



Tipo de documento: Tesina de Grado de Ciencias de la Comunicación

Título del documento: Derecho a la comunicación electoral : análisis de la regulación de campañas electorales en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y su aplicación en las elecciones de 2015

Autores (en el caso de tesis y directores):

Andrés Schottlaender

Sergio Arribá, tutor

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis): 2017

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Para más información consulte: <http://repositorio.sociales.uba.ar/>

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)



La imagen se puede sacar de aca: https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Sociales
Licenciatura en Ciencias de la Comunicación



Derecho a la comunicación electoral

Análisis de la regulación de campañas electorales en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y su aplicación en las elecciones de 2015

Tesina de Grado

Andrés Schottlaender

Diciembre 2016

TESISTA

Andrés Schottlaender

DNI 36.170.758

schott.andres@gmail.com

0054-9-11-3181-7158

TUTOR

Sergio Arribá

¿O no se funda la justicia en la creencia y en el verbo, igual que la religión? Hay una ficción judicial como hay una historia sagrada y en los dos casos creemos sólo en lo que está bien contado.

Ricardo Piglia, *Blanco Nocturno*

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN.....	5
II.	OPERACIONES Y HERRAMIENTAS METODOLÓGICAS	12
III.	CONCEPTOS FUNDAMENTALES	15
III.A	El Estado	15
III.B	La Democracia.....	18
III.C	Los Partidos Políticos	22
III.D	El Derecho Electoral	26
III.E	El Derecho a la Comunicación.....	28
IV.	EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN DE CAMPAÑAS ELECTORALES EN LA CABA (1994-2015)	31
IV.A	La autonomía y la Ley N° 268 de la Ciudad de Buenos Aires	31
IV.B	La polémica por el “boca de urna”	35
IV.C	Modificaciones posteriores a la Ley N° 268.....	38
IV.D	La incorporación de las PASO y el SBUE	40
IV.E	Elecciones 2015.....	41
V.	CONTEXTO SOCIO-POLÍTICO DE LAS ELECCIONES DEL 2015....	42
VI.	ANÁLISIS DE LA REGULACIÓN DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES EN LA CABA Y SU APLICACIÓN EN EL 2015	51
VI.A	Regulación restrictiva	53
VI.A.1	Restricciones financieras.....	58
VI.A.1.i	Regulación vigente en la CABA.....	58
VI.A.1.ii	Límite y control de gastos en las elecciones de 2015.....	63
VI.A.1.iii	Recapitulación	69
VI.A.2	Restricciones de exposición	70

VI.A.2.i	Regulación vigente en la CABA.....	70
VI.A.2.ii	Ventajas de exposición sin regular en las elecciones de 2015.....	72
VI.A.2.iii	Recapitulación	75
VI.A.3	Prohibición del uso del aparato estatal	77
VI.A.3.i	Regulación vigente en la CABA.....	77
VI.A.3.i.a	Propaganda institucional que tienda a inducir el voto.....	78
VI.A.3.i.b	Promoción de candidaturas en actividades oficiales	82
VI.A.3.ii	Prohibición del uso del aparato estatal en las elecciones de 2015.....	83
VI.A.3.iii	Recapitulación	90
VI.B	Regulación promotora	91
VI.B.1	Financiación directa.....	95
VI.B.1.i	Regulación vigente en la CABA.....	95
VI.B.1.ii	Promociones financieras en las elecciones de 2015	98
VI.B.1.iii	Recapitulación	104
VI.B.2	Financiación indirecta	106
VI.B.2.i	Regulación vigente en la CABA.....	106
VI.B.2.ii	Promociones financieras indirectas en las elecciones de 2015.....	109
VI.B.2.iii	Recapitulación	114
VII.	CONCLUSIONES	115
VIII.	BIBLIOGRAFÍA.....	120

I. INTRODUCCIÓN

El artículo 20 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 establece el derecho de sufragio y de participación en el gobierno, declarando que:

“toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres”.

A su vez el artículo 23 del Pacto de San José de Costa Rica de 1969 rectifica que todos los ciudadanos deben gozar del derecho de:

“votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”.

La plenitud del derecho al sufragio está sujeta, según los respectivos Tratados Internacionales a los que suscribe la República Argentina con jerarquía constitucional, a que las elecciones sean genuinas y auténticas. Al afianzarse la democracia, esto no sólo implica la celebración de elecciones en las que el pueblo de la nación pueda participar sin coerciones y contando con al menos dos opciones entre las cuales elegir, sino que es posible exigir procesos eleccionarios cada vez más libres y transparentes, que “solo son posibles cuando el electorado se encuentra debidamente informado y tiene acceso a información pluralista y suficiente” (LaRue, Haraszti, Botero y Tlakula, 2009).

El electorado tiene derecho a ser informado de las candidaturas entre las cuales puede emitir su voto de manera justa y plural, tanto como las candidaturas deben gozar del derecho de comunicarse con el electorado de la manera más equitativa posible.

Estas son las dos caras del derecho comunicacional para fortalecer los procesos democráticos de sufragio universal, que se ven rectificadas en la Resolución N° 01/90 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la cual enmarca este derecho en el contexto de la campaña electoral. La misma declara que “las condiciones generales en que se desarrolla la competencia electoral, [...] deben conducir a que las diferentes agrupaciones políticas participen en el proceso electoral en condiciones equivalentes, es decir, que todas cuenten con condiciones básicas similares para el desarrollo de su campaña”, lo cual implica “la ausencia de coerciones directas o de ventajas indebidas para uno de los participantes en la contienda electoral”.

Para el pleno ejercicio del derecho a una elección genuina y auténtica, el electorado debe estar pluralmente informado de las opciones entre las cuales puede elegir, que a su vez deben tener el derecho de comunicarse con el electorado de la forma más equitativa posible. Deben gozar de visibilidad equitativa, es decir, una exposición lo más pareja posible a los ojos del electorado independientemente de los recursos con que cuente cada candidatura. Las campañas electorales juegan un rol crucial en esta relación entre candidatos y electores, pero sólo pueden fertilizar el campo democrático si las mismas son justas, equitativas y transparentes. Esto significa que ningún partido o candidato goce de ventajas indebidas por sobre otro por ostentar posiciones de poder político o económico. Para un voto genuino y auténtico el electorado debe estar informado y para ello debe asegurarse visibilidad equitativa entre las candidaturas.

Damián Loreti (2010: 14), al analizar el rol del Estado en torno a la libertad de expresión, reconoce que una agenda sobre la misma que no se limita a la abstención de la censura sino que concibe una obligación del Estado más amplia, debe incluir “la regulación de aspectos complejos, como son [...] las campañas electorales”.

Incluso la definición más restringida de democracia, entrona las elecciones a cargos públicos como epítome del régimen. El domingo de elecciones es la más fundamental celebración de la democracia y las campañas son el camino al mismo. En éstas se juega uno de los aspectos centrales en materia de

libertad de expresión en relación con el derecho de sufragio: la comunicación entre el electorado y sus candidatos. Dicha comunicación debe ser puesta al servicio del régimen democrático, teniendo como objetivo asegurar condiciones equitativas para todos los actores involucrados, ya que **la nivelación de los contendientes vuelve genuina la elección de los ciudadanos**. Es por ello que la campaña electoral debe ser regulada para garantizar “el pleno ejercicio de los derechos y libertades que le resultan consustanciales”, procurar la “equidad entre los contendientes” y la “no injerencia o neutralidad de los poderes públicos [...] Es precisamente la búsqueda de un punto que equilibre la contienda entre fuerzas dispares lo que mejor define al concepto de *equidad* en el plano de la competencia político electoral”. (Instituto Federal de México, 2013: 14-15). En términos de Lauga y García Rodríguez (2007: 734) al retomar a Nohlen, “para que queden garantizadas condiciones de competencia política auténtica es indispensable asegurar, asimismo, que las organizaciones participantes en una elección estén en libertad e **igualdad de oportunidades para acceder al electorado**”.

Esta introducción teórico-conceptual que presenta las vinculaciones entre el derecho electoral, el derecho a la comunicación y sus impactos en la democracia da cuenta de la importancia trascendental del problema de investigación que plantea este trabajo.

El problema planteado es dar cuenta de **si la regulación vigente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) contribuye a la equidad entre contendientes con miras a asegurar la genuinidad y autenticidad de las elecciones a cargos públicos**. Como caso particular se analizará su aplicación en las campañas para el cargo de Jefe de Gobierno y Legisladores en el 2015.

La hipótesis que se sostiene es que **la regulación vigente en la CABA no otorgaría garantías absolutas de visibilidad equitativa a los partidos políticos participantes**, bajo el precepto de que la regulación de campañas electorales debe tener como objetivo la equidad en la contienda, para evitar abusos de los oficialismos y partidos, confederaciones, alianzas y candidatos/as (en adelante: partidos) con mayores recursos a la vez que se

asegura visibilidad a los partidos nuevos o con menores recursos. La elección a Jefe de Gobierno de 2015 se tomará como caso de estudio sobre el cual indagar los efectos y aplicación de la regulación, con el fin de arrojar luz sobre posibles optimizaciones en el marco regulatorio.

Como marco conceptual de este trabajo se concibe a las campañas electorales como elemento fundamental de la democracia, régimen que define en este contexto la selección y el acceso de ciertos sectores al gobierno, lugar desde donde se movilizan los recursos controlados por el Estado. Se entienden, además, sujetas al derecho a la comunicación, dentro del ámbito del derecho electoral, y, por ello, sometidas a estándares de igualdad y pluralidad.

Se tomará la definición de campañas electorales de Fernando Tuesta Soldevilla (2000: 1), que las entiende como el “conjunto de actividades organizativas y comunicativas realizadas por los candidatos y partidos que tienen como propósito captación de votos” y “comprende dos aspectos básicos: uno de proselitismo político tradicional y otra a través de los medios de comunicación”. Estos dos aspectos son también reconocidos por Martín Lauga y Juan I. García Rodríguez (2007: 731) en el Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina, quienes las definen como:

“fase del proceso electoral que se desarrolla dentro de un periodo variable precedente a la votación, y durante el cual — casi siempre en el marco de un régimen especial de libertades y garantías— los partidos políticos y sus candidatos realizan actividades de proselitismo político y un uso más o menos sistemático de distintas formas y técnicas de propaganda electoral (a veces, incluso facilitado por un régimen especial de financiación)”.

En la publicación del Instituto Federal Electoral de México (IFEM) (2013: 12-19) “Estudios Electorales en Perspectiva Internacional Comparada” se define a la campaña electoral como:

“un plazo delimitado durante el cual los contendientes de una elección realizan actividades de proselitismo y propaganda

para tratar de conquistar el voto” o como: “un conjunto de actividades que llevan a cabo los contendientes de una elección para tratar de influir en las preferencias de los electores y conquistar su voto, todo ello dentro del marco de un proceso comicial y durante un plazo predeterminado que suele concluir poco antes de la jornada electoral”.

A nivel nacional, la reforma política de 2009, además de instalar el sistema de Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO), introdujo cambios sustanciales en la regulación de las campañas y su financiamiento mediante la Ley N° 26.571 de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral y la Ley N° 26.215 de Financiamiento de los Partidos Políticos. A pesar de esta reciente reforma, la CABA no ha modificado el marco jurídico que regula las campañas más allá de la adopción del sistema de primarias impuesto para cargos nacionales.

La Constitución de la CABA de 1996, en su artículo 61, declara:

La Ley establece los límites de gasto y duración de las campañas electorales. Durante el desarrollo de éstas el gobierno se abstiene de realizar propaganda institucional que tienda a inducir el voto.

La principal norma que ha regulado desde entonces el asunto en el distrito es la Ley N° 268, aprobada por la Legislatura de la CABA en diciembre de 1999. La misma establece la definición, los límites de gasto y duración de las campañas electorales, además de fijar los criterios para la financiación pública y privada de éstas. El punto referente a la propaganda institucional durante el desarrollo de la campaña contemplado en el artículo constitucional no goza de un marco regulatorio tan amplio, ya que a pesar de la prohibición al Gobierno de “realizar propaganda institucional que tienda a inducir el voto” y “promocionarse candidatura alguna con motivo o en ocasión de actividades oficiales” en el artículo 3° de la Ley N° 268, se ha vetado parcialmente la Ley N° 3.391 de la CABA de Publicidad Oficial aprobada por la Legislatura en diciembre de 2009, mediante el Decreto N° 122/010. A su vez, la CABA no ha

avanzado en facilitar el acceso a medios de comunicación para los partidos con menores recursos.

Tomando los marcos conceptuales e histórico-jurídicos citados en los párrafos anteriores, se procederá a realizar una investigación cualitativa del tipo descriptivo e interpretativo, describiendo la regulación vigente en relación a las tendencias regionales en la materia e interpretando los efectos de la misma sobre el caso particular de las elecciones legislativas y ejecutivas de 2015, con el objetivo de encontrar posibles cursos de acción que permitan lograr mayor equidad entre los contendientes en las campañas electorales de la CABA.

Mediante el análisis de la regulación se dará cuenta de las fortalezas y debilidades del marco regulatorio de la CABA respecto de las campañas electorales para cargos públicos en tanto reaseguro de la equidad comunicacional entre los partidos políticos participantes. Dicha equidad es condición para el pleno ejercicio del derecho a la comunicación de los partidos políticos, así como del derecho a la información, y por ello, a una elección genuina y auténtica, del electorado.

Esta tesina de graduación de la carrera de Ciencias de la Comunicación de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA) busca ser un aporte al estudio del derecho a la comunicación y el derecho electoral, en su aspecto constructivo hacia una realidad más justa y equitativa, y a través de los mismos, al sistema democrático.

Las campañas son el componente comunicacional más evidente de la contienda electoral y contribuyen a instalar los significados que resuenan en la mente del votante en el cuarto oscuro. Las Ciencias de la Comunicación tienen, por ende, un rol indeclinable en el entendimiento de las mismas, tanto en los aspectos simbólicos de las campañas en sí, como de los marcos regulatorios que las sustentan y condicionan.

Como parte del Grupo de Investigación en Comunicación sobre Derecho de Acceso a la Información Pública dirigido por el profesor Sergio Arribá, esta tesina se ubica dentro de un recorrido de la carrera que ha producido otros trabajos de investigación sobre legislación ligada a la comunicación, así como

trabajos ligados al análisis del contenido de campañas electorales, del impacto de las mismas sobre las creencias de la gente, en el discurso político o los efectos de los soportes técnicos en ellas. Sin embargo, no se ha abordado hasta ahora en las tesis de la carrera de Ciencias de la Comunicación, la temática de la regulación de campañas electorales *per se* y su impacto en los derechos comunicacionales y políticos que busca asegurar.

Los trabajos realizados en estas disciplinas han surgido, hasta ahora, desde el campo de la Ciencia Política o del derecho electoral, realizados por instituciones estatales, interestatales o fundaciones vinculadas a la transparencia y el fortalecimiento de la democracia.

El interés personal en esta temática se vio despertado por la compleja intersección entre los derechos políticos, los derechos comunicacionales, el discurso político, la comunicación estatal, la comunicación partidaria y el rol del Estado en la que se encuentran las campañas electorales y la regulación que las delimita. La legislación que regula este tipo particular de comunicación cumple un rol clave en el fortalecimiento de la democracia y es por ello que esta tesis procura ser una embrionaria aproximación desde la carrera de Ciencias de la Comunicación a dicho tema, hasta ahora —como señalamos anteriormente— territorios de la Ciencia Política o el Derecho, para aportar un nuevo campo de interés a los científicos en comunicación que aún tiene mucho por explorar.

II. OPERACIONES Y HERRAMIENTAS METODOLÓGICAS

Como se mencionó anteriormente, la **hipótesis** de este trabajo es: *la regulación vigente en la CABA no otorgaría garantías absolutas de visibilidad equitativa a los partidos políticos participantes.*

Dicha hipótesis surge del **objetivo general** de esta investigación, que es *dar cuenta de los impactos del marco regulatorio vigente para las campañas electorales para cargos públicos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sobre la equidad comunicacional de los partidos políticos participantes.*

Con *dicho* objetivo en la mira, se pretende trabajar sobre los siguientes **objetivos específicos**:

- Definir los conceptos de Estado, democracia, partidos políticos, derecho electoral y derecho a la comunicación.
- Conceptualizar los derechos electorales y comunicacionales de los electores y los candidatos en las campañas de los procesos electorarios.
- Identificar y describir las normas jurídicas vigentes en la CABA respecto de las campañas electorales.
- Comparar las promociones y restricciones planteadas por las normas jurídicas con las normas de otros distritos de la región.
- Indagar las restricciones que las normas jurídicas han impuesto a los partidos políticos con ventajas de visibilidad en las elecciones de 2015.
- Dar cuenta de las promociones que las normas jurídicas han permitido otorgar a los partidos políticos con menores posibilidades de visibilidad en las elecciones de 2015.
- Analizar el cumplimiento de las normas jurídicas en las elecciones de 2015.
- Reflexionar sobre posibles cambios a la regulación que permitan profundizar la búsqueda de equidad entre los partidos políticos participantes.

Para hacer posible la aproximación al tema de estudio que permita la realización de dichos objetivos y la contrastación de la hipótesis propuesta, se transita una serie de operaciones teóricas y metodológicas, conscientes e inconscientes, que construyen dicho tema y problema presentado.

Bourdieu, Chambordeon y Passeron (1975: 51) retoman en *El oficio del sociólogo* a Saussure, para comenzar a plantear que “el punto de vista crea al objeto”. El objeto debe ser construido, a diferencia de la creencia empirista de que este existe antes y por fuera de la mirada del investigador. El paso previo más indispensable para dicha construcción es la crítica lógica y lexicológica del lenguaje común, ya que, como refuerza Bourdieu junto a Wacquant (1995: 180) en una publicación posterior, “el lenguaje es un inmenso depósito de preconstrucciones naturalizadas” que han ganado la batalla de Voloshinov por el signo y “funcionan como instrumentos inconscientes de construcción”.

Además del corrimiento consciente del lenguaje común, es necesaria para la investigación la contextualización histórica. No sólo porque el objeto propio de las ciencias sociales “es siempre, más o menos directamente, un momento o un estado del curso histórico del mundo” (Passeron, 2011: 103) sino porque el investigador mismo es parte en mayor o menor medida de dicho momento.

De este modo, el objeto se construye en la investigación, no son etapas separadas. Le precede una teoría, conceptos teóricos, una perspectiva histórica, un contexto y un lenguaje con el que debe romper para construirse, pero es en la investigación misma en la que ello sucede. Mediante las operaciones metodológicas y teóricas es que se realiza el recorte del curso histórico que permite la construcción de objeto.

Para el caso de este trabajo, el objeto se aproxima desde una metodología cualitativa, definida por Anguera Argilaga (1986) como una “estrategia de investigación” fundamentada en una descripción que, a partir de la recogida y análisis de datos, posibilite un análisis “que dé lugar a la obtención de conocimiento válido con suficiente potencia explicativa”.

Esta tesina busca describir y analizar un objeto que construye a partir de la recogida y análisis de datos. Según Taylor y Bogdan (1994: 153-154), los

“investigadores presentan y ordenan los datos de acuerdo con lo que ellos piensan que es importante” y “toman decisiones sobre lo que deben observar, presentar y registrar, decisiones que determinan lo que pueden describir y el modo en que lo describen”. Es decir que la selección de dichos datos ya implica una decisión sobre el objeto que se busca construir y analizar.

Luego de la recolección de datos se procede al análisis de los mismos, un proceso descrito por Taylor y Bogdan (*ibíd.*: 159) como dinámico y creativo de tres etapas diferenciadas. La primera es la del descubrimiento, al identificar temas y desarrollar conceptos y proposiciones a partir de los datos. La segunda es la de la codificación de los mismos y el refinamiento de la comprensión del tema de estudio. Anguera Argilaga (1986: 25) destaca el papel fundamental que juega el proceso de categorización de los datos, ya que no se puede captar la realidad si no es elaborando las categorías que la hacen explicable. En la etapa final el investigador debe relativizar sus descubrimientos, comprendiéndolos en el contexto en que fueron recogidos.

Estas tres etapas son replicadas en este trabajo, primero descubriendo e identificando las principales problemáticas alrededor de la regulación de campañas electorales, luego codificando y analizando la regulación de la CABA y los sucesos de la campaña de 2015 y, por último, entendiendo las limitaciones de los descubrimientos y las posibles futuras aproximaciones al tema. Esto no sin antes reconocer las operaciones teóricas y el marco histórico y jurídico en el que se ve inmerso el objeto de estudio y esta investigación.

Con esta mirada metodológica, es que se han recogido los datos a analizar mediante las técnicas de revisión bibliográfica, el relevamiento y análisis de contenido documental y audiovisual y la observación de legislación sobre la materia. Se utilizaron como fuentes primarias: leyes, decretos nacionales y provinciales, fallos del Poder Judicial de la Nación, tratados internacionales (de organizaciones internacionales y americanas) e informes oficiales de la CABA y de otros distritos. Además, se trabajó sobre documentación de campaña, buscando complementar dicha información con fuentes secundarias: publicaciones académicas y artículos periodísticos.

III. CONCEPTOS FUNDAMENTALES

La regulación de las campañas electorales con el fin de una visibilidad equitativa entre los partidos políticos participantes sólo cobra sentido dentro de una concepción particular del proceso electoral en sí. Es necesario, antes de continuar, para comprender la naturaleza del análisis de la regulación, buscar un mayor entendimiento del cruce entre el **derecho electoral** y el **derecho a la comunicación** en el que se encuentran las campañas, así como una aproximación a lo que se entiende por el principal sujeto de dicha regulación, los **partidos políticos**, el sistema en el que participan en las elecciones, la **democracia**, y aquello a lo que las elecciones les dan acceso —que además resulta ser el ente que las regula—, el **Estado**.

III.A El Estado

No es el propósito de este trabajo un extensivo análisis sobre el concepto de Estado sino una desnaturalización del término para no tomarlo sólo como un conjunto de instituciones al momento de incluirlo como objetivo y regulador de las campañas electorales en el análisis de la legislación pertinente. Un breve recorrido por algunas caracterizaciones del Estado permite reconocer una polémica entre su concepción como funcional a una sociedad armonizada o a la dominación de unos sobre otros. Por otro lado, existen autores que ven en el Estado un potencial motor de cambio social.

Entre aquellos que ven en el Estado una condensación de la sociedad como un todo, ya sea como aparato integrado o separado de la misma, pueden ubicarse a Hobbes, Locke, Rousseau y Hegel, según las descripciones que hace de sus posturas Ernesto Isuani (n.d.).

Mientras que Hobbes ve en la creación de un Estado a un soberano que se convierte en la multitud unida en una persona sola, a quien se confieren todos los derechos fundamentales —excepto la vida—, Rousseau sostiene que el soberano es el pueblo, que comisiona a gobernantes a la función de soberano para que la ejerzan en nombre de ellos, sin conferirle sus derechos fundamentales, ya que no conceden el poder sino que lo comisionan o encargan a unos. Según Locke, los individuos tampoco desisten de sus

derechos fundamentales sino solamente aquel de castigar a los transgresores. En la ley natural, éste corresponde a los individuos, mientras que en la creación de una sociedad civil y un Estado (en un mismo acto), depositan este derecho en un tribunal acordando poner límites a sus esferas de acción. A diferencia de un gobierno, que se crea por mayoría, una sociedad se crea por unanimidad.

Hegel, por su parte, ve en el Estado un aparato separado de la sociedad que opera a través de sus instituciones gubernamentales. Sin embargo, este Estado es la “realidad de idea ética” donde la atomización y la fragmentación de la sociedad civil capitalista, individualista y desigual, es trascendida. Los intereses particulares no deben ser suprimidos sino mantenidos y puestos en correspondencia con los intereses universales.

Continuando con el análisis de las descripciones que hace Isuani, se pueden reconocer pensadores como Weber, Marx, Lenin, Engels o Poulantzas que ven en el Estado la dominación de un grupo o clase por sobre otros.

Max Weber considera al Estado como una asociación que coincide con la sociedad y no con la institución de gobierno y que surge por un grupo que se impone sobre otros grupos sociales. Esta dominación genera una organización política compulsiva con operación continua, que será llamada “Estado” en tanto su órgano administrativo ostente el monopolio legítimo de la violencia física con el propósito de mantener el orden de dicha imposición. El Estado se compondrá entonces de un ejército permanente, una burocracia y finanzas públicas bajo el control de un señor con el apoyo de un cuerpo de auxiliares.

