# Informe Técnico[1]

# Hacia un régimen de financiamiento de la política en PBA

## Contenido

Resumen Ejecutivo ..... 2

Introducción ¿Por qué es importante que la PBA tenga su ley de financiamiento? ..... 3

1. El financiamiento de la política en PBA ..... 5

2. Hacia dónde avanzar. La experiencia internacional para pensar opciones de política ..... 17

3. Conclusiones y recomendaciones para avanzar hacia un régimen de financiamiento de la política en PBA ..... 26

Marco normativo de la provincia de Buenos Aires ..... 34

[1] Realizado por el equipo de Instituciones Políticas de CIPPEC en el marco del proyecto "Hacia un régimen de financiamiento de la política en la provincia de Buenos Aires".

## Resumen Ejecutivo

Este informe preliminar fue elaborado por el Programa Instituciones Políticas de CIPPEC para la Subsecretaría de Reforma Política de la Provincia de Buenos Aires en el marco de un proyecto de asistencia técnica realizado con el apoyo del Consejo Federal de Inversiones (CFI). El objetivo es **contribuir al diseño de un régimen de financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en la provincia que procure mejorar las condiciones de transparencia y equidad en la competencia electoral**.

Que la provincia de Buenos Aires lidere el camino hacia la formalización del financiamiento de la política en el nivel subnacional es una señal muy importante ya que podría dar impulso a una agenda que tiene al menos 15 años de demora y que es uno de los pilares de la lucha contra la corrupción y el lavado de dinero en el mundo. **Este informe se propone hacer (i) un diagnóstico del estado de situación del marco legal e institucional de la provincia en relación con el financiamiento de la política y con el régimen nacional** y, **(ii) sobre la base de ese diagnóstico y de la experiencia local e internacional, elaborar recomendaciones para establecer un régimen que permita avanzar en el camino de la formalización**.

Entre las principales recomendaciones se destacan: 1) Crear los canales institucionales y los incentivos para formalizar el financiamiento público ordinario de los partidos políticos y de las campañas electorales de los niveles provinciales y municipales y promover un piso de equidad en las condiciones de la competencia política a través de subsidios directos o indirectos. En este marco se propone limitar el abuso de los recursos públicos con fines proselitistas; 2) Regular el financiamiento privado a los partidos y las campañas electorales; 3) Responsabilizar a las alianzas y a los candidatos por las finanzas de campañas; 4) Definir de forma clara y realista las actividades, duración y restricciones aplicables a las campañas electorales y; 5) Fortalecer a la autoridad de aplicación.

## Introducción ¿Por qué es importante que la PBA tenga su ley de financiamiento?

**La democracia cuesta: las organizaciones políticas y la competencia electoral siempre requieren dinero**. Sin recursos, los partidos no podrían desarrollar programas y propuestas, llevar adelante campañas electorales para mostrar sus opciones al electorado, ni cumplir la función de agregación de intereses y canalización de apoyos y demandas que la democracia representativa les asigna, tampoco tener equipos para gobernar. Además, tanto como los partidos necesitan dinero, el dinero fluye hacia donde está el poder. Por eso los partidos y los políticos en el poder suelen atraer más apoyos económicos, seguidos de cerca por los partidos y candidatos con mejores perspectivas para las próximas elecciones.

**La democracia, por lo tanto, tiene que convivir con esta relación. Para lograrlo hay que tener reglas que permitan que el dinero que fluye hacia los candidatos, los partidos y las campañas pueda ser trazado y controlado.** Es la única forma de evitar que se generen asimetrías tales que pongan en juego la equidad en las condiciones de la competencia política y de permitir que haya información suficiente para que los ciudadanos conozcan los apoyos económicos detrás de cada partido y se evite la captura de la política pública por parte de intereses particulares o su penetración por recursos de origen ilícito. Así lo establece además nuestra Constitución Nacional (art. 38).

En el mundo, no hay un consenso sobre cuál es la mejor forma de regular esta relación entre política y dinero. Una mirada a la experiencia comparada permite identificar dos caminos. Uno que pone el **acento en la transparencia** (como en los Estados Unidos, el Reino Unido o Australia) y **otro que pone el acento en una limitación más o menos estricta de los recursos que partidos y candidatos pueden recaudar y gastar** con fines partidistas y proselitistas (es el camino elegido por la mayoría de los países en América Latina y por España por ejemplo).

En nuestro país, desde 1994, la Constitución Nacional reconoce a los partidos políticos como instituciones fundamentales del sistema democrático, les atribuye el monopolio para la presentación de candidaturas, compromete al Estado con su sostenimiento, y determina que deben dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio (art. 38). En 2002 se incorporó la primera ley de financiamiento de partidos y campañas en el régimen electoral nacional (Ley 25.600). En 2006 se establecieron nuevas reglas y sanciones para el financiamiento de la política (Ley Nº 26.215). Entre los principales cambios introducidos se destacaron el aumento del tope máximo de gastos permitidos para las agrupaciones en las campañas y la publicidad de los informes ordinarios y de campañas. Finalmente, la reforma electoral de 2009 (Ley 26.571) introdujo fuertes restricciones al uso de recursos privados y estableció un régimen de distribución de espacios de publicidad en radio y televisión provistos por el Estado.

Desde entonces, **en el plano legal, un régimen muy regulado y basado mayoritariamente en recursos públicos en el orden nacional convive con límites muy débiles para el uso de los recursos del Estado con fines partidistas por parte de los oficialismos y una notable ausencia de normas en el nivel provincial** (solo 5 de las 24 provincias establecen topes a los gastos de campaña electoral y únicamente 3 obligan a los partidos a presentar informes previos y finales de campañas).

La provincia de Buenos Aires es el distrito más grande de Argentina. Allí reside el 37% de los electores habilitados en todo el país y junto con la elección del gobernador y los legisladores provinciales se eligen además 135 intendentes que en un gran número de casos concentran padrones tan o más numerosos que varias provincias. **La provincia de Buenos Aires es, por lo tanto, una pieza central de la contienda política nacional y la ausencia de un régimen de financiamiento hace que allí toda la recaudación y el gasto de campaña ocurran de manera informal**. **Esto es a la vez ineficiente y peligroso**.

Es ineficiente porque cuando el dinero no está formalizado **hay más probabilidades de que se "escurran" recursos** en cada transacción y con cada intermediario y **porque deja a los votantes sin posibilidad de conocer** los apoyos de cada candidato o partido. Es peligroso porque facilita la captura de la política pública por parte de intereses particulares y **posibilita el ingreso a la política de dinero proveniente de la corrupción y el crimen organizado**. Además, cuanto más cerca del territorio ocurre la contienda política, mayor es el riesgo de que organizaciones delictivas tengan interés en buscar esa penetración, por lo que **los partidos y candidatos y las elecciones del nivel subnacional son especialmente vulnerables**.

**El establecimiento de un régimen de financiamiento de los partidos y las campañas es el primer paso para atender este problema y proteger a los ciudadanos, los partidos y al Estado de esos peligros**. La historia del régimen de financiamiento nacional y la experiencia internacional muestran que -como señalaron Issacharoff y Karlan (1999)-, "el dinero de la política sigue las leyes de la hidráulica": se le pueden poner barreras pero busca lugares alternativos por donde escurrir. Como en muchas otras áreas de la política pública lograr un régimen de financiamiento transparente y equitativo es, por lo tanto, un blanco móvil. Sin embargo, sin un marco legal que establezca requisitos mínimos de formalidad y rendición de cuentas es imposible lograr algún grado de transparencia o desarrollar capacidades de control.

**Este informe busca contribuir al proceso de discusión para avanzar hacia un régimen de financiamiento de la política en la provincia de Buenos Aires aportando un diagnóstico del marco legal vigente y recomendaciones**. El informe se organiza de la siguiente manera. En la primera parte, se analiza en perspectiva comparada las normas que regulan la materia en la provincia y el sistema de financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en el nivel nacional. También se menciona la agenda legislativa provincial respecto del financiamiento. En la segunda parte- sobre la base de la experiencia internacional- se presentan los principales desafíos identificados

para diseñar e implementar un régimen de financiamiento en la provincia y analiza elementos que deberían tenerse en cuenta en el proceso de diseño de dicho marco normativo. Finalmente, se argumentan recomendaciones concretas para un régimen de financiamiento de la política en la Provincia de Buenos Aires.

## 1. El financiamiento de la política en PBA

La falta de regulación del financiamiento político en el nivel subnacional es una de las grandes falencias del régimen electoral argentino y uno de los vacíos por donde "se filtra" el dinero que no circula por los canales formales del régimen nacional. El vacío legal de la provincia de Buenos Aires no es un hecho aislado en tanto se replica en la mayoría de los distritos del país[2], donde el dinero de la política también circula principalmente de manera informal. El mismo vacío se extiende también a la falta de barreras para el uso proselitista de los recursos públicos.

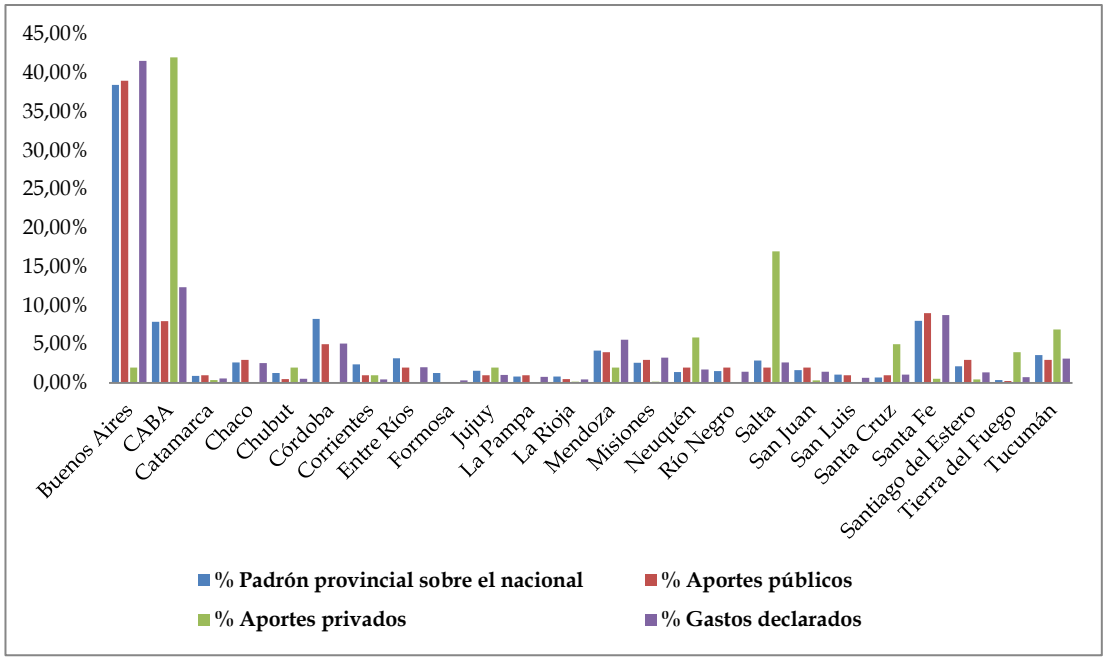
Lo que transforma a la provincia de Buenos Aires en un blanco central para la agenda del financiamiento de la política es su volumen electoral: el distrito concentra el 37% del padrón electoral nacional y en él se dirimen 135 elecciones del nivel municipal que, en alrededor del 20% de los casos, involucran a más electores que las elecciones de gobernador en varias provincias.

**Buenos Aires es también el distrito con mayor participación en los ingresos y egresos declarados en las campañas para cargos nacionales** (ver gráfico 1). Como los partidos y alianzas del distrito reciben del Estado nacional para cada elección aportes de campaña y para la impresión de boletas en forma proporcional a la cantidad de votos y la cantidad de electores del distrito, la provincia lidera el *ranking* de ingresos y gastos declarados para las categorías diputados nacionales y parlamentarios del Mercosur, según consta en las rendiciones de 2015.

**Gráfico 1**: Comparación entre el padrón electoral y, los ingresos y egresos declarados en cada distrito para la categoría diputados nacionales, elecciones generales 2015.

(En porcentajes)

[2] Las excepciones son Córdoba (que regula al interior de su Código Electoral, Ley Nº 9.571), Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ley Nº 268), Mendoza (Ley Nº 7.005), Salta (Ley Nº 7.697 y Decreto 369/2014), Santa Fe (Ley Nº 12.080) y Santiago del Estero (Ley Nº 6.680).




**Fuente**: Elaboración propia a partir de los datos publicados por la Cámara Nacional Electoral.

Como muchos de los partidos reconocidos en la provincia[3] son al mismo tiempo los partidos que actúan en el distrito en las elecciones nacionales y la provincia celebra habitualmente sus elecciones en simultáneo con las elecciones nacionales, en la medida en que no existen reglas ni controles para la formalización del financiamiento en el nivel provincial, los efectos prácticos del régimen de financiamiento nacional en el distrito son muy pobres. Por eso, **uno de los principales desafíos y una de las mayores oportunidades en la provincia de Buenos Aires es alcanzar una buena articulación con la norma y los mecanismos de control nacionales para lograr un verdadero impacto en la transparencia de las elecciones y el financiamiento de los partidos.**

En este apartado se analiza el marco legal relacionado con el financiamiento de los partidos y las campañas que existe en la provincia de Buenos Aires y se lo compara con el régimen nacional.

### 1.1. Del financiamiento de los partidos y de campañas electorales

**Financiamiento público para los partidos sin implementar**. La Constitución de Buenos Aires establece que **la provincia contribuye al sostenimiento económico de los partidos políticos debiendo los mismos dar a conocer la fuente y destino de sus fondos y patrimonios** (artículo 59, inciso 2, CP). Además, el Estatuto de Partidos Políticos (Decreto-Ley Nº 9.889/82) crea el **Fondo Partidario Permanente para el desarrollo de las funciones institucionales de los partidos provinciales y municipales**. El Ministerio de Gobierno dispone sobre este fondo, cuya constitución

[3] En la provincia existen hoy 45 partidos políticos con reconocimiento para participar en elecciones y 101 agrupaciones con reconocimiento para competir en elecciones municipales.

debe ser definida anualmente a través de la Ley General de Presupuesto. Para acceder al mismo, el partido político tiene que haber alcanzado, en la elección anterior, al menos el 3% de los votos válidos emitidos en la provincia (artículo 53, Decreto- Ley Nº 9.889/82). Hasta el momento **este fondo no ha sido reglamentado y la normativa no establece criterios para distribuir los recursos entre los partidos políticos reconocidos**.

En el nivel nacional, el Fondo Partidario Permanente es administrado por el Ministerio del Interior y sus recursos se destinan a actividades relativas al desenvolvimiento institucional, capacitación y formación política. Los recursos son provistos anualmente por la ley de Presupuesto General de la Nación, el dinero de las multas recaudadas por incumplimiento de la ley, el producto de liquidaciones de bienes que pertenecieron a partidos extinguidos, las donaciones al estado nacional para dicho fin, los reintegros de las agrupaciones políticas, los aportes privados destinados al fondo y los remanentes de los aportes asignados al Ministerio del Interior, para gastos ordinarios y de campaña (artículo 6, Ley Nº 26.215). Los criterios de distribución están establecidos en la ley: el 20% de este fondo es distribuido, en forma igualitaria, entre todos los partidos reconocidos y el 80% restante, en forma proporcional a la cantidad de votos que el partido obtuvo en la última elección a diputados nacionales, entre aquellos partidos que alcanzaron al menos el 1% del padrón electoral en esa misma elección (artículo 9, Ley Nº 26.215).

