justicia, se fija un procedimiento especial que garantiza el debido proceso y se da publicidad de la información contable y el respectivo dictamen.

Al referirnos a la faz de desenvolvimiento ordinario se prevé en cabeza de los partidos políticos la obligación de presentar los estados contables ante el Cuerpo de Auditores, estableciéndose ante el incumplimiento por más de tres (3) ejercicios la ponderación de dicho accionar como causal de caducidad de la personalidad jurídico-política de los partidos políticos.

En lo que concierne al desarrollo de las actividades financieras de las agrupaciones políticas durante la campaña, se establecen sanciones en función de las distintas obligaciones y prohibiciones instituidas en el texto.

En línea con el diseño normativa proyectado, se establecen para los Partidos políticos y confederaciones sanciones con la pérdida del derecho a recibir contribuciones, subsidios y todo recurso de financiamiento público anual, por un plazo de uno (1) a cuatro (4) años, y los fondos para financiamiento público de las campañas electorales por una (1) a dos (2) elecciones, cuando:

- a) Recibieran o depositaran fondos en cuentas distintas de la previstas en el proyecto de Ley.
- b) Habiendo retirado sus candidatos/as, no restituyeran el monto recibido en concepto de aporte de campaña ante el retiro de candidatos.
- c) Recibieran donaciones, aportes o contribuciones en violación a las previsiones establecidas para el financiamiento privado y/o por encima de los montos máximos permitidos.
- d) Realizaran gastos en prohibición al límite de gastos.
- e) Contrataren o adquirieren, por sí o por terceros espacios en cualquier modalidad de radio o televisión, para promoción con fines electorales, en violación a lo previsto.

Ahora bien, también cabe puntualizar que en el proyecto ante inconductas graves se prescriben sanciones severas como la inhabilitación de seis (6) meses a diez (10) años, para el ejercicio de sus derechos de ser elegido en las elecciones a cargos públicos locales, y en las elecciones de autoridades de los partidos políticos y para el ejercicio de cargos públicos y partidarios a el/la presidente/a y el/la tesorero/a del partido político serán pasibles, cuando:

- a) Autoricen o consientan la utilización de cuentas distintas de la establecida en esta Ley para el financiamiento de la actividad del partido político o de la campaña electoral.
- b) No puedan acreditar debidamente el origen y/o destino de los fondos recibidos.

Se instituye la posibilidad de que los partidos políticos queden exceptuados de las sanciones siempre que aleguen en su descargo los elementos suficientes que demuestren que ese incumplimiento no les es imputable.

Por último, respecto a la sanción por aportes prohibidos se destaca en el proyecto de Ley la precisión de los sujetos alcanzados por esta sanción: autoridades partidarias, los/as directores/as y gerentes o representantes de medios de comunicación que aceptaren publicidad en violación, los proveedores en general, frente a la imprecisión y generalidad del texto vigente que refiere a todo aquel que efectuar un aporte prohibido por esta ley.

En conclusión, y con sustento en la experiencia a nivel local y nacional se propone incorporar nuevas sanciones típicas antijurídicas a las ya previstas, y efectuar ajustes y precisiones a las reguladas, en relación a su alcance y cuantía.

Natalia Fidel:

El mejor sistema de control del financiamiento es aquel que logre generar los incentivos suficientes para que los partidos no se financien en forma ilegal o irregular. En este sentido, leyes que son excesivamente restrictivas que establecen mecanismos de control muy burocráticos son contraproducentes.

La ley debe establecer los principios fundamentales que deben orientar el manejo de recursos económicos por parte de los partidos. Los partidos tienen derecho a dar a conocer sus ideas y hacer campaña y competir en un marco de equidad. Ahí está la clave, que la competencia sea equitativa entre los partidos y los candidatos.

Otro aspecto central es evitar que el crimen organizado ingrese en el financiamiento de las campañas. Por eso creo que el ojo debe estar en mirar de donde provienen los recursos más que en que gastan.

Es necesario que los partidos adopten un criterio de sustentabilidad de las campañas elec-

torales. Hemos vistos escenas lamentables de pegatinas ensuciando el espacio público, folletos tirados por cualquier lado. No alcanza con que los partidos se comprometan a limpiar, tienen que comprometerse a no generar contaminación.

La clave está en evitar el financiamiento ilegal más que en sancionarlo. Por supuesto que la sanción debe existir si este objetivo no se logra. Para esto es clave el control ciudadano. Es necesario incorporar un mecanismo de información en tiempo real, durante la campaña, con acceso de la ciudadanía, para que sepa cómo se financian las agrupaciones.

Con la sanción del Código Electoral en la Ciudad hemos constituido una nueva gobernanza electoral que deberá ponerse en funcionamiento e ir generando mecanismos de control del financiamiento y de las campañas, ese creo que ese es uno de los principales aportes que se ha logrado para transparentar el financiamiento.



buenosaires.gob.ar/gobierno



[/MinisterioDeGobiernoBA](https://www.facebook.com/MinisterioDeGobiernoBA)



dgrpolye@buenosaires.gob.ar



(5411) 5091-7200 Int: 7510