En contraposición, el Estado según Marx es una organización diferente de la sociedad, tal como postula Hegel, pero difiere con éste en que no es posible una trascendencia de la desigualdad de la sociedad civil en el Estado mientras ésta persista en la realidad. Así, la separación entre los representantes y sus electores resulta en que los primeros tienen autoridad como representantes de los asuntos públicos pero en realidad representan intereses particulares que perpetran la antedicha desigualdad. Engels continúa el pensamiento de Marx describiendo al Estado como la máquina de la clase gobernante para frenar a las clases explotadas y oprimidas o como la organización de la clase dominante para la protección contra la clase dominada. Dicha máquina u

organización consiste de personal armado, además de materiales, accesorios, prisiones e instituciones de represión. Más tarde, Lenin definiría al Estado como un órgano de dominación de clase, creado por la clase dominante para la explotación de la clase oprimida a través de, característicamente, la burocracia y el ejército permanente. En resumen, estos tres autores entienden al Estado como instituciones administrativas y coercitivas diferenciadas de la sociedad y controladas por la clase dominante para mantener dicha posición.

En la mitad del siglo XX, Poulantzas, según Brand (2006: web), entiende al Estado como una condensación material de las relaciones de fuerza. En tal sentido, su principal función es la de asegurar el modo de producción capitalista y las relaciones sociales de dominación que lo caracterizan, pero admite la idea de que la lucha de clases está presente también dentro de los aparatos estatales. Entonces, como plantea Isuani (n.d.: 13-14), Poulantzas ve en el Estado la condensación o materialización en instituciones o aparatos de una relación de fuerza o poder entre clases sociales, pero Brand (2006) reconoce que por esa misma visión que reconoce la relación de fuerza como interior al Estado, éste último es también territorio de la lucha de clases.

Al recurrir a la bibliografía local puede alinearse a las posturas que ven en el Estado la dominación social la definición de O'Donnell (n.d.: 2-3) del Estado como "el componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente delimitada". Es decir, el Estado es la parte de la dominación respaldada por el control de los medios de coerción física en un territorio determinado, que, junto a otros componentes analíticos de la dominación además del político (económico, ideológico o de los recursos de información) habilita la capacidad "de imponer regularmente voluntad sobre otros, incluso pero no necesariamente, contra su resistencia". Por otra parte, Tarcus (1992: 45-49), no muy lejos de lo planteado por Poulantzas, describe al Estado como una relación social que condensa-materializa, específicamente, las relaciones sociales de dominación. A su vez, este autor retoma a O'Donnell y a Collier para distinguir al gobierno del Estado, entendiendo al primero como el espacio decisivo dentro del aparato estatal desde donde se movilizan los recursos que dicho aparato controla.

Por último, en 2001 Abal Medina y Nejamkis vinculaban la capacidad estatal con los problemas de corrupción, reconociendo en ese contexto al Estado como un botín de guerra luego de la batalla electoral, mientras que Abal Medina y Cao, en 2012, reconocían que en los años previos “el rediseño de la acción pública se orientó principalmente a posicionar al Estado nuevamente como un agente fundamental en el logro de los equilibrios sociales” (Postolski, 2016: 2-3). Según estas posturas, el Estado es plausible de ser redefinido por el gobierno que lo moviliza, teniéndolo como botín de guerra o como agente de cambio social. En este sentido, para García Delgado, es posible que el Estado deje de ser “observado sólo como reservorio de lo instituido, para presentarse como campo de lo instituyente, de las transformaciones que propone la política”.

Se considere al Estado moderno como armonizador u opresor, transformador o conservador, el Estado ejerce el poder sobre los derechos de la sociedad, los individuos o el pueblo. El gobierno, por su parte, es aquel que define, con mayor o menor margen de acción, el destino de los recursos del Estado.

Según Tarcus (1992: 45-49), retomando a O’Donnell y Collier, el régimen es el método de selección para los roles gubernamentales —incluidos los mecanismos formales e informales de representación y los modos de represión—, es decir, la estructura formal que define el acceso al gobierno. Si el régimen es el “trazado de las rutas que conducen” al gobierno, cumbre del aparato estatal (*ibid.*: 49), más allá de la concepción de Estado que se asuma, el sistema electoral cobra sentido solamente como parte de dichas rutas que llevan al gobierno, es decir, al control del Estado. En la Argentina actual, este régimen, con las elecciones a cargos públicos en su seno y las campañas como parte de dicho sistema, es la democracia.

III.B La Democracia

La democracia es el régimen que da vida y sentido a las elecciones para los cargos públicos y, por ende, a las campañas de quienes aspiran a ocuparlos. Sin embargo, este régimen no goza de una definición consensuada. En cada definición el “sufragio universal e igual y por voto secreto u otro

procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto” que indica el inciso 3° del Artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU (1948) cobra diferentes niveles de importancia.

Dicha declaración esboza, aunque no explícitamente, una idea de democracia como derecho humano en el inciso 1° del mismo artículo, al declarar que “toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.” En este sentido, puede considerarse a la democracia como un régimen en que toda persona tiene derecho a participar del gobierno y, por ende, controlar el Estado.

En un informe sobre la democracia en América Latina del 2004, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) destaca que “la democracia no se reduce al acto electoral sino que requiere de eficiencia, transparencia y equidad en las instituciones públicas, así como de una cultura que acepte la legitimidad de la oposición política y reconozca, y abogue por, los derechos de todos”. La democracia es el acto electoral, el sufragio, pero también es la participación y la igualdad.

Si se recurre a la bibliografía, pueden retomarse definiciones más o menos amplias de la democracia, con mayor o menor poder real del pueblo.

Según Aguilar Rivera (2008: 23-25), Shumpeter define a la democracia como “un mero sistema en el cual los que gobiernan se eligen a través de elecciones competitivas”. Los electores en este sistema sólo controlan a sus gobernantes dándoles o negándoles la reelección, no teniendo mayor involucramiento por una “falta de ‘iniciativa’ por la diluida sensación de ‘responsabilidad’” resultado de la participación diluida en la masa. Por limitada que sea esa concepción, ya reconoce la importancia de los procesos electorales para el sistema democrático. Por otro lado, según Aguilar Rivera, Sartori define a la democracia como “sistemas y regímenes políticos en los que el pueblo manda”, ya que quiere decir específicamente “poder popular”. Sin embargo, este mismo autor ha reconocido que esa definición de la democracia como un procedimiento resulta insuficiente.

Continuando con la interpretación de Aguilar Rivera, puede reconocerse una definición más amplia y, de algún modo, optimista de la democracia en Dahl. Este la define como un “sistema político entre cuyas características se cuenta su disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos”. En este sentido, la característica fundamental de un gobierno democrático sería la aptitud para “responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos”. Sin embargo, el mismo Dahl reconoció que tal sistema no se ha logrado aún. Además, tal definición de democracia no lo admitiría como un régimen posible bajo las concepciones de Estado como reproductor de las relaciones de dominación, aunque sí bajo concepciones como la de Hegel. Para Dahl, un sistema democrático debe satisfacer cinco criterios: Participación efectiva, Igualdad de voto, Comprensión ilustrada, Control de la agenda e Inclusión de los adultos. La comprensión ilustrada es de particular interés para este trabajo como aspiración del sistema democrático, ya que significa que “todo miembro debe tener oportunidades iguales y efectivas para instruirse sobre las políticas alternativas relevantes y sus consecuencias posibles”, lo cual podría incluir el derecho a instruirse equitativamente sobre las opciones que se presentan en una elección.

Eliseo Verón (1998: 225-227) retoma la concepción de democracia de Pizzorno, que considera que “la acción política individual”, reconocida, por ejemplo, en el voto, “no puede ser concebida como una lógica instrumental, como una relación medios-fines, sino que debe concebirse como una lógica de identificación”. Entonces, la democracia aparece como un sistema para dirigir las identidades colectivas y no los intereses individuales. La libertad que sólo la democracia puede realizar no es la de la elección política sino la “de participar en procesos de identificación colectiva” sin que estos “sean destruidos o determinados únicamente por el poder del Estado nacional”. Este proceso de identificación colectiva resulta, de todos modos, en la elección de un representante, pero se lo elige porque “está calificado para determinar cuáles son los intereses a largo plazo de aquellos a quienes representa”. Entonces, “aunque el presente permanezca dominado por la oposición de los intereses particulares”, el largo plazo promete la convergencia de estos intereses, bajo la

guía del representante elegido para determinarlos y así construir la identidad colectiva.

Guillermo O'Donnell (n.d.: 23) entiende a la democracia como “la forma normal de organización política de la sociedad capitalista”. Esto se debe a que bajo este régimen, cada uno, en tanto ciudadano de la sociedad democrática, constituye el poder de las instituciones estatales resolviendo qué gobernantes han de movilizar sus recursos, quién ha de gobernar. Esto permite que la movilización de recursos del Estado pueda hacerse “sobre la base de que el derecho a hacerlo ha sido conferido por ‘todos’ los ciudadanos”. El presupuesto de este derecho individual a elegir a los gobernantes es la igualdad abstracta de los sujetos. Según O'Donnell, “el capitalismo tiene que generar el sujeto libre e igual ante el derecho, el contrato y el dinero sin el que no podría existir su acto seminal: la compraventa de fuerza de trabajo y la apropiación del valor”. Por ello es que la democracia, compatible con la igualdad abstracta del capitalismo al dar el derecho individual a elegir el gobierno —lo que hace basar la movilización de recursos en la conferencia de los ciudadanos—, es la forma normal de organización política en la sociedad capitalista.

Ahora bien, según O'Donnell (2010), en Argentina se puede reconocer, al menos en la mayor parte de los últimos 25 años, un tipo particular de régimen democrático: la democracia delegativa.

La misma surge de elecciones razonablemente limpias y competitivas y mantiene vigentes ciertas libertades políticas básicas, pero no reconoce los límites constitucionales/legales de los poderes del Estado ya que concibe que “la elección da al presidente el derecho, y la obligación, de tomar las decisiones que mejor le parecen para el país, sujeto sólo al resultado de futuras elecciones presidenciales” (O'Donnell, 2010: 3). Bajo esta concepción de democracia, la legitimidad del gobierno la da el voto. El gobierno que detenta el Poder Ejecutivo sostendrá su derecho a interpretar los deseos de la nación a partir de su triunfo en las urnas, mientras que la oposición comparte la concepción delegativa de la democracia deslegitimando el poder del gobierno mediante el cuestionamiento de la legalidad de las elecciones (Natanson, 2010: web).

En otras palabras, en una democracia delegativa, se juega todo el componente político de la dominación en las urnas, por lo que el proceso electoral, incluidas las campañas, merecen particular atención.

No es sólo la legitimidad del gobierno la cual recae enteramente en el voto, sino que un voto entre “opciones planteables en condiciones limitadas pero realmente pluralistas” es lo que sustenta la creencia de que no hay intereses sistemáticamente negados por las instituciones estatales, lo cual es fundamental para la legitimización de las mismas, según O’Donnell (n.d.: 23). Entonces, no solo el voto sostiene al gobierno, sino que la existencia de opciones plurales sostiene las apariencias de libertad e igualdad que ocultan doblemente las relaciones de dominación social y permiten, de este modo, la supervivencia del Estado como materialización de dichas relaciones.

Ya sea que se considere a la democracia como un régimen que puede satisfacer a todos los individuos o que oculta las relaciones de dominación bajo la apariencia de libertad de elección y libertad de postularse, el sufragio tiene un rol fundamental, como materialización del poder popular de elección o justificación de la delegación de ese poder. En este sentido, la pluralidad de opciones entre las cuales elegir y la visibilidad de dichas opciones, es un aspecto primordial del régimen democrático.

III.C Los Partidos Políticos

Las opciones entre las cuales se elige en una elección democrática son los partidos políticos (o alianzas o confederaciones de ellos) y los candidatos que ellos postulan para los cargos electivos. Es necesario adentrarse en qué son estos elementos de la vida política que son quienes, en última instancia, deben gozar de visibilidad equitativa para su beneficio y el del electorado.

Según Malamud (2013: 321), “los partidos aparecen como la consecuencia no buscada de la masificación de las sociedades y la expansión territorial de los estados, cuyas dinámicas van a dar lugar a un nuevo fenómeno: el de la representación política”. La profundización del proceso de urbanización de los siglos XVIII y XIX se tradujo en un incremento de la participación política que hizo necesaria la representación de las masas, dando surgimiento a los

partidos políticos. Oñate, según lo retoman Rosales Valladares y Rojas Bolaños (2012: 25), también identifica el surgimiento de los partidos políticos con la masificación de la participación política, cuando ésta “deja de ser un asunto en el que sólo interviene una pequeña minoría” y son necesarias organizaciones mediadoras “entre el poder político (el Estado) y las masas de un ‘público ampliado’”. Michels (n. d.: 115-116) pone el foco en la necesidad de la clase trabajadora indefensa de esa misma época de combinarse en un conglomerado estructural para poder resistir políticamente y alcanzar dignidad social. Según este autor, el surgimiento de los partidos políticos responde a la necesidad de organización, que “es el arma de los débiles en su lucha contra los fuertes”.

Giovanni Sartori sostiene que un partido político es “cualquier grupo político identificado por una etiqueta oficial que presenta en elecciones (libres o no) candidatos a cargos públicos”, según Rosales Valladares y Rojas Bolaños (2012: 23), pero si lo único que define a un partido político es la participación en elecciones, quedan excluidos “partidos políticos de los sistemas no competitivos o semicompetitivos [democracias electorales]” y “partidos proscritos”. Malamud (2013: 331-332) agrega que esta definición destierra además a los partidos totalitarios y aquellos “que no obtienen en ningún momento los cargos públicos por los que compiten”.

Rosales Valladares y Rojas Bolaños (2012: 24) ofrecen entonces la definición de Cotarelo como más apropiada, siendo los partidos políticos “toda asociación voluntaria perdurable en el tiempo, dotada de un programa de gobierno de la sociedad en su conjunto, que canaliza determinados intereses sectoriales [...] y que aspira a ejercer el poder político o a participar en él, mediante su presentación reiterada a los procesos electorales, si bien este último rango no tiene por qué ser inexcusable”, pero existen partidos temporales, efímeros o coyunturales que no cumplirían con el requisito de perdurabilidad.

Por ello, estos autores proponen la definición de Álvaro Artiga, que define a los partidos políticos del siguiente modo:

Aquellas organizaciones políticas de carácter regional o nacional –permanentes o temporales– que, cuando se les permite, presentan candidatos a puestos de elección pública para obtener cuotas de poder que les posibiliten incidir en el funcionamiento del sistema político de acuerdo a los intereses que representan (Rosales Valladares y Rojas Bolaños, 2012: 24)

Bajo esa definición, un aspecto fundamental de los partidos políticos serían “los intereses que representan”, pero Malamud (2013: 324-327) propone una tripe tipología de los partidos políticos, clasificándolos según su base social, su orientación ideológica o su estructura organizativa.

Tipificar a los partidos políticos según su base social ha implicado, habitualmente, la división entre partidos obreros y burgueses. Esto también permitiría incluir partidos campesinos o representativos de minorías étnicas, lingüísticas o religiosas. Si no se toma su base social como elemento distintivo sino su orientación ideológica y sus objetivos, la principal tipología es la reducción en partidos de “izquierda” y “derecha”. A pesar de que “muchas veces la integración social de los partidos y sus programas”, es decir, su base social y su orientación ideológica, coinciden, Malamud retoma a Marx para recalcar que “la clase en sí y la clase para sí no siempre van de la mano”, lo cual permite la existencia bajo esta distinción de “los intelectuales radicalizados o los obreros conservadores”.

La tercera clasificación sería a través de su estructura organizativa. Más allá de los objetivos ideológicos o bases sociales que le dieron origen a un partido, “a lo largo de su existencia, la sucesión o articulación de fines tiene lugar convirtiendo a la asociación en un ente cada vez más simbiótico con su ambiente, con menor capacidad (o voluntad) para reformarlo que en sus orígenes”. Así, los partidos políticos toman estructuras que emulan al aparato burocrático que buscan, en última instancia, controlar. De este modo es posible, entonces, clasificarlos en tanto organizaciones con estrategias específicas “de adaptación o de predominio sobre la realidad exterior”, dependiendo de la fortaleza de su institucionalización. De todas formas,

Malamud remarca que es recomendable evitar cualquier tipo de determinismo entre las tres tipologías.

También es posible caracterizar a los partidos políticos según su función. Rosales Valladares y Rojas Bolaños (2012: 27-28) retoman a Hernández Bravo, quien postula que “son ‘vehículos del pluralismo político’” que permiten la formación de grupos integrados “por personas con intereses similares”, haciendo posible “que el poder se ejerza de forma organizada y con viabilidad” cuando está en manos del pueblo.

Malamud (2013: 332-333) plantea que la función o tarea de los partidos políticos es “fungir como actores de intermediación entre la sociedad y el estado”. En este sentido, reconoce dos tipos de intermediación: desde abajo hacia arriba, como función de representación, donde las tareas básicas serían “la agregación y el filtro de las demandas”, “la movilización e integración social” y “la estructuración del voto”; y de arriba hacia abajo, como función de gobierno, donde las tareas básicas serían el “reclutamiento de las elites y personal político” y la “toma de decisiones y la formación de políticas públicas”. Según este autor, si predominan las funciones de representación, se tratará de una “nación más pluralista”, acercándose a las poliarquías descritas por Dahl en su análisis de la democracia, mientras que si predominan las funciones descendentes de los partidos del Estado hacia la sociedad, habrá “menor autonomía societal, mayor control de los gobernantes sobre los gobernados y jerarquización más rígida de las relaciones sociales”.

En este contexto, la Constitución de la Nación Argentina reconoce también a los partidos políticos como instituciones fundamentales del sistema democrático. En cuanto a la jurisdicción local, el Artículo 61 de la Constitución de la CABA —el mismo que exige una Ley para regular las campañas electorales— define en su primer párrafo a los partidos políticos como “canales de expresión de voluntad popular e instrumentos de participación, formulación de la política e integración de gobierno“. Los define, pues, más por la función que cumplen (como representación y como gobierno) que por su búsqueda de controlar los recursos del Estado mediante la participación en procesos electorales. El artículo reconoce a la ciudadanía, además, el derecho a

asociarse en ellos y garantiza a éstos “su libre creación y su organización democrática, la representación interna de las minorías, su competencia para postular candidatos, el acceso a la información y la difusión de sus ideas”. La participación en elecciones es una competencia y no una necesidad definitiva.

Podría encontrarse cierto consenso entre las fuentes citadas en la relación entre los partidos políticos y la representatividad de determinados intereses o grupos de una masa en búsqueda de intermediación con el Estado bajo una democracia representativa y un rol que los partidos luego cobran en la determinación del funcionamiento del sistema político y el gobierno. Pero, en un ambiente en que no se reconoce un totalitarismo ni una proscripción explícita como lo es la actualidad argentina, es posible retomar la caracterización más limitada de los partidos políticos, que los relaciona con su participación en elecciones a cargos públicos, sea esto lo que los define o una competencia entre otras. En este sentido, los partidos políticos cobran otra dimensión en tanto una de las caras del derecho electoral, siendo sujeto del mismo en contraparte al electorado que debe elegir entre ellos. Pero es necesario un mejor entendimiento de lo que este derecho implica.

III.D El Derecho Electoral

El derecho electoral puede entenderse, en sentido limitado, como un concepto restringido al derecho subjetivo del individuo “de elegir y ser elegido”, idéntico al derecho al sufragio (Nohlen y Sabsay, 2007:27) que “descarga la potencia de determinar sujetos para votar o ser elegidos” (Dalla Vía, 2003: 56).

En una definición más amplia, Vallés y Bosch incluyen en el derecho electoral al “conjunto de disposiciones jurídicas de distinto rango que se aplican al proceso electoral”, es decir, “normas constitucionales, administrativas y penales que constituyen las ‘reglas del juego’” electoral: “quién puede ser elector, quién puede ser candidato, qué límite se impone a los gastos electorales, qué fórmula electoral debe aplicarse, qué sanciones se imponen a los infractores de las reglas electorales..., etc.” (Garrote de Marcos, 2009: 9). Para Montero y Riera, el derecho electoral también contiene “el repertorio de normas jurídicas destinadas a definir las cualidades del sufragio activo y pasivo, regular los distintos tipos de elecciones, reglamentar el desarrollo de

escrutinio y establecer el régimen de recursos y garantías” (Garrote de Marcos, 2009: 9). Por último, Dalla Vía también da una definición más amplia en la que incluye todo aquello que “regula la actividad electoral en cuanto a sus sujetos, su objeto, los sistemas electorales, etcétera”. En otras palabras, autores que amplían el derecho electoral más allá del derecho sufragista lo hacen incluyendo todos los aspectos del proceso y sistema que organiza y habilita el sufragio, lo cual permite incluir el sistema de candidaturas, voto, escrutinio e incluso las campañas electorales.

Más allá de la definición de lo que contiene o lo que no el derecho electoral como conjunto de normas jurídicas y su estudio, Nohlen y Sabsay (2007: 36-37) vinculan el estudio del derecho electoral con las ciencias sociales, ya que “los principios y preceptos que rigen el proceso electoral son [...] resultado de experiencias históricas”. Por ejemplo, el sufragio universal ha evolucionado a una inclusión, en el caso de Argentina, de hombres mayores de 18 años a hombres y mujeres mayores de 16 años sin importar más que su nacionalidad o residencia, aunque sigue exceptuando a dementes declarados tales en juicio o condenados por determinados delitos y faltas, entre otros.

Otro concepto en el que se puede entrever el aspecto histórico del derecho electoral es el más abstracto de “igualdad”. Según Nohlen y Sabsay (2007: 37), éste ha ido cobrando mayor importancia “por su aplicación no sólo en el ámbito del sufragio, sino también en el de la competencia política, del acceso a los medios de comunicación, de la financiación de las campañas electorales”. Estos conceptos que rigen y evalúan la práctica electoral “cambian de significado y valor según las condiciones histórico-contingentes”, haciendo del derecho electoral un estudio atravesado por la ciencia social.

Es así que el fortalecimiento democrático que los países latinoamericanos han transitado en las últimas tres décadas, exige al derecho electoral un desarrollo acorde que consolide esa democracia, avanzando hacia un derecho mismo más democrático, según Nohlen y Sabsay (2007: 38). Estos autores retoman a Manuel Aragón, quien enfatiza la relación entre el derecho electoral y la democracia, teniendo el primero como objetivo “la pervivencia y consolidación” de la segunda, además de tenerla como criterio que debe

inspirar sus mismas soluciones técnicas. En tal sentido, Aragón declama que “sólo merece el nombre de derecho electoral aquel que, basándose en el sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, garantiza la libre competencia y la igualdad de oportunidades en la contienda electoral, así como la fiabilidad de los resultados producidos en las votaciones”.

Se puede reconocer, en fin, una definición que va más allá del sufragio y hacia todo el proceso electoral y que, además, tiene el explícito propósito de fortalecer la democracia garantizando, entre otras cosas, “la igualdad de oportunidades en la contienda electoral” como evolución de la simple libre competencia y transparencia. Parte de esta igualdad de oportunidades tiene que ver con el derecho de los contendientes a exponer sus ideas y hacerse conocer, de la manera más igualitaria posible. Esto, que puede llamarse una visibilidad equitativa, es la contracara del derecho de los electores a conocer las opciones con las que cuentan. Este derecho a conocer y ser conocido, a ver y ser visto, a oír y ser oído, es un componente fundamentalmente comunicacional del derecho electoral.

III.E El Derecho a la comunicación

La comunicación, entendida en la Conferencia General de la UNESCO en Nairobi en 1976 “como un proceso de interacción social, a través de un intercambio equilibrado de información y experiencia” (Graziano, 1980: 2), es una libertad, un derecho y una responsabilidad del Estado.