**El financiamiento de actividades de campaña.** Respecto de las actividades de campaña, **la ley de primarias (Nº 14.086) establece también que, para dichas elecciones, el Poder Ejecutivo garantiza el costo de impresión de boletas** hasta un número equivalente al doble del padrón electoral respectivo a todas las agrupaciones políticas, cuyas listas hayan sido oficializadas (Artículo 17), pero **nada dice la ley sobre el financiamiento de las boletas para la elección general**.

**Por lo demás, la normativa provincial no contempla aportes públicos para contribuir al financiamiento de las campañas.** La legislación nacional, en cambio, establece para los cargos nacionales un sistema basado mayoritariamente en recursos públicos: contempla aportes de campaña (artículos 34 y 36, Ley 26.215), para impresión de las boletas (una boleta y media por elector registrado en el distrito para cada categoría a elegir, artículo 35, Ley 26.215), y la provisión de espacios gratuitos en radio y televisión (artículo 43, Ley 26.215). Dado que en Buenos Aires las elecciones suelen ocurrir forma simultánea a la nacional, la provincia adhiere en estos casos al régimen nacional de publicidad de campañas electorales.

**El financiamiento de los partidos**. El estatuto de los partidos de la provincia permite que éstos reciban aportes **tanto de individuos como de empresas**. Al respecto, la legislación presenta limitaciones asociadas a contribuciones o donaciones anónimas (salvo las provenientes de colectas populares); de entidades autárquicas o descentralizadas de cualquier nivel de gobierno; de empresas o concesionarias de servicios u obras públicas o que exploten juegos de azar o sean extranjeras y;

contribuciones o donaciones de asociaciones sindicales, patronales o profesionales o de personas que fueron obligadas a realizar el aporte por sus superiores jerárquicos o empleadores (artículo 40, Decreto-Ley 9.889/82). Estas **prohibiciones de origen encuentran respaldo en la normativa nacional**. La diferencia se presenta con las donaciones provenientes de colectas populares cuya excepción no es contemplada por esta última. Las limitaciones mencionadas rigen también para el financiamiento privado de las campañas electorales, aunque desde el año 2009, en el nivel nacional las personas jurídicas, corporaciones y empresas no pueden realizar aportes durante el periodo establecidas para las mismas (artículo 44 bis, Ley Nº 26.215).

Asimismo, en la provincia **no existen límites de aportes de personas jurídicas y físicas para actividades ordinarias y de campaña de los partidos**. En el nivel nacional, en cambio, la Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos establece, en su artículo 16, montos máximos por año calendario. En este marco, los partidos no pueden recibir de una persona jurídica un monto superior al 1% del total de gastos permitidos y de una persona física un aporte superior al 2% del total de gastos permitidos. Los gastos permitidos se calculan al multiplicar el número de electores habilitados y el módulo electoral.

Por su parte, respecto del financiamiento privado de campañas electorales, la ley nacional no permite a las agrupaciones recibir un total de recursos privados superior al monto equivalente a la diferencia entre el tope máximo de gastos de campaña y el monto del aporte extraordinario para la campaña correspondiente al partido o alianza (artículo 44).

**Tabla I: Límites de aportes a partidos nacionales por persona física y persona jurídica y tope de gastos para la elección general presidencial, año 2015.**

| | **Monto máximo en pesos** | **Monto máximo en SMVM*** |
|---|---:|---:|
| Aporte persona física | 3.459.054 | 619 |
| Aporte persona jurídica | 1.729.527 | 309 |
| Tope de gastos presidencial | 172.952.719 | 30.950 |

*Un salario mínimo vital y móvil equivale a 5.588 pesos argentinos a la fecha de agosto 2015, según Resolución 4/2015.

**La provincia tampoco legisla ni reglamenta medios de pagos habilitados para realizar estos aportes**. En este marco, es probable que el mayor porcentaje del dinero que circula en Buenos Aires sea en efectivo y en especies. En el nivel nacional, mientras tanto, la Ley 26571 habilita los siguientes medios de pago: transferencia bancaria,

cheque, efectivo, pagos por internet o cualquier otro medio que permita la identificación del votante.

Además, desde mayo de 2015, existe para el régimen nacional la posibilidad de realizar aportes privados de campaña por vía electrónica mediante tarjeta de crédito (Decreto 776/2015). Sin embargo, el uso de esta herramienta no fue reflejada en la práctica: los informes finales de la campaña presidencial 2015 muestran que mientras en las PASO el 98,7% de las donaciones o contribuciones fueron en efectivo, en las generales representaron el 99,9%. Asimismo, si se analizan las rendiciones correspondientes al distrito Buenos Aires para las categorías de diputados nacionales y parlamentarios del Mercosur, el porcentaje de aportes privados en efectivo es del 100%.

### 1.2. De las campañas electorales: plazos y topes de gastos

El marco normativo de la provincia de Buenos Aires **no presenta una definición de campañas electorales**, esto es, cuáles actividades comprende y cuáles no. En cambio, el Código Electoral Nacional establece que las mismas engloban actos de movilización, difusión, publicidad, consulta de opinión y comunicación, presentación de planes y proyectos y debates-realizados por las agrupaciones políticas, sus candidatos o terceros- que tengan por objeto captar el voto del electorado y no a las actividades académicas, conferencias y/o simposios (artículo 64 bis).

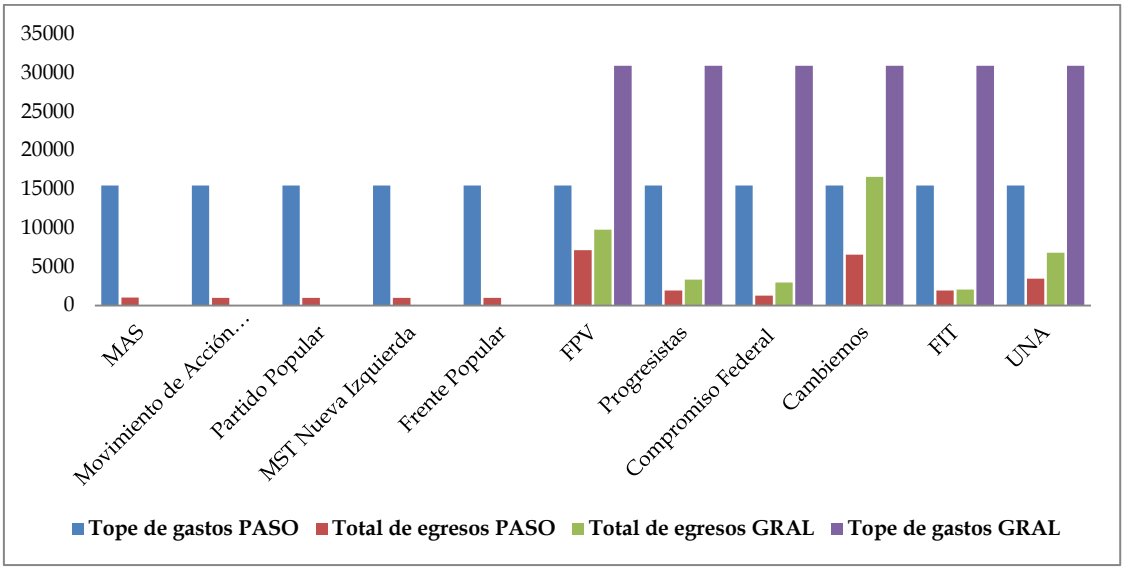
Respecto de sus plazos, **la provincia establece un periodo de campaña para las elecciones primarias pero no para las elecciones generales**. Para dicha elección y, al igual que la normativa nacional, la misma rige desde 30 días hasta 48 horas antes a la fecha de la elección (artículo 16, Ley 14.086).No obstante, en el nivel nacional sí existe un periodo de campaña para las elecciones generales y se inicia 35 días antes del comicio (artículo 64 bis, Ley Nº 19.945).

**La legislación de las primarias también contempla un periodo de campaña audiovisual en medios televisivos, radiales o gráficos que debe limitarse a los 15 días previos a la elección**. Asimismo, rige una veda electoral de 48 horas. Por su parte, durante las mismas dos semanas, la realización de actos de gobierno y emisión de publicidad oficial se encuentra prohibida (artículo 16, Ley Nº 14.086). No obstante, en la normativa, esto último es válido únicamente para las elecciones primarias.

En el nivel nacional, la emisión y publicación de avisos publicitarios en medios televisivos, radiales y gráficos destinados a captar el sufragio está permitido desde los 25 días previos a la elección. Esta actividad comprende también la propaganda paga en medios masivos de comunicación, vía pública, medios gráficos, telefonía móvil y fija y, publicidad estática en espectáculos deportivos o de cualquier naturaleza (artículo 64 ter, Ley Nº 19.945). Los actos de gobierno (entre los que se destacan actos inaugurales de obras públicas, lanzamiento o promoción de planes, proyectos o programas y todo acto que promueva la captación del sufragio a favor de cualquiera de los candidatos) están prohibidos durante los 15 días anteriores a la elección (artículo 64 quáter, Ley Nº 19.945).

**Respecto de los gastos de campaña, la provincia no establece límite alguno**. En cambio, la legislación nacional sí establece límites a los gastos y estos varían según la categoría de cargos. Este monto no puede superar la suma resultante de multiplicar el número de electores habilitados por un módulo electoral de acuerdo al valor establecido en la Ley de Presupuesto del año respectivo (artículo 45, Ley Nº 25.215). Para las elecciones 2015 el módulo electoral fue fijado en 5,392 y el padrón total del país fue de 32.075.801 electores.

**Gráfico 2**: Límites de gastos de campaña y gastos declarados para la categoría presidente, en base al salario mínimo vital y móvil, elecciones PASO y general 2015.

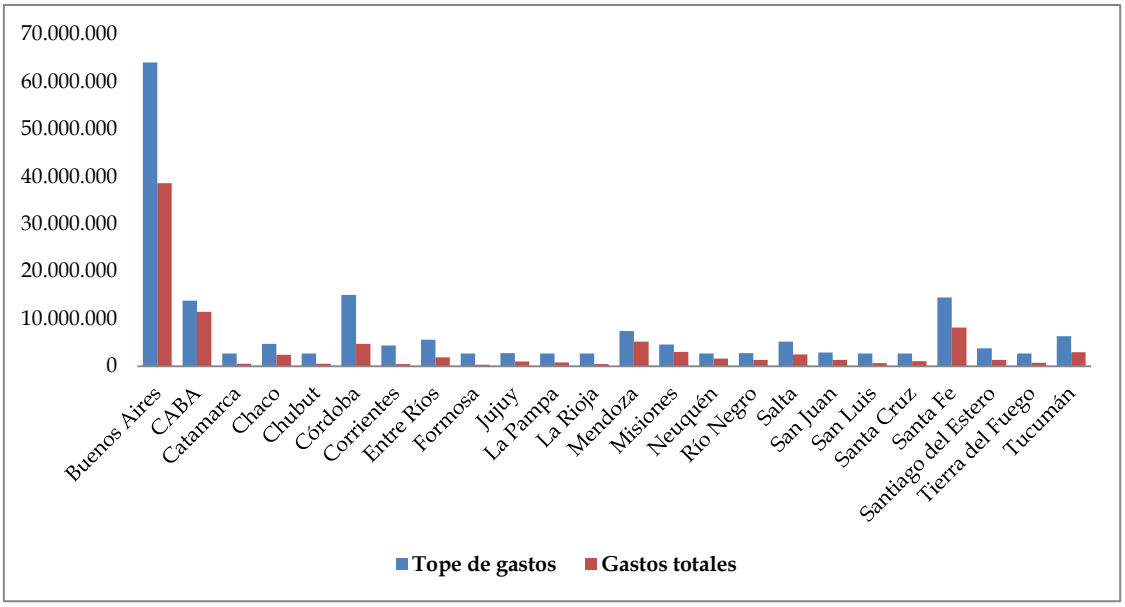



*Un salario mínimo vital y móvil equivale a 5.588 pesos argentinos a la fecha de agosto 2015, según Resolución 4/2015.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por la Cámara Nacional Electoral.

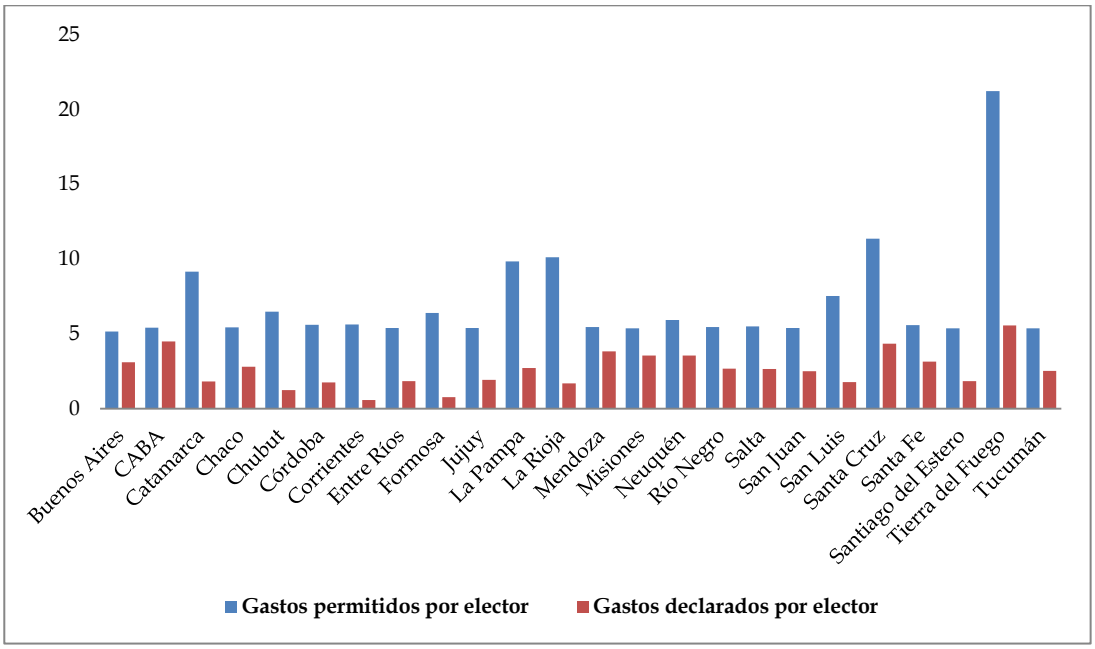
No obstante, aun existiendo estos topes de gastos, los informes de campaña correspondientes al proceso electoral 2015 muestran que **las agrupaciones políticas declaran gastar menos de lo permitido**. (Ver gráficos 2, 3 y 4).

**Gráfico 3**: Límites de gastos y gastos totales declarados según distrito, diputados nacionales, elecciones generales 2015.




Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por la Cámara Nacional Electoral.

**Gráfico 4**: Límites de gastos y gastos declarados por elector y según distrito, diputados nacionales, elecciones generales 2015.




Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por la Cámara Nacional Electoral.

Estos datos son consistentes con los gastos de campaña declarados para la categoría presidente en todo el territorio nacional. Mientras que para las PASO presidenciales de 2015 el tope de gastos establecido fue de $86.476.359, el gasto de campaña más alto declarado por las agrupaciones que compitieron en la elección fue de $ 39.921.296 (Frente para la Victoria). Para la elección general presidencial, las declaraciones presentaron un promedio del 22% de lo permitido ($172.952.719), siendo el mínimo de

$11.471.645 (FIT) y el máximo de $92.810.706 (Cambiemos). Así, pudiendo gastar un total de $259.429.078 en las campañas correspondientes a ambas elecciones, ninguna agrupación superó en total el monto de $129.514.151 (Cambiemos). Este escenario se reiteró en la campaña de la segunda vuelta electoral presidencial donde, siendo el tope de $86.476.360, Cambiemos declaró un gasto de $31.092.922 y el Frente Para la Victoria de $14.347.643.