Fisher (1984: 28) retoma a Rao y Kwan Siu, quienes admiten que los derechos comunicacionales han evolucionado, en el sentido en que “la libertad de expresión y la de prensa han dejado de ser conceptos adecuados”. Mientras que antes era implícito que el Estado reconozca esas libertades “al no aplicar leyes que las redujeran”, hoy eso no basta, “el Estado no solamente tiene que salvaguardarlas sino que además ha de encontrar el modo de que puedan practicarse esas libertades con una mayor equidad”. Para desarrollar la diferencia entre una libertad, que no debe ser restringida, y un derecho, Fisher (1984: 18) retoma a Cocea, que resalta del segundo que “los demás carecen de atribuciones para negar[lo]” pero además “tienen la obligación positiva de respetarlo y de crear condiciones propicias para su ejercicio”.

Reconocido como tal, el derecho a la comunicación, o derecho a comunicar, tiene dos caras, según d'Arcy: “los derechos a oír y ser oído, a informar y a ser informado son, conjuntamente, los elementos esenciales de un ‘derecho a comunicar’” (Fisher, 1984: 15). En este sentido, a todo individuo le corresponde tanto el derecho a ser informado como a ser oído. De acuerdo a Margarita Graziano (1988: n. d.), “uno de los requisitos básicos de la consolidación democrática” es “brindar al ciudadano no solo el acceso a la información necesaria para la formación de opiniones sino también el garantizar los mecanismos efectivos para la libre expresión de su pensamiento”. La Marcha Mundial de las Mujeres (2013: 134) agrega un punto intermedio, al comprender dentro del derecho a la comunicación los derechos “al conocimiento, a discutir y a comunicar contenidos”, es decir, a escuchar e informarse, a disentir y a hablar y expresarse.

Si se continúa la profundización, en la que se avanza de la libertad de hablar y escuchar, al derecho a expresarse e informarse, se puede incluir el derecho a ser escuchado, en el sentido del acceso a la agenda y el debate público de todos los sectores de la sociedad. Según León (2013: 13) la “regulación de los medios de comunicación desde un paradigma de derechos humanos” debe “garantizar condiciones de igualdad en el acceso al debate público”. En la misma línea se expresan los 21 puntos básicos por el derecho a la comunicación (Coalición por una Radiodifusión Democrática: n. d.), que al plantear la comunicación como “un derecho fundamental e irrenunciable” incluyen fundamentalmente el “acceso y participación en igualdad de oportunidades para ingresar en la agenda temática”, así como “la producción de mensajes”, “el intercambio de ideas” y “el debate”.

Esta complejización del derecho a la comunicación plantea el rol del Estado, según Graziano (1988: n. d.), “más como una responsabilidad, en tanto éste deberá actuar como garante y estimulador de la libertad de expresión”. Pero además de no sólo garantizar la libertad y el derecho a la comunicación y ser responsable por estimularlo, debe hacerlo impidiendo “cualquier manifestación que cercene su ejercicio o propicie su uso elitescos y privilegiado asentado en el poder económico, político o social”, es decir, buscando la igualdad en la práctica de este derecho. Y no sólo igualdad sino

también pluralidad, como plantea León (2013: 13) al considerar “la diversidad y el pluralismo [...] como presupuestos básicos del Derecho a la Comunicación”.

En las campañas electorales, las dos caras del derecho a la comunicación y la responsabilidad del Estado de asegurar un goce igualitario y plural del mismo, se ven reflejadas en los derechos de los partidos políticos y los candidatos a expresarse y acceder a la agenda equitativamente y en el derecho de los electores a informarse de manera plural. Porque tal como plantea Bentham, “¿de qué vale renovar las asambleas, si el pueblo está precisado siempre a escoger entre unos hombres que él no ha tenido medios de juzgar?” (Aguilar Rivera, 2008: 18). Parte de ese juicio debe ser alimentado por las campañas electorales, y no es posible sin el cumplimiento del derecho a la comunicación como parte del derecho electoral para los electores y los partidos políticos participantes de la democracia como régimen para controlar el Estado y guiar, así, los derechos mismos.

IV. EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN DE CAMPAÑAS ELECTORALES EN LA CABA (1994-2015)

IV.A La autonomía y la Ley N° 268 de la Ciudad de Buenos Aires

Con la reforma de la Constitución Nacional¹ la Capital Federal de la República Argentina obtuvo su autonomía y pasó a ser la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Cinco días antes de que asumiera su primer Jefe de Gobierno² comenzó a sesionar la Asamblea Constituyente³ que redactaría y, 60 días después, aprobaría la Constitución de la CABA⁴.

En su artículo 61, esta Constitución declara:

La ciudadanía tiene derecho a asociarse en partidos políticos, que son canales de expresión de voluntad popular e instrumentos de participación, formulación de la política e integración de gobierno. Se garantiza su libre creación y su organización democrática, la representación interna de las minorías, su competencia para postular candidatos, el acceso a la información y la difusión de sus ideas.

La Ciudad contribuye a su sostenimiento mediante un fondo partidario permanente. Los partidos políticos destinan parte de los fondos públicos que reciben a actividades de capacitación e investigación. Deben dar a publicidad el origen y destino de sus fondos y su patrimonio.

La Ley establece los límites de gasto y duración de las campañas electorales. Durante el desarrollo de éstas el gobierno se abstiene de realizar propaganda institucional que tienda a inducir el voto.

El primer párrafo establece el derecho de formación y funcionamiento de los partidos políticos mientras que el segundo obliga al Estado a contribuir al

¹ Aprobada el 22 de agosto de 1994

² Dr. Fernando de la Rúa (Unión Cívica Radical - UCR)

³ El 2 de agosto de 1996

⁴ El 1° de octubre de 1996

sostenimiento económico de los mismos. **El último párrafo, punto de partida para este trabajo, establece:**

A. que debe existir una Ley que regule las campañas electorales en sus

- **gastos y**
- **duración;**

B. que el gobierno en ejercicio debe abstenerse de realizar propaganda con fines electorales *durante dicho período.*

Las elecciones para Legisladores porteños de 1997 sucedieron sin una Ley que regulara la campaña pero, antes de las elecciones legislativas y ejecutivas del 2000 y poco después de finalizada la intensa campaña presidencial de 1999, se sancionó la **Ley N° 268** de campañas electorales de la CABA, el 4 de noviembre de 1999.

Teniendo en cuenta lo prescrito por la Constitución de la CABA, esta Ley resuelve en su capítulo primero, entre varios puntos, la duración de las campañas y restringe la actividad proselitista del gobierno durante dicho período. Los capítulos II a V establecen los límites a los gastos y aportes y el control de los mismos. Por último, el capítulo VI define las sanciones por el incumplimiento de los puntos anteriores.

Entrando en mayor profundidad en la Ley, el capítulo I cubre los siguientes puntos:

Art. 1° **Define la campaña electoral** como “toda propaganda que realicen los partidos, confederaciones, alianzas, candidatos/as a cargos electivos locales y quienes los/las apoyen a efectos de la captación de sufragios”.

El objeto de la Ley es “toda propaganda [...] a efectos de la captación de sufragios” para cargos electivos locales. Dicha propaganda es regulada tanto si es realizada por los partidos, confederaciones, alianzas o los candidatos mismos que buscan ser electos, como si la realizan quienes los/las apoyan.

Art. 2° Define los **límites de duración** la campaña desde “sesenta (60) días antes de la fecha fijada para la elección” hasta “48 horas previas a la iniciación del comicio.” Brea Franco (1989: 73) llama a este último período, “jornada de reflexión” y su propósito es permitir a cada elector “tomar con tranquilidad la decisión que expresará en la urna” “en un ambiente ‘desintoxicado’ de mensajes contradictorios”.

Art. 3° **Prohíbe** al Gobierno de la Ciudad “realizar **propaganda institucional que tienda a inducir el voto**” y promocionar “candidatura alguna” “con motivo **o en ocasión de actividades oficiales**” “**durante la campaña electoral** y hasta finalizado el comicio”.

La restricción a la publicidad oficial se buscó controlar más estrictamente en 2009 con la aprobación de la Ley N° 3.391, pero la misma fue vetada por el Poder Ejecutivo mediante el Decreto N° 122/10. Este tema se retomará en capítulos posteriores.

Art. 4° Establece, a los fines de control de los gastos, que “la propaganda gráfica en vía pública que los candidatos/as utilicen durante la campaña electoral, debe contener sin excepción la identificación de la imprenta que la realice” y que “dichos gastos, así como los resultantes de la contratación en los medios de comunicación, deberán contar en todos los casos con la documentación que acredite su contratación.”

Art. 5° Prohíbe la “difusión, publicación, comentarios o referencias, por cualquier medio, de los resultados de encuestas electorales” “desde las cuarenta y ocho (48) horas anteriores a la iniciación del comicio y hasta tres (3) horas después de su finalización”.

Este punto inició una controversia sobre libertad de expresión que culminó con la denuncia de cámaras empresariales de medios de comunicación contra el Gobierno de la Ciudad por la inconstitucionalidad de esta prohibición, pero su legitimidad fue ratificada por el Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de la Ciudad y la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). Se desarrollará este episodio en mayor profundidad en el siguiente subtítulo.

Art. 6° **Obliga al Gobierno a “ofrecer** a los partidos, confederaciones y alianzas que se presenten a la elección, **espacios de publicidad** en

las pantallas de vía pública que estén a su disposición” que deben ser distribuidos “respetando criterios de equidad en cuanto a su ubicación”. Este es el único punto que refiere a la entrega gratuita de espacios en medios masivos de comunicación para los partidos.

Luego, el capítulo II versa sobre el límite de gastos para los partidos en las campañas, el capítulo III define el monto aportado por el Estado y su distribución, el capítulo IV limita los aportes financieros privados y el capítulo V establece mecanismos de reporte y auditoría de los gastos incurridos para la campaña.

Por último, el capítulo VI define las sanciones para:

- Art. 19 Los partidos, confederaciones o alianzas que superen los límites de gastos.
- Art. 20 Los partidos que no presenten los informes de gastos en tiempo.
- Art. 21 Los partidos que incumplan los límites a la duración de la campaña.
- Art. 22 Los partidos que reciban aportes de sujetos prohibidos.
- Art. 23 Los partidos, así como las imprentas o medios de comunicación, que incumplan el artículo 4°.
- Art. 24 El medio gráfico, de radiodifusión o teledifusión que violare la prohibición de publicación de encuestas y resultados electorales en el tiempo delimitado por el artículo 5°.
- Art. 25 Los partidos que no reintegren el aporte público en caso de retirar sus candidaturas.

Según el texto de la Ley, la autoridad responsable de aplicar las sanciones es el Tribunal con competencia electoral en la Ciudad de Buenos Aires, mientras que los reportes de gastos deben ser presentados ante la Auditoría General de la Ciudad. **La Ley no especifica qué órgano del Estado es responsable de otorgar los espacios de comunicación en vía pública ni los aportes financieros públicos a los partidos.**

Existe en la CABA la Dirección General Electoral que responde a la Subsecretaría de Justicia bajo la órbita del Ministerio de Justicia y Seguridad,

que es la encargada actualmente de relevar los espacios de comunicación en vía pública disponibles y distribuirlos entre los partidos, así como de entregar el aporte público de financiamiento.

IV.B La polémica por el “boca de urna”

Tras sancionarse la Ley de Campañas Electorales, la Comisión Empresaria de Medios de Comunicación Independientes (CEMCI) pidió al entonces jefe de gobierno, Fernando de la Rúa, que vetara el artículo 5° de la misma, que prohibía la publicación de encuestas 48 horas antes y 3 horas después de los comicios, por lesionar la libertad y derecho del ciudadano a recibir esta información, así como la libertad de expresión de los medios de la Ciudad.

Esta polémica se inscribe en un contexto en el cual, semanas antes, en las elecciones presidenciales y para Gobernadores de Provincia, en el caso del cargo de Intendente de La Matanza, la candidata de la Alianza UCR-Frepaso, Lidia ‘Pinky’ Satragno, se basó en encuestas de bocas de urna para anunciar su victoria por televisión segundos después del cierre de las urnas a las 18 horas. Esto llevó a que sus simpatizantes salieran a festejar el triunfo, a pesar de que luego los resultados oficiales arrojaron como vencedor al candidato justicialista, Alberto Balestrini. Los simpatizantes de éste último salieron a reclamar el triunfo en las calles y la situación desencadenó enfrentamientos entre ambos grupos.

La limitación de la Ley sobre las 48 horas previas al comicio tiene que ver con el período de reflexión que indica también el fin de la campaña de acuerdo al artículo 2° de la Ley y que es replicado en la legislación nacional y de otros países. La restricción que recae sobre las 3 horas posteriores al acto comicial busca evitar episodios de disturbios por información que, por apresurada, puede resultar errónea, tales como los que ocurrieron en La Matanza.

Sin embargo, la Asociación de Teleriodifusoras Argentina (A.T.A.)⁵ y la Asociación de Radiodifusoras Privadas Argentinas (A.R.P.A.)⁶ promovieron una acción de amparo contra la Ciudad para que se abstenga de aplicar la Ley y

⁵ Engloba a los principales canales privados de TV abierta del país.

⁶ Engloba a las principales emisoras privadas de radio del país.

declare inconstitucional al artículo 5° de la Ley N° 268. El dictamen del Procurador General de la Nación alegó que dicho artículo:

“afecta con ilegitimidad y arbitrariedad manifiestas las libertades de expresión y de prensa amparadas por los arts. 14 y 32 de la Constitución Nacional y por el art. 12 inc. 21 de la Constitución del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, a la vez que desconoce la jerarquía de las normas establecida en el art. 31 de la Constitución Nacional, al avanzar sobre el Régimen Federal de Radiodifusión (Ley 22.285) y restringir el ejercicio de tales libertades en aspectos que la Ley federal no limita”.

Los reclamos giraron en torno a la afectación de la libertad de prensa, fundamental para el funcionamiento de un Estado democrático, y a la ilegitimidad de la norma jurídica por ser la radiodifusión una competencia de la legislación federal.

El TSJ (fs. 93/112) no consideró que constituya un avance sobre las competencias federales por atender objetos diferentes a los de la Ley Nacional de Radiodifusión vigente en ese momento (Ley N° 22.285). Sobre “las 48 horas previas”, consideró que este criterio ya se había aplicado en elecciones anteriores, mientras que las 3 horas posteriores no representan una censura sino una breve interdicción para la difusión con el fin de evitar la tensión social. Por estos motivos, rechazó el recurso presentado por las asociaciones empresariales.

Tras este fallo, las afectadas elevaron el reclamo a la CSJN. Más allá de la cuestión sobre la competencia de la Legislatura porteña sobre la radiodifusión, que fue considerada válida por la CSJN, los principales puntos del fallo respecto de la libertad de expresión fueron los siguientes:

A. Considera constitucional la restricción sobre las 48 horas previas ya que “lo que la Ley busca amparar es el espacio óptimo de reflexión que todo elector debe tener antes de emitir su voto” y es sólo un breve lapso de restricción.

- B. Considera constitucional la restricción sobre las 3 horas posteriores porque “la difusión de encuestas ‘de boca de urna’ puede interferir en quienes aún aguardan su turno para votar dentro de los establecimientos correspondientes” y de este modo, atentar contra la tranquilidad del comicio e influenciar las decisiones de los votantes, afectando la “pureza del sufragio”. Para esto último toma de referencia las regulaciones sobre los “exit polls” (encuestas de boca de urna) en los Estados Unidos, que buscan evitar influencia indebida en el electorado.
- C. Además, se entiende que esta última restricción busca “evitar las tensiones innecesarias por “bocas de urna” que puede generar informaciones contradictorias, como así también la confusión entre información real oficial y las meras especulaciones”, más aún cuando es un resultado cuya instantaneidad en la transmisión no es necesaria como lo es en un evento deportivo, sino que “coincide más con las necesidades mediáticas vinculadas con la competencia entre distintos medios de comunicación y la lógica mercantil que con la necesidad por parte de la sociedad del conocimiento inmediato de los resultados electorales la cual no se ve afectada”.
- D. Al no implicar una restricción de contenido sino temporal, no viola la libertad de expresión, y es además una restricción neutra, independiente del contenido, y parte de varias restricciones a libertades que ya existen en el día de los comicios.

En disidencia parcial, los doctores Enrique Santiago Petracchi y Augusto César Belluscio, destacaron:

- A. Que sí es una restricción basada en el contenido y por ende una amenaza para la libertad de expresión que debe ser juzgada con mayor exigencia que otras normas
- B. Que, con esto en mente, es válida la restricción previa porque no priva al electorado de ninguna información que no tenga ya y porque el espacio de silencio permite la reflexión que hace a la calidad del voto.

C. Que la restricción posterior no busca la calidad del voto sino la tranquilidad social y evitar que las encuestas compitan con los resultados oficiales, lo cual da por sentado un comportamiento infantil en la población que no puede discernir confiabilidad entre la información o actuar responsablemente con ella. Agregan que la información debe ser juzgada por la población, no por el gobierno de antemano, y “sustituir el juicio de la población por el juicio de las autoridades” es “la quintaesencia del paternalismo inconstitucional.” Por ello, reconocen como inconstitucional el punto específico sobre las bocas de urna.

Con este fallo, el artículo sigue vigente al día de hoy.

IV.C Modificaciones posteriores a la Ley N° 268

En diciembre de 1999, Fernando de la Rúa asumió la presidencia de la Nación y quedó a cargo de la Jefatura de Gobierno el entonces Vicejefe de Gobierno, Enrique Olivera. Al año siguiente, se celebraron las primeras elecciones del Ejecutivo de la Ciudad bajo esta legislación, resultando electo Aníbal Ibarra, el candidato de la Alianza Frepaso-UCR.

En 2003, la Ley N° 268 sufrió su primera modificación tras la aprobación de la Ley N° 1.191 de la CABA. Ésta última incorpora el artículo 13 bis a la Ley de campañas electorales, que establece la inembargabilidad de los montos aportados por el Estado para las campañas de los partidos.

La segunda modificación a la Ley llegó en 2011, bajo el gobierno de Mauricio Macri, con la Ley N° 3.808. El principal cambio a la legislación fue el reemplazo, en lo que respecta a montos de financiamiento, de valores absolutos por valores relativos, para adecuarla a un contexto inflacionario. Los límites de gasto total y el aporte público, antes medidos en centavos por elector pasaron a medirse en Unidades Fijas (U.F.) establecidas anualmente en el Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos por elector. El aporte al gasto privado pasó de \$20.000 a menos del 1% del límite total de gastos. El otro cambio es que se extendió de 5 a 10 días el plazo dentro del cual deben ser puestas a disposición de los partidos las sumas aportadas por el Estado tras vencer el plazo de oficialización de las candidaturas.

Con estos cambios hubo leves variaciones en la relación entre los diferentes montos definidos por la Ley. La Tabla 1 permite observar que pierde peso relativo el límite de gastos para cada partido en la instancia de Ballotage o Segunda Vuelta, siendo menor que para la Primera Vuelta. Esto último cobra sentido bajo la perspectiva de que mientras la primera vuelta contempla 60 días de campaña, la segunda no puede contemplar más de 30 ya que debe ser celebrada “dentro de los treinta días de efectuada la primer votación”, según el artículo 96 de la Constitución de la CABA. Por ende, no había sentido en que en la mitad del tiempo se justifique el mismo tope de gastos. Con la modificación de 2011, el límite de gasto por partido para la primera vuelta es el que más peso gana respecto de la situación previa a esta modificación.

Tabla 1

Artículo de la Ley N° 268	Monto definido	Previo a la Ley N° 3.808	Según la Ley N° 3.808	Conversión de U.F. a pesos (\$)*	Variación a partir de la Ley N° 3.808
8	Límite de gasto por partido	\$0,40	1,4 U.F.	\$0,42	5%
8	Límite de gasto por partido para Ballotage	\$0,40	1,3 U.F.	\$0,39	-3%
9	Aporte total del Estado	\$0,50	1,7 U.F.	\$0,51	2%
10	Aporte total del Estado por categoría que se vota	\$0,50	1,7 U.F.	\$0,51	2%
13	Aporte del Estado por partido para Ballotage	\$0,30	1 U.F.	\$0,30	0%

*supone 1UF=\$0,30

Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, según la Fundación Poder Ciudadano y la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (2007), en las elecciones de 2005 y 2007, los fondos públicos fueron entregados a los partidos más de cinco días después de la presentación de la documentación necesaria, incumpliendo el plazo que establecía la Ley en ese momento. La modificación del 2011 a la Ley N° 268, en lugar de poner el foco en el cumplimiento de este plazo por parte del gobierno, duplicó dicho plazo, facilitando la tarea al Gobierno de la Ciudad pero implicando un perjuicio financiero para los partidos que dependen de este monto.

IV.D La incorporación de las PASO y el SBUE

Tras la sanción en 2009 de la Ley N° 26.571 de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral en el Congreso Nacional, se incorporó la instancia de Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) al sistema electoral nacional, quedando sujeta la adhesión provincial a los poderes legislativos de cada provincia.

La Ciudad incorporaría este régimen a su sistema electoral recién en el 2013, con la sanción de la Ley N° 4.894, que instaló no sólo el sistema de las PASO sino también el Sistema de Boleta Única Electrónica (SBUE). El Decreto N° 376/14 reglamentó el primero mientras que el Decreto N° 441/14 el segundo. Esto quiere decir que las elecciones de 2015 que analiza este trabajo fueron las primeras en la Ciudad en las que se implementó este sistema.

El primer anexo de esta Ley contiene tres artículos que afectan al proceso de las campañas electorales, uno referido a la duración de la campaña y dos al financiamiento de la misma.

En cuanto a la duración, el artículo 28 del Anexo I define que “la campaña electoral no puede iniciarse hasta treinta (30) días corridos antes del acto eleccionario”, la mitad del tiempo que para las Elecciones Generales. A diferencia de la Ley N° 268, hace una salvedad respecto de la publicidad electoral audiovisual, la cual “no podrá iniciarse hasta los veinte (20) días anteriores” al acto eleccionario. Mantiene el mismo tiempo de finalización de campaña previo a los comicios, 48 horas para la reflexión.

Según los artículos 44 y 45 del Anexo I, tanto los límites de gasto para cada partido como el aporte total de fondos públicos para los partidos representan un 50% de los montos definidos para las Elecciones Generales por la Ley N° 268. El límite de gasto es el mismo para cada lista de un partido, mientras que la suma de los gastos de las listas no supere el 50% del límite definido para las Elecciones Generales. Por otro lado, el aporte público se debe dividir equitativamente entre las listas dentro de un partido.

IV.E Elecciones 2015

Antes de entrar en el 2015, el Decreto N° 530/14 convocó a elecciones en la CABA para las siguientes fechas:

- *26 de abril de 2015*: Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO).
- *05 de julio de 2015*: Elecciones de Jefe/a de Gobierno y Vicejefe/a de Gobierno, Diputados/as titulares y suplentes para integrar el Poder Legislativo y miembros de las Juntas Comunales.
- *19 de julio de 2015*: eventual Segunda Vuelta electoral para Jefe/a de Gobierno y Vicejefe/a de Gobierno prevista en el artículo 96 de la Constitución de la CABA.

Luego, la Ley N° 5.241 de 2015, establecería que el SBUE impuesto por la Ley N° 4.894 no se implementaría en el caso de las PASO del 26 de abril sino la normativa vigente en el orden nacional.

No se entrará en mayor detalle sobre la aplicación del SBUE debido a que, al no afectar a las campañas electorales sino al comicio en sí, no comprende el objeto de estudio de esta tesina.

V. CONTEXTO SOCIO-POLÍTICO DE LAS ELECCIONES DEL 2015

Tras ocho años como Jefe de Gobierno, en 2015 Mauricio Macri no podía ser candidato por un tercer mandato, de acuerdo con el artículo 98 de la Constitución de la CABA. Las elecciones de 2015 se enmarcaban en la puja por sucederlo. Más aún, se enmarcaban en la puja nacional por suceder a Cristina Fernández de Kirchner en la Presidencia. En este sentido, las elecciones de la CABA podían jugar un rol clave en el posicionamiento de las alianzas y partidos de cara a las elecciones presidenciales del 25 de octubre.

En este marco, 16 partidos o alianzas inscribieron 31 precandidatos/as a Jefe/a de Gobierno y 23 listas de precandidatos/as a Diputados/as de la Legislatura. Pocos días después de inscribir su candidatura a Jefe de Gobierno por la alianza *Unión PRO* bajo la lista “Un porteño como vos”, Cristian Ritondo, en ese momento Legislador y Vicepresidente 1° de la Legislatura de la CABA, renunció a dicha precandidatura, para luego comunicar públicamente su apoyo a la precandidatura de Horacio Rodríguez Larreta, en ese momento Jefe de Gabinete del Gobierno de la Ciudad. Los otros 30 precandidatos se sometieron al voto popular en las PASO del 26 de abril, las primeras de su tipo en la historia de la CABA.

En la Tabla 2 se pueden ver las listas y candidatos a estas dos categorías⁷ y, en color verde, aquellas que resultaron elegidas dentro de su alianza y superaron el 1,5% de los votos emitidos y, por ende, se vieron habilitadas a competir en las Elecciones Generales de julio.

Tabla 2

N°	Partido/Alianza Nombre	Jefe de Gobierno		Diputados		Partidos en la Alianza
		Lista	Precandidato/a	Lista	Encabeza	
700	Energía Ciudadana Organizada (ECO)	Abrimos BA	Borthagaray	Abrimos BA	Carranza	Partido Socialista; Partido Socialista Auténtico, Coalición Cívica-ARI; Confianza Pública, Unión Cívica Radical
		Sumá +	Lousteau	Sumá Transparencia	Cortina	
		Transparencia y Gestión	Ocaña			
701	Frente de Izquierda y de los Trabajadores (FIT)	Unidad	Bregman	Unidad	Ramal	Partido del Obrero; Trabajadores por el Socialismo; Izquierda por una Opción Socialista

⁷ Se excluyen de este análisis las candidaturas a las 15 juntas comunales con el fin de enfocar el análisis en las listas que aplicaron a todo el territorio de la CABA.

7 0 2	Unión PRO	Hay Equipo	Michetti	MMXV	Quintana	PRO Propuesta Republicana; Demócrata Progresista; Partido Demócrata; Unión por la Libertad; Partido de la Ciudad en Acción; Unión del Centro Democrático; Fe; Movimiento de Integración y Desarrollo
		Sigamos con el cambio	Rodríguez Larreta			
7 0 3	Movimiento Federal	Lista Celeste y Blanca	Piragini	Lista Celeste y Blanca	Paparella	Partido El Movimiento; Partido Federal
7 0 4	Movimiento para el Bien Común	Lista A	Vera	Lista A	Schaerer	Partido Demócrata Cristiano; Partido de la Cultura, la Educación y el Trabajo; Partido de la Seguridad Social CF P.A.S.S
		Lista B / PASS	Fabre	Lista B	Balbín	
7 0 5	MST - Nueva Izquierda	Lista 1	Bidonde	Lista Unidad	Bodart	Movimiento Socialista de los Trabajadores; Nueva Izquierda
		Lista 2	García			
		Lista 3	Lopes			
		Lista 4	Torres			
7 0 6	Camino Popular	Otro Camino Para Gobernar	Lozano	Otro Camino Para Gobernar	Hagman	Patria Grande; Instrumento Electoral por la Unidad Popular; Partido del Trabajo y del Pueblo
7 0 7	Frente Para la Victoria (FPV)	Podemos vivir mejor	Recalde	Podemos vivir mejor	Tomada	Partido Justicialista; Partido de la Victoria; Nueva Dirigencia; Kolina; Partido Intransigente; Red por Buenos Aires; Partido de la Concertación Forja; Encuentro por la Democracia y la Equidad; Partido Solidario; Frente Progresista y Popular; Frente Grande
		La Ciudad es el Otro	Cerruti			
		Ciudad para Todos	López			
		Unidos por la Ciudad	Heller	Unidos por la Ciudad	Form	
		Frente Sí	Ibarra	Revolución Urbana	Iriart	
		Revolución Urbana	Ramos			
		Espacio Abierto Aluvión	Oviedo	Espacio Abierto Aluvión	Lubertino	
-	-	Mov. de Unidad Popular	Albor			
7 0 8	Frente por Buenos Aires	Frente Renovador	Nielsen	Frente Renovador	Kravetz	Partido del Trabajo y la Equidad; Unión Popular; UNIR, Movimiento Independiente de Jubilados y Desocupados
7 0 9	Frente SURGEN	Ciudad Justa	Abrevaya	Ciudad Justa	Lugones	Proyecto Sur; GEN; Poder para el Espacio Social –PODES; Movimiento Libres del Sur
		Vientos de Cambio	Tumini	Vientos de Cambio	González Velasco	
7 1 0	Alternativa Buenos Aires (ALBA)	Lista A	Ferreira	Lista A	Thea	Seamos Libres; Partido Comunista
-	Autodeterminación y Libertad	Caminemos preguntando	Zamora	Caminemos preguntando	Vilardo	-
-	Bandera Vecinal	Lista común	Vasena	Lista común	Quinodoz	-

-	Movimiento al Socialismo (MAS)	Las Rojas	Castañeira	Las Rojas	González Bayón	-
-	Partido Humanista	-	Tenaglia	-	Serra	-
-	Es Posible	Compromiso Federal	Cutzarida	Compromiso Federal	Sette	-

Fuente: Elaboración propia

El armado de las alianzas fue seguido de cerca por la prensa en relación a las apuestas de cada alianza nacional para conquistar la Jefatura de Gobierno de la CABA. En este sentido, los partidos se vieron inmersos en una intrincada red de alianzas locales y nacionales, habiendo varios partidos con diferentes aliados en cada elección. En la Tabla 3 se puede ver la alianza de la que formó parte cada partido político de la CABA en cada una de las elecciones:

Tabla 3

Partido político	Alianza en CABA		Alianza en Nación
Unión Cívica Radical	700	ECO	Cambiamos
Coalición Cívica - ARI	700	ECO	Cambiamos
Confianza Pública	700	ECO	Cambiamos
Partido Socialista Auténtico	700	ECO	Progresistas
Partido Socialista	700	ECO	Progresistas
Izquierda por una Opción Socialista	701	FIT	FIT
Partido de Trabajadores por el Socialismo	701	FIT	FIT
Partido del Obrero	701	FIT	FIT
Partido Demócrata Progresista	702	Unión PRO	Cambiamos
PRO - Propuesta Republicana	702	Unión PRO	Cambiamos
Partido Fe	702	Unión PRO	Cambiamos
Partido Demócrata	702	Unión PRO	Cambiamos
Unión por la Libertad	702	Unión PRO	Cambiamos
Partido de la Ciudad en Acción	702	Unión PRO	Cambiamos
Unión del Centro Democrático	702	Unión PRO	Cambiamos
Movimiento de Integración y Desarrollo (MID)	702	Unión PRO	UNA
El Movimiento	703	Movimiento Federal	Cambiamos
Partido Federal	703	Movimiento Federal	FPV
Partido de la Cultura, la Educación y el Trabajo	704	Movimiento para el Bien Común	-
Partido de la Seguridad Social CF P.A.S.S	704	Movimiento para el Bien Común	-
Partido Demócrata Cristiano	704	Movimiento para el Bien Común	UNA
Partido Nueva Izquierda	705	MST - Nueva Izquierda	MST - Nueva Izquierda
Movimiento Socialista de los Trabajadores	705	MST - Nueva Izquierda	MST - Nueva Izquierda
Instrumento Electoral por la Unidad Popular	706	Camino Popular	Frente Popular*
Partido del Trabajo y del Pueblo	706	Camino Popular	Frente Popular*
Patria Grande	706	Camino Popular	-
Partido Justicialista	707	FPV	FPV
Partido de la Victoria	707	FPV	FPV
Partido Frente Grande	707	FPV	FPV

Partido Intransigente	707	FPV	FPV
Kolina	707	FPV	FPV
Nueva Dirigencia	707	FPV	FPV
Encuentro por la Democracia y la Equidad	707	FPV	FPV
Partido de la Concertación Forja	707	FPV	FPV
Red por Buenos Aires	707	FPV	FPV
Partido Solidario	707	FPV	FPV
Frente Progresista y Popular	707	FPV	FPV
Unión Popular	708	Frente por Buenos Aires	Cambiamos
Partido Nacionalista Constitucional UNIR	708	Frente por Buenos Aires	Cambiamos
MIJD	708	Frente por Buenos Aires	Compromiso Federal
Partido del Trabajo y la Equidad	708	Frente por Buenos Aires	UNA
Proyecto Sur	709	SURGEN	Frente Popular*
Movimiento Libres del Sur	709	SURGEN	Progresistas
Poder para el Espacio Social (PODES)	709	SURGEN	Progresistas
GEN	709	SURGEN	Progresistas*
Seamos Libres	710	ALBA	-
Partido Comunista	710	ALBA	FPV
Autodeterminación y Libertad	-	Autodeterminación y Libertad	-
Bandera Vecinal	-	Bandera Vecinal	-
Es Posible	-	Es Posible	Compromiso Federal
Movimiento al Socialismo	-	Movimiento al Socialismo	-
Partido Humanista	-	Partido Humanista	-
Frente Hacer por el Progreso Social		-	FPV
Unidad Popular		-	Frente Popular
Partido Tercera Posición (P3P)		-	UNA
Partido Renovador Federal		-	UNA

*en otro distrito pero no en CABA

Fuente: elaboración propia

Se puede observar que la alianza 700 de la CABA, *Energía Ciudadana Organizada* (ECO), fue compuesta entre partidos que a nivel nacional adherían a las alianzas *Cambiamos* y *Progresistas*. Los otros partidos que se aliaron en *Progresistas* a nivel nacional, en la CABA participaron del *Frente SURGEN*, del cual también participó *Proyecto Sur*, que a nivel nacional, aunque no en el distrito de la CABA, se alió a los partidos que en la CABA formaron la alianza *Camino Popular* para formar la alianza nacional *Frente Popular*. Por otro lado, partidos que a nivel nacional formaron parte de la alianza UNA, en las elecciones de la CABA se presentaron de manera independiente o como parte de alianzas como *Unión PRO*, *Movimiento para el Bien Común* y *Frente por Buenos Aires*. Otros partidos de *Frente por Buenos Aires*, a nivel nacional se aliaron a *Cambiamos* o *Compromiso Federal*.

Estos son solo algunos ejemplos de la variabilidad de las alianzas entre partidos en las diferentes elecciones. Esta red de alianzas es relevante porque son los partidos que conforman la alianza lo que le da el poder de financiación y visibilidad a cada candidatura.

En las PASO, 11 partidos o alianzas no alcanzaron el 1,5% de los votos válidos emitidos en la categoría de Jefe de Gobierno, aunque la alianza 706, *Camino Popular*, si consiguió los votos necesarios para participar en las Elecciones Generales para la categoría de Legisladores.

Las alianzas que alcanzaron el piso de 1,5% con múltiples listas de precandidatos a Diputados/as de la Legislatura fueron ECO y el *Frente Para la Victoria* (FPV). La Ley N° 4.894 que reglamenta las PASO en el distrito establece, en su Artículo 34, la fórmula D'Hont⁸ como método para definir la lista definitiva de candidatos entre las listas de precandidatos. Sin embargo, permite a los partidos establecer requisitos adicionales en su carta orgánica o reglamento electoral para definir este asunto. En la alianza ECO, la fórmula D'Hont por los votos obtenidos estableció que todas las posiciones de la lista de candidatos definitivos sea ocupada por los candidatos de la lista *Sumá Transparencia*. Para el caso del FPV, aunque la fórmula D'Hont hubiese otorgado seis de las treinta posiciones en la lista de candidatos a *Unidos por la Ciudad*, la lista definitiva replicó la de precandidatos de *Podemos Vivir Mejor*, por decisión de la alianza.

La alianza *Unión PRO* obtuvo el 48,1% de los votos, estableciéndose Horacio Rodríguez Larreta como el candidato a Jefe de Gobierno con un 60% de esos votos por sobre un 40% de Gabriela Michetti. Según escribió Pablo Mendelevich (2015) en el diario La Nación el día siguiente a la elección, esto representó un doble triunfo para el entonces Jefe de Gobierno y candidato a Presidente, Mauricio Macri, ya que su fuerza se destacó como la que más votos obtuvo, distanciándose por más de 25 puntos porcentuales de la segunda

⁸ Bajo la fórmula D'Hont se divide la cifra total de votos obtenidos por cada una de las listas de las PASO sucesivamente por uno, por dos, por tres... hasta alcanzar la cantidad de cargos por distribuir en la lista para las Elecciones Generales (60 para la Legislatura de la CABA). Una vez realizada esta división, absolutamente todos los cocientes que surjan de las cuentas se ordenarán de mayor a menor, del 1 al 60 intercalándose los de todas las listas de un mismo partido político o alianza. Los primeros 60 nombres que surjan de dicha lista conformarían la lista para las Elecciones Generales.

alianza más votada. Esto no sólo revalidó su liderazgo en la ciudad sino que respaldó su fuerza como candidato para la elección Nacional. Ese mismo día, en el diario *Página 12*, Fernando Cibeira también adjudicaba un doble triunfo a Macri, pero por la hegemonía en la ciudad y por la victoria de la fórmula por él apoyada, que era la de su Jefe de Gabinete, Rodríguez Larreta.

En segundo y tercer lugar se posicionaron ECO y el FPV, con el 22,5% y 18,9% respectivamente, que en adelante debieron pugnar por ubicarse en el segundo lugar en las Elecciones Generales del 5 de julio, para poder participar de un eventual ballotage. Los candidatos a Jefe de Gobierno que triunfaron en las internas de cada una de estas alianzas fueron Martín Lousteau y Mariano Recalde, con el 80% y el 65% de los votos respectivamente dentro de cada uno de sus espacios.

Por último, avanzaron a las Elecciones Generales para Jefe de Gobierno el *Frente de Izquierda y de los Trabajadores (FIT)* y *Autodeterminación y Libertad* con las candidaturas de Myriam Bregman y Luis Zamora, habiendo obtenido el 2,3% y 2,1% de los votos respectivamente.

Las PASO se celebraron el 16 de abril y las Elecciones Generales el 5 de julio, lo que significa que los sesenta días de campaña electoral que habilita la Ley N° 268 para las Elecciones Generales comenzaron a correr el 6 de mayo, tan sólo 10 días después de las Primarias.

La campaña transcurrió con anuncios televisivos, radiales y en la vía pública, además de una proliferación de materiales propagandísticos en las redes sociales de internet de los partidos, los candidatos y sus partidarios. No se pretende en este trabajo hacer una descripción extensiva de las tácticas de campaña de cada candidato sino contextualizar las potenciales disparidades de visibilidad que podrían haber existido entre candidatos y que la Ley debería balancear, análisis que se extenderá en el apartado VI del trabajo.

El candidato del oficialismo porteño, Horacio Rodríguez Larreta, contó con el apoyo del aparato oficial e incluso gozó de visibilidad adicional en los medios mediante su presencia en actos oficiales de la ciudad como Jefe de Gabinete. A modo de ejemplo, a sólo dos días de iniciar el período oficial de campaña, el

entonces Jefe de Gobierno anunció la construcción de una Red de Expresos Regionales (RER) en un acto con fuerte cobertura mediática, con el candidato y entonces Jefe de Gabinete parado a su lado durante el anuncio. El TSJ ordenó al gobierno, tras una denuncia de ECO, a abstenerse de mencionar el nombre del Rodríguez Larreta u otros candidatos o publicar sus fotografías al difundir actos de gobierno durante la campaña electoral y al candidato en sí a abstenerse de usar una casilla de correo electrónico oficial para difundir mensajes de campaña.

El candidato del FPV contó, por su parte, con el apoyo del gobierno nacional y los potenciales candidatos a presidente de su espacio, gozando también gracias a esto de cobertura mediática adicional. A su vez, en su rol de presidente de Aerolíneas Argentinas, se vio envuelto en denuncias contra pilotos de dicha empresa por un video dado a conocer dos semanas antes de las Elecciones Generales en la que se veía a una vedette (Victoria Xipolitakis) entrando a la cabina y viajando con los pilotos.

Martín Lousteau, candidato de ECO, buscó posicionarse como una opción intermedia entre la continuidad oficialista del PRO y la oposición del FPV. Dos semanas antes de las elecciones también sufrió una acusación aunque no directa, ya que fueron denunciados por una investigación hecha pública por el canal C5N colaboradores de su campaña por desviar fondos de la Universidad de Buenos Aires (UBA), aludiendo que dichos fondos podrían haberse utilizado para financiar la campaña electoral.

El 24 de junio se realizó un debate televisado por el canal de cable Todo Noticias (TN) al cual no fueron invitados los candidatos del FIT y *Autodeterminación y Libertad*, generando cierta invisibilización de los candidatos que menor porcentaje de votos habían logrado en las PASO. Según el periódico Perfil, la estrategia del candidato oficialista se centró en defender la gestión de su partido al frente del gobierno porteño, la de Lousteau fue relativizar el éxito de dicha gestión y la de Recalde plantear a los otros dos candidatos como un mismo proyecto. Werner Pertot (2015), en el diario Página 12, analizó esas mismas estrategias, agregando que el candidato oficialista fue el más criticado por los otros, aunque estos llegaron a cruzar críticas entre sí.

El 3 de julio finalizó el período establecido por la ley para la campaña y el 5 de julio se celebraron las Elecciones Generales con los siguientes resultados:

Tabla 4

Partido/Alianza		Jefe de Gobierno	Diputados	
<i>Lista</i>	<i>Nombre</i>	<i>% de votos</i>	<i>% de votos</i>	<i>Bancas adjudicadas⁹</i>
702	Unión PRO	44,6%	43,7%	15
700	Energía Ciudadana Organizada (ECO)	24,9%	23,1%	7
707	Frente Para la Victoria (FPV)	21,5%	20,4%	6
187	Autodeterminación y Libertad	3,9%	3,9%	1
701	Frente de Izquierda y de los Trabajadores (FIT)	3,0%	4,8%	1
706	Camino Popular	-	2,4%	0
	Votos en blanco	1,9%	1,5%	
	Votos Nulos	0,2%	0%	

Fuente: Elaboración propia

Tal como indica el artículo 96 de la Constitución de la CABA, al no obtener ninguna fórmula la mayoría absoluta, se convocó a una segunda vuelta entre Horacio Rodríguez Larreta y Martín Lousteau para la Jefatura de Gobierno, la cual se celebró dos semanas más tarde, el 19 de julio.

Ante este resultado, referentes del FPV rescataron el incremento de votos recibido respecto de las PASO y continuaron presentando a *Unión PRO* y ECO como dos caras de un mismo partido. En este sentido, el 10 de julio, Mariano Recalde declaró que “viendo a dos candidatos que forman parte del mismo proyecto político”, no apoyarían a ninguna fórmula en el ballotage. Este punto se sostiene en los tres partidos que en la CABA formaron parte de la alianza ECO pero que, a nivel nacional, se aliaron a los partidos de *Unión PRO* en la alianza Cambiemos, como demostraba la Tabla 3.

Por otro lado, los candidatos que menor caudal de votos recibieron, hicieron mención de la posición desventajosa en la que se encontraban respecto de los otros candidatos. Bregman, candidata del FIT, resaltó que “mientras ellos gastaban millones por día en publicidad, nosotros pudimos hacer oír la voz de la izquierda, en ese marco consideramos que nuestra elección fue muy buena” (Meyer, 2015: web). A su vez, Zamora, candidato de *Autodeterminación y Libertad*, dijo: “Estamos muy contentos porque hicimos

⁹ La distribución de bancas se realiza mediante el método D'Hont explicado previamente.

una campaña con un esfuerzo muy grande, siempre con una desigualdad de recursos muy cuestionable” (Meyer, 2015: web). Ambos candidatos consideraron muy bueno el resultado electoral obtenido al contextualizarlo en lo que percibieron como una desventaja de recursos respecto de los otros candidatos. Ambos candidatos llamaron a sus partidarios a votar en blanco en la segunda vuelta.

Sebastián Abrevaya, en Página 12, como Lucrecia Bullrich, en La Nación, resaltaron en la edición del domingo 19 de julio la importancia de una victoria contundente de Rodríguez Larreta para el fortalecimiento de la figura de Mauricio Macri de cara a las PASO nacionales que se celebrarían tres semanas más tarde. En estos artículos periodísticos también se resaltaron las discusiones que surgieron entre la primera y la segunda vuelta y tiñeron esta corta campaña alrededor de la necesidad o no del ballotage, el costo que implicaba para el Estado, las supuestas presiones a Martín Lousteau por no presentarse desde sectores de su partido o de la alianza Cambiemos —con el fin de evitar un posible daño a la imagen del principal candidato presidencial del espacio— y el espacio que debía ocupar la opción de voto en blanco en la pantalla de voto electrónico. En todo caso, las conversaciones de esta breve campaña para la segunda vuelta giraron más alrededor de la necesidad y el desarrollo de ésta última que de los candidatos y sus propuestas, sus similitudes o diferencias.

El escrutinio dio un resultado más ajustado que el anticipado por las encuestas previas pero arrojó victorioso al candidato oficialista. La Acordada Electoral N° 20/2015 del TSJ de la CABA proclamó a Horacio Rodríguez Larreta y a Diego César Santilli como Jefe y Vicejefe de Gobierno respectivamente, de acuerdo a los siguientes resultados de la segunda vuelta:

Tabla 5

Partido/Alianza	Votos	% de votos
Unión PRO	861380	48,6%
Energía Ciudadana Organizada (ECO)	806525	45,5%
Votos en blanco	89927	5,1%
Votos Nulos	15567	0,9%
TOTAL	1773399	100,0%

Fuente: Elaboración propia

VI. ANÁLISIS DE LA REGULACIÓN DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES EN LA CABA Y SU APLICACIÓN EN EL 2015

Tal como se adelantó en la Introducción, las elecciones democráticas a cargos de gobierno no son genuinas o auténticas si la regulación electoral no asegura el derecho a la comunicación tanto de los candidatos como de los electores. Parte fundamental de este derecho es la equidad entre los partidos políticos participantes, ya que es la única forma de asegurar la plenitud del mismo.

Tuesta Soldevilla (2000: 2) plantea que “uno de los aspectos fundamentales de la realización de elecciones libres y democráticas es que se desarrollen una serie de normas y prácticas que permitan igualdad de oportunidades y equidad electoral” y que es “lo que ocurre en una campaña electoral” lo que “mostrará efectivamente si una elección es libre y justa”.

Por otro lado, según Brea Franco (1989: 74), “la reglamentación de la campaña resulta comprensible y necesaria” para compensar el hecho de que “en las sociedades capitalistas modernas los recursos económicos y políticos no se encuentran distribuidos equitativamente”. Si un ciudadano es impactado por los mensajes de un candidato cien veces y de otro candidato una sola vez, es probable que los significados que buscaba instalar el primer candidato se hayan impregnado en el votante más que los del segundo. Incluso si no lo hacen, ningún candidato debería contar con esta ventaja desmedida por sobre otro. En este sentido, Brea Franco agrega que no se trata “de lograr una igualdad total, plena, sino más bien una igualdad de oportunidades. Que los recursos guarden cierta proporción con el apoyo popular con que cuenta cada una de las opciones concurrentes. Evitar, en otros términos, que un partido o un candidato sepulte con su propaganda a los demás”.

Es por ello que la regulación debe otorgar garantías de visibilidad equitativa a todos los candidatos, para igualar las oportunidades de exponerse al electorado. En otras palabras, la regulación debe contribuir a que la capacidad de exposición de cada candidato tienda a ser independiente de los recursos con los que cada alianza o partido político cuenta, para que la elección de los votantes se dé entre opciones a las que fueron expuestos en niveles similares.