### 1.3. De la rendición cuentas

**Respecto del financiamiento ordinario de los partidos, en la provincia el Estatuto de Partidos Políticos los obliga a llevar la contabilidad de los fondos y el registro de los donantes**. Para ello deben presentar a la Junta Electoral el estado anual de su patrimonio dentro de los 60 días de finalizado cada ejercicio, el que es publicado en el Boletín Oficial por el transcurso de un día. Esta práctica parece ser efectiva solo parcialmente. En los Boletines Oficiales de los últimos dos años, solo fueron publicados los balances de 38 partidos provinciales y municipales. Además, dado que la forma en que estas rendiciones deben presentarse no está regulada, cada agrupación presenta dicha información en forma distinta. Lo mismo sucede con su contenido.

La normativa establece también que **para las campañas electorales**, los partidos y agrupaciones municipales deben rendir información detallada respecto de los ingresos y egresos (artículo 45). No obstante, este último no requiere ser publicado. Asimismo, el Decreto de reglamentación de las primarias (Nº 332/2011) obliga a los apoderados de las listas a rendir cuenta documentada del gasto correspondiente a la impresión de boletas y a devolver los fondos no utilizados dentro de los 30 días de realizadas las elecciones primarias (artículo 23). A dicho fin, las resoluciones del Ministerio de Gobierno referentes al otorgamiento de este aporte establecen que la transferencia respectiva se realiza contra presentación de la o las facturas correspondientes o contra presentación de caución por los directivos y apoderados. Sin embargo, **la normativa no detalla sanciones por incumplimiento en la presentación de estas rendiciones**.

En el nivel nacional, la Ley de Partidos Políticos obliga a los partidos a llevar un libro de inventario, un libro de caja y un libro de actas y resoluciones. Los partidos deben también nombrar un tesorero titular y uno suplente cuya obligación es llevar contabilidad de todo ingreso y egreso de fondos, con indicación del origen y destino de los mismos y de la fecha de la operación y del nombre y domicilio de las personas intervinientes. El balance general debe ser presentado ante la justicia federal con competencia electoral del distrito dentro de los 90 días de finalizado cada ejercicio. Este balance tiene que presentarse junto a la documentación respaldatoria de los movimientos y nómina de personas físicas y jurídicas que hayan realizado aportes económicos. Esta nómina debe estar acompañada de datos de identificación personal, tributaria, monto y fecha del aporte (artículo 23, Ley 26.215). Además, **los partidos nacionales están obligados a presentar un informe previo y un informe final de campaña** (artículos 54 y 58, Ley 26.215). En este último deben detallar los rubros correspondientes a gastos de administración, oficina y adquisiciones, inversiones en

material para el trabajo público de la agrupación, gastos de publicidad electoral, gastos por servicios de sondeos o encuestas de opinión, servicios de transporte, judiciales y de rendición de cuentas, de impresión de boletas y de otros gastos fundamentados (artículo 58 bis, Ley 26.215).

### 1.4. Del régimen de sanciones

**Sanciones leves**. En la provincia, existen sanciones monetarias para las agrupaciones políticas en caso de i) recibir aportes prohibidos por el Estatuto de Partidos Políticos; ii) realizar campaña electoral y propaganda política incumpliendo los plazos establecidos; iii) realizar actos de gobierno y/o emitir publicidad oficial fuera del periodo permitido para las elecciones primarias. No obstante, dado que los plazos de campañas fijados por ley se corresponden con las elecciones primarias, las dos últimas sanciones no son válidas para incumplimientos de este tipo en las elecciones generales.

Para el primero de los casos, se aplica a las agrupaciones políticas una multa equivalente al doble del monto recibido de manera ilícita (artículo 41, Decreto Ley Nº 9.889/82). Para el segundo y tercer caso, se prevé una multa que se fija entre 10 y 60 haberes mensuales mínimos de la Administración Pública Provincial (artículo 132 Ter, Ley 5.109).

Del lado de los aportantes, las personas de existencia ideal que realicen una contribución prohibida deben pagar una multa equivalente a diez veces el monto donado. En cambio, en las personas físicas recaen sanciones políticas en tanto son pasibles de inhabilitación de 2 a 6 años para el ejercer el derecho a elegir y ser elegido en elecciones generales e internas partidarias (artículo 41, Decreto- Ley Nº 9.889/82). Por su parte, quienes difundan propaganda política, encuestas o sondeos preelectorales o proyecciones sobre el resultado de la elección fuera de los periodos permitidos también reciben sanciones económicas (multa de entre 10 y 60 haberes mensuales mínimos de la Administración Pública Provincial).

**En el nivel nacional, el régimen de financiamiento prevé sanciones que recaen sobre los partidos políticos, el presidente, tesorero y responsable del partido y los responsables políticos y económico-financieros de campaña, las personas físicas (como los propietarios, directores y gerentes o representantes de personas jurídicas) y las empresas de encuestas y sondeos de opinión.**

Los partidos pueden perder su derecho a recibir el aporte ordinario por un plazo de 1 a 4 años y el de campaña por 1 o 2 elecciones. Esto sucede cuando se comprueba que el partido ha recibido o depositado fondos en cuentas distintas a la cuenta corriente única o a la cuenta de la alianza para la campaña; no restituye el aporte de campaña- en el plazo de 60 días- si se retira un candidato; recibe aportes prohibidos (anónimos, de entidades gubernamentales, de empresas u obras públicas de la nación, provincias o municipios, personas físicas o jurídicas que exploten juegos de azar, gobiernos o entidades extranjeras, personas obligadas por sus superiores a efectuar la donación y/o de asociaciones sindicales) y/o donaciones superiores a los montos máximos

permitidos. Lo mismo sucede en caso de realizar gastos mayores a los establecidos por ley, contratar o adquirir espacios en radio o televisión con fines proselitistas y no restituir el remanente del aporte de boletas dentro de los 90 días posteriores a la elección.

Las agrupaciones políticas también pueden ser sancionadas por incumplimiento en la presentación de los informes contables partidarios y de campañas (previo y final). En este caso, la sanción es monetaria. Asimismo, si transcurridos los 90 días del vencimiento del plazo, la agrupación sigue sin presentar dichas rendiciones, los aportes públicos pueden verse suspendidos.

Además existen sanciones para el presidente y tesorero del partido y los responsables políticos y económico-financieros de campaña. Las mismas consisten en la inhabilitación en el derecho a elegir y ser elegidos en elecciones a cargos públicos nacionales y partidarios por un periodo de 6 a 10 meses y se aplican cuando se comprueba que estos actores han autorizado el uso de cuentas distintas a las establecidas por ley o no pudieran acreditar el origen y/o destino de los aportes recibidos.

Asimismo, en caso de recibir aportes provenientes de fuentes prohibidas o superiores al monto permitido, el responsable partidario es sancionado con una multa equivalente al monto recibido hasta diez veces el mismo.

Finalmente, del lado de los aportantes, la persona física o jurídica que efectuara aportes prohibidos también es pasible de sanciones monetarias. En estos casos, la multa equivale al monto efectuado por la contribución y hasta diez veces la misma. Dicha multa también se aplica para los directores y gerentes o representantes de medios de comunicación que acepten publicidad en violación a la ley y a los proveedores en general que no faciliten los elementos y datos que le sean requeridos. Además, las empresas de encuestas y sondeos de opinión que durante los 8 días previos a la elección publicaran resultados de encuestas o pronósticos electorales en 2 instancias consecutivas, no podrán inscribirse en el Registro de Empresas de Encuestas y Sondeos de Opinión por un período de 2 a 4 elecciones. Asimismo, rige una pena de inhabilitación de 6 meses a 10 años para el ejercicio de sus derechos de elegir y ser elegidos en elecciones a cargos públicos y partidarios.

**Tabla II**: Comparación entre el marco normativo provincial y el marco normativo nacional

| Indicador | Marco legal PBA | Marco legal nacional |
|---|---|---|
| **Campaña electoral: plazos** | EPAOS: Desde 30 días antes.<br>Veda electoral de 48 hs. | EPAOS: desde 30 días antes. Generales: desde 35 días antes.<br>Veda electoral de 48 horas. |
| **Topes de gastos de** | Sin regulación | Sí, con variaciones según elección y categoría de cargos.<br>Es el resultado de multiplicar el número de electores habilitados, |

| | | |
|---|---|---|
| **campaña** | | por 1 módulo electoral. |
| **Campaña audiovisual** | Desde 15 días previos a la fecha de los comicios. Veda de 48 hs. | Desde 25 días previos a la fecha fijada para el comicio. |
| **Regulación de publicidad y actos oficiales** | EPAOS: desde 15 días anteriores a la fecha fijada para la elección está prohibida la publicidad oficial y los actos de gobierno. | EPAOS y generales: desde los 15 días anteriores a la fecha fijada para la celebración de los comicios.<br>No se regula la cadena nacional. |
| **Financiamiento público de los partidos y las campañas electorales** | 1) Partidario **sin reglamentación** y; 2) Aportes de boletas | 1) Aportes para a) Desenvolvimiento institucional y; b) Capacitación y formación política (Fondo Partidario Permanente); 2) Aportes extraordinarios de campañas electorales. 3) Aportes impresión de boletas. 4) Espacios en medios audiovisuales. |
| **Quién distribuye los fondos públicos a los partidos** | Ministerio de Gobierno | Ministerio del Interior |
| **Cómo se distribuyen los aportes públicos** | Sin regulación | Proporcional a los votos obtenidos en la última elección e igualitario. Los aportes extraordinarios de campaña varían además respecto de la elección y la categoría de cargos a elegir. |
| **Financiamiento campañas audiovisuales** | Sin regulación | Proporcional a los votos obtenidos en la última elección e igualitario. |
| **Aportes privados para los partidos y las campañas electorales** | Se prohíben contribuciones: 1) anónimas, salvo colectas populares; 2) de entidades autárquicas o descentralizadas de cualquier nivel de gobierno, o de empresas concesionarias de servicios u obras públicas; de las que exploten juegos de azar, o extranjeras u organizaciones internacionales; 3) de asociaciones sindicales, patronales o profesionales; 4) de personas que hayan sido obligadas a emitir el aporte por sus superiores. | Se prohíben contribuciones o donaciones: anónimas; de entidades centralizadas o descentralizadas de cualquier nivel de gobierno; de empresas concesionarias de servicios u obras públicas estatales; de personas físicas o jurídicas que exploten juegos de azar; de gobiernos o entidades públicas extranjeras; de personas físicas o jurídicas extranjeras que no tengan residencia o domicilio en el país; de personas que hubieran sido obligadas a efectuar la contribución por sus superiores jerárquicos o empleadores; de asociaciones sindicales, patronales y profesionales. Además, cualquier contribución de personas jurídicas para las campañas electorales está prohibida. |
| **Informes de campaña** | Sin regulación | Informe previo e informe final |
| **Sanciones** | Sí, monetarias | Sí, pecuniarias y administrativas |

| | | |
|---|---|---|
| | | |

**El financiamiento de la política y la agenda legislativa en la provincia**

Actualmente, en la Legislatura de la provincia de Buenos Aires existen dos proyectos de ley con estado parlamentario en materia de financiamiento de la política. El primero de ellos comprende el financiamiento de las campañas electorales y la regulación de la publicidad en los servicios de comunicación audiovisuales y redes sociales. El mismo busca legislar estos temas para todas las categorías ejecutivas, legislativas y municipales en las elecciones primarias y generales. Para ello detalla las actividades comprendidas por la campaña y publicidad electoral y establece que la Dirección Electoral del Ministerio de Gobierno provincial distribuirá- según los criterios allí detallados- a todas las agrupaciones políticas que presenten precandidaturas y candidaturas los espacios en emisoras de radiodifusión televisiva y sonora abierta o por suscripción con el fin de difundir mensajes de campaña. A dicho fin, la provincia deberá comprar estos espacios. Este proyecto encuentra su origen en el bloque del Partido Justicialista de la Cámara de Senadores.

El segundo fue presentado por el bloque del Frente Renovador de la Cámara de Diputados (EXPTE-D- 3366/16-17) y tiene por objeto dar lugar a una ley del patrimonio y el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales con un sistema de financiamiento mixto (público y privado). Para el caso del financiamiento ordinario regula los aportes privados y establece montos máximos respecto de las donaciones de personas físicas y jurídicas a los partidos y agrupaciones municipales. Los porcentajes allí determinados se computan sobre un límite de gastos equivalente al 2 por mil del salario mínimo vital y móvil. Asimismo se prevén sanciones a los partidos y a los donantes. Respecto del financiamiento público el proyecto regula el Fondo Partidario Permanente y establece criterios de distribución. También establece obligaciones contables a los partidos. Crea además el Consejo de Control de la Actividad Financiera de Partidos Políticos y Campañas Electorales, con autonomía funcional y autarquía financiera. Finalmente, respecto de las campañas, establece un aporte público destinado a la contratación de espacios publicitarios en medios de comunicación, topes de gastos de campaña y límites a los aportes en efectivo. Asimismo, obliga a las agrupaciones políticas a presentar un informe previo de campaña y uno final. Las sanciones establecidas para las agrupaciones políticas consisten en la pérdida del derecho a recibir el FPP y el fondo de campaña y, en caso de reincidencia, en la cancelación de la personería política. Del lado de los contribuyentes las sanciones son monetarias y políticas.

Con anterioridad, los bloques del GEN, la Coalición Cívica y la Unión Cívica Radical de ambas Cámaras han presentado otros proyectos de ley en la materia. No obstante, todos ellos perdieron estado legislativo y fueron archivados.

Por su parte, en la Cámara de Diputados existe un proyecto de ley en estado parlamentario (EXPTE-D- 2114/16-17) que tiene por objeto modificar el artículo 132 ter de la ley 5109 estableciendo una sanción monetaria a quienes realizaran actos inaugurales de obras públicas y actos de gobierno con fines proselitistas durante los 15 días previos a la elección general.

Se presentan también una serie de proyectos de ley que tienen por objeto modificar otros aspectos de la Ley Electoral de la provincia como la oficialización de las listas de candidatos y la paridad de género en las mismas, el cuociente electoral y el establecimiento del debate público obligatorio de los candidatos a gobernador de la provincia. Lo mismo respecto de la ley de primarias. El bloque del FPV-PJ presentó un proyecto para derogar las elecciones primarias y el bloque oficialista la contemplación de emisión de propaganda electoral en internet y telefonía celular y fija.

Asimismo, se destacan un proyecto que tienen por objeto retomar el proyecto de Ley EXPTE-D- 2646/14-15 que buscó establecer la reglamentación y puesta en funcionamiento del Tribunal Social de Responsabilidad Política que tiene como función examinar actos de corrupción que pudieren cometer los funcionarios de los poderes públicos, provinciales y municipales (artículo 3, CP) y, un proyecto de solicitud de informes sobre la puesta en aplicación de la Resolución 247/16 donde se convocó a una mesa de trabajo para formular un anteproyecto de ley sobre la materia. No obstante, desde el año 1994 a la fecha, distintas fuerzas parlamentarias han presentados proyectos para su regulación y ninguno de ellos ha prosperado (UCR, FPV, GEN-PS, Frente Renovador). El último proyecto en mención afirma además que en la Cámara se está trabajando en un dictamen unificado en la Comisión de Reforma Política para crear un Código de Ética Pública y Transparencia para el Ejercicio de la Función Pública y la obligación de presentar declaraciones juradas.