Por ello, la regulación debe contemplar para las campañas electorales, medio principal de visibilidad de las opciones en una elección, dos aspectos principales de nivelación:

- A. Restricciones a aquellos partidos políticos que puedan contar con ventajas de visibilidad indebidas, ya sea por poder político o económico, para evitar abusos o visibilidad desmedida.**
- B. Promociones a aquellos partidos políticos que gocen de menor poder político o económico para asegurarles un mínimo de visibilidad que permita convertir a todos ellos en una opción reconocida por el electorado.**

El análisis que sigue a continuación se centrará en cómo cada uno de estos aspectos se desarrolló en la CABA en las campañas electorales de 2015. Las campañas electorales de dicho período fueron tres:

I. Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO)

Inicio de la campaña: 27 de marzo de 2015

Inicio de la publicidad electoral audiovisual: 6 de abril de 2015

Finalización de la campaña: 24 de abril de 2015¹⁰

Comicios: 26 de abril de 2015

II. Elecciones Generales

Inicio de la campaña: 6 de mayo de 2015

Finalización de la campaña: 3 de julio de 2015¹¹

Comicios: 5 de julio de 2015

III. Segunda Vuelta o Ballotage

Inicio de la campaña: 6 de julio de 2015¹²

Finalización de la campaña: 17 de julio de 2015¹³

Comicios: 19 de julio de 2015

¹⁰ Artículo 28, Anexo I, Ley N° 4.894: *La campaña electoral no puede iniciarse hasta treinta (30) días corridos antes del acto eleccionario. La publicidad electoral audiovisual no podrá iniciarse hasta los veinte (20) días anteriores a dicho acto. En ambos casos, finalizan cuarenta y ocho (48) horas antes de la fecha del comicio.*

¹¹ Artículo 2°, Ley N° 268: *La campaña electoral no podrá iniciarse hasta sesenta (60) días antes de la fecha fijada para la elección, ni extenderse durante las 48 horas previas a la iniciación del comicio.*

¹² Las leyes no especifican la fecha de inicio de campaña por lo que las actividades proselitistas comienzan al día siguiente de anunciado el resultado de las Elecciones Generales.

¹³ Aplica la finalización 48 horas previas a la iniciación del comicio.

VI. A Regulación restrictiva

Bajo la lógica capitalista, si se plantea, por ejemplo, que todo ciudadano debe tener acceso a un panqueque de manzana, que está valuado en \$35¹⁴, con darle a todo ciudadano \$35 para que lo pueda comprar, no se está garantizando ese derecho a menos que se fije el precio del panqueque de manzana. Si no se fija el precio desde el Estado y hay una cantidad limitada de panqueques de manzana, el burgués verá la oportunidad de aumentar el precio del panqueque para maximizar sus beneficios siempre que haya ciudadanos que estén dispuestos a pagar más de \$35 y cuenten con dicho capital. Incluso si se fija el precio, algunos podrán comprar varios panqueques por contar con más de \$35 o incluso por gozar de la preferencia del mozo o el dueño del restaurant, dejando a otros sin posibilidad de comprar, tengan o no los \$35 que cuesta el postre en cuestión, por la cantidad limitada que existe en el mercado.

En un campo mediático dominado por el fin de lucro, la visibilidad de los candidatos no difiere demasiado de un panqueque de manzana —de hecho, todos dicen que la televisión engorda—. No alcanza con asegurar financiación a todos los partidos políticos participantes, mientras no haya un tope de gastos que inhiba el accionar de aquel que pueda tener aún más financiación y elevar el costo de los espacios publicitarios. No alcanza con otorgar espacios gratuitos de comunicación a los partidos políticos si aquellos con mayores recursos económicos o afinidad con los gerentes y dueños de medios pueden ahogar a los otros en propaganda adicional a los espacios gratuitos. No alcanza, incluso, con prohibir la compra de espacios de comunicación por fuera de los otorgados por el Estado, si cada candidato cuenta con inversiones sumamente dispares para producir el contenido que ubicará en estos espacios —no llena lo mismo un panqueque con una manzana que con cuatro—.

Brea Franco (1989: 78) define esta limitación desde la regulación como “acción restrictiva” o “criterio negativo” del Estado, que fija topes a la cantidad de recursos que pueden utilizar los candidatos en una elección. Para asegurar el cumplimiento de estos topes, es necesario que la regulación contemple un sistema de fiscalización de las cuentas de gastos electorales y la publicación

¹⁴ Valor estimativo a modo de ejemplo

de los aportes a las candidaturas. El autor reconoce que “controlar el dinero en la política resulta una tarea muy difícil pero es preferible intentar su reglamentación que dejarlo a la libre competencia del mercado capitalista”.

Las ventajas competitivas de las que pueden gozar los partidos políticos no son sólo de índole económica. También es posible que gocen de una visibilidad mayor por posibilidades no-económicas de exposición.

Desde el surgimiento de los medios masivos de comunicación en sociedades democráticas —profundizándose con la espiral ascendente de mediatización audiovisual del siglo XX y la proliferación convergente de los medios digitales del siglo XXI— las campañas electorales se han visto mediadas por dichos medios, si se hace valer la redundancia. Grimson y Rocha (1994: 183) retoman a Eliseo Verón al plantear, para el caso de la televisión, que “es el conductor [...] el encargado de dar lugar a la voz política, de regularla y, en última instancia, de legitimarla”. En este contexto, ingresan los medios y los periodistas como intermediarios mediadores, surgiendo la posibilidad de que, más allá de los recursos de cada candidato, como se planteó anteriormente, estos favorezcan a uno u otro.

Grimson y Rocha (1994: 182) resaltan que esta ventaja de exposición mediática puede depender de “factores íntimamente imbricados con las relaciones de poder: tradiciones políticas, prestigios personales, negociaciones, intereses económicos y buenas voluntades de los conductores de turno o de la producción de los programas”, pero en definitiva, “se impondrán las razones del mercado: tendrá más espacio el candidato de un partido mayoritario o aquel que en virtud de un episodio —polémica, denuncia, incidente, escándalo— adquiere relevancia ocasional.” En línea con esta última opción, Gleich (1999: 2) resalta que los “actores políticos son un instrumento que tiene grandes posibilidades de ser noticia”, incluso cuando la misma es puesta en escena como tal exclusiva o inicialmente desde los medios, lo cual, según retoma el autor, Schmitt-Beck y Pfetsch definen como “pseudoacontecimiento”, una acción que no tendría lugar “de no existir los medios masivos de comunicación”. Un medio puede construir un pseudoacontecimiento o explotar un episodio para dar visibilidad a un candidato sin obligación de hacer lo mismo por otro.

En este contexto de mediación, es posible, dentro del período de campaña, identificar, por un lado, lo que Brian McNair (Gleich, 1999: 2) llama “comunicación política intencional” o “*paid media*”, comparable a lo que Verón (Grimson y Rocha, 1994: 182) denomina “campaña oficial”. Esto es, según McNair, la “clásica comunicación electoral escenificada por los propios partidos y difundidos en diferentes formas y medios” (Gleich, 1999: 2). Para Verón, es la “tradicionalmente reglada por algún organismo estatal y que consiste en los ‘espacios cedidos a los partidos políticos’” (Grimson y Rocha, 1994: 182). Para éste último, esta forma se ha revelado ineficaz y se ha ido abandonando o transformando progresivamente, ya que la intención persuasiva, por evidente, deslegitima el pacto de lectura.

Este tipo de comunicación se puede distinguir, por otro lado, de la que McNair (Gleich, 1999: 2) define como “comunicación política no intencional”, información sobre política o, según Shmitt-Beck y Pfetsch, “*free media*”, equiparable a lo que Verón (Grimson y Rocha, 1994: 182) denomina “campaña ‘oficiosa’”. Según Gleich, el primero de estos autores caracteriza a esta comunicación como una forma más adecuada para llegar a los votantes y lo ejemplifica con el siguiente caso alemán:

“Durante la campaña electoral de 1990, apenas el 50 por ciento de los empadronados leyeron el material publicitario distribuido por los partidos, un 20 por ciento tuvo contacto con los candidatos o su equipo de campaña, y sólo un 10 por ciento asistió a actos proselitistas. En cambio, entre el 73 y el 96 por ciento de los entrevistados indicó que había estado en contacto con la información política que brindaban los medios escritos o la televisión” (Gleich, 1999: 2)

Según Grimson y Rocha, Verón coincide en que la campaña oficiosa “atrae, sin duda, mayor atención de los televidentes” y agregan que no recibe regulación por parte del Estado. Este último punto es particularmente relevante. Al ser parte de los contenidos de un medio, podría considerarse contrario a la libertad de expresión la regulación de la visibilidad que dan los medios dentro

de sus contenidos a los candidatos. Existen, sin embargo, ejemplos de regulación que buscan garantizar una cobertura lo más equitativa posible.

No son sólo los medios los que pueden favorecer la exposición de un candidato, sino también gobiernos de otro distrito o el poder público del propio distrito (sea o no el candidato oficialista). Brea Franco (1989: 75) alerta que “si algún candidato goza de un tipo de protección o favor, abierto o encubierto, de quienes ejercen los poderes públicos dispone de una considerable ventaja”. Existen formas de restringir, prohibir y controlar el uso electoral del aparato estatal, pero la protección de poderes públicos puede ser de otros funcionarios de alta exposición que no sean el candidato en sí y se vean, por ello, exceptuados de la regulación de la campaña. No necesariamente todos los candidatos cuentan con el apoyo de alguien que ejerza el poder público, y se verían en ese caso en clara desventaja de visibilidad ante el electorado.

Más allá de las ventajas indebidas económicas o no-económicas que gocen los candidatos, en casi todos los casos existe un candidato perteneciente al partido político que se encuentra en el gobierno, el candidato “oficialista” del distrito. Cuando es tal el caso, el partido o alianza que este candidato representa está en control de los recursos del mismo Estado que debe controlar la campaña y asignar recursos para la misma. Es necesario diferenciar la ventaja que esto puede traer del resto de las no-económicas ya que tanto aquellas como las económicas son restringidas pero no prohibidas, mientras que el **uso del aparato estatal** con fines electorales sí está, en menor o mayor medida, expresamente prohibido por las leyes de campañas en la CABA y en la mayoría de los distritos.

Brea Franco (1989: 76) plantea que “dada la gran cantidad de recursos de que dispone el gobierno, en especial el poder ejecutivo, asegurar institucionalmente que éste no participe o favorezca a los candidatos de su preferencia, es un aspecto vital para la celebración de elecciones competitivas”. Al profundizar en las ventajas con que cuenta el partido en detento del poder ejecutivo, Aquino (2012: 266-269) distingue cuatro variables: “los presupuestos de ciclo político, el uso de los recursos públicos para fines electorales, las influencias ilegítimas en las elecciones y el ambiente social e institucional”.

Según este autor, para las campañas, el uso de los recursos públicos puede ser directo, como utilizar presupuesto público para pagar activistas, militantes o votantes, o indirecto, como el uso de actos oficiales o de la propaganda estatal ordinaria para promoción pública del candidato oficial. Además, las influencias ilegítimas en las elecciones implican “utilizar el poder del aparato estatal para lograr que funcionarios públicos, empresas privadas, medios de comunicación, o cualquier otro sector de la sociedad participe en contra de su voluntad a favor de un candidato a la reelección”.

El uso de influencias que habilita el control del Estado puede llevar a presionar a los medios de comunicación a adoptar “una línea editorial favorable al candidato oficial o por lo menos una cobertura informativa que no destaque los aspectos negativos de la administración gubernamental”. A diferencia de las restricciones económicas o de exposición, a las cuales se les pone un límite, el uso del aparato estatal es, en mayor o menor medida, prohibido en lugar de restringido —aunque al no prohibir todo tipo de uso, no implica una prohibición total.

Independientemente del accionar sobre la campaña directamente, el poder ejecutivo cuenta con la herramienta del presupuesto estatal, incluso si no lo usa para la campaña, como ventaja para quien gobierna por sobre los otros partidos políticos. Al referirse a los “presupuestos de ciclo político”, Aquino retoma este término que acuñaron Shi y Svenson —*budget political cycle*— tras un estudio de las ejecuciones presupuestarias en los períodos electorales en 91 países por 21 años en el cual identificaron que en todos los países aumenta el gasto durante los procesos electorales y que “este aumento es mucho mayor y de un impacto más profundo en las sociedades en vías de desarrollo que en las sociedades en desarrollo”. Según Aquino, “el aumento del gasto público implica una mayor circulación de bienes y servicios en el mercado, lo cual genera mayores posibilidades de acceso a estos bienes por parte de la población”, y agrega que “en los casos de los segmentos poblacionales más pobres de América Latina, la solución de una necesidad comunitaria (la construcción de un puente, carretera, hospital, etc.), aún cuando sea realizada con fondos estatales y como resultado de un presupuesto aprobado por el parlamento, los identifica con el gobierno y el partido oficial,

que presenta estos hechos como credenciales de su buena administración pública”. Este aspecto se encuentra dentro de las atribuciones gubernamentales y es por ende difícil de regular, pero ello sólo enfatiza la necesidad de contrarrestar las ventajas del oficialismo en todos los aspectos en que sea posible en la contienda electoral.

A partir de lo desarrollado anteriormente, sería posible reconocer tres aspectos sobre los que se aplica la regulación restrictiva en campañas electorales:

1. **Restricciones financieras.**
2. **Restricciones de exposición.**
3. **Prohibición del uso del aparato estatal.**

VI.A.1 Restricciones financieras

VI.A.1.i Regulación vigente en la CABA

El Artículo 61 de la Constitución de la CABA expresa que la Ley establece los límites de gasto de las campañas electorales. La ley que luego hizo efectivo ese artículo fue la Ley N° 268, específicamente en su Capítulo II, titulado “De los Gastos de Campaña”, de tan solo dos artículos:

Art. 7° “A los efectos del cálculo del monto máximo de gastos y aportes previstos en la presente ley, todo bien o servicio de carácter comercial que sea, directa o indirectamente, destinado a la campaña electoral, será considerado como gasto o aporte, conforme al valor y las prácticas de mercado.”

El artículo precedente establece la amplitud con la que debe ser tomado el término “gasto de campaña” ya que lo define como “todo bien o servicio” que sea “directa o indirectamente, destinado a la campaña electoral”. Esto genera que el tope de gasto incluya desde lo incurrido en medios de comunicación social hasta refrigerios, comida o gastos en telefonía, tal como lo indica el Informe Final de Gastos de Campaña —para las elecciones generales— de la

Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA) publicado en noviembre de 2015.

Art. 8° “Los partidos políticos, alianzas y confederaciones, pueden realizar gastos destinados a la campaña electoral por una suma máxima para cada categoría que en ningún caso supere el monto de 1,40 Unidades Fijas (U.F.) 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 con independencia de quien efectúe el gasto.

Cuando la convocatoria electoral incluya más de una categoría, el tope del gasto es acumulativo.

Cuando un partido, alianza o confederación se presente para una sola categoría y adhiera a otro partido, alianza o confederación para una categoría distinta, dicha adhesión recibirá el tratamiento de alianza a los efectos del límite fijado en el presente artículo.

En el supuesto previsto en el segundo párrafo del Artículo 96 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, el gasto máximo de la segunda campaña no puede superar el monto de 1,30 Unidades Fijas (U.F.) establecidas anualmente en el Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos, por elector/a y por cada una de las fórmulas.”

Este artículo establece el límite de gastos propiamente dicho por partido político, alianza o confederación, variable según las Unidades Fijas definidas por la Ley anual de presupuesto y la cantidad de electores en el padrón. Mientras que esta Ley contempla el límite para las campañas de las elecciones generales y de segunda vuelta, el límite de gastos para la campaña de las PASO es fijado por el Artículo 44 del Anexo I de la Ley N° 4.894:

Art. 44 “Los gastos totales de cada agrupación política para las elecciones primarias, no pueden superar el cincuenta por ciento (50%) del límite de gastos de campaña para las elecciones generales estipulado en la Ley 268. Las listas de cada una de las agrupaciones políticas tendrán el mismo límite de gastos, los que en su conjunto no podrán superar lo establecido precedentemente.”

Cada agrupación no puede superar como gasto en las PASO, la mitad de lo permitido para las elecciones generales, que se traduce en 0,70 Unidades Fijas (U.F.) establecidas anualmente en el Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos, por cada elector/a empadronado/a para votar en esa elección.

Cabe destacar que sólo cuatro provincias en la Argentina, además de la CABA, —Santiago del Estero, Córdoba, Mendoza y Río Negro— fijan un límite por Ley al gasto de campañas electorales. En todas ellas el límite está ligado a la cantidad de electores habilitados o empadronados, pero en la Ley N° 7.005 de la Provincia de Mendoza, Ley N° 2.431 de la Provincia de Río Negro y Ley N° 6.680 de la Provincia de Santiago del Estero, el monto fijado por elector es una cantidad absoluta de pesos, por lo que debería ser ajustada debido a inflación en cada período electoral. En el caso de la Ley N° 9.571 de la Provincia Córdoba, el monto permitido por elector habilitado es un porcentaje del Salario Mínimo Vital y Móvil.

A diferencia de la regulación de la CABA, las leyes de la Provincia de Río Negro y la Provincia de Santiago del Estero no especifican qué comprende el término “gasto electoral”, lo cual puede dejar este aspecto a discreción del tribunal electoral en caso de que se exceda el tope de gastos. Por su parte, la definición de la ley mendocina en su Artículo 5° es similar a la de la CABA (Art. 8°). Por último, la ley cordobesa especifica en su Artículo 206 un listado de conceptos que comprenden los gastos electorales:

- 1) Alquiler de locales para la celebración de actos de la campaña electoral.
- 2) Remuneraciones del personal que presta servicios para las candidaturas.
- 3) Gastos de transporte y desplazamiento de los candidatos, dirigentes de los partidos, alianzas o confederaciones políticas que propicia candidaturas y del personal afectado a tales servicios.

4) Correspondencia, franqueo y servicios telegráficos, telefónicos y otros que utilicen la red nacional o internacional de comunicaciones.

5) Todo otro gasto necesario para la organización y funcionamiento de la campaña electoral.

La especificidad puede contribuir a la claridad en la auditoría de gastos pero puede resultar inflexible en casos en que gastos destinados a la campaña electoral no estén comprendidos en dicha lista. En este sentido, el quinto punto detallado en la ley cordobesa habilita la inclusión de otros conceptos no listados que se destinasen a la campaña. Más allá de esto, el IFEM (2013: 47) reconoce que “resulta difícil trazar una clara línea divisoria entre lo que puede entenderse como un gasto de campaña y otro que tenga que ver con actividades o fines convencionales de una organización política”, es decir, gastos corrientes de los partidos que simplemente sucedan en época de campaña. No obstante, es preferible intentar su control y dar herramientas a las autoridades de aplicación para resolver las polémicas que puedan surgir en los casos concretos donde se ponga en duda la línea divisoria.

Además de fijar el límite de gastos, es necesario que la regulación o su reglamentación establezcan mecanismos de control que aseguren que dicho límite se cumpla, así como sanciones en caso de que no suceda, para que el límite legal no se vuelva simplemente declarativo.

Los principales mecanismos de fiscalización que establece la Ley N° 268 para las campañas en la CABA son:

Art. 4° La propaganda gráfica en vía pública debe contener la identificación de la imprenta que la realiza. Esto facilita la corroboración del pago a dicha imprenta con el fin de incluirlo en la auditoría de gastos.

Art. 16 Toda transacción (aporte o gasto) vinculada a la campaña electoral debe ser realizada mediante una cuenta bancaria especial en el Banco de la Ciudad de Buenos Aires que habilita cada partido político o alianza. Esto facilita el control de todas las transacciones, sin embargo, no se establece sanción alguna dentro del cuerpo de la Ley por el incumplimiento de este punto.

Art. 17 Los partidos políticos deben presentar ante la AGCBA un informe preliminar de ingresos y egresos diez días antes del acto electoral y un informe final dentro de los treinta días posteriores a dicho acto. La no presentación o presentación fuera de término de estos informes sí contempla una sanción dentro de la Ley, bajo el concepto de una “multa de hasta el uno por ciento (1%) del tope del gasto de campaña establecido en esta ley, por cada día de incumplimiento”.

Art. 18 Dentro de los noventa días de finalizada la campaña, la AGCBA debe elaborar y publicar un informe sobre los aportes y gastos de cada candidatura, respetando el acceso a la información de la ciudadanía.

A su vez, la Ley estipula sanciones para los partidos políticos que superen el límite de gasto, que violen la duración de la campaña o que no incluyan la identificación de la imprenta en la propaganda gráfica en vía pública y habilita al tribunal con competencia electoral —el TSJ— a hacer cesar “cualquier acto de campaña que infrinja las disposiciones de esta ley”.

Las regulaciones de las Provincias de Mendoza, Río Negro y Santiago del Estero también contemplan la creación de una cuenta bancaria especial. La regulación cordobesa no lo hace, pero sí exige la documentación a través de una Constancia de Operación de Campaña Electoral numerada de todo gasto superior a un salario mínimo, vital y móvil que se efectúe con motivo de una campaña electoral. Este registro debería facilitar la fiscalización de cada transacción, a falta de una cuenta bancaria especial. Todas estas regulaciones exigen a los partidos la presentación de informes de gastos que luego compilará la autoridad competente para hacer público un informe final.

Las sanciones en la CABA por las infracciones antedichas son exclusivamente de carácter pecuniario, ya sean multas o la retención de las percepciones de fondos públicos en las elecciones siguientes. Amerita un análisis aparte determinar si las sanciones pecuniarias, del monto que sean, son disuasión suficiente para un partido político que ya cuenta con un soporte financiero superior a la media que le permite violar los topes de gastos.

Por último, la regulación del gasto de campañas electorales, además de limitarlo y controlar el cumplimiento de dichos límites, contempla el origen de

los fondos que lo solventan, distinguiendo entre los aportes públicos y privados de financiación. El aporte público, al ser una promoción para los partidos, se analizará en el apartado VI. B. de este trabajo. No se analizará la regulación sobre el aporte privado ya que versa, principalmente, sobre los límites al peso que puede tener en el financiamiento total y sobre los sujetos habilitados para realizarlo y, aunque importantes para la transparencia y la independencia de las candidaturas, ninguno de estos puntos afecta la posición de un partido político sobre otro o la visibilidad equitativa entre ellos.

VI.A.1.ii Límite y control de gastos en las elecciones de 2015

La Tabla 6 muestra los gastos totales informados por cada alianza o partido político a la AGCBA en los informes finales de campaña para cada acto electoral. Puede observarse que ninguna campaña superó el límite de gastos establecidos por la ley.

Tabla 6: Gastos de campaña declarados en el Informe Final

Partido/Alianza	PASO		Elecciones Generales		Ballotage
	Jefe de Gob.	Legisladores	Jefe de Gob.	Legisladores	Jefe de Gob.
<i>LIMITE DE GASTO</i>	\$ 3.574.453,40	\$ 3.574.453,40	\$ 7.156.707,60	\$ 7.156.707,60	\$ 6.645.514,20
ECO	\$ 1.567.331,32	\$ 1.334.529,55	\$ 2.684.260,33	\$ 2.684.260,33	\$ 2.193.655,55
FIT	\$ 1.118.946,31	\$ 846.842,52	\$ 917.943,39	\$ 686.105,79	-
Unión PRO	\$ 3.501.692,86	\$ 3.557.057,25	\$ 6.600.759,68	\$ 5.058.384,81	\$ 6.170.151,90
Movimiento Federal	\$ 81.929,21	-	-	-	-
Movimiento para el Bien Común	\$ 149.361,13	\$ 96.387,90	-	-	-
MST - Nueva Izquierda	\$ 338.699,31	\$ 310.712,58	-	-	-
Camino Popular	\$ 563.828,47	\$ 493.344,55	-	\$ 430.364,56	-
Frente Para la Victoria	\$ 2.960.725,77	\$ 1.327.917,27	\$ 5.442.481,60	\$ 5.057.128,84	-
Frente por Buenos Aires	\$ 528.014,07	\$ 158.137,50	-	-	-
Frente SURGEN	\$ 358.079,51	\$ 358.079,51	-	-	-
Alternativa Buenos Aires (ALBA)	\$ 149.155,02	\$ 137.278,82	-	-	-
Autodeterminación y Libertad	\$ 156.491,24*		\$ 289.896,93	\$ 289.896,92	-
Bandera Vecinal	\$ 50.432,35	\$ 50.432,35	-	-	-
Movimiento al Socialismo	\$ 86.903,53	\$ 41.417,50	-	-	-
Partido Humanista	\$ 277.000,43	\$ 22.345,50	-	-	-
Es Posible	No presentó informe final		-	-	-

Unidad Fija establecida en el Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos: \$2,00

Electores empadronados para PASO: 2.553.181

Electores empadronados para Elecciones Generales y Ballotage: 2.555.967

**no separó categorías en el informe y no presentó candidatos a comuneros*

Fuente: elaboración propia

Sin embargo, se observa a simple vista la disparidad financiera entre los partidos políticos y alianzas participantes. El tope de 0,7, 1,4 o 1,3 Unidades Fijas por elector empadronado para cada ronda eleccionaria se encuentra aún muy lejos de la capacidad de financiación de algunos de los partidos políticos.

Por tomar un ejemplo, en la campaña para la categoría de Jefe y Vicejefe de gobierno de las elecciones generales, el partido que más gastó, gastó más de 22 veces más que el que menos lo hizo¹⁵. La compensación de las desigualdades de recursos en forma de apoyo financiero a los partidos será abordada en el punto denominado con VI.B.1, pero el tope de gastos debería poner un límite a la desigualdad en aportes privados que el aporte público no pueda compensar.

La regulación vincula el tope de gasto a un monto por elector, que para las PASO, las elecciones generales y la segunda vuelta de 2015 fueron \$1,40, \$2,80 y \$2,60 respectivamente. Sin embargo se puede observar en la Tabla 7 que la mayoría de las agrupaciones no superó \$1,00 por elector en ninguna de las campañas. Para la categoría de Jefe de Gobierno, el promedio de gasto por elector entre todas las alianzas o partidos políticos participantes fue tan sólo un 22% del tope de gastos en las PASO, un 45% en las elecciones generales y un 63% en el Ballotage. Para la categoría de Legisladores fue de un 18% para las PASO y un 38% para las elecciones generales respecto del tope de gasto.

Tabla 7: Gastos de campaña por elector declarados en Informe Final

Alianza/Partido	PASO		Elecciones Generales		Ballotage
	Jefe de Gob.	Legisladores	Jefe de Gob.	Legisladores	Jefe de Gob.
ECO	\$ 0,61	\$ 0,52	\$ 1,05	\$ 1,05	\$ 0,86
FIT	\$ 0,44	\$ 0,33	\$ 0,36	\$ 0,27	-
Unión PRO	\$ 1,37	\$ 1,39	\$ 2,58	\$ 1,98	\$ 2,41
Movimiento Federal	\$ 0,03	-	-	-	-
Movimiento para el Bien Común	\$ 0,06	\$ 0,04	-	-	-
MST - Nueva Izquierda	\$ 0,13	\$ 0,12	-	-	-
Camino Popular	\$ 0,22	\$ 0,19	-	-	-
Frente Para la Victoria	\$ 1,16	\$ 0,52	\$ 2,13	\$ 1,98	-
Frente por Buenos Aires	\$ 0,21	\$ 0,06	-	-	-
Frente SURGEN	\$ 0,14	\$ 0,14	-	-	-

¹⁵ Unión PRO realizó gastos por \$6.600.759,68 mientras que Autodeterminación y Libertad lo hizo por \$289.896,93, a un ratio aproximado de 22,77:1

Alternativa Buenos Aires (ALBA)	\$ 0,06	\$ 0,05	-	-	-
Autodeterminación y Libertad	\$ 0,06		\$ 0,11	\$ 0,11	-
Bandera Vecinal	\$ 0,02	\$ 0,02	-	-	-
Movimiento al Socialismo	\$ 0,03	\$ 0,02	-	-	-
Partido Humanista	\$ 0,11	\$ 0,01	-	-	-
Es Posible	No presentó informe final		-	-	-
Gasto promedio por elector	\$ 0,31	\$ 0,25	\$ 1,25	\$ 1,08	\$ 1,64
Tope de Gasto por elector	\$ 1,40	\$ 1,40	\$ 2,80	\$ 2,80	\$ 2,60

Fuente: Elaboración propia

Lo que busca evidenciar este análisis es que si el promedio de gastos reales de las campañas de cada partido político resultó tan lejano al tope de gastos, éste último parece haber estado fijado en un monto al cual la mayoría de los partidos no pudo acceder, permitiendo a aquellos con los recursos necesarios a extenderse hasta un tope lejos de los demás.

En las elecciones generales, donde los partidos necesariamente cuentan con una cierta base de apoyo del electorado —de otra manera, no hubiesen alcanzado el 1,5% de los votos en las PASO necesarios para poder participar de las elecciones generales—, mientras que el FPV y el PRO gastaron respectivamente por elector un 76% y 92% del límite permitido, el FIT y *Autodeterminación y Libertad* gastaron un 13% y 4% del límite permitido por elector respectivamente, reflejando una dispersión de hasta 88 puntos porcentuales.

No deja de ser necesario fijar un límite de gastos, ya que de otro modo la dispersión podría ser aún mayor, pero es preciso reflexionar sobre el efecto real que tiene cuando está lejos de las capacidades financieras de la mayoría de los partidos políticos participantes.

Respecto a los mecanismos de control, el principal es la presentación del informe final de cuentas de gastos de campaña que cada partido político, alianza o confederación debe presentar ante la AGCBA dentro de los 30 días de celebrada cada elección, según lo establece el Artículo 17 de la Ley N° 268. En dicho informe se deben declarar los ingresos y gastos, permitiendo a la AGCBA comprobar que no se haya excedido el tope y que los gastos sean menores o iguales a los ingresos.

En este sentido, el único partido político que no presentó el informe final fue *Es Posible* en la instancia de PASO. De acuerdo al Artículo 20 de la Ley, la sanción por esta infracción es de hasta el uno por ciento (1%) del tope del gasto de campaña establecido en esta ley, por cada día de incumplimiento.

Un antecedente a este incumplimiento es el del partido Alternativa Social en las elecciones legislativas de 2009, que según el dictamen IP N° 59610/09 de la Fiscalía General del Ministerio Público Fiscal (MPF) de la CABA, no presentó el informe de gastos de campaña. En este caso, se llegó a un acuerdo entre el partido político y la fiscalía general para la suspensión del proceso a prueba y juicio, por lo que no se llegó a dictaminar la multa establecida por la ley. La sanción acordada consistió en \$2.500 a ser pagados en forma de contribución de insumos y enseres al “Hogar San Pablo de Rehabilitación de Niños y Adolescentes” —integrado a la Dirección de la Niñez del Gobierno de la CABA— además de la obligación del partido a capacitar a sus autoridades y miembros sobre el marco de lo dispuesto por la Ley N° 268. El dictamen justifica el monto de la sanción por fuera de la multa que establece el Artículo 20 del siguiente modo:

“[...] el monto de dicha suma guarda relación con las características de la infracción, y la multa que podría revisar en caso de dictar sentencia condenatoria, siendo oportuno recordar que la escala de la sanción respectiva ha sido establecida sin contemplar un mínimo, sino tan solo un máximo, y no existen elementos que hagan presumir que los recursos económicos del partido político en cuestión en la campaña electoral mencionada, hayan sido significativos, de hecho el aporte público correspondiente fue de pesos nueve mil cuatrocientos cuarenta y seis con cincuenta (\$ 9.446,50.)”

Para el caso de los partidos políticos que sí presentaron el informe, con el fin de contrastar la veracidad de lo declarado en los mismos, la regulación establece medidas adicionales de fiscalización, además de que la AGCBA implementó otras *ad hoc*.

El principal recurso de control de los gastos es la obligación de que los mismos, así como el depósito de los aportes públicos y privados, sean realizados a través de una cuenta bancaria especial, tal como establece el Artículo 16 de la Ley.

Según los informes de la AGCBA, en las PASO el *Partido Humanista* no utilizó dicha cuenta sino una cuenta corriente propia del partido, mientras que doce otros partidos políticos o alianzas la utilizaron parcialmente. En las elecciones generales, el informe de la AGCBA indica que la única observación recae sobre la alianza ECO, que utilizó parcialmente la cuenta bancaria, dado que en el informe final se declaran \$2.170,87 pagados a la firma Prisma Medios de Pagos SA que no pasaron por la cuenta bancaria. Sin embargo, este gasto representa sólo un 0,027% del gasto total de campaña para las tres categorías declarado por la alianza. La diferencia entre los gastos declarados en el informe y los que figuran en el extracto bancario para esta misma alianza para la segunda vuelta fue de tan sólo \$639,95, mientras que para la alianza *Unión PRO* no se detectaron diferencias.

La sanción por la no utilización o uso parcial de la cuenta bancaria especial no está fijada en la Ley N° 268.

Por otro lado, la AGCBA realizó una circularización de lo declarado solicitando información a los principales proveedores de bienes y servicios denunciados por cada partido político en sus informes, permitiendo un canal adicional de verificación de la información declarada.

En cuanto a los gastos que fueron considerados como gastos de campaña electoral, en base al Artículo 7° de la Ley N° 268, los informes de la AGCBA contemplan cuatro conceptos a contabilizar como gastos, algunos con sistemas específicos de fiscalización:

- 1) *Propaganda gráfica en vía pública*: para facilitar la circularización de gastos de impresión con los proveedores de publicidad gráfica en vía pública a la AGCBA y así corroborar lo declarado en el informe que presenta el partido, el Artículo 4° de la Ley establece que esta publicidad debe siempre llevar la identificación de la imprenta que la realiza. El Artículo 4° fue incumplido

total o parcialmente por todos los partidos políticos y alianzas en todas las instancias electorales del 2015, a partir del relevamiento ocular y registro mediante fotografía digital realizado por la AGCBA.

Además, este relevamiento ocular permitió contrastar los modelos de publicidad gráfica declarados con los observados en la vía pública, detectando tipos no declarados en el caso de varios partidos políticos o alianzas, lo cual, según la AGCBA, “implica potencialmente la posibilidad de que se estuviese omitiendo declarar Ingreso y Gastos de Campaña en el correspondiente Informe Final”.

2) *Medios de comunicación social:*

- a. Radio: la AGCBA contrató un seguimiento privado de la publicidad electoral en emisoras de radio durante la campaña para detectar gastos no declarados.
- b. TV: la AGCBA contrató un seguimiento privado de la publicidad electoral en canales de TV durante la campaña para detectar gastos no declarados. Se detectaron medios no declarados en los informes de diferentes agrupaciones en cada instancia electoral.
- c. Internet: dada la infinidad de diferentes medios digitales, sería imposible realizar un monitoreo absoluto de los mismos en búsqueda de publicidad no declarada. Sin embargo, sí es posible identificar proveedores de espacios publicitarios de gran cobertura a los cuales monitorear pero los informes de la AGCBA no indican que ello se haya hecho.
- d. Medios gráficos: no cuenta con medidas de monitoreo de avisos. Sin embargo, según lo declarado por los partidos políticos en sus informes finales, sólo dos alianzas hicieron uso de este medio en todo el período electoral, que fueron ECO y FPV en las PASO, por lo que cabe cuestionar la relevancia de este medio para las campañas al evaluar el mérito de incurrir en un monitoreo del mismo.
- e. Otros

3) *Locaciones de servicios y/o alquiler de bienes muebles y/o inmuebles:* no cuentan con medidas adicionales de fiscalización.

- 4) *Otros gastos*: estos pueden incluir desde comidas, refrigerios y transporte, hasta reintegros de gastos en telefonía). No cuentan con medidas adicionales de fiscalización.

VI.A.1.iii Recapitulación

El control de gastos se demostró exhaustivo aunque perfectible. Sirvió para detectar incumplimientos a la ley, pero al profundizar sobre este punto, sería necesario evaluar si las sanciones son detrimento suficiente y si son o no efectivamente impuestas a quienes incumplen la regulación. Incluso bajo este marco, de todos modos, el tope de gasto fue respetado por todos los participantes en todas las instancias electorales. Sin embargo no fue lo suficientemente restrictivo para constituir, por sí solo, una garantía de visibilidad equitativa para los partidos, ya que permitió una disparidad amplia entre los diferentes partidos políticos participantes.

Es necesario relativizar el efecto que tiene el nivel de inversión sobre el resultado electoral, con ejemplos como el de *Autodeterminación y Libertad*, que con menos de un tercio de la inversión en las PASO que *Frente por Buenos Aires*, consiguió más del doble de los votos en la categoría de Jefe de Gobierno. Incontables factores relativizan el efecto del nivel de inversión, desde la forma en que se utiliza la misma hasta la instalación previa de los candidatos y su exposición “gratuita”, punto que lleva al próximo punto del análisis.

VI.A.2 Restricciones de exposición

VI.A.2.i Regulación vigente en la CABA

Las restricciones que instala la regulación porteña sobre las campañas electorales versan sobre los siguientes puntos:

- Restricciones de fuentes y montos de ingresos para financiación.
- Restricciones de montos de gastos.
- Restricciones temporales de inicio y finalización de campaña.
- Restricciones a la publicación de resultados de encuestas electorales.
- Restricciones a la propaganda institucional del Gobierno y la participación de los candidatos en actividades oficiales.

La regulación no da al Estado herramientas para limitar la exposición no contratada, de manera paga o no, por los candidatos y partidos políticos participantes. Tal como describe el IFEM, la comunicación partidaria que la Ley regula (2013: 63), “sean alocuciones en vivo o promocionales pregrabados, duren varios minutos o apenas unos segundos, su contenido y, con frecuencia también todos sus aspectos técnicos, son totalmente definidos y controlados por los contendientes o sus personeros. Su mensaje le llega a la audiencia sin filtración o mediación alguna”. Pero eso no agota “las posibilidades de exposición mediática” de las candidaturas. De hecho, la definición de *campaña electoral* que brinda la ley porteña incluye no sólo “toda propaganda que realicen los partidos, confederaciones, alianzas, candidatos/as a cargos electivos locales” directamente sino también aquella que realicen “quienes los/las apoyen”, y es por ende parte del objeto de la ley aunque no lo regule.

Podría alegarse que, al no ser definidos, controlados o emitidos directamente por los candidatos o partidos políticos, califican como accionar político de actores privados que por ende no deben ser restringidos en sus libertades de expresión y elección. También podría alegarse que la dificultad de trazar el límite entre la responsabilidad pública y las libertades antedichas es lo que vuelve inviable una regulación de estos aspectos. Sin embargo, tal como indica Becerra (2012: 12) al retomar a Entman, “los medios constituyen un escenario de construcción de marcos de noticiabilidad (y agendas) que inciden,

indirectamente, en las percepciones que la ciudadanía construye sobre la política, lo cual incluye al momento electoral”. Tienen, por ende, influencia sobre la visibilidad equitativa de los partidos políticos participantes y amerita la atención de la regulación.

Existen casos en los que la ley intenta regular la exposición mediática no emitida directamente por los partidos políticos, es decir, la “campaña oficiosa” que describe Verón (Grimson y Rocha, 1994: 182), con el propósito de equiparar la visibilidad que obtiene cada candidatura. Por ejemplo, con el fin de lograr “una cobertura plural y equitativa y un tratamiento veraz, imparcial y oportuno” (IFEM, 2013: 64) a las campañas electorales por parte de los medios masivos de comunicación audiovisual, la Ley Orgánica de Procesos Electorales de Venezuela expresa, en su Artículo 81, que:

Los medios de comunicación social públicos y privados darán una cobertura informativa completa y balanceada de las informaciones relacionadas y sin tergiversar la realidad de la campaña. A tal efecto, observarán un riguroso equilibrio en cuanto al tiempo y espacio dedicado a las informaciones relativas a las actividades desarrolladas por los candidatos o las candidatas.

En la misma línea pero sin carácter vinculante, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de México establece en el inciso 7° de su Artículo 49 que el Consejo Federal del IFEM debe presentar sugerencias de lineamientos generales aplicables a los noticieros respecto de la cobertura de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos ante las organizaciones que agrupen a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión.

Por otro lado, también puede regularse la exposición que dan los programas periodísticos a los candidatos específicamente. El Artículo 122 de la Ley del Régimen Electoral N° 026/10 de Bolivia prohíbe a los candidatos, desde su inscripción como tales, “dirigir programas o difundir columnas de opinión en medios de comunicación, bajo pena de inhabilitación”.

La regulación nacional argentina contempla solamente la propaganda o avisos publicitarios, aunque la definición de campaña electoral del Artículo 64 bis del Código Electoral (Ley N° 19.945 modificada por la Ley N° 26.571) es más amplia e incluye “el conjunto de actividades desarrolladas por las agrupaciones políticas, sus candidatos o terceros, mediante actos de movilización, difusión, publicidad, consulta de opinión y comunicación, presentación de planes y proyectos, debates a los fines de captar la voluntad política del electorado”. La definición varía entre las diferentes leyes provinciales, pero ninguna contempla la regulación de la cobertura mediática no emitida directamente por las candidaturas, sino solamente lo que Verón llama, “campaña oficial” (Grimson y Rocha, 1994: 182).

VI.A.2.ii Ventajas de exposición sin regular en las elecciones de 2015

La regulación de CABA se centra en lo que McNair (Gleich, 1999: 2) define como “comunicación política intencional”, Shmitt-Beck y Pfetsch como “*paid media*”, pero es posible identificar casos puntuales en los que la “comunicación política no intencional” o “*free media*” (Gleich, 1999: 2) otorgó ventajas de exposición a determinados candidatos.

Un ejemplo de estas ventajas que resulta complejo regular es el apoyo de figuras del Poder Ejecutivo Nacional al candidato del FPV, Mariano Recalde. No sólo gozó de exposición mostrándose con candidatos del mismo partido político para las elecciones presidenciales¹⁶ sino mostrándose junto a la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner en actos con amplia cobertura mediática e incluso cadenas nacionales. El 25 de junio, diez días antes de las elecciones generales, sin la presencia del candidato al Ejecutivo porteño, la Presidenta rechazó críticas a la gestión de Recalde al frente de Aerolíneas Argentinas (Página 12, 25/06/2016). Luego, el 1° de julio, tan sólo dos días antes de comenzar la veda electoral, el candidato se ubicó al lado de la Presidenta durante la emisión de una cadena nacional de 48 minutos (Obarrio, 2015: web), otorgándole así visibilidad nacional que “todas las emisoras que

¹⁶ Con Daniel Scioli (Página 12, 23/05/2015) y Florencio Randazzo (Página 12, 26/05/2015)

integran la cadena nacional de radio y televisión de todo el país, y el servicio internacional R.A.E; Radiodifusión Argentina al Exterior” se ven obligadas a transmitir. Sería una extralimitación de las facultades de la Legislatura porteña pretender regular el contenido de los mensajes emitidos por el Poder Ejecutivo Nacional, pero eso sólo demuestra la dificultad de prevenir la intervención a favor de determinados candidatos de fuerzas externas a la elección dándoles ventajas de exposición de las que otros candidatos no gozan.

Otro actor interviniente, como se ha desarrollado antes, son los medios y los programas periodísticos, mediadores de la campaña. Un caso ejemplificador de ventajas de exposición fue el debate de candidatos a Jefe de Gobierno previo a las elecciones. Del mismo participaron solamente los candidatos de las alianzas *Unión PRO*, *ECO* y *FPV*, no siendo convocados los candidatos del *FIT* y *Autodeterminación y Libertad*. Según el Diario Clarín (25/05/2016), el programa tuvo un pico de audiencia de más de medio millón de personas. Aunque esta audiencia es a nivel nacional, representaría al menos un 27% de los votos emitidos en la categoría de Jefe y Vicejefe de Gobierno en las elecciones generales porteñas, por lo que constituye una amplia exposición durante un tiempo prolongado con la oportunidad de desarrollar ideas y propuestas ante el electorado que le fue negada a dos de los cinco candidatos. Al respecto, Myriam Bregman, candidata del *FIT*, dijo que "es insólito que habiendo sólo cinco candidatas y siendo la única mujer haya sido excluida del único debate hasta ahora acordado" y Luis Zamora, candidato de *Autodeterminación y Libertad*, agregó que "Lousteau, Recalde y Larreta son parte de la censura del programa A dos voces al participar del debate organizado entre ellos. Ocultaron autoritariamente que hay dos fuerzas más, la que postula a Bregman y la nuestra, que fueron borradas violentamente" (La Nación, 25/06/2015).

Aunque no en la Argentina, existen casos en los que la regulación electoral interviene sobre los debates televisados de candidatos para asegurar que los mismos sean justos y abiertos (o incluso obligatorios) para todos los partidos políticos.

El Artículo 46 de la Ley de Elecciones N° 9.504 de Brasil establece lineamientos para la realización de debates por radio o televisión a cargos mayoritarios (como es el Poder Ejecutivo) y proporcionales (como lo es el Legislativo) y contempla la obligatoriedad de convocar formalmente con al menos 72 horas de antelación a todos los candidatos. La Ley N° 996 de Colombia no establece obligatoriedad sino que reconoce el derecho de los candidatos presidenciales a “realizar tres (3) debates de hasta sesenta (60) minutos cada uno, por parte y a petición de todos los candidatos presidenciales o de algunos de ellos”. El Código Electoral de Costa Rica, aunque no regla los debates electorales, confiere al Tribunal Supremo de Elecciones, en su Artículo 12, la atribución de garantizar “el acceso de todos los partidos políticos participantes” a los debates políticos-electorales que realice la propia autoridad. Sin embargo, esto no implica la obligatoriedad de entes privados de garantizar participación para todos los partidos políticos en debates que ellos organicen. Por último, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de México indica en su Artículo 70 que el IFEM debe coordinar la realización de dos debates para las elecciones presidenciales entre los candidatos registrados a dicho cargo. Estas experiencias latinoamericanas sientan precedentes en la responsabilidad de la autoridad electoral de organizar los debates para poder asegurar la equidad de los partidos políticos participantes en los mismos, evitando la ventaja de exposición que trajo a tres de los cinco candidatos el debate organizado por la emisora privada Todo Noticias en la CABA en 2015.

En la Argentina, alrededor de las elecciones presidenciales del mismo año, se generó la discusión sobre la necesidad de legislar los debates electorales a raíz de la no asistencia de uno de los candidatos al debate presidencial organizado por la Organización no Gubernamental *Argentina Debate*. Al partir no de la polémica por la falta de invitación a candidatos sino por la declinación de la invitación de uno, la discusión pública giró más en torno a reglamentar la obligatoriedad de asistencia de todos los candidatos, con diferentes opiniones sobre las sanciones en caso de infracción, que sobre la equidad en la participación. En relación a este punto, el director del Centro de Estudios en Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Universidad de Palermo retoma la interpretación de la CIDH del Artículo 13 de la Convención Americana

de Derechos Humanos (CADH) sobre el derecho a libertad de expresión en el caso Maritza Urrutia c. Guatemala, en el cual se expresó que "el derecho a la libertad de expresión comprende el derecho de hablar y de mantener silencio", entrando en conflicto con establecer la obligatoriedad de la participación de todos los candidatos en un debate, ya que cada candidato debería tener derecho a guardar silencio. Sin embargo, es posible contrastar este planteo con el de Federico Saravia (Infobae, 13/07/2016), presidente del Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires, que reconoce los debates como "una de las formas de garantizar el derecho a la información de los ciudadanos en tiempos electorales", además de que "también son beneficiosos para los candidatos, ya que permiten —en un marco de equidad— una mayor difusión de sus candidaturas y sus propuestas".

En el ámbito de la CABA, según un artículo periodístico del portal parlamentario.com del 04/06/2015, la Legislatura habría aprobado el tratamiento de una Ley de Debate Público, Abierto y Obligatorio en la sesión del 18 de junio de dicho año. Dicho proyecto, de todos modos, en lugar de asegurar la participación de todos los candidatos en una elección, planteaba que "en la primera y segunda vuelta participarán todos aquellos candidatos cuyo partido o frente político hubiera obtenido por lo menos un piso del 10% de los votos válidos emitidos", institucionalizando de este modo la invisibilización para el electorado de las opciones más desventajadas. La versión taquigráfica de la sesiones del 18 de junio no indica que el proyecto de Ley haya sido tratado y ni lo fue posteriormente.

VI.A.2.iii Recapitulación

Está claro que factores externos como la política de otros distritos y los medios de comunicación, así como pseudoacontecimientos o el mero nivel de apoyo del que un candidato goce, pueden influir en la exposición de las diferentes opciones partidarias ante una elección, resultando en una visibilidad sumamente desigual para los partidos políticos con el daño que ello hace sobre el derecho a la información del electorado y al a comunicación de los candidatos. Sin embargo, la regulación de este aspecto resulta sumamente compleja.