El Poder Ejecutivo provincial por su parte, ha manifestado la decisión de impulsar por decreto la creación de la Oficina de Fortalecimiento Institucional, con rango de secretaría en la órbita del Ministerio de Justicia. Asimismo, en marzo de 2016, estableció por decreto (Nº 116/16) que los funcionarios (aun cuando se desempeñen en el cargo en forma transitoria), directivos de empresas estatales y jefes policiales están obligados a presentar una declaración jurada patrimonial integral y una declaración jurada patrimonial sintética. Esta última es de carácter público.

## 2. Hacia dónde avanzar. La experiencia internacional para pensar opciones de política

Respecto de la relación entre dinero y política en democracia, en el mundo hay un consenso básico: es crucial establecer normas que reconozcan que la política y las

elecciones requieren dinero, definan principios y establezcan mecanismos para gobernar esa relación.
Sin embargo, no hay consenso respecto de cómo lograrlo. En la experiencia comparada se pueden encontrar **2 modelos institucionales** para lidiar con esta relación: por un lado, están los países que, como Estados Unidos, el Reino Unido o Australia, pusieron el énfasis en transparentar el origen y destino de los fondos. Por el otro, hay países que se inclinaron por limitar el uso de recursos privados, subsidiar y controlar. Éste último es el modelo que se impone en Latinoamérica y España.

**El "modelo anglosajón" se enfoca en la transparencia y declaración de los fondos partidarios y de campañas electorales y las contribuciones o donaciones privadas o de organizaciones intermedias son vistas como mecanismo de participación política**. Su limitación principal es que no establecen ninguna moderación a los gastos de campaña, no garantizan un piso de equidad en las condiciones de la competencia y pueden facilitar situaciones de captura de política pública por parte de intereses sectoriales.

**Los sistemas más basados en fondos públicos buscan contener el costo de las campañas, equiparar las condiciones de la competencia entre los partidos, reducir la influencia del sector privado en el diseño de las políticas públicas y limitar la presencia de fondos no declarados mediante el fortalecimiento de los controles y las sanciones**. Sin embargo, los sistemas muy regulados requieren sofisticadas capacidades de control, como lo muestra el ejemplo mexicano. Sin controles eficaces se corre el riesgo de alentar la informalidad. Además, al concentrarse en el financiamiento público, estos sistemas pueden generar incentivos para el surgimiento y subsistencia de partidos que se constituyen con el objetivo de captar este financiamiento.

**A partir de la reforma de 2009 el régimen nacional se orientó hacia esta última tendencia**. La limitación de los recursos privados y el predominio de los aportes públicos de tipo directo e indirecto transformaron el financiamiento de campaña hacia un modelo mayoritariamente público. En la región **Brasil y México tienen un sistema mixto similar al argentino**. El primero de los casos se define por tres características principales: i) El Estado contribuye al sostenimiento económico de los partidos políticos y ii) les otorga espacios gratuitos en radio y televisión durante las campañas electorales; iii) Asimismo, se permiten contribuciones o donaciones privadas con restricciones respecto de sus montos y de sujetos inhibidos. En el esquema mexicano, como en Argentina, también se prohíbe la contratación privada de espacios audiovisuales con fines electorales y las empresas no pueden realizar aportes para las campañas. Brasil, en cambio, sí permite aportes de empresas.

**A pesar de la fuerte regulación en el nivel nacional, en nuestro país la mayoría de las provincias sólo tiene un mínimo marco legal sobre el financiamiento de los partidos y no regula las campañas.** Entre los países federales la norma es que el régimen electoral del nivel subnacional incluye reglas respecto del financiamiento que articulan con las del nivel nacional. Ya sea porque la ley nacional de financiamiento se aplica a

las elecciones subnacionales (como en Brasil, México, La India o Alemania) o porque las unidades subnacionales cuentan con sus propias normas (como ocurre en Estados Unidos o Australia). En general, los estados federales regulan la relación de la política y el dinero en todos los niveles de la competencia política. En este sentido el vacío legal en el nivel provincial que caracteriza a la Argentina es una rareza.

Las medidas que se encuentran en la legislación comparada para regular y controlar la relación entre dinero y política pueden clasificarse en 4 tipos en función del grado de involucramiento del Estado en el control y provisión del financiamiento de campañas.

1. **Requisitos de transparencia y publicidad**. La transparencia en el financiamiento de la política es crucial: la opacidad impide el voto informado, permite la captura de la política pública y el ingreso de dinero de origen ilícito. Pero además tiene un impacto más blando: perjudica la percepción pública respecto de la integridad de las elecciones, los partidos y la política en general. El desconocimiento da lugar a sospechas y a desconfianza. Por eso, **la obligación de rendir y publicar información sobre los ingresos y egresos de partidos y campañas es un estándar internacional**[4]. Generalmente, se requiere la rendición de la identidad de los donantes, los montos recibidos y los gastos realizados a través de informes públicos y periódicos a una autoridad encargada de auditar. Estas previsiones además se ajustan a los compromisos establecidos en la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción (art. 7).

En este aspecto se destacan los países donde se prioriza la accesibilidad y la inmediatez de la rendición que permiten un control público y ciudadano más efectivo. En este punto, Estados Unidos y Australia lideran en términos de publicidad y accesibilidad de la información. Los partidos y candidatos deben informar las donaciones y gastos según los van recibiendo y realizando, en un sistema de carga que permite poner la información en línea con muy poca demora[5].

Incluso, en algunos países la obligación de publicar la información de ingresos y egresos se enmarca en el **derecho de acceso a la información pública** y se complementa con medidas como la publicación de las declaraciones juradas de sus candidatos, sus antecedentes penales o cualquier información que los candidatos deban presentar para su postulación (así ocurre en la India, por ejemplo).

---

[4] Entre todos los países miembros de OECD, en el 68% de los casos los candidatos están obligados a reportar las finanzas de las campañas y en el 65% dicha obligación repercute en los partidos (OECD, 2016). La misma tendencia se detecta en el análisis de 54 casos relevados por la ONG Global Integrity: en la ley, el 83% de los países relevados obliga a los partidos políticos y/o los candidatos a presentar rendiciones de aportes recibidos y gastos emitidos, ya sea con fines partidarios o electoralistas. No obstante, el estudio observa la existencia de una brecha entre la norma y la implementación que se deriva del incumplimiento, el cumplimiento parcial o el rezago en la publicación de la información (Money, Transparency and Politics, 2014).

[5] La información sobre contribuciones y gastos de campaña para el nivel nacional pueden consultarse aquí: http://www.fec.gov/disclosurep/pnational.do

También resulta conveniente analizar cómo otros países federales resuelven los **mecanismos de control y su coordinación entre los distintos niveles de gobierno**. En el caso mexicano, el Instituto Nacional Electoral (INE) es el organismo encargado de organizar los procesos electorales federales y de coordinar con los organismos electorales locales la organización de los comicios en entidades federativas. Además, el INE tiene a su cargo la fiscalización de los recursos de los partidos políticos tanto a nivel federal como local. Para ello, cuenta con convenios de coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de una unidad administrativa en materia de inteligencia financiera. Esta unidad puede combinarse con entes sub-nacionales y otras entidades federativas supervisoras en prevención y detección de los delitos de operaciones con recursos de origen ilícito y es en este marco que la Secretaría en mención informa al Instituto sobre operaciones financieras en efectivo que le resulten llamativas.

Por su parte, en Canadá- si bien existen algunas diferencias normativas entre las jurisdicciones- todas ellas obligan a los partidos políticos y los candidatos a reportar las contribuciones recibidas y los gastos realizados al organismo que tiene a su cargo la administración de las elecciones: *Chief Electoral Officer*. Incluso, en algunos casos (New Brunswick) funciona un comité asesor que supervisa el financiamiento político (*Supervisor of Political Financing*). Asimismo, en forma independiente al *Chief Electoral Officer* pero en el marco de la Oficina de la Fiscalía Pública funciona el denominado *Commissioner of Canada Elections* cuyas competencias involucran el control de actos asociados al financiamiento de las campañas electorales.

En Australia, cuyo sistema es también federal, el órgano encargado de la fiscalización de los partidos políticos y las campañas a nivel nacional es la Comisión Electoral Australiana. En el nivel subnacional, funcionan además entidades responsables de las elecciones locales que actúan en coordinación con el organismo federal. No obstante, los regímenes subnacionales varían y en caso como *New South Wales* existe una Comisión Independiente contra la Corrupción cuyas funciones comprende la investigación de actos relacionados con el financiamiento electoral. Además, para cada estado funcionan dos organismos adicionales: "*Deputy electoral commissioner*" y "*Australian electoral officer*".

2. **Restricciones y topes a los aportes**. Las restricciones a los aportes que pueden hacer los privados a los partidos y las campañas son habituales en la legislación comparada. El objetivo de estas restricciones es evitar la influencia desmedida de algunos donantes en los partidos, las campañas y los representantes elegidos. Las donaciones privadas pueden prohibirse completamente o restringirse a un monto para alentar la diversificación y evitar la captura de la política pública por un sector.

- **La mayoría de los países del mundo prohíbe los aportes provenientes de intereses extranjeros:** 114 países del mundo limitan las contribuciones a partidos políticos que tengan origen en gobiernos, corporaciones, organizaciones o individuos extranjeros. Los países que no lo hacen se

concentran en las regiones de África y Oceanía. También hay países donde se prohíben los aportes de extranjeros a los candidatos (88 países, International IDEA).

- **Límites a los aportes en efectivo.** También es habitual que los aportes en efectivo se admitan sólo para sumas pequeñas. En general, las transacciones en efectivo facilitan y alientan la informalidad, por lo que limitarlas es una forma de incentivar la bancarización y la trazabilidad. La evidencia comparada muestra que son varios los países que han implementado restricciones respecto de los aportes en efectivo como una herramienta para fortalecer la transparencia del financiamiento de la política. Así por ejemplo, México, Perú, Chile, Albania, Austria, Bulgaria, Alemania, Israel, Italia y, Estados Unidos los limitan a montos bajos y, otros (Croacia, Georgia, Rumania, Serbia) los prohíben por completo (Money, Transparency and Politics, 2014).
- **La prohibición de los aportes de corporaciones no es la norma.** El debate por el involucramiento de las corporaciones en el financiamiento de la política encuentra dos vertientes principales. Por un lado, están quienes consideran que, si no hay controles fuertes, en un esquema donde las empresas no encuentran limitaciones para realizar aportes, la política puede ser capturada por intereses sectoriales y los gastos de campaña elevarse al infinito. Por el otro, están quienes ven los aportes privados como una forma de la libertad de expresión y participación política. La experiencia comparada muestra que 46 países limitan estas contribuciones a los partidos políticos y 40 a sus candidatos (International IDEA). Entre los casos más destacados que permiten los aportes de empresas sin límites se encuentran los de Estados Unidos y Brasil.
- **También son pocos los casos donde se prohíben los aportes de sindicatos o uniones de trabajadores.** El debate por la participación de las corporaciones en el financiamiento de los partidos y las campañas electorales trae aparejado la discusión por la participación de los sindicatos y las uniones de trabajadores. El principal dilema es que, si se permiten los aportes de empresas, no permitir los aportes de organizaciones de trabajadores genera un sesgo en el acceso al financiamiento y alienta un mayor influjo de las corporaciones en la política pública en detrimento del trabajo. Al igual que lo que sucede con los aportes de origen empresarial, las contribuciones o donaciones de estos actores solo encuentran prohibición en 45 países de los 180 relevados por Internacional IDEA. Además de Argentina, en este grupo se encuentran los casos de Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, Costa Rica, Estonia, Etiopía, Francia, México, Paraguay y Uruguay, entre otros.

- **No a las contribuciones anónimas.** La legislación comparada muestra que en la mayoría de los países del mundo estas contribuciones están prohibidas o limitadas a un monto mínimo en tanto su regulación es considerada como una vía para la transparencia del flujo del dinero en la política. Entre los países de la

región, el primer grupo engloba a México, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay y Venezuela. El segundo a Chile, Perú y Uruguay (Money, Transparency and Politics, 2014).

- **En algunos países los aportes privados tienen topes.** Por su parte, el relevamiento de International IDEA indica que en el 40% de los casos relevados existen topes a la cantidad de dinero que un donante de existencia real o ideal puede aportar a un partido en relación a una elección determinada. La idea es evitar la influencia de un donante particular y, al mismo tiempo, garantizar la vigencia de la libertad de expresión a través del apoyo a un candidato y no limitar otras formas de expresión política.

3. **Límites de gastos**. Los límites a los gastos proselitistas son habituales en la legislación sobre financiamiento de la política. Estos topes persiguen dos objetivos, moderar el gasto proselitista y mitigar las asimetrías que pueden existir entre los partidos en cuanto al acceso a recursos para hacer proselitismo.

Entre las medidas que se encuentran en la legislación internacional está el establecimiento de un tope de gastos que se suele calcular en función del electorado involucrado en la elección y la prohibición de realizar algunos gastos como, por ejemplo, la compra de espacios de publicidad.

Un efecto equiparador similar se busca con los plazos de campaña, fuera de los cuáles se prohíbe hacer proselitismo. La idea es que cuanto más se limite el gasto que los partidos y candidatos pueden realizar, mayor será la equidad en las condiciones de la competencia, al menos en términos de recursos.

- **Montos máximos.** En la experiencia comparada los gastos de campañas electorales están limitados por un monto máximo en la mayoría de los casos. Los topes suelen guardar proporción con las dimensiones del electorado y se fijan mediante una unidad de medida que se actualiza automáticamente (por ejemplo, una fracción del salario mínimo vital y móvil por elector del distrito como sucede en Paraguay, o una unidad indexada a la inflación como en Chile y Canadá). Además, estos montos máximos suelen presentar variaciones acorde al tipo de elección. También es importante que los períodos de campaña contemplen el hecho de que mientras haya candidatos oficiales es difícil que no haya actividad proselitista. En el régimen nacional, por ejemplo, la campaña previa a las PASO empieza 20 días después de la oficialización de pre-candidaturas (art.26 y 31, Ley 23.298) y se interrumpe desde la veda previa a las PASO hasta 35 días antes de la elección general (art. 64 bis, Ley 19.945). En la práctica estos plazos son ignorados sistemáticamente.

  Los países que no establecen límites son los menos: Australia, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Alemania, Ghana, Indonesia, Kenya, Malawi, Panamá, Perú, Ruanda, Serbia, Sudáfrica, Sri Lanka, Suecia, Turquía, Estados Unidos, Uruguay y Venezuela.

  En algunos casos, la posibilidad de gastar en actividades de campaña se ha vinculado directamente con la libertad de expresión. En Estados Unidos, por

ejemplo, la Corte Suprema consideró que el gasto de campaña se vincula directamente con la libertad de expresión de las ideas políticas y la posibilidad de participar en el debate público, por lo que los límites a los gastos son considerados como violatorios de la primera enmienda (Buckley vs. Valeo). Declarados inconstitucionales los topes al gasto, el sistema es criticado por la inconsistencia entre aportes con tope y gastos ilimitados que han hecho que el esfuerzo de recaudación crezca sin parar. Tampoco hay en ese país plazos para el proselitismo (Issacharoff, Karlan y Pildes: 2012).