La primera complejidad reside en el monitoreo de esta ventaja, ya que implicaría medir la cobertura mediática de cada partido político en un mapa de medios cada vez más complejo y establecer una medida conmensurable y comparable para cada partido. Una segunda complejidad surge de la delgada línea que puede existir entre la regulación de la exposición de los candidatos por parte de los medios o incluso de sus partidarios —en las redes sociales, inclusive— y la violación de la libertad de expresión política de cada individuo o de definir la programación de los medios. Si una figura pública como un conductor de un programa televisivo de gran audiencia, gozase de preferencia por un partido político o candidato en particular, sería antidemocrático prohibirle la expresión de esta preferencia. Esto puede llevar a que le otorgue una exposición exclusiva de la que los demás candidatos no gozarían, y esto es parte del juego político democrático. ¿Sería justo exigirle a este conductor exposición equitativa para todos los candidatos?

Sin embargo, eventos como los debates presidenciales otorgan exposición a los partidos políticos más allá de los materiales producidos y emitidos directamente por ellos y contribuiría a la visibilidad equitativa la regulación de los mismos. Siempre existirán diferencias en la exposición que la regulación no pueda restringir, excepto cuando esta exposición es ganada gracias al control del aparato estatal, lo cual lleva al próximo punto del análisis.

VI.A.3 Prohibición del uso del aparato estatal

VI.A.3.i Regulación vigente en la CABA

El Artículo 3° de la Ley N° 268 prohíbe al Gobierno de la CABA, durante la campaña electoral y hasta que finalice el comicio:

- a) “Realizar propaganda institucional que tienda a inducir el voto”.
- b) Promocionar “candidatura alguna con motivo o en ocasión de actividades oficiales”.

Como plantea Brea Franco (1989: 76), esta prohibición busca “evitar que los recursos del Estado sean utilizados en la campaña de los candidatos oficialistas”, lo cual cumple dos objetivos. Por un lado, asegura la “neutralidad e imparcialidad de los entes públicos”, lo cual evita que, al momento en que se replantea quién debe gobernar —manejar los recursos del Estado—, quienes ocupan ese lugar manejen los recursos del Estado en su favor o de su partido político, evitando el uso partidario del aparato estatal y separando, de este modo, en última instancia, el Estado del gobierno, al momento en que el segundo se ofrece a la elección pero el primero no.

Por otro lado, esta prohibición procura evitar una ventaja competitiva para el oficialismo que resulta de la capacidad adicional de exposición mediante la publicidad oficial y participación en actos públicos, como adicional a los mensajes contemplados dentro de la campaña. En el caso de la regulación porteña, podría representar una forma de violar el tope de gastos sin tener que contabilizarlos como parte de la campaña pero contando de todos modos con los espacios de visibilidad, a la tope siendo solventados por el Estado. En una regulación como la nacional, que prohíbe, por ejemplo, la compra de espacios televisivos y radiales en la campaña por fuera de los otorgados gratuitamente por el Estado, “funciona en los hechos como un dispositivo que posiciona siempre a los gobiernos en mejores condiciones que los partidos políticos opositores”, ya que “al no existir reglas que impidan la utilización partidaria de la publicidad oficial, los gobiernos cuentan por un lado con una presencia destacada en los medios audiovisuales a través de su publicidad oficial” adicional a “los espacios que le corresponden al partido de gobierno en el

marco de los espacios gratuitos de la campaña propiamente dicha” (Becerra, 2012: 12).

Según Aquino (2012: 268), los usos de recursos públicos en campañas electorales pueden ser múltiples. El autor los clasifica en usos directos (uso de vehículos, oficinas, bienes y materiales del Estado; presupuesto público para pagar activistas, militantes, votantes; uso de medios de comunicación públicos o espacios privados pagados por el Estado) e indirectos (uso de actos oficiales para promoción política; promoción propagandística estatal subliminal; vinculación a candidatos con obras públicas ejecutadas o en ejecución; empleos públicos; uso de programas sociales).

Este trabajo se centrará, sin embargo, en los dos aspectos planteados por el Artículo 3° de la Ley N° 268 de la CABA.

VI.A.3.i.a Propaganda institucional que tienda a inducir el voto

La propaganda institucional del Estado, también llamada *publicidad oficial*, es definida por la CIDH como “los anuncios pagados en la prensa, la radio o la televisión, el material de software y video producido por el gobierno o patrocinado por éste, las campañas a base de folletos, el material publicado en Internet, las exposiciones, etc.” cuyo propósito es “informar sobre asuntos de interés público”, y “es una herramienta importante y útil para los Estados y aporta una ganancia por publicidad imperiosamente necesaria para los medios de comunicación” (Becerra, 2012: 2-3). El IFEM (2013: 76) reconoce en las regulaciones nacionales de América Latina dos tipos de prohibiciones durante la campaña electoral, aquellas que prohíben “la difusión de propaganda gubernamental a lo largo de todo el periodo de campaña y [...] períodos de veda” o acotan su volumen —como Costa Rica, Ecuador, México o Perú— y las que “no tienen que ver con la suspensión o el volumen de la propaganda oficial sino con sus contenidos y orientación”. La regulación argentina se encuentra entre estas últimas y la CABA no es la excepción.

En la Constitución de la CABA, el Artículo 61 establece que “Durante el desarrollo de [las campañas electorales] el gobierno se abstiene de realizar propaganda institucional que tienda a inducir el voto.” En concordancia con

dicho texto, la Ley N° 268 no prohíbe toda la propaganda institucional sino sólo aquella que tienda a inducir el voto, quedando entonces a discreción del Tribunal con competencia electoral si una pieza de comunicación tiende o no a inducir el voto y de qué manera. Dicha discrecionalidad es un riesgo para la equidad electoral.

En la misma línea, la regulación nacional (Art. 64 quáter, Ley N° 19.945 modificada por la Ley N° 26.571), la de Santa Fe (Art. 6°, Ley N° 12.080), la de Mendoza (Art. 3°, Ley N° 7.005), la de Santiago del Estero (Art. 54, Ley N° 6.908) y la de Tucumán (Art. 34, Ley N° 7.876) declaran, con mínimas diferencias entre sí, que durante la campaña electoral “la publicidad de los actos de gobierno no podrá contener elementos que promuevan la captación del sufragio a favor de ninguno de los candidatos a cargos públicos electivos”. En la Provincia de Buenos Aires (Art. 16, Ley N° 14.086) esta restricción sólo aplica para los 15 días anteriores a la elección primaria.

En El Chaco, La Ley Electoral (N° 4.169), especifica en su Artículo 58 quáter del capítulo de Campaña Electoral (Capítulo IV bis), que “la publicidad de los actos de gobierno debe ser de carácter educativo o informativo” para luego agregar que “no podrá contener elementos que importen la promoción personal de funcionarios públicos” además de que, como en las demás regulaciones, no “promuevan la captación del sufragio a favor de ninguno de los candidatos”.

La única legislación argentina que prohíbe por completo la realización de publicidad oficial, si no durante la totalidad de la campaña al menos durante los últimos treinta días inmediatos anteriores a la fecha prevista para una elección, es la cordobesa, en el Artículo 220 de la Ley N° 9.571 de 2008¹⁷. La Ley Electoral de Misiones (Ley XI – N° 6) prohíbe también la “propaganda institucional de todos los organismos del Estado provincial” pero tan sólo “desde las cuarenta y ocho (48) anteriores a la iniciación del comicio”, comportándose como una especie de veda electoral que sólo contempla para el Estado y no para los partidos.

¹⁷ 30 días antes de la campaña comprende, de todos modos, la mayor parte de la campaña, ya que de acuerdo a esta Ley, la campaña se inicia “cuarenta y cinco (45) días corridos antes de la fecha fijada para la veda electoral”.

Incluso si se describiese más exhaustivamente las formas en que una propaganda institucional puede inducir al voto, con el fin de evitar la discrecionalidad, el punto de que la regulación especifique que durante la campaña electoral la publicidad oficial no deba inducir al voto implica que fuera de este período nada la limita a hacerlo. Tal como plantea Becerra (2012: 23), “la pauta oficial garantiza la presencia del oficialismo en los medios durante todo el año”, más allá de la campaña electoral. Ello pone al oficialismo en una situación estructural de ventaja indebida a menos que se regule la publicidad oficial.

En este sentido, la Legislatura de la CABA aprobó en diciembre de 2009 la Ley N° 3.391 para regular la publicidad oficial, pero la misma fue vetada parcialmente el 25 de enero del 2010 por el Decreto N° 122/10. Esta Ley definía a la publicidad oficial como “todo acto de comunicación efectuado por cualquier dependencia u organismo de la administración pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a través de un espacio publicitario gratuito o contratado bajo cualquier modalidad y en cualquier soporte”, por lo que incluía no sólo cualquier medio sino cualquier organismo del Estado, inclusive organismos autónomos como puede ser el Banco Ciudad de Buenos Aires¹⁸. Definía, además, los principios y propósitos de la publicidad oficial y obligaba a los tres poderes estatales de la CABA a elaborar un Plan Anual de Publicidad Oficial y un Informe de su ejecución al finalizar el año, para su evaluación por la Legislatura.

Los artículos más cuestionados en el veto del Poder Ejecutivo fueron el 8° y el 9°. El primero de esos dos prohibía, para toda la publicidad oficial:

a. Incluir el nombre, voz, imagen o cualquier elemento identificable con funcionarios del sector público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

¹⁸ El Artículo 13 indicaba que los principios, propósitos y prohibiciones de la ley alcanzarían a “la administración central, entes descentralizados, entidades autárquicas y cualquier otra entidad que pudiera depender del Poder Ejecutivo de la Ciudad, las Comunas, el Poder Legislativo, el Poder Judicial y los órganos creados por la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y las empresas y sociedades del Estado y otras en las cuales el Estado de la Ciudad tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias”.

- b. Incluir frases, símbolos, logos, color y cualquier otro elemento identificable o que induzca a confusión con partidos o agrupaciones políticas.*
- c. Tener como finalidad principal influir en la decisión electoral de la población, ni fomentar la imagen positiva de cualquier funcionario público o del partido o sector gobernante, o la impresión negativa de una persona, sector, organización, agrupación o partido político.*
- d. Realizarse en eventos, publicaciones o actividades cuyo objetivo sea la promoción de sustancias psicoactivas, tales como el alcohol, los psicofármacos, las bebidas energizantes y el tabaco.*

El punto “a” fue vetado en el Decreto N° 122/10 bajo la justificación de que la aparición de los funcionarios cumple con la “finalidad de que aquellos que cumplen una función pública rindan cuentas de sus actos a la ciudadanía”, además de que “acerca la gestión pública a los vecinos y permite que los mismos conozcan el rostro de aquellos que tienen en sus manos la gestión de gobierno, e identifica su accionar público con su persona”. Por su parte, el punto “b” fue cuestionado por el Poder Ejecutivo ya que a éste corresponde “ejecutar el programa de identidad e imagen global de la gestión de gobierno, de carácter hegemónico y transversal, con el propósito de garantizar una clara identificación del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en sus comunicaciones públicas, determinando las pautas para la aplicación de los signos de identidad”, por lo que no debería el Poder Legislativo determinar los “elementos o símbolos o signos” que aparecen en los mensajes públicos del Ejecutivo. El punto “c”, que busca evitar la incidencia de la publicidad oficial en las elecciones, está estrictamente relacionado al otro artículo altamente cuestionado en el Decreto de veto parcial, el Artículo 9°.

El Artículo 9° prohibía la emisión de “publicidad en ningún medio de comunicación durante los treinta (30) días inmediatamente anteriores a la fecha fijada para elecciones de autoridades locales”. La justificación del veto reclamaba excesivo el período de treinta días de prohibición de publicidad electoral, comparándolo con el período de quince días establecido en el ámbito

nacional por la Ley N° 26.571 —aunque éste es para la realización de actos de gobierno que puedan promover la captación del sufragio y no para la publicidad oficial—. Además, el veto se escuda en que “estas cuestiones se encuentran ya reguladas por la Ley N° 268, que prohíbe durante el plazo de duración de la campaña electoral la propaganda institucional que tienda a inducir el voto” y considera dicha regulación suficiente.

En resumen, la Ley N° 3.391 buscaba limitar el uso partidario de la propaganda institucional, no sólo durante el período electoral, en el cual prohibía esta comunicación directamente, sino fuera del mismo también, con el mismo propósito de evitar el uso del aparato estatal para el beneficio del partido político gobernante en detrimento de la equidad respecto de los demás partidos, alianzas o confederaciones. Sin embargo, dicha ley fue vetada en sus principales puntos por el Poder Ejecutivo y la única regulación vigente al respecto sigue siendo la expresa por el Artículo 3° de la Ley N° 268.

VI.A.3.i.b Promoción de candidaturas en actividades oficiales

La Ley porteña establece que “no puede promocionarse candidatura alguna con motivo o en ocasión de actividades oficiales” durante el período de campaña electoral y hasta finalizado el comicio. El propósito es, una vez más, no asociar las acciones del Estado a un candidato particular y no darle una visibilidad de la que los demás no podrían gozar por no ser parte del gobierno. Los ejemplos pueden ser la participación, como orador o no, del candidato del partido político en el gobierno, en inauguraciones de obras públicas o, como especifican las legislaciones chaqueña (Art. 58 quáter, Ley N° 4.196), cordobesa (Art. 221 Ley N° 9.571) o mendocina (Art. 3°, Ley N° 7.005), “el lanzamiento o promoción de planes, proyectos o programas de alcance colectivo”.

Otras regulaciones dentro de la Argentina no prohíben promocionar las candidaturas en las actividades oficiales sino que directamente prohíben la realización de “todo acto de gobierno que pueda promover la captación del sufragio a favor de cualquiera de los candidatos a cargos públicos electivos”. Sin embargo, son menos estrictas en el tiempo. Mientras que contemplan

campañas electorales de duración similar a la de la CABA, la prohibición de realizar estos actos se limita a 30 días (Tucumán y Misiones), 15 días (Santa Fe, Córdoba, Mendoza sólo para las PASO, Buenos Aires sólo para las PASO e incluso la Nación) o hasta 7 días (El Chaco) antes de la realización del comicio. La legislación de Santiago del Estero, en el Artículo 24 de la Ley N° 6.680, comparte el texto casi literal de la legislación porteña, por lo que también instaure esta prohibición durante la totalidad de la campaña electoral.

Otros países latinoamericanos también restringen el uso de actos oficiales con fines electorales pero con otras herramientas. Por ejemplo, en Brasil, el Art. 75 de la Ley N° 9.504 prohíbe la contratación de *shows* artísticos pagos con recursos públicos en actos inaugurales tres meses antes de las elecciones, para que no sean usados como vehículo de convocatoria a un acto que pueda usarse en forma de proselitismo político. Otro caso particular es el de Bolivia, en cuya Ley N° 026 de 2010 no prohíbe la realización de actos en los que se promuevan candidaturas, pero sí prohíbe, en su Artículo 119, que la propaganda electoral, tanto en medios de comunicación como en actos públicos, contenga “imágenes de la entrega de obras públicas, bienes, servicios, programas o proyectos”, entre muchas otras restricciones de contenido.

Tal como en la restricción de la propaganda institucional, al no prohibirse los actividades oficiales en la regulación porteña, queda sujeto a la discrecionalidad del tribunal competente la consideración de si efectivamente se promociona o no candidatura alguna en dichas actividades.

VI.A.3.ii Prohibición del uso del aparato estatal en las elecciones de 2015

La cuestión del uso de recursos públicos por parte de la alianza oficialista, *Unión PRO*, fue discutida en repetidas oportunidades durante la campaña electoral de la CABA de 2015. El principal denunciante de que se haya usado el aparato estatal con fines político-proselitistas fue la alianza ECO, ya sea en los medios a través de su candidato a Jefe de Gobierno, Martín Lousteau, o en la justicia a través de su apoderado, Luis Mariano Genovesi. Las críticas se

centraron no sólo en el uso partidario de la publicidad oficial sino en el peso de la misma dentro del presupuesto de la CABA.

Poco después de las PASO, Martín Lousteau comenzó a remarcar que “entre 2007 y 2013 [años en los que gobernó el partido *Unión PRO*] se duplicó la participación del dinero destinado a propaganda”, agregando que “esa propaganda se utiliza para instalar candidatos como lo demuestra el folleto de reciclado para reciclar basura con” la cara de Horacio Rodríguez Larreta, el candidato del partido gobernante. La presencia de un funcionario, a través de su nombre, su cara o su firma, en propaganda institucional como las campañas de separación de residuos y reciclaje, no está regulada por fuera del período electoral, aunque pueda considerarse un uso de la misma como publicidad no sólo del asunto sobre el que se busca informar y concientizar a la ciudadanía, sino también sobre el funcionario a quien se asocia dicha campaña. Según el Decreto N° 122/10 que veta parcialmente la Ley N° 3.391, la presencia del funcionario en la campaña formaría parte de su responsabilidad de rendición de cuentas.

En el debate de candidatos realizado el 24 de junio en el programa “A dos voces” del canal de televisión TN, el candidato de *Unión PRO* respondió a estas acusaciones planteando que el gobierno del que formaba parte gastó, en publicidad, 0,87% del presupuesto, “lo mismo que al comienzo del gobierno”. Según datos de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública y tal como lo indican Matías Di Santi y Camila Giacchino (2015: web) de Chequeado, esa declaración es falsa, ya que mientras que en 2007 la publicidad representó un 0,55% del gasto presupuestario del Gobierno de la CABA, en 2014 representó un 0,94%. Los dichos de Lousteau sobre que se duplicó el peso de este gasto en el presupuesto entre 2007 y 2013 son prácticamente ciertos, ya que en 2013 representó un 1,08% del presupuesto anual ejecutado, un 96% más que en 2007.

Dado que la Ley no prohíbe que la publicidad oficial induzca al voto por fuera de la campaña electoral, nada detiene a los partidos políticos gobernantes del uso de esta herramienta para hacer campaña adelantada e instalar a sus referentes en la agenda para futuras candidaturas.

La Tabla 8 permite ver los gastos trimestrales, anuales acumulados por año calendario y anuales por año móvil (últimos cuatro trimestres) en Publicidad y Propaganda (PyP) dentro del total de gastos ejecutados por el Gobierno de la CABA (incluyendo Gastos Corrientes y Gastos de Capital), según datos de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP), desde el primer trimestre de 2014, año previo a las elecciones como punto de comparación y primer trimestre luego de finalizado el período electoral de 2013, hasta el primer trimestre de 2016, cuando había finalizado el período electoral:

Tabla 8

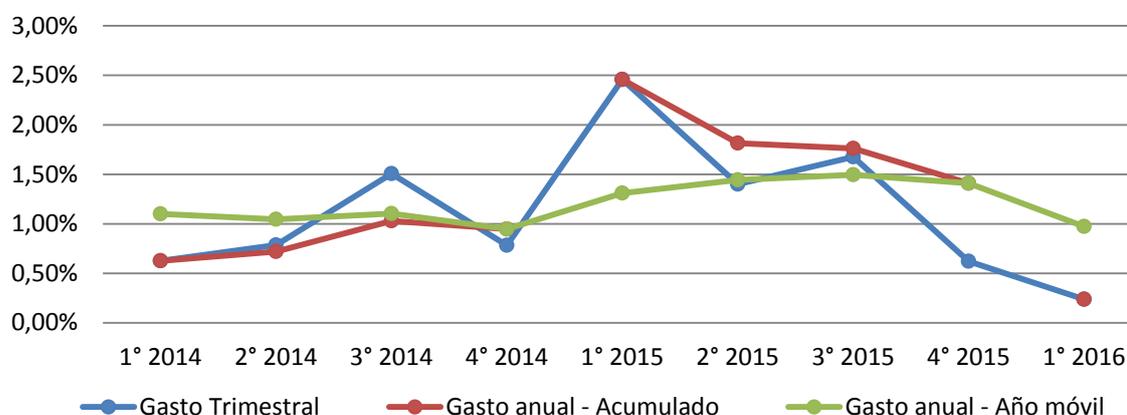
TRIMESTRE	Gasto* Trimestral			Gasto anual* - Acumulado			Gasto anual* - Año móvil		
	PyP	Total	%	PyP	Total	%	PyP	Total	%
1° 2014	\$ 69	\$ 11.012	0,63%	\$ 69	\$ 11.012	0,63%	\$ 570	\$ 51.752	1,10%
2° 2014	\$ 122	\$ 15.483	0,79%	\$ 191	\$ 26.494	0,72%	\$ 580	\$ 55.405	1,05%
3° 2014	\$ 260	\$ 17.256	1,51%	\$ 451	\$ 43.750	1,03%	\$ 647	\$ 58.645	1,10%
4° 2014	\$ 172	\$ 21.993	0,78%	\$ 623	\$ 65.743	0,95%	\$ 623	\$ 65.743	0,95%
1° 2015	\$ 348	\$ 14.151	2,46%	\$ 348	\$ 14.151	2,46%	\$ 902	\$ 68.883	1,31%
2° 2015	\$ 309	\$ 22.071	1,40%	\$ 657	\$ 36.222	1,81%	\$ 1.089	\$ 75.471	1,44%
3° 2015	\$ 383	\$ 22.849	1,68%	\$ 1.040	\$ 59.071	1,76%	\$ 1.212	\$ 81.064	1,50%
4° 2015	\$ 163	\$ 26.222	0,62%	\$ 1.203	\$ 85.293	1,41%	\$ 1.203	\$ 85.293	1,41%
1° 2016	\$ 53	\$ 22.203	0,24%	\$ 53	\$ 22.203	0,24%	\$ 908	\$ 93.345	0,97%

*en millones de pesos

Fuente: Elaboración propia

Los porcentajes indican el peso del gasto en Propaganda y Publicidad dentro del presupuesto para cada período. El Gráfico 1 permite visualizar la evolución de esos porcentajes:

Gráfico 1
Gasto en Propaganda y Publicidad CABA



Fuente: Elaboración propia

Por último, como referencia, la Tabla 9 muestra el porcentaje que el gasto en propaganda y publicidad representó al gasto total del Gobierno de la CABA desde la asunción del gobierno de *Unión PRO*, según los Informes de Ejecución Presupuestaria de la ASAP:

Tabla 9

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
% PyP	0,55%	0,66%	0,78%	0,80%	1,08%	0,78%	1,08%	0,95%	1,41%

Fuente: Elaboración propia

Se observa rápidamente que en el 2015, el gasto en publicidad tuvo un peso sin precedentes en el Gobierno de la CABA. Las campañas de las PASO y las Elecciones Generales se desarrollaron principalmente durante el segundo trimestre de 2015, donde el gasto trimestral alcanzó un nivel cercano a aquel del trimestre más alto del año anterior (3° 2014), pero no fue el trimestre en que más peso alcanzó, estando por debajo del primero y el tercero. Esto no necesariamente implica que no se haya usado la publicidad oficial con fines electorales, ya que de todos modos es un porcentaje alto comparado con años anteriores. Además, el pico se observa en el primer trimestre, donde las elecciones ya formaban parte de la agenda mediática pero la propaganda institucional todavía no se veía restringida por el Artículo 61 de la Constitución y 3° de la Ley N° 268, ya que no había iniciado el período de campaña.

El alto peso del gasto en publicidad del tercer trimestre (1,68% en el trimestre y el máximo de 1,50% en el año móvil), así como el nivel histórico anual de 1,41%, pueden relacionarse no sólo con las elecciones para los poderes Ejecutivo y Legislativo de la CABA, sino con la candidatura del entonces Jefe de Gobierno, Mauricio Macri, para las elecciones presidenciales celebradas el 25 de octubre de 2015.

En cuanto al contenido de la propaganda institucional emitida durante la campaña electoral misma, el informe final de gastos de campaña de la AGCBA para las Elecciones Generales destaca que “a partir del mes de mayo y hasta el mes de julio de 2015, se realizaron las siguientes campañas” por parte del Gobierno de la CABA en los siguientes medios:

- ETEV Hoy pasó Esto – Mayo (Gráfica, Vía Pública y TV).
- Separación de Basura: dudas – Junio (gráfica, Vía Pública, TV y Radio).
- Boleta Única Electrónica – Junio (Gráfica, Vía Pública, Radio, TV, Banners y Pantallas).
- Buenos Aires Extremo – Mayo (Vía Pública y SubTV).
- BA celebra Centro – Mayo (Gráfica, Vía Pública y SubTV).
- Festival Polo Circo - Mayo (Gráfica, Vía Pública, Radio y SubTV).
- Festival Ciudad Emergente – Junio (Gráfica, Vía Pública, Radio y SubTV).
- Duetos – Junio (Vía Pública).
- Homenaje a Cerati – Junio (Gráfica, Vía Pública, Radio y SubTV).
- BAX 25 de Mayo - Mayo (Gráfica y Radio).
- Vacaciones - Mayo (Gráfica y Radio).