- **El desafío en cuanto a los límites de gastos es el control**. Cuando el control es contable, y se analizan sólo los gastos que se informan, el límite de gastos puede transformarse en un incentivo a la informalidad. Para poder hacer una implementación eficaz hay que prever dos cosas: i) **desarrollar capacidades para hacer un monitoreo de las actividades y gastos declarados de campaña y poder detectar erogaciones no declaradas, donaciones en especies y gastos de terceros**. Cuando este tipo de control no existe, ocurre lo que vimos en la última campaña presidencial: las rendiciones sólo incluyen una parte ínfima de los gastos. Por dar un ejemplo, de todos los frentes que compitieron en la elección, sólo uno (el FIT) declaró gastos afectados al operativo de fiscalización y, los gastos de propaganda en vía pública tampoco se condicen con las tarifas para las gigantografías; y **ii) facilitar el control social** por parte del periodismo, la sociedad civil y la ciudadanía en general habilitando un mecanismo de rendición en línea que permita la carga instantánea de los aportes identificando a los donantes, el control de los datos fiscales y la publicación inmediata de la información.

4. **Aportes públicos**. Entre los 54 países clasificados por el estudio "Money, Politics and Transparency" de Global Integrity, en 39 casos el Estado financia en forma directa a los partidos políticos para realizar sus actividades de campaña. Argentina, Australia, Bélgica, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Alemania, Italia, Japón, México, Perú, Paraguay y Uruguay, implementan este tipo de medidas. En el resto de los casos- como Venezuela, India y Ecuador- los aportes estatales están prohibidos. En complementariedad, la base de datos de International IDEA muestra que sobre un total de 180 países relevados, en el 67.2% de los casos existen disposiciones para el acceso gratuito o subsidiado a los medios de comunicación para los partidos políticos.

- **Criterios conocidos para su distribución**. Si bien los criterios de distribución del aporte público presentan variaciones entre los casos, en la mayoría de ellos impera un criterio de proporcionalidad respecto de los votos obtenidos en la última elección (61 países). La asignación de los recursos también responde a criterios de equidad (48 casos) y de proporcionalidad a los escaños obtenidos (38 casos). Además, en la mayoría de estos casos, los criterios se combinan. Por ejemplo, en Brasil el 5% del total del fondo partidario se reparte en forma igualitaria entre todos los partidos registrados y el 95% en forma proporcional a los votos obtenidos en la última elección de diputados.

- **El desafío es encontrar el equilibrio**. Por un lado, la implementación de aportes públicos puede generar la aparición y el mantenimiento de partidos más orientados a la captura de los subsidios que a la agregación y articulación de demandas y apoyos políticos. Este riesgo se acentúa en sistemas de partidos muy fragmentados como el bonaerense. Por eso es importante la articulación con los requisitos para obtener y mantener la personería y las obligaciones que hay que cumplir para percibir el subsidio. Así por ejemplo, en México, la normativa nacional establece que para acceder al financiamiento público los partidos políticos tienen que haber obtenido el 3% de los votos válidos emitidos en el proceso electoral anterior. En caso que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, o que no cuenten con representación en alguna de las Cámaras del Congreso, tienen derecho a recibir el 2% del financiamiento total que correspondiere a los partidos, tanto para sus actividades permanentes como de campaña.

**Una dimensión que no puede soslayarse es la de los límites al abuso de los recursos públicos por parte de los oficialismos**. Si bien el problema excede los límites de la competencia electoral y hace a la integridad en el ejercicio del poder y la función pública, el uso de los recursos públicos con fines partidistas afecta también la equidad de las elecciones, sobre todo en sistemas en los que se restringe el uso de recursos de origen privado. **Una aproximación minimalista al problema debería ocuparse expresamente del uso de la publicidad oficial y los actos de gobierno y los anuncios durante los periodos de campaña electoral**. En este aspecto, los dos países de la región con sistemas similares al argentino, presentan restricciones más estrictas. En Brasil, tanto el uso de la cadena nacional como la publicidad de acciones institucionales, programas, obras, servicios y campañas del gobierno federal, estadual, municipal o de los órganos de administración indirecta está prohibida para todo el periodo de campaña. En México, estas limitaciones también se extienden a todo el proceso electoral.

La experiencia comparada evidencia que en 119 países existe algún límite al uso indebido de los recursos estatales (International IDEA). Además de las restricciones relativas a la publicidad oficial, actos de gobierno y anuncios en campañas, existen prohibiciones respecto del uso de empleados estatales para fines electorales en cualquier momento de la campaña (Bangladesh e India) o durante sus horarios laborales como por ejemplo en México donde se prevén sanciones monetarias y penales; de la realización de campañas en instituciones públicas (Bolivia, Brasil, Hungría y, Nicaragua); y de la participación de funcionarios públicos en actividades partidarias durante el desempeño de sus funciones (Australia, Chile, Guatemala, Honduras y, Uruguay). Incluso, en algunos casos, como en Haití e India, la normativa establece la prohibición específica del uso de vehículos estatales durante la campaña.

Por otro lado, los pocos estudios que analizan el avance de los regímenes de financiamiento de la política muestran que:

1. **Gobernar la relación entre dinero y política es un proceso de largo plazo y el establecimiento de un marco legal es sólo el primer paso**. Lo que indica la experiencia internacional comparada y el caso argentino en particular es que aún con un buen marco legal, la implementación es un enorme desafío. Por eso es clave encontrar el equilibrio entre el grado de intervención estatal que garantiza transparencia y equidad y las capacidades de control e implementación de la autoridad a cargo. Incluso cuando se logra un buen nivel de cumplimiento de las reglas se verifican efectos no deseados y nuevos desafíos.
2. **En general se observa que la regulación del financiamiento de la política surge como respuesta a un escándalo de corrupción o por la demanda de un grupo de interés en particular.** Es este sentido, las corporaciones y el contexto regional de los países parecen ser los grupos con más incidencia. El estudio de Global Integrity muestra que la posición que adopta el sector privado es muy importante tanto para el desarrollo de normas como para su cumplimiento. Especialmente, la formalización del financiamiento es un problema de acción colectiva, por lo que a la par de la introducción de normas y capacidades para la rendición, la publicación y el control, hay que promover acuerdos en pos del cumplimiento entre los partidos, las empresas, las entidades financieras y las organizaciones intermedias que habitualmente prestan apoyo a partidos o campañas. También el contexto regional e internacional tiene un efecto, pero tarda en permear la agenda de los países y puede demorarse si no hay una evento o una demanda que catalice el cambio, como ocurrió en Latinoamérica con la opción por sistemas más regulados y con fuerte inversión pública que caracterizan a la región. En el caso de la PBA la discusión de la reforma electoral en el nivel nacional y las reformas institucionales que se están promoviendo en la provincia generan una ventana de oportunidad para introducir un marco legal.
3. **El financiamiento transparente y equitativo de la política es un aspecto de la integridad pública.** Por eso es importante que la normativa específica articule con otras reglas que buscan proteger la integridad, la transparencia y la equidad en la gestión de los asuntos públicos como el régimen de acceso a la información, de ética pública, o de gestión de intereses.
4. **Muchas reglas y poca capacidad de control es una mala combinación**. Cuanto más regulado es el régimen, mayores capacidades institucionales, técnicas y presupuestarias se requieren para garantizar su aplicación. Por un lado, hay evidencia de que los estados que regulan los aportes y los gastos de campaña y obligan a publicar información detallada, son mejor percibidos en términos de integridad electoral. Sin embargo, estas percepciones positivas están condicionadas también por la capacidad de las autoridades públicas para hacer cumplir las reglas. Por eso es crucial encontrar el equilibrio que se ajuste a las capacidades de implementación de cada país.

5. **Los regímenes mixtos son más efectivos**. Las estrategias mixtas parecen funcionar mejor que adherir completamente a uno de los dos modelos (transparentar vs limitar y controlar).

Sobre la base de estas experiencias y aprendizajes en el siguiente apartado se presentan recomendaciones para discutir y avanzar hacia el establecimiento de reglas que gobiernen la relación entre gobierno y política en la PBA.

## 3. Conclusiones y recomendaciones para avanzar hacia un régimen de financiamiento de la política en PBA

**La falta de un marco regulatorio hace que el financiamiento de la política en la PBA ocurra mayoritariamente de manera informal.** Esta situación es ineficiente y peligrosa: los mercados informales son siempre más caros y la opacidad de los recursos que se usan para solventar la vida de los partidos y las campañas genera riesgos de corrupción y captación de dinero sucio. En este marco, los partidos compiten en forma inequitativa y la circulación del dinero en la política no es transparente. El impacto potencial es enorme, ya que la provincia representa el 37% del padrón nacional. Por otro lado, se trata de una situación estructural que afecta a todos los partidos de manera similar porque al ser la regulación tan escasa y al no haberse implementado el Fondo Partidario Permanente (FPP) ni los aportes financieros de campaña, los canales institucionales y los incentivos para formalizar los recursos que utilizan los partidos son escasos.

**En la provincia de Buenos Aires el sostenimiento de los partidos está previsto en la Constitución y la Ley crea el FPP pero no está implementado**. La falta de asignación presupuestaria y de criterios definidos y conocidos para su determinación y distribución entre los partidos del orden provincial y agrupaciones del nivel municipal, representa una omisión consciente del Poder Ejecutivo y del Legislativo, que resulta en el incumplimiento del compromiso del Estado provincial con el financiamiento de los partidos e, incluso, permite discrecionalidad en una eventual implementación.

**En el contexto de la organización federal del país, el régimen que se defina para la provincia debe tener en cuenta su articulación con el régimen nacional**. Esta articulación no implica una réplica pero sí una consistencia básica y complementariedad. Por un lado, la experiencia internacional muestra que las regulaciones del financiamiento de la política no son efectivas si se realizan en forma aislada (OECD, 2016) de modo que es importante tener en cuenta las reglas y mecanismos de acceso a la información; control patrimonial, contable y fiscal existentes en la provincia. Por el otro, el sistema nacional -por su alto nivel de regulación- requiere de una capacidad de control intensiva que se ha revelado como un enorme desafío de implementación todavía pendiente.

**La autoridad de aplicación es una pieza clave.** La implementación de un régimen de financiamiento requiere de una autoridad de aplicación con capacidades institucionales, presupuestarias y técnicas para su desarrollo e implementación. En la provincia de Buenos Aires la autoridad competente es, por mandato constitucional, la Junta Electoral. La introducción de un marco regulatorio específico para el financiamiento de los partidos y las campañas requerirá del desarrollo de nuevas capacidades por parte de la Junta.

**El marco legal es sólo un primer paso para transformar las prácticas**. Un estudio reciente sobre el funcionamiento de los regímenes de financiamiento en el mundo muestra que Argentina se destaca por la "brecha de implementación". Es decir, el país cuenta con un marco normativo bastante sofisticado para el financiamiento de los partidos y las campañas del nivel nacional pero esas normas tienen poco efecto en la práctica (Money, Transparency and Politics, 2014). Algunas de las causas identificadas por actores y operadores del sistema para explicar este déficit de implementación son:

(i) El financiamiento de la política funciona en efectivo. La ley así lo permite pero esto fomenta la informalidad e impide la trazabilidad y los controles.

(ii) La prohibición de que personas jurídicas (como empresas o sindicatos) donen a las campañas desincentiva la regularización de los recursos y justifica a quienes no quieren que se publiciten sus apoyos a un partido o candidato.

(iii) Hay pocos límites al uso proselitista de los recursos del estado. Las reglas específicas son pocas e imprecisas y hay vacíos legales como la ausencia de un régimen de acceso a la información, la gestión de intereses o la débil implementación del régimen de ética pública.

(iv) Los controles débiles, esencialmente contables y ex post facto. Los controles que funcionan se hacen sobre la contabilidad declarada por los partidos y las campañas una vez que cerró el año calendario y al final de la elección.

(v) Las sanciones no disuaden. No afectan la carrera política de los candidatos. Son multas que deberían aplicarse a las alianzas pero terminan recayendo en los partidos porque las alianzas se disuelven después de la elección.

(vi) La falta de reglas y controles en el nivel subnacional. El vacío legal en las provincias permite sortear muchas veces las obligaciones establecidas por la ley nacional. Especialmente teniendo en cuenta que en muchos casos las elecciones provinciales se celebran en la misma fecha que las nacionales como ocurre en la provincia de Buenos Aires. La falta de regulación permite a las agrupaciones imputar la actividad a la campaña electoral provincial o municipal y se elude así, la obligación de cuantificar y declarar el origen de los fondos aplicados en el territorio.

## Recomendaciones para el diseño de un régimen de financiamiento en PBA

En este marco, CIPPEC presenta algunas recomendaciones para avanzar hacia un régimen de financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en Buenos Aires:

a. **PROMOVER LA FORMALIZACIÓN**. A la luz del diagnóstico presentado, es prioritario crear los canales institucionales y los incentivos para formalizar el financiamiento ordinario de los partidos y de las campañas electorales de los niveles provincial y municipal y limitar el abuso de los recursos públicos con fines proselitistas.

   **Bancarizar.** La experiencia del régimen nacional indica que es prioritario combatir la informalidad en el financiamiento y que para hacerlo se requiere **exigir la bancarización**, **la identificación de los donantes** y **limitar a montos pequeños los aportes en efectivo**. La bancarización es crucial porque es la forma más eficaz para someter a las finanzas de partidos y campañas a los mismos controles para corroborar la legalidad del origen de los fondos y prevenir posibles maniobras de lavado de dinero a las que están sujetos las empresas, instituciones intermedias y los individuos.

   **Reconocer la competencia multinivel y la territorialidad**. Para fomentar la formalización es crucial reconocer que la vida partidaria y la competencia electoral en la provincia de Buenos Aires se da en múltiples niveles: nacional, provincial y municipal. Por eso se sugiere disponer no sólo que los partidos provinciales deban tener una cuenta única, sino que deban abrir subcuentas para las agrupaciones del nivel municipal que los integran y que las agrupaciones municipales que no integren un partido provincial deban abrir las propias para actuar en su circunscripción. De esta forma se habilita un canal institucional para los recursos que se utilizan en los municipios.

   **Facilitar la operación de las cuentas**. La experiencia de utilizar bancos públicos para las cuentas partidarias y, especialmente, de campaña ha sido insatisfactoria. Por eso, si se desea preservar el monopolio de los bancos públicos para la gestión de los fondos partidarios y de campaña, será preciso celebrar los acuerdos necesarios entre el Ministerio de Gobierno y el banco oficial para agilizar la apertura de cuentas y subcuentas, la vinculación con mecanismos de recaudación *online* (como por ejemplo, plataformas de *crowfunding*[6]) o habilitación de cobro con tarjetas y la atención a los partidos en general. Si la operatoria no mejora habría que evaluar la posibilidad de abrir el mercado a entidades privadas.

[6] Existen tres opciones principales al momento de pensar una plataforma de recaudación vía internet: 1) que los partidos utilicen una plataforma de donaciones colectivas disponible en el mercado; 2) que los partidos construyan una plataforma propia o; 3) que el Estado diseñe e implemente una plataforma pública. Sobre la base de la experiencia de los partidos los últimos años, todo pareciera indicar que esta última opción es la más adecuada.

**Permitir los aportes privados con reglas**. Por un lado, las rendiciones de los partidos y campañas nacionales, varios informes de auditoría y la observación de la realidad, muestran que en nuestro país hay empresas, organizaciones sindicales e individuos dispuestos a brindar apoyo en dinero o especies a los partidos y campañas. Impedir los aportes de personas jurídicas sin poner en marcha los controles correspondientes no ha detenido estos apoyos económicos e institucionales sino que ha hecho que se canalicen informalmente. Por otro lado, permitir contribuciones de empresas, sindicatos e instituciones intermedias sin límites podría resultar en la captura de los partidos y la política pública por parte de un interés particular. Por eso en cuanto al financiamiento de la política partidaria y electoral un enfoque realista podría ser permitir los aportes de personas jurídicas exigiendo la identificación, la información y publicación inmediata y estableciendo límites al aporte por institución que obligue a los partidos y campañas a diversificar su base de donantes para impedir el predominio de un interés particular entre los apoyos de las agrupaciones.

**Alentar los medios de pago que favorecen la bancarización y facilitan la identificación de los donantes**. Por ejemplo, la donación mediante tarjetas de crédito y débito o las transferencias bancarias. Podrían evaluarse o ponerse a prueba mecanismos de incentivos como, por ejemplo, un aporte público adicional equivalente a los montos recaudados mediantes pequeñas donaciones o por diversificación de fuentes.

**Contemplar la reversibilidad de los aportes**. Para los casos en los que el partido no pueda identificar la fuente o no quiere recibir apoyo de un donante determinado.

**Desarrollar capacidades para la trasparencia, el control público y alentar el control social.** Para que este tipo de reglas sean efectivas es crucial la publicación de información completa y oportuna y el desarrollo de mecanismos de monitoreo de las actividades de campaña por parte de la autoridad de aplicación. Ambas cosas podrían facilitarse ostensiblemente con el desarrollo de una herramienta informática que permita la carga de las operaciones y evidencia de las mismas por parte de los partidos provinciales y de distrito (en el caso de las campañas) y las agrupaciones municipales, la verificación de la información fiscal y la publicación de los ingresos y gastos en formato reutilizable.

**Buscar la cooperación de las autoridades del nivel nacional y las distintas agencias de control.** El desarrollo del sistema digital que permita la carga de los ingresos y egresos de las agrupaciones puede efectivizarse en cooperación con la Cámara Nacional Electoral de modo que la rendición sea la misma. También se recomienda regular los mecanismos de cooperación necesarios para aprovechar las capacidades de control instaladas en otras agencias del nivel nacional y provincial como la UIF, la Proselac, la AFIP, ARBA, o el Banco Central.

**Límites.** Algunos países establecen **límites a los gastos** que los partidos pueden realizar en un año calendario, en especial en relación con el gasto de campaña

para equiparar la competencia entre partidos con distinto acceso a recursos económicos. Si se establece este límite debería establecerse a partir de una unidad de medida que se actualice periódicamente y en relación con el tamaño del padrón del distrito donde el partido está inscripto y en el que compite. Se sugiere una fracción del salario mínimo vital y móvil por elector, por ejemplo. A su vez, **los límites para los montos por cada donante** deberían establecerse como una fracción los montos máximos permitidos para alentar la diversificación y evitar la captura.

b. **REGULAR LOS APORTES PÚBLICOS.** Crear los canales institucionales (las reglas, procedimientos y responsabilidades) y las condiciones en las que el Estado provincial va a aportar al sostenimiento económico de los partidos y promover un piso de equidad en las condiciones de la competencia política a través de subsidios directos o indirectos.

**Implementación equitativa y transparente**. Específicamente se propone reglamentar el Fondo Partidario Permanente, regular los aportes de campaña, establecer criterios para la distribución de ambos y las obligaciones que los partidos deberán cumplir para poder ser beneficiados con esos subsidios. Estas obligaciones deben abarcar distintos aspectos de la formalización y la transparencia de las finanzas partidarias, desde tener una cuenta para el partido provincial y subcuentas para su actividad en cada departamento, hasta informar los ingresos y egresos de manera completa y oportuna y publicar la información en forma accesible y cumplir en general con las disposiciones de la ley de financiamiento.

**Costear y discutir la fuente de financiamiento.** A continuación se incluye un costeo de distintas opciones para efectivizar un sistema de aportes públicos.

| Categoría | Electores habilitados*módulo electoral nacional 2015 (**) | 1‰ SMVM* electores habilitados | 2‰ SMVM* electores habilitados | 3‰ SMVM*electores habilitados | Aporte boleta PASO (equivalente a 1 boleta por elector)* | Aporte boleta GRAL (Equivalente a 1,5 boletas por elector)* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Gobernador | 67.017.955,23 | 100.178.916,76 | 200.357.833,52 | 300.536.750,28 | 1.590.930,69 | 2.386.396,03 |
| Legisladores sección primera | 23.316.032,48 | 34.852.971,40 | 69.705.942,80 | 104.558.914,20 | 553.496,32 | 830.244,48 |
| Legisladores sección segunda | 3.141.125,78 | 4.695.377,18 | 9.390.754,36 | 14.086.131,54 | 74.566,78 | 111.850,18 |
| Legisladores sección tercera | 23.777.771,01 | 35.543.181,44 | 71.086.362,88 | 106.629.544,32 | 564.457,47 | 846.686,21 |
| Legisladores sección cuarta | 2.706.304,11 | 4.045.402,66 | 8.090.805,32 | 12.136.207,98 | 64.244,61 | 96.366,91 |
| Legisladores sección quinta | 6.345.003,65 | 9.484.556,64 | 18.969.113,28 | 28.453.669,92 | 150.623,23 | 225.934,85 |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Legisladores sección sexta | 3.339.998,91 | 4.992.654,16 | 9.985.308,32 | 14.977.962,48 | 79.287,81 | 118.931,71 |
| Legisladores sección séptima | 1.413.728,48 | 2.113.251,40 | 4.226.502,80 | 6.339.754,20 | 33.560,32 | 50.340,48 |
| Legisladores Capital | 2.977.990,82 | 4.451.521,88 | 8.903.043,76 | 13.354.565,64 | 70.694,14 | 106.041,22 |

*128 pesos argentinos cada millar de boletas

**Módulo electoral nacional 2015=5,392

***El SMVM se corresponde a enero de 2017 lo que equivale a 8.060 pesos argentinos.

**Revisar los requisitos para el reconocimiento y la supervivencia de los partidos políticos provinciales.** La provisión de subsidios directos a los partidos políticos puede incentivar la proliferación de partidos para capturar los recursos y acentuar así la ya pronunciada fragmentación del sistema de partidos provincial[7]. Por este motivo es importante tomar recaudos para evitar este tipo de maniobras. Con este fin se sugiere evaluar la posibilidad de establecer barreras más exigentes a la supervivencia de los partidos para evitar que organizaciones sin actividad política real mantengan la personería con el sólo fin de capturar los subsidios. Especialmente porque este tipo de maniobras diluye el impacto del esfuerzo presupuestario que se realice para contribuir al sostenimiento de las organizaciones. Esto puede lograrse exigiendo un umbral de votos para acceder al financiamiento público e incluso, que deban alcanzarlo sin formar alianzas en las primeras elecciones en las que el partido participa.

c. **RESPONSABILIZAR A LAS ALIANZAS Y A LOS CANDIDATOS POR LAS FINANZAS DE CAMPAÑA**. La ley de financiamiento político que rige en el nivel nacional separa los aportes y gastos ordinarios de los de campaña, e incluso obliga a las alianzas a crear cuentas específicas para manejar los recursos de las campañas pero, dado que las alianzas se disuelven después de la elección, las sanciones terminan siendo aplicadas a los partidos.

**Si las alianzas reciben el dinero de campaña, las alianzas y los administradores de sus fondos deben recibir las sanciones por el incumplimiento.** Por este

[7] Este es el efecto que se observa en el marco del régimen nacional y en la CABA donde los partidos políticos que compiten en las elecciones locales reciben aportes públicos para la campaña. En las últimas dos elecciones presidenciales, por ejemplo, en las PASO para la categoría presidencial participaron 11 alianzas, de las cuáles 5 no alcanzaron el umbral del 1,5% de los votos válidos emitidos para acceder a la general. Varias de esas alianzas estaban conformadas por partidos que no tienen una vida organizativa activa y sólo se activan a los fines de inscribir una candidatura presidencial. Cada uno de esos frentes recibió en concepto de aportes para impresión de boletas ARS 4,1 millones y otros ARS 1.363.636 en concepto de aporte de campaña sólo para la categoría presidencial. Si bien esos frentes no lograron acceder a la elección general, es probable que los partidos que los integraron logren sobrevivir en el futuro sumándose a una alianza con posibilidades de pasar el umbral de las PASO. Algo similar ocurría en la CABA cuando se utilizaba en sistema de boletas partidarias y se permitía la oficialización de listas espejo. Una candidatura a jefe de gobierno llegó a ser oficializada por 7 agrupaciones distintas, obteniendo así 7 veces e aporte público de campaña.

motivo se recomienda disponer de medidas para responsabilizar a los administradores de las campañas y a los candidatos por las violaciones a la ley de financiamiento e impedir la disolución de las alianzas hasta tanto no sea aprobada la rendición de campaña. Tener la aprobación pendiente implicaría así la imposibilidad legal de que los partidos formen nuevas alianzas por no haber podido disolver las anteriores.

**Responsabilizar solidariamente a los candidatos.** Es importante que las sanciones por incumplimientos graves a las reglas de financiamiento de campañas afecten a quienes se benefician de ellas: los candidatos. De esta forma se alinean los incentivos para que los referentes políticos velen por el partido cuando cuidan su propia seguridad.

d. **DEFINIR DE FORMA CLARA Y REALISTA LAS ACTIVIDADES, DURACIÓN Y RESTRICCIONES APLICABLES A LAS CAMPAÑAS ELECTORALES.** Una ley de financiamiento de la política debe presentar en detalle cuáles actividades comprende una campaña y cuáles no para poder garantizar su efectivo cumplimiento. Si las definiciones son difusas se genera un margen para los incumplimientos, los abusos, el ocultamiento de gastos de campaña y la laxitud en la aplicación de sanciones.

**Delimitar periodos de campañas tanto para las elecciones primarias como para las elecciones generales**. Estos plazos deben tener en cuenta la realidad de la campaña anticipada en la política argentina. La ley nacional, por ejemplo, establece unos períodos de campaña mínimos que no tienen equivalente en la legislación comparada y que son sistemáticamente violados por actores de todo el espectro político. Una regulación realista debería establecer como mínimo un período de campaña que comience el día en que se formalizan las alianzas y termine con el comienzo de la veda de 48 hs. previa a la elección general. Se desaconseja interrumpir el período de campaña entre las elecciones PASO y las generales. La experiencia del régimen nacional muestra que una suspensión de las actividades de campaña en ese período es de cumplimiento imposible.

**Prohibir la publicidad oficial, los actos y anuncios de gobierno durante el período de campaña**. Con el fin de equiparar las condiciones de la competencia entre el oficialismo y el resto de las fuerzas políticas, la delimitación de período de campaña tiene que verse acompañada por la prohibición de publicidad oficial (salvo en el casos debidamente especificados por razones de fuerza mayor, catástrofes o interés público), realización de actos y anuncios de planes, programas o acciones de gobierno.

e. **FORTALECER A LA AUTORIDAD DE APLICACIÓN**. Por mandato Constitucional la aplicación del régimen es responsabilidad de la Junta Electoral. La introducción de un régimen de financiamiento requerirá del organismo nuevas capacidades de gestión, técnicas y tecnológicas por parte de la Junta. También se requerirá cierta adecuación por parte de los partidos. Para avanzar hacia el desarrollo se esas capacidades se recomienda:

**Prever la estructura administrativa, el presupuesto, el personal y la tecnología** necesarios para que la autoridad de aplicación pueda llevar adelante las nuevas responsabilidades que se deriven de las normas de financiamiento. En especial, para la recepción, la publicación, y el control contable de la información que presenten los partidos, así como para un eventual monitoreo de las actividades proselitistas.

**Adoptar un enfoque gradual y colaborativo.** Una forma de encarar la implementación del régimen puede ser en etapas, estableciendo plazos para el desarrollo de capacidades por parte de la Junta y la adecuación por parte de los partidos. Para promover el cumplimiento de las obligaciones puede ser de utilidad el establecimiento de una instancia de participación de los partidos en el marco de la cual puedan mantener un canal de comunicación con la autoridad de aplicación y trabajar de forma consensuada para la regulación de las obligaciones.

## Marco normativo de la provincia de Buenos Aires

**La regulación del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales no es ajena al conjunto de las reglas electorales sino que deben ser diseñadas e implementadas en forma sistémica.** Por tal motivo, se presenta a continuación una breve descripción de los elementos del marco normativo de la provincia de Buenos Aires que deben tenerse en cuenta en la consideración de un régimen de financiamiento de la política.

El marco normativo electoral de la provincia se constituye por su Constitución Provincial, el Estatuto de Partidos Políticos (Decreto-Ley Nº 9.889/82), la Ley de Extranjeros (Nº 11.700), la Ley Electoral de la Provincia (Nº 5.109) y respectivas modificaciones entre las que se destaca la ley de voto joven (Nº 14.456) y las derivadas de la Ley de Elecciones Primarias (Nº 14.086) y su correspondiente decreto de reglamentación (Decreto 332/2011) y, la Ley Nº 14.836 que limita la reelección indefinida de los intendentes, concejales y consejeros escolares.

**Elección del gobernador**. Buenos Aires elige a su gobernador por voto directo y, tal como sucede en la mayoría de los distritos del país[8], mediante un sistema de simple pluralidad de sufragios en una sola vuelta. El gobernador y vicegobernador duran cuatro años en el cargo (artículo 122, CP) y pueden ser reelectos por un solo periodo consecutivo o sucederse recíprocamente (artículo 123, CP).

**Dos cámaras que representan lo mismo**. Al igual que en los casos de Catamarca, Corrientes, Entre Ríos, Mendoza, Salta, San Luis y Santa Fe, la provincia de Buenos Aires cuenta con una Legislatura bicameral. La elección de diputados y senadores provinciales se realiza el mismo día que la elección a gobernador y vicegobernador (artículo 135 CP) renovándose ambas Cámaras por mitad cada dos años (artículos 70 y 78 CP). Actualmente, la Cámara baja se compone de 92 diputados y la Cámara alta por 46 senadores[9]. Los legisladores duran cuatro años en el cargo (artículos 70 y 78 CP) y pueden ser reelectos indefinidamente y se eligen mediante un sistema de

[8] Además de Buenos Aires, en las provincias de Catamarca, Chubut, Córdoba, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán rige un sistema de mayoría simple para la elección del gobernador.

[9] El artículo 69 de la Constitución provincial establece que la Cámara de Diputados se compone de 84 legisladores pudiendo elevarse el número hasta un máximo de 100 según cada censo nacional o provincial y el número de habitantes que cada diputado representa. Por su parte, la Cámara de Senadores, se integra por 42 senadores pudiendo elevar su cantidad a 50 con arreglo al censo y al número que debe representar cada senador (artículo 75, CP).

representación proporcional con piso electoral (cociente entre el total de votos válidos emitidos y la cantidad de bancas en juego). A dicho fin, el territorio de la provincia se divide en ocho secciones electorales (artículo 12, Ley electoral) **y el principio de representación para ambas cámaras es idéntico (demográfico por sección electoral)**. Esto sucede también en las provincias de Mendoza (rige el mismo principio que en la provincia de Buenos Aires) y en Corrientes (donde los representantes de ambas cámaras son electos en distrito único). En los demás distritos con Legislatura bicameral, en cambio, los criterios difieren.

**Elecciones Primarias Abiertas Obligatorias y Simultáneas**. Los candidatos para cargos provinciales y municipales se eligen mediante el sistema de primarias, abiertas, obligatorias y simultáneas (EPAOS) y las mismas se realizan dentro de los 12 meses previos a la fecha de la elección general. En caso de convocatoria a elecciones primarias nacionales por parte del ejecutivo nacional, la realización de las primarias provinciales debe ser en esa misma fecha (artículo 2, Ley Nº 14.086). Este mecanismo- adoptado también por otras 10 provincias[10]- fue introducido mediante la Ley 14.086 sancionada en el año 2009 e implementado, por primera vez, en el proceso electoral de 2011.

**Las elecciones provinciales y municipales deben realizarse el mismo día**. Estas elecciones pueden tomar lugar entre los 30 y 120 días previos a la finalización del mandato de autoridades en ejercicio (artículo 116, Ley Nº 5.109) y su convocatoria es competencia del Poder Ejecutivo provincial. Asimismo, la normativa habilita la realización de estas elecciones en forma simultánea a las nacionales (artículo 148, Ley Nº 5.109). De hecho, en el caso de la provincia de Buenos Aires, **la simultaneidad ha sido la regla desde 1983 a la fecha.**

**Junta Electoral**. De acuerdo con la Constitución Provincial (artículo 63) y a la Ley Electoral de la provincia (artículo 20), la formación y depuración del registro de electores, la designación y remoción de los electores encargados de recibir los sufragios, la realización de los escrutinios y el juzgamiento de validez de las elecciones es competencia de la Junta Electoral de la provincia. Integran la misma los presidentes de la Suprema Corte de Justicia, del Tribunal de Cuentas y de tres Cámaras de Apelación del Departamento de la Capital (artículo 62 C.P. y artículo 14, Ley Nº 5.109). No obstante, dado que las elecciones municipales y provinciales se han realizado históricamente con las elecciones nacionales, las elecciones locales

[10] CABA, Catamarca, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Mendoza, Salta, San Juan, San Luis y Santa Fe.

han quedado bajo jurisdicción de la Junta Electoral Nacional. La excepción fue la elección del intendente municipal de Pinamar en el año 2010.

Al regir para estas ocasiones la ley de simultaneidad nacional (Nº 15.262), la provincia aplica la normativa nacional para la oficialización de boletas, la designación de autoridades de mesa, los lugares de votación y el escrutinio. Además, utiliza el padrón de electores nacionales, aunque no para el caso de extranjeros. **Buenos Aires habilita a los extranjeros mayores de edad con dos años de residencia en el distrito a elegir cargos electivos**. A dicho fin, la Junta Electoral confecciona este último registro de electores y habilita mesas especiales para que los extranjeros puedan emitir su voto (Ley Nº 11.700). En este sentido, organiza tanto la ubicación de las mesas como la designación de sus autoridades. La Junta Electoral Provincial también **oficializa los candidatos provinciales y municipales** (CSJN, Fallos 305:926, sent. Del 14/07/1983).

**Régimen de partidos**. Por su parte, el Estatuto de Partidos Políticos establece que para presentarse y competir en elecciones, los partidos deben tener reconocimiento como personas jurídicas y políticas provincial o municipal (artículo 2, Decreto-Ley Nº 9.889/82). **Los partidos provinciales pueden competir en elecciones provinciales y municipales** (artículo 8)**. Las agrupaciones municipales solo pueden hacerlo en el nivel municipal** (artículo 10).

Para obtener dicho reconocimiento las agrupaciones deben presentar i) acta de fundación y constitución y; ii) adhesión inicial de la cuarta parte de lo exigido para obtener el reconocimiento definitivo o de 500 electores inscriptos si aquella cifra resultare mayor. Para esto último deben además acreditar la afiliación de un número no inferior al tres por mil de los inscriptos en el último padrón provincial. Para los partidos municipales, el número de afiliados no puede ser menor al cuatro por mil del total de inscriptos en el último padrón del municipio correspondiente y este no puede ser inferior a 250 afiliados (artículos 9 y 11).

Asimismo, los partidos con personería jurídica de distrito en la provincia de Buenos Aires también pueden competir en elecciones locales. Para poder hacerlo deben obtener el reconocimiento como partido provincial a cuyo efecto deben tener un número de afiliados no inferior al cuatro por mil en por lo menos dos secciones electorales, no pudiendo ser menor a 8.000 afiliados (artículo 12).

La normativa bonaerense presenta causales de caducidad que se replican en la mayoría de las provincias: i) no realización de elecciones partidarias internas

durante el plazo de 4 años y; ii) no presentación en 2 elecciones consecutivas. Un tercer causal- también habitual en otras provincias aunque con diferencias- requiere alcanzar en 2 elecciones sucesivas el 2% del padrón electoral o en menos de la cuarta parte de las Municipalidades y el cuarto, no mantener el número mínimo de afiliados exigidos para el reconocimiento definitivo. Finalmente la normativa contempla, no alcanzar en la elección interna el 10% de lo exigido para obtener el reconocimiento definitivo, no haber realizado elecciones internas para constituir a las autoridades internas del partido y, no llevar en forma regular los libros de inventario, caja, actas y resoluciones (artículo 46 Decreto-Ley Nº 9.889/82).

**En la provincia hay hoy 45 partidos políticos con reconocimiento para participar en elecciones provinciales y 101 agrupaciones con reconocimiento para competir en elecciones municipales**. **De modo que el sistema de partidos de la provincia presenta un alto nivel de fragmentación. Incluso cuando las** causales de caducidad parecen ser de aplicación efectiva. **De 2010 a la fecha, caducaron en la provincia 64 partidos políticos provinciales y municipales**. En el año 2016 lo hicieron 5 partidos, todos ellos por no alcanzar en 2 elecciones sucesivas el 2% del padrón respectivo.

## Referencias normativas

Constitución Nacional de la República Argentina

Código Electoral Nacional (Nº 19.945)

Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral (Nº 26.571)

Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos (Nº 26.215)

Decreto Nacional 776/2015

Constitución de la Provincia de Buenos Aires

Ley Electoral de la Provincia de Buenos Aires y modificaciones (Nº 5.109)

Estatuto de los Partidos Políticos (Decreto Ley Nº 9.889/82)

Ley Nº 14.836

Decreto Provincial 332/2011

Decreto Provincial 116/2016

CSJN-Fallo 305:926, sent. Del 14/07/1983

## Referencias bibliográficas

Issacharoff, S. y Karlan, P. (1999). The Hydraulics of Campaign Finance Reform, 77 TEX. L.REV. 1705, 1717–18, 1729.

Issacharoff, S., Karlan, P. y Pildes, R. (2012). Law of Democracy. Legal Structure of the Political Process, Foundation Press, University Casebook Series.

Norris, P.; Abel van Es, A; y Fennis, L. (2015). Checkbook elections. Political finance in comparative perpective, Money, Politics and Transparency, Global Integrity. Sydney.

OECD (2016). Financing Democracy: Funding of political parties and election campaigns and the risk of policy capture, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París.

## Otras fuentes consultadas

Base de datos de Global Integrity, disponible online en:
https://data.moneypoliticstransparency.org/

Base de datos de International IDEA, disponible online en:
http://www.idea.int/es/political-finance/

Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, disponible online en: https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

**Entrevistas**

Pablo Garate, Diputado de la provincia de Buenos Aires

Santiago Nardelli, Diputado de la provincia de Buenos Aires

Daniel Demaria Massey, Director General Electoral, Junta Electoral Provincial

**Anexo**

Tabla I: Régimen de financiamiento de las campañas electorales en las provincias

| Distrito | Plazos de campaña electoral | Regulación de publicidad y actos de gobierno | Plazos de campaña audiovisual | Topes máximos de gasto de campaña | Aportes privados prohibidos | Límites a los aportes privados |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Buenos Aires | EPAOS: desde 30 días antes a la elección. Veda electoral de 48 hs. | Desde los 15 días anteriores a la EPAOS se prohibe publicidad oficial y actos de gobierno | 15 días previos a la fecha del comicio. Veda electoral 48 hs. | No hay límites | 1) Anónimos, salvo colectas populares; 2) de entidades autárquicas o descentralizadas de cualquier nivel de gobierno, o de empresas concesionarias de servicios u obras públicas; de las que exploten juegos de azar, o extranjeras u organizaciones internacionales; 3) de asociaciones sindicales, patronales o profesionales; 4) de personas que hayan sido obligadas a emitir el aporte por sus superiores. | No hay límites |
| Córdoba | Desde 45 antes de la elección. Veda electoral de 48 hs. | Publicidad oficial prohibida durante 30 días antes de la veda; Actos de Inauguración de obras públicas prohibidos 15 días antes de la veda. | 10 días previos a la elección | No pueden superar individualmente y para gastos electorales, la suma equivalente el 2‰ del SMVM por cada elector habilitado a votar en la elección. | 1) Anónimos; 2) Entidades centralizadas o descentralizadas de cualquier nivel de gobiernos;3) Empresas concesionarias de servicios u obras públicas; 4) Personas físicas o jurídicas que exploten juegos de azar; 5) Gobiernos o entidades públicas extranjeras; 6) Personas físicas o jurídicas extranjeras que no tengan residencia o domicilio en el país; 7) Personas que hubieran sido obligadas por sus superiores jerárquicos a efectuar la contribución; 8) Asociaciones sindicales, patronales o profesionales. | Persona física: no puede superar a la suma equivalente a 5 Salarios Mínimos, Vitales y Móviles. |
| Mendoza | PASO: desde 30 días antes a la elección. General: desde 50 días antes a la elección. Veda electoral de 48 hs. | Desde los 15 días anteriores a la elección se prohibe inauguración de obras públicas | PASO: 20 días previos a la elección. | Suma máxima para cada categoría que en ningún caso supere los $0,20 por cada elector, empadronado para votar en la elección. | 1)Anónimos; 2) de entidades autárquicas o descentralizadas nacionales o provinciales, o de empresas concesionarias de servicios u obras públicas de la Nación, provincias, municipalidades o entidades autárquicas o descentralizadas, o de empresas que exploten juegos de azar, o de gobiernos o entidades o empresas extranjeras; 3) de asociaciones sindicales, | No hay límites |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | patronales o profesionales; 4) de personas que hayan sido obligadas a emitir el aporte por sus superiores. | |
| CABA | PASO: Desde 30 días antes a la elección. General: Desde 60 días antes a la elección. Veda electoral de 48 hs. | Publicidad oficial prohibida durante toda la campaña | Vacío legal | Suma máxima para cada categoría que en ningún caso supere el monto de 1,40 Unidades Fijas establecidas anualmente en el Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos, por cada elector/a empadronado/a para votar en esa elección. La suma máxima es aplicable a cada lista oficializada. | 1) Aportes anónimos; 2) de personas jurídicas; 3) de entidades autárquicas o descentralizadas; 4) de asociaciones sindicales, patronales o profesionales; 5) de personas que hayan sido obligadas a emitir el aporte por sus superiores. | Personas físicas: no podrán superar el 1% del límite de gastos. |
| Catamarca | PASO y General: desde 30 días antes a la elección. Veda electoral de 48 hs. | Vacío legal | 15 días previos a la fecha del comicio. Veda electoral 48 hs. | No hay límites | 1) Anónimas, salvo las colectas populares; 2) de entidades autárquicas o descentralizadas, nacionales, provinciales o municipales; o de empresas concesionarias de servicios u obras públicas; de las que exploten juegos de azar; o de gobiernos, entidades o empresas extranjeras. 3) de personas que hubieran sido obligadas por sus superiores jerárquicos a efectuar la contribución. 4) de asociaciones sindicales, patronales o profesionales. | No hay límites |
| Chaco | PASO: desde 30 días antes a la elección. General para cargos legislativos y municipales desde 60 días antes a la elección. Para cargos ejecutivos desde los 90 días previos a la fecha del comicio. Veda electoral de 48 hs. | Desde los 7 días previos a la elección está prohibida la inauguración de obras públicas | 32 días previos a la elección | No hay límites | 1)Anónimas; 2) de entidades centralizadas o descentralizadas de cualquier nivel de gobierno; 3) de empresas concesionarias de servicios u obras públicas de la Nación, las provincias, los municipios o la Ciudad de Buenos Aires; 4) de personas físicas o jurídicas que exploten juegos de azar; 5) de gobiernos o entidades públicas extranjeras; 6) de personas físicas o jurídicas extranjeras que no tengan residencia o domicilio en el país; 7) de personas que hubieran sido obligadas a efectuar la contribución por sus superiores. 8) de asociaciones sindicales, patronales y profesionales. | No hay límites |
| Chubut | Veda electoral | Vacío legal | Vacío legal | No hay límites | 1) Anónimas, salvo las colectas populares; 2) de asociaciones sindicales, patronales o profesionales; 3) de personas que hubieren sido obligadas a hacerlo por sus superiores. | No hay límites |
| Corrientes | Veda electoral | Vacío legal | Vacío legal | No hay límites | 1) Anónimos; 2) de entidades autárquicas o descentralizadas de cualquier nivel de gobierno; de entidades autárquicas o descentralizadas, o de empresas que exploten juegos de azar, o de gobierno o entidades o empresas | No hay límites |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | extranjeras; 3) de asociaciones sindicales, patronales o profesionales;<br>4) de personas que hubieren sido obligadas por sus superiores. | |
| Entre Ríos | Veda electoral de 48 hs. | Vacío legal | Vacío legal | No hay límites | 1) Anónimas, salvo las colectas populares; 2) de entidades autárquicas o descentralizadas, nacionales, provinciales o municipales o de empresas concesionarias de servicios u obras públicas de las que exploten juegos de un de gobierno, entidades o empresas extranjeras. 3) de asociaciones sindicales, patronales o profesionales; 4) de personas que hubieren sido obligadas por sus superiores. | No hay límites |
| Formosa | Vacío legal | Vacío legal | Vacío legal | No hay límites | 1) Anónimas; 2) de entidades autárquicas o descentralizada nacionales o provinciales, o de empresas concesionarias de servicios u obras públicas de la Nación, Provincias, Municipalidades o entidades autárquicas o descentralizadas, o de empresas que exploten juegos de azar, o de gobiernos o entidades o empresas extranjeras. 3) de asociaciones sindicales, patronales o profesionales. 4) de personas que hubieron sido obligadas por sus superiores. | No hay límites |
| Jujuy | Vacío legal | Vacío legal | Vacío legal | No hay límites | a) Anónimas; 2) de entidades estatales autárquicas o descentralizadas, empresas o reparticiones, nacionales, provinciales o municipales, o de empresas, concesionarios o permisionarios de servicios u obras públicas, o que exploten juegos de azar o de proveedores habituales del estado, o de gobiernos, entidades o empresas extranjeras; 3) de asociaciones sindicales, patronales o profesionales. 4) de personas obligadas a hacerlo por sus superiores. | No hay límites |
| La Pampa | Primaria: Desde 60 días antes a la elección. General: Desde 90 días previos a la fecha del comicio. Veda electoral de 48 hs. | Se prohíbe la publicidad oficial y la inauguración de obras públicas desde 15 dìas antes de la elección | 10 días previos a la elección | No hay límites | 1) De entidades autárquicas o descentralizadas, nacionales, provinciales o municipales, de empresas concesionarias de servicios u obras públicas, de las que exploten juegos de azar, o de gobierno, entidades o empresas extranjeras; 2) de asociaciones sindicales, patronales o profesionales; 3) de personas que hubieran sido obligadas a hacerlo por sus superiores; y 4) anónimas, salvo las colectas populares. | No hay límites |
| La Rioja | Veda electoral | Vacío legal | Vacío legal | No hay límites | 1) Anónimas salvo las colectas populares; 2) de entidades autárquicas o descentralizadas, nacionales, provinciales o municipales, o de empresas concesionarias de servicios u obras públicas, de las que exploten juegos de azar, o de gobiernos, entidades o empresas extranjeras; 3) de | No hay límites |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | asociaciones sindicales, patronales o profesionales; 4) de personas que hubieren sido obligadas por sus superiores. | |
| Misiones | Desde 45 días antes a la elección. | Vacío legal | Vacío legal | No hay límites | 1) Anónimas; 2) de entidades autárquicas o descentralizadas nacionales, provinciales o municipales o de empresas concesionarias de servicios u obra pública nacionales, provinciales o municipales o de empresas que exploten juegos de azar o de gobiernos, entidades o empresas extranjeras; 3) de asociaciones sindicales, patronales o profesionales; 4) de personas que hubieren sido obligadas por sus superiores. | No hay límites |
| Neuquen | Veda electoral | Vacío legal | Vacío legal | No hay límites | 1) Anónimas, salvo el caso de colectas populares; 2) de entidades autárquicas, descentralizadas, nacionales, extranjeras, provinciales o municipales, empresas concesionarias de juegos de azar, gobiernos o entidades de cualquier índole, ajenos al país, aun cuando tengan representación o delegación en el mismo; 3) de entidades sindicales, patronales o profesionales;4) de personas que hubieren sido obligadas. | No hay límites |
| Río Negro | PASO: desde 30 días antes a la elección. Generales: desde 60 días previos a la elección. | Vacío legal | Vacío legal | Suma máxima para cada categoría que en ningún caso supere los $2 por cada elector empadronado para votar en esa elección. Cuando la convocatoria incluya más de una categoría, el tope de gasto se elevará a un máximo de $ 2,50 por cada elector empadronado. | 1) Anónimas, a excepción de campañas públicas de recolección de fondos a través de bonos de contribución (Este recurso no podrá exceder del 20% del total de los recursos de los partidos políticos); 2) de entidades autárquicas o descentralizadas nacionales o provinciales o de empresas concesionarias de servicios u obras públicas de la Nación, provincias o municipalidades, entidades autárquicas o descentralizadas o empresas que exploten juegos de azar o de gobiernos o entidades o empresas extranjeras; 3) de personas que hubieren sido obligadas por sus superiores. | No hay límites |
| Salta | PASO: Desde 30 días previos a la elección. Veda electoral de 48 hs. | Vacío legal | PASO: 15 días previos a la elección. General: 20 días previos a la elección. | No hay límites | 1) Anónimas; 2) de entidades autárquicas o descentralizadas nacionales o provinciales, o de empresas concesionarias de servicios u obras públicas de la Nación, provinciales, municipales o entidades autárquicas o descentralizadas, o de empresas que exploten juegos de azar, o de gobiernos o entidades o empresas extranjeras; 3) de asociaciones sindicales, patronales o profesionales; 4) de personas que hubieren sido obligadas por sus superiores. | No hay límites |
| San Juan | PASO: Desde 30 días previos a la elección. Veda | Vacío legal | Vacío legal | No hay límites | 1) Anónimas; 2) de entidades autárquicas o descentralizadas, nacionales, provinciales o municipalidades, o provenientes de empresas concesionarias de servicios | No hay límites |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | electoral de 48 hs. | | | | u obras públicas, de las que exploten juegos de azar o de gobiernos, entidades o empresas extranjeras. 3) de asociaciones sindicales, patronales o profesionales. 4) de personas que hubieren sido obligadas por sus superiores. | |
| San Luis | PASO y General: desde 30 días previos a la elección. Veda electoral de 48 hs. | Desde los 7 días previos a la elección | 20 días previos a la elección | No hay límites | 1) Anónimas; 2) de entidades autárquicas o descentralizadas nacionales o provinciales, o de empresas concesionarias de servicios u obras públicas de la Nación, provincias, municipalidades o de empresas que exploten juegos de azar o de gobiernos o entidades o empresas extranjeras; 3) de asociaciones sindicales patronales o profesionales; 4) de personas que hubieren sido obligadas por sus superiores. | No hay límites |
| Santa Cruz | Vacío legal | Vacío legal | Vacío legal | No hay límites | 1) Anónimas; 2) de entidades autárquicas o descentralizadas nacionales, provinciales, municipales o de empresas concesionarias de servicios públicos o que exploten juegos de azar; o de gobierno, entidades o empresas extranjeras; 3) de asociaciones sindicales, patronales o profesionales; 4) de personas que hubieren sido obligadas por sus superiores. | No hay límites |
| Santa Fe | PASO y General: desde 30 días previos a la elección. Veda electoral de 48 hs. | Prohibida la inauguración de obras públicas desde 15 días antes a la elección. | 10 días previos a la elección | No hay límites | 1) Anónimas, salvo colectas populares; 2) de entidades autárquicas nacionales, provinciales, municipales o comunales; o de empresas concesionarias de servicios u obras públicas; o de las que exploten juegos de azar; o de gobiernos, entidades o empresas extranjeras; 3) de asociaciones sindicales, patronales o profesionales; y 4) de personas que hubieren sido obligadas por sus superiores. | No hay límites |
| Santiago del Estero | Desde 45 días antes de la elección. Veda electoral de 48 hs. | Vaguedad en la legislación | Vacío legal | No podrán superar en conjunto, la suma equivalente a $ 1 por elector habilitado a votar en la elección de que se tratare. | Contribuciones o donaciones 1) a las que se les impusiera el cargo de no divulgación de la identidad del contribuyente o donante. 2) de entidades centralizadas o descentralizadas y de empresas de servicios públicos de cualquier nivel de gobierno. 3) de personas físicas o jurídicas que exploten juegos de azar. 4) de gobiernos o entidades públicas extranjeras. 5) de personas físicas o jurídicas extranjeras que no tengan residencia o domicilio en el país. 6) de asociaciones sindicales, patronales o profesionales. | No pueden superar los pesos $ 10.000 por contribuyente o donante. |
| Tierra Del Fuego | Veda electoral | Vacío legal | Vacío legal | No hay límites | 1) Anónimas; 2) de órganos o entes de la administración pública o de empresas que exploten juegos de azar, o de empresas o entidades o extranjeras; 3) de asociaciones sindicales, patronales o profesionales; 4) de personas que hubieren sido obligadas por sus superiores. | No hay límites |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Tucumán | Desde 30 días previos a la elección. | Desde los 30 días previos a la elección se prohibe la inauguración de obras públicas y actos de gobierno | Vacío legal | No hay límites | 1) Anónimas, salvo las colectas populares; 2) de entidades autárquicas o descentralizadas nacionales, provinciales o municipales; de empresas concesionarias de servicios u obras públicas; de las que exploten juegos de azar; o de gobiernos, entidades o empresas extranjeras; 3) de asociaciones sindicales o profesionales; 4) de personas que hubieren sido obligadas por sus superiores. | No hay límites |

Tabla 1: continuación

| **Distrito** | **¿Hay financiamiento público de campañas?** | **Rendición de cuentas** | **Régimen de sanciones** |
|---|---|---|---|
| Buenos Aires | Sí, aportes de boletas | Sí, un informe final de campaña | Pecuniarias y administrativas |
| Córdoba | Sí, aportes para campaña y Espacios publicitarios en medios de comunicación | Sí, un informe previo y un informe final de campaña | Pecuniarias y administrativas |
| Mendoza | Sí, espacios publicitarios en medios de comunicación | Sí, un informe final de campaña | Pecuniarias y administrativas |
| CABA | Sí, monto específico de campaña | Sí, un informe previo y un informe final de campaña | Pecuniarias y administrativas |
| Catamarca | Sí, aportes de boletas | Sí, un informe final de campaña | Pecuniarias y administrativas |
| Chaco | Sí, espacios publicitarios en medios de comunicación | Sí, un informe final de campaña | Pecuniarias y administrativas |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Chubut | No | Sí, un informe final de campaña | Pecuniarias y administrativas |
| Corrientes | No | Sí, un informe final de campaña | Pecuniarias y administrativas |
| Entre Ríos | No | Sí, un informe final de campaña | Pecuniarias y administrativas |
| Formosa | No | Sí, un informe final de campaña | Pecuniarias y administrativas |
| Jujuy | No | Sí, un informe final de campaña | Pecuniarias y administrativas |
| La Pampa | No | Sí, un informe final de campaña | Pecuniarias y administrativas |
| La Rioja | No | Sí, un informe final de campaña | Pecuniarias y administrativas |
| Misiones | Sí, espacios publicitarios en medios de comunicación | Sí, un informe final de campaña | Pecuniarias y administrativas |
| Neuquen | No | Sí, un informe final de campaña | Pecuniarias y administrativas |
| Río Negro | No | Sí, un informe final de campaña | Pecuniarias y administrativas |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Salta | Sí, espacios publicitarios en medios de comunicación | Sí, un informe final de campaña | Pecuniarias y administrativas |
| San Juan | No | Sí, un informe final de campaña | Pecuniarias y administrativas |
| San Luis | Sí, espacios publicitarios en medios de comunicación | Sí, un informe final de campaña | Pecuniarias y administrativas |
| Santa Cruz | No | Sí, un informe final de campaña | Pecuniarias y administrativas |
| Santa Fe | Sí, espacios publicitarios en medios de comunicación | Sí, un informe final de campaña | Pecuniarias y administrativas |
| Santiago del Estero | Sí, espacios publicitarios en medios de comunicación | Sí, un informe previo y un informe final de campaña | Pecuniarias y administrativas |
| Tierra Del Fuego | No | Sí, un informe final de campaña | Pecuniarias y administrativas |
| Tucumán | No | Sí, un informe final de campaña | Pecuniarias y administrativas |

Tabla 2: marco normativo en las provincias

| Distrito | Poder Legislativo | Criterio de representación diputados provinciales | Fórmula electoral diputados provinciales | Criterio de representación senadores provinciales | Fórmula electoral senadores provinciales | Fórmula electoral Poder Ejecutivo | Selección de candidaturas |
|---|---|---|---|---|---|---|---|

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Buenos Aires** | Bicameral | Demográfico por sección electoral | Sistema de representación proporcional con piso electoral (cociente entre el total de votos válidos y la cantidad de bancas en juego) | Demográfico por sección electoral | Sistema de representación proporcional con piso electoral (cociente entre el total de votos válidos y la cantidad de bancas en juego) | Mayoría simple | EPAOS |
| **CABA** | Unicameral | Demográfico en distrito único | D'Hondt sin umbral | - | - | Mayoría absoluta con doble vuelta | PASO |
| **Catamarca** | Bicameral | Demográfico en distrito único | D'Hondt con piso electoral 3% | Territorial en circunscripciones uninominales | Pluralidad simple | Mayoría simple | PASO |
| **Chaco** | Unicameral | Demográfico en distrito único | D'Hondt sin umbral | - | - | Sistema de doble vuelta condicionada | PASO |
| **Chubut** | Unicameral | Demográfico en distrito único | Sistema mixto:16 bancas al partido más votado y las 11 restantes se distribuyen por el sistema proporcional D'Hondt | - | - | Mayoría simple | PASO |
| **Córdoba** | Unicameral | Criterio territorial en circunscripciones uninominales y criterio demográfico en distrito único | Sistema mixto de tipo segmentado. 44 diputados por base poblacional tomando a la provincia como distrito único (D'Hondt sin umbral) y 26 con base departamental a razon de 1 por distrito. | - | - | Mayoría simple | A criterio de los partidos y sus cartas orgánicas |
| **Corrientes** | Bicameral | Demográfico en distrito único | D'Hondt con umbral electoral 3% | Demográfico en distrito único | D'Hondt con umbral electoral 3% | Sistema de doble vuelta condicionada | A criterio de los partidos y sus cartas orgánicas |
| **Entre Ríos** | Bicameral | Demográfico en distrito único | Sistema de representación proporcional con piso electoral (cociente entre el total de votos válidos y la cantidad de bancas en juego) | Territorial en circunscripciones uninominales | Pluralidad simple | Mayoría simple | PASO |
| **Formosa** | Unicameral | Demográfico en distrito único | Sistema mayoritario y ley de lemas. Dos tercios de los cargos en juego corresponde al lema que obtenga más votos; el tercio restante al que tenga el segundo lugar | - | - | Mayoría simple | A criterio de los partidos y sus cartas orgánicas |
| **Jujuy** | Unicameral | Demográfico en distrito único | D´Hondt con umbral del 5% | - | - | Mayoría simple | A criterio de los partidos y sus cartas orgánicas |

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **La Pampa** | Unicameral | Demográfico en distrito único | D'Hondt con umbral electoral 3% | - | - | Mayoría simple | Internas Abiertas y Simultáneas |
| **La Rioja** | Unicameral | Demográfico por sección electoral | Mayoría simple (CU, con una sola banca); D´Hondt con umbral del 3% (CU, con más de una banca). Número máximo de cargos para el partido que obtenga la mayoría. | - | - | Mayoría simple | A criterio de los partidos y sus cartas orgánicas |
| **Mendoza** | Bicameral | Demográfico por sección electoral | D'Hondt con umbral electoral 3% | Demográfico por sección electoral | D'Hondt con umbral electoral 3% | Mayoría simple | PASO |
| **Misiones** | Unicameral | Demográfico en distrito único | Representación proporcional. Se divide la cantidad de votos de cada lista por uno, por dos, etc. Hasta completar la cantidad de cargos . Se ordenan los resultados decrecientemente y la cantidad que corresponde al número de orden de las bancas a cubrir es la cifra repartidora. Se asigna a cada partido tantas bancas como veces este comprendida la cifra repartidora en el total de votos de cada lista. | - | - | Mayoría simple | A criterio de los partidos y sus cartas orgánicas |
| **Neuquén** | Unicameral | Demográfico en distrito único | D'Hondt con umbral electoral 3% | - | - | Mayoría simple | A criterio de los partidos y sus cartas orgánicas |
| **Río Negro** | Unicameral | Criterio territorial en circunscripciones uninominales y criterio demográfico en distrito único | Sistema mixto de tipo segmentado:22 tomando a la provincia como distrito único y 24 a razón de 3 por circuito en 8 distritos. Sistema D'Hondt con umbral del 5% | - | - | Mayoría simple | A criterio de los partidos y sus cartas orgánicas |
| **Salta** | Bicameral | Demográfico por sección electoral | D´Hondt con umbral del 5% | Territorial en circunscripciones uninominales | Sistema de representación mayoritaria | Mayoría simple | PASO |
| **San Juan** | Unicameral | Criterio territorial en circunscripciones uninominales y criterio demográfico en distrito único | Sistema mixto de tipo segmentado:17 diputados por base poblacional (D´hondt con piso del 3%) y 19 por base departamental a razón de 1 por distrito | - | - | Mayoría simple | PASO |

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **San Luis** | Bicameral | Demográfico por sección electoral | D'Hondt con umbral electoral 3% | Territorial en circunscripciones uninominales | Pluralidad simple | Mayoría simple | PASO |
| **Santa Cruz** | Unicameral | Criterio territorial en circunscripciones uninominales y criterio demográfico en distrito único | Sistema mixto de tipo segmentado. 10 diputados por base poblacional (D'Hondt con piso del 3%, primero entre lemas y luego sublemas) y 14 por base municipal a razón de uno por distrito. | - | - | Mayoría simple | A criterio de los partidos y sus cartas orgánicas |
| **Santa Fe** | Bicameral | Demográfico en distrito único | Sistema de representación: 28 bancas al partido con mayor número de votos y 22 de manera proporcional D'Hondt con umbral del 1,5% | Territorial en circunscripciones uninominales | Pluralidad simple | Mayoría simple | PASO |
| **Santiago del Estero** | Unicameral | Demográfico en distrito único | D'Hondt con umbral electoral 2% | - | - | Mayoría simple | A criterio de los partidos y sus cartas orgánicas |
| **Tierra del Fuego** | Unicameral | Demográfico en distrito único | D'Hondt con umbral electoral 5% y sistema de tachas con umbral electoral del 50% más un voto de esa lista | - | - | Mayoría absoluta con doble vuelta | A criterio de los partidos y sus cartas orgánicas |
| **Tucumán** | Unicameral | Demográfico por sección electoral | Sistema de representacion proporcional D'Hondt sin umbral | - | - | Mayoría simple | A criterio de los partidos y sus cartas orgánicas |