Ni el informe ni los registros que de ellas se encuentran hoy en internet, demuestran que estas campañas contengan elementos que tiendan a inducir al voto.

El otro cuestionamiento a *Unión PRO* sobre el uso del aparato estatal fue la promoción de la candidatura de Horacio Rodríguez Larreta con motivo o en ocasión de actividades oficiales. La Alianza ECO, a través de sus apoderados, recurrió a la justicia electoral porteña por los siguientes hechos, tal como los describe el fallo del TSJ sobre el Expte. nº 12301/15 del 16 de junio de 2015:

- El 9 de junio denunciaron que en la inauguración de obras públicas — plazas Cecilia Grierson en San Telmo, Esteban Echeverría en Villa Urquiza y parque Las Victorias— se utilizó el color amarillo, reivindicado para sí por la Alianza *Unión PRO* (identificando entonces la obra con el partido político) y se mencionó explícitamente al candidato, entonces Jefe de Gabinete de la Ciudad (funcionando como promoción para el mismo).
- El 12 de junio denunciaron que “desde una casilla de correo electrónico bajo el dominio del [Gobierno de la CABA] (h@buenosaires.gov.ar) perteneciente a Horacio Rodríguez Larreta —en el que al pie se consigna como información de contacto Jefatura de Gabinete de Ministros - Av. De Mayo 525, Ciudad Autónoma de Buenos Aires— se han enviado mensajes a una cantidad indeterminada de personas con la

foto del candidato y su firma ológrafa, comentando la recuperación de la Floraris [Genérica]”. En este caso, no sólo implicaba la promoción del candidato mediante su foto, firma y remitente del correo electrónico y su asociación a la obra pública, sino también el uso de bases de datos pertenecientes al Estado.

El dictamen por unanimidad del TSJ ordenó “al Gobierno de la Ciudad que se abstenga de mencionar el nombre del candidato a Jefe de Gobierno Horacio Rodríguez Larreta u otros candidatos o publicar sus fotografías al difundir actos de gobierno, durante la campaña electoral.” y “al Jefe de Gabinete de Ministros del GCBA Horacio Rodríguez Larreta, que se abstenga del envío de mensajes de correo electrónico del tenor de los denunciados desde la dirección ‘mail’ ‘h@buenosaires.gov.ar’”. En sus fundamentos, los jueces Luis Francisco Lozano, Ana María Conde, Alicia E.C. Ruiz e Inés M. Weinberg remarcaron el “tono desacostumbradamente amistoso, de confianza, casi intimista” de los correos electrónicos, “que, aunque sin reclamar explícitamente el voto, sugieren la idea de posibilitar la continuidad de los logros mediante el expediente de votar a quien reviste a un mismo tiempo las condiciones de funcionario exitoso y candidato”. Al día siguiente de este fallo, se realizó la inauguración del Metrobús Norte, a la cual Rodríguez Larreta no asistió, acatando la decisión del TSJ.

El 3 de julio, uno de los apoderados de ECO, Luis Mariano Genovesi, denunció que el Gobierno de la CABA estaba incumpliendo el fallo, dado “que en el sitio web del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se [había] publicado, bajo el título ‘Rodríguez Larreta: mi compromiso es que todos se sientan más seguros’, que ‘el [entonces] Jefe de Gabinete porteño visitó la calle Tres Sargentos, donde comenzaron a funcionar las luminarias públicas con tecnología LED que permiten un ahorro sustancial de energía’”, según lo describe el fallo del TSJ. Sin embargo, dado que dicha publicación no se encontró en el sitio mencionado para su verificación y las pruebas presentadas fueron, según los fundamentos del juez Luis Francisco Lozano, “simples impresiones sin certificación alguna”, el TSJ rechazó por unanimidad la denuncia el 17 de julio.

Cabe destacar, para el análisis de lo que la ley efectivamente prohíbe, el fundamento de la jueza Ana María Conde:

La mera difusión de información de gestión o mensajes de opiniones con relación a la gestión realizada no encuadra en la prohibición de inducir el voto prevista en la ley 268. Comunicar la gestión y hacer referencia a ella es una manera habitual y aceptada de los candidatos que responden a los distintos partidos gobernantes y así como puede beneficiar al candidato si es considerada por el público en forma positiva, nada impide a los partidos de la oposición hacer su campaña criticándola o utilizándola en contra del candidato. [...] Tal como lo he sostenido con anterioridad, "...cuando el art. 3° de la ley 268 se refiere a propaganda institucional 'que tienda a inducir el voto' se refiere a solo aquella que manipule la determinación libre del voto del ciudadano elector en función de promesas para la futura gestión o a partir de un acontecimiento significativo a favor del actual gobernante o en contra de otros candidatos"

Según la jueza, no se prohíbe que los funcionarios, aunque candidatos, comuniquen y hagan referencia a la gestión, ya que es una práctica que forma parte de la campaña. Tanto en la defensa del oficialismo como en el cuestionamiento por los opositores de la gestión, el electorado hace un balance de la misma para decidir si darle continuidad o no, de eso se tratan las elecciones. La jueza agrega que la tendencia a inducir el voto sólo existe cuando se manipula la determinación libre de este con promesas o acontecimientos significativos a favor del actual gobernante. De todas maneras, podría cuestionarse que un balance tendenciosamente positivo de la gestión, aunque parte fundamental de la campaña electoral, si se hace con recursos estatales, no sólo confiere un uso partidario de éstos, sino que coloca al oficialismo en posición de ventaja por sobre as otras candidaturas, y es por ello necesaria la prohibición del uso del aparato estatal.

VI.A.3.iii Recapitulación

La prohibición del uso del aparato estatal en la campaña electoral funciona para mantener al Estado separado del gobierno partidario de turno, así como para evitar una visibilidad inequitativa en favor de éste último por sobre los demás candidatos en una elección. En la CABA, toma la forma de propaganda institucional y otras actividades oficiales que puedan usarse para inducir el voto o promocionar candidaturas.

La propaganda institucional, si no está regulada, puede funcionar como herramienta de campaña para el oficialismo, dándole ventaja. Si se prohíbe, se elimina ese factor. La descripción actual de la ley no especifica qué entes incluye ni qué significa que induzca al voto, si es la presencia de candidatos, si es un balance positivo de la gestión, tenga o no símbolos partidarios, o cualquier otra situación posible. Esto puede dar lugar a la discrecionalidad, permitiendo que estas herramientas de campaña no sólo no puedan ser auditadas como gasto electoral sino que sean solventadas por el Estado. Por este motivo, podría ser óptimo revisar la regulación en la materia.

Habilita una discusión aparte, que escapa a los propósitos de este trabajo, el monto que se destina a publicidad oficial y si eso le da visibilidad a las acciones del Estado, al gobierno o a sus funcionarios y posibles candidatos. Es claro que el 2015 fue un año en el que el gasto en propaganda y publicidad tuvo un peso mucho mayor dentro del presupuesto ejecutado que los anteriores años del gobierno de *Unión PRO*. Incluso si las piezas de comunicación no hacen referencia a los funcionarios, un incremento de la presencia de mensajes respecto de las acciones de gobierno en época electoral, pueden ayudar a la recordación favorable de éste al momento de decidir el voto.

Respecto de la promoción de candidaturas en actividades oficiales, juega también un rol crucial la justicia electoral en la interpretación no sólo de qué induce al voto sino de qué constituye una actividad oficial, con el surgimiento de nuevos medios y los nuevos desafíos que estos arrastran.

VI. B Regulación promotora

Con tan solo restringir las ventajas indebidas de los partidos políticos con mayores recursos económicos, de exposición o aquellos que cuenten con el aparato estatal, es posible que en el ecosistema político de la CABA existan dos o tres opciones que puedan hacer llegar sus mensajes al electorado. Sin embargo, este escenario exige a todos los contendientes a lograr un mínimo de financiamiento y capacidad de exposición autónomamente, enfrentándose probablemente los partidos más nuevos o con menores recursos a los aparatos partidarios de los sectores con mayor trayectoria o poder económico. Por más de que se evite un abuso desmedido de los recursos con los que pueda llegar a contar uno u otro partido político, este no es un escenario que favorezca el surgimiento de nuevas opciones o, al menos, una mínima visibilidad para todas las opciones participantes.

En tal sentido es que son necesarias las promociones a aquellos partidos políticos que gocen de menor poder político o económico, para asegurarles un mínimo de visibilidad que permita convertir a todos ellos en una opción reconocida por el electorado y, por tanto, genuina o auténtica. Tal como plantea Dalla Vía (2012: 45), “frente a eventuales desequilibrios o desigualdades, se debe procurar un régimen que contrapesese ello, con lo que se lograría la igualdad deseada”, orientando las acciones efectivas “preferentemente en beneficio de los afectados por tales equilibrios y desigualdades”.

De acuerdo con Brea Franco (1989: 76), la reglamentación de las campañas electorales debe garantizar tres condiciones. La primera es “asegurar un régimen de libertades” como de expresión y reunión para todos por igual, condición que este trabajo da por sentada. La segunda es “mantener la neutralidad e imparcialidad de los entes públicos”, no sólo evitando la corrupción en el proceso de los comicios y su recuento sino también en la campaña electoral, como se ha desarrollado en el punto anterior. La tercera condición es que el objetivo de esta reglamentación sea “igualar en lo posible los medios a disposición de los candidatos, esto es, promover la igualdad de oportunidades”, lo cual las primeras dos condiciones no aseguran por sí solas.

Luego traduce esta igualdad de oportunidades en que los partidos políticos participantes “dispongan de una igualdad de recursos para acceder y presentar sus opciones al electorado”, estableciendo los recursos como condición para la visibilidad y a la igualdad como objetivo. Aclara, sin embargo, que dicha igualdad de recursos no debe interpretarse como absoluta, lo que es prácticamente imposible ya que no dejarán de existir candidatos “con una mayor base social o popular que otros” o “que dispongan de cuantiosos recursos”. Entonces, lo que se debe buscar no es tanto una igualdad plena sino una igualdad de oportunidades, para evitar “que un partido o un candidato sepulte con su propaganda a los demás”. En este sentido, el autor reconoce fundamentalmente dos cuestiones reglamentadas para lograr esta igualdad, que serán los dos tipos de regulaciones promotoras que abordará este capítulo:

1. **Financiación directa**, en la forma de subvenciones o financiamiento público a los partidos
2. **Financiación indirecta**, facilitando el acceso a los medios de comunicación de masas

Pedro Planas (2002: 59) relaciona esta necesidad de compensar las desigualdades económicas con “la declinación del ágora, de la plaza pública, y su reemplazo por una caja mágica inserta en todos los hogares [...] que es — probablemente— propiedad de algún empresario”. Aunque ello refiere a la TV, aplica para cualquier medio de comunicación de masas que cuente con espacios publicitarios pagos, desde los gráficos hasta las redes sociales. “Del mayor dinero que se tenga para emitir la propia propaganda o de la amistad o familiaridad que exista con el dueño del periódico o de la emisora”, según este autor, dependerá la posibilidad de difundir los mensajes de un candidato o partido político, “lo cual crea una discriminación y perjudica la libre elección de los ciudadanos”. Es por ello, continúa, que se crean mecanismos tendientes a favorecer cierta igualdad “a costa de canalizar partidas del presupuesto público para ofrecerles una base mínima que les permita difundir adecuadamente su propuesta electoral”.

Tuesta Soldevilla (cf. 2000: 2-3) plantea tres modelos de financiamiento de las campañas electorales: público, enteramente fondeado por el Estado,

privado, o mixto. El caso de la Argentina responde al tercer caso. Además de la financiación directa, este autor reconoce como promoción de la igualdad la cesión gratuita a los partidos de espacios públicos para la realización de sus actividades electorales o para la colocación de su publicidad, así como espacios gratuitos en los medios de comunicación públicos. Lauga (2007: 739) agrega que en la distribución del tiempo otorgado a los contendientes es crucial “otorgar a las fuerzas políticas relevantes un tiempo adecuado, de tal forma que estén en condiciones de difundir su mensaje a la población con cierta efectividad”. Ambos autores reconocen la importancia, en estas medidas, de contar con un criterio igualitario, o por lo menos justo, de distribución del apoyo estatal. En este sentido, ambos autores describen dos principales métodos de distribución: fijo e igual entre todas las candidaturas o diferenciado por partido político, proporcional a votos obtenidos en elecciones pasadas o cantidad de bancadas parlamentarias.

Según Muñoz (2000b: 5), el criterio de proporcionalidad “pretende alcanzar la equidad sobre la base del respaldo electoral”, aunque reconoce la necesidad de asegurar financiamiento para los partidos políticos nuevos. Para Brea Franco (1989: 77), es cuestión de que “los recursos guarden cierta proporción con el apoyo popular con que cuenta cada una de las opciones concurrentes”.

Más allá de la necesidad de limitar el gasto de aquellos con ventajas económicas, así como de garantizar un mínimo de financiamiento directo o indirecto para aquellos con menores recursos en la contienda electoral o para al menos garantizar un piso de visibilidad a las opciones, es imperioso relativizar el efecto que el gasto tiene en el resultado de las elecciones. Como plantea Brea Franco (1989: 77), “no siempre disponer de muchos recursos es una carta de triunfo electoral”, ya que también incide “el grado de efectividad de la inversión publicitaria” reflejada en los mensajes que se transmiten y su oportunidad. El IFE (2013: 55) también postula que “no hay evidencia concluyente que permita afirmar que el candidato” que más gasta o que más aparece en los medios “sea el que tenga más probabilidades de ganar la elección”. Sin embargo, reconoce que, instalada la “percepción de que existe entre ambos elementos una relación directamente proporcional”, esto llevará a la mayoría de los candidatos a buscar la mayor presencia en medios posible.

Esto lo torna una competencia en la que todos los contendientes deberían tener el derecho de participar con un mínimo asegurado de probabilidades.

Si se remite a los resultados de las elecciones en la CABA en 2015, tomando la categoría de Jefe de Gobierno en las Elecciones Generales como ejemplo, puede observarse en la Tabla 10 la relación entre los montos gastados por cada partido y los votos obtenidos.

Tabla 10

Partido/Alianza	Gastos*	Votos**
Energía Ciudadana Organizada (ECO)	\$ 2.684.260,33	465583
Frente de Izquierda y de los Trabajadores (FIT)	\$ 917.943,39	56817
Unión PRO	\$ 6.600.759,68	832619
Frente Para la Victoria	\$ 5.442.481,60	400522
Autodeterminación y Libertad	\$ 289.896,93	72149

*Datos obtenidos del Informe Final de Gastos de Campaña de la AGCBA

**Datos obtenidos del escrutinio definitivo publicado en la web por el TSJ

Fuente: elaboración propia

Se observa, por ejemplo, que *Autodeterminación y Libertad*, con menos de un tercio del gasto del FIT, obtuvo un 27% más de votos que estos. A su vez, ECO, con menos de la mitad del gasto del FPV, obtuvo un 16% más de votos, mientras que el PRO, con sólo un 21% más de gastos que el FPV, obtuvo más del doble de votos.

De todas maneras, aunque la relación entre el nivel de gasto y el resultado electoral no sea, claramente, directa, sí son necesarios los fondos y/o los espacios de publicidad para realizar una campaña electoral. Sin un mínimo de inversión disponible, un partido político puede verse incapacitado para hacer llegar su mensaje al electorado, y éste último podría acabar no teniendo acceso a la información de que cuenta con dicho partido como opción para la elección del gobierno. Es por ende imprescindible asegurar un mínimo de exposición a todas las opciones a través de la regulación promotora.

VI.B.1 Financiación directa

VI.B.1.i Regulación vigente en la CABA

En el Artículo 38 de la Constitución de la Nación Argentina se reconoce a los partidos políticos como instituciones fundamentales del sistema democrático y se exige, por ende, al Estado, contribuir “al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes”. A su vez, la Constitución de la CABA, en su artículo 61, impone que la Ciudad debe contribuir “a su sostenimiento mediante un fondo partidario permanente”.

Más allá del reconocimiento constitucional de la responsabilidad del Estado sobre el mantenimiento financiero permanente de los partidos políticos, el Capítulo III de la Ley N° 268 establece que la Ciudad debe contribuir al financiamiento de la campaña electoral de los partidos, alianzas y confederaciones los siguientes montos, distribuidos entre las candidaturas de la siguiente manera:

- Elecciones Generales:
 - o *Monto total:* 1,70 Unidades Fijas establecidas anualmente en el Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos (U.F.), para cada categoría por cada elector/a empadronado/a para votar en esa elección.
 - o *Distribución:*
 1. 1,70 U.F. para cada fórmula por cada categoría por cada voto obtenido en la última elección de legisladores/as. Si la lista hubiese sido presentada por una alianza, el importe correspondiente se distribuirá entre los partidos o confederaciones que la integran, conforme al convenio celebrado entre éstos.
 2. Las agrupaciones políticas que carezcan de referencia electoral recibirán el mismo aporte que perciba aquel partido, alianza o confederación que haya registrado el menor caudal electoral en la última elección de Legisladores/as.

3. El remanente será distribuido en forma igualitaria entre todos los partidos que participen en la elección.

- Segunda Vuelta:

- o *Monto total:* 1 U.F. por cada elector/a empadronado/a para votar en esa elección.
- o *Distribución:*
 1. 1 U.F. para cada fórmula por cada voto obtenido en la primera vuelta.
 2. El remanente, en forma igualitaria entre las dos fórmulas.

Con el establecimiento del sistema de las PASO, el Artículo 45 del Anexo I de la Ley N° 4.894 declara que el Gobierno de la CABA contribuye al financiamiento de la campaña electoral de las agrupaciones políticas del siguiente modo:

- PASO:

- o *Monto total:* un monto equivalente al cincuenta (50%) del que corresponda por aporte de campaña para las Elecciones Generales, según lo estipulado en la Ley N° 268. Es decir, 0,85 U.F. para cada categoría por cada elector/a empadronado/a para votar en esa elección.
- o *Distribución:* según lo estipulado en la Ley N° 268 para las Elecciones Generales.
- o *Distribución interna entre las listas de cada agrupación política:* se deberá distribuir en partes iguales entre las listas de precandidatos/as oficializadas de cada agrupación política.

El ente encargado de distribuir el aporte público entre los partidos políticos fue la Dirección General Electoral (DGELEC), tal como lo establece el Artículo 13 del Decreto N° 530/14 que convoca a las elecciones de 2015. La misma es dependiente de la Subsecretaría de Justicia del Ministerio de Justicia y Seguridad del Gobierno de la CABA (MJYSGC). Esta responsabilidad es determinada en cada decreto de llamado a elecciones. Hasta 2007, era facultad de la Secretaría Jefe de Gabinete y desde la Ley N° 2.506 de ese

mismo año, la responsabilidad pasó a manos del MJYSGC, según el inciso 26 del Artículo 17 de dicha Ley.

Solamente dos provincias en la Argentina no contemplan aportes financieros directos a los partidos políticos para las campañas electorales —y gastos corrientes de mantenimiento—: Corrientes y Chubut. Entre los otros 22 distritos, en 21, entre ellos la CABA, la distribución de los fondos es realizada por un organismo dependiente del Poder Ejecutivo, mientras que la regulación de Tierra del Fuego, Ley N° 470, es la única en la que esta responsabilidad recae sobre el Poder Judicial, específicamente el Juzgado Electoral. En el ámbito nacional, la responsabilidad recae sobre la Dirección Nacional Electoral, dependiente del Ministerio del Interior del Poder Ejecutivo. Sin un sistema autónomo e independiente de auditoría y control y un empoderamiento a la vigilancia ciudadana, existe el riesgo de que los organismos del Poder Ejecutivo, en los casos en los que les compete la distribución de fondos electorales, beneficien a los partidos oficialistas.

Respecto de los criterios de distribución del aporte público entre los partidos políticos participantes, cuatro provincias, además de la CABA, y la Nación cuentan con un sistema mixto, con un monto distribuido en forma proporcional a los votos obtenidos en elecciones pasadas y otro en forma igualitaria entre todas las agrupaciones. Otras seis provincias recurren únicamente a un sistema de distribución proporcional a la cantidad de votos obtenidos —y, en el caso de Jujuy, a la cantidad de afiliados—. En los demás distritos que contemplan aportes financieros directos, la regulación no establece un sistema claro de distribución entre las agrupaciones, permitiendo el riesgo de discrecionalidad.

La Ley N° 268 contempla, además, en su Capítulo V referido al Control de los Aportes y Gastos, que los primeros sean depositados por el Gobierno de la CABA en una cuenta bancaria especial que los partidos que oficialicen candidaturas deberán habilitar en el Banco de la Ciudad de Buenos Aires, para facilitar su control. Dicho depósito, según el Artículo 11, debe realizarse dentro de los diez (10) días de vencido el plazo de oficialización de candidaturas.

VI.B.1.ii Promociones financieras en las elecciones de 2015

Mediante Resoluciones del MJYSGC se determinaron los montos del aporte público para cada una de las campañas electorales del 2015 y luego los montos que correspondieron a cada partido o alianza.

Para las PASO, el monto total del aporte público para cada categoría correspondió a \$4.340.407,70, al resultar del 50% de la multiplicación de la cantidad de electores empadronados para votar en esa elección (2.553.181) por 1,7 U.F. fijadas por la Ley de Presupuesto N° 5.239 (\$2).

La Tabla 11 permite observar, para las categorías de Jefe de Gobierno o Legisladores, que la distribución del 72% del monto total se basó en los resultados de las elecciones legislativas de la CABA de 2013, mientras que el 28% restante se distribuyó de forma igualitaria entre todos los partidos políticos inscriptos, ya sea de manera independiente o como parte de una alianza.

Para los partidos políticos que no habían participado en las elecciones de 2013, se tomó como referencia la cantidad de votos de la agrupación que menor apoyo tuvo en las mismas (MIJD, 1556 votos). Para los partidos políticos que habían participado en 2013 bajo diferentes alianzas, se tomó como referencia una cierta cantidad de votos de los obtenidos por cada alianza conforme al convenio celebrado entre los partidos que la componían.

Tabla 11

Partido/Alianza	Cantidad de Partidos Políticos en la Alianza	Monto distribuido en base a la cantidad de votos en la última elección de legisladores/as.	Remanente distribuido en forma igualitaria entre todos los partidos	Total
ECO	5	\$ 598.937,47	\$ 116.466,35	\$ 715.403,82
FIT	3	\$ 156.666,53	\$ 69.879,81	\$ 226.546,34
Unión PRO	8	\$ 1.074.816,50	\$ 186.346,16	\$ 1.261.162,66
Movimiento Federal	2	\$ 9.411,20	\$ 46.586,54	\$ 55.997,74
Movimiento para el Bien Común	3	\$ 7.510,60	\$ 69.879,81	\$ 77.390,41
MST - Nueva Izquierda	2	\$ 6.171,34	\$ 46.586,54	\$ 52.757,88
Camino Popular	3	\$ 63.195,80	\$ 69.879,81	\$ 133.075,61
Frente Para la Victoria	11	\$ 605.136,12	\$ 256.225,97	\$ 861.362,09
Frente por Buenos Aires	4	\$ 14.099,80	\$ 93.173,08	\$ 107.272,88
Frente SURGEN	4	\$ 378.664,53	\$ 93.173,08	\$ 471.837,61

Alternativa Buenos Aires (ALBA)	2	\$ 71.648,20	\$ 46.586,54	\$ 118.234,74
Autodeterminación y Libertad	1	\$ 88.048,00	\$ 23.293,27	\$ 111.341,27
Bandera Vecinal	1	\$ 4.673,30	\$ 23.293,27	\$ 27.966,57
Movimiento al Socialismo	1	\$ 14.497,60	\$ 23.293,27	\$ 37.790,87
Partido Humanista	1	\$ 13.679,18	\$ 23.293,27	\$ 36.972,45
Es Posible	1	\$ 22.001,40	\$ 23.293,27	\$ 45.294,67
TOTAL		\$ 3.129.157,57	\$ 1.211.250,04	\$ 4.340.407,61

Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, esta información permite preguntarse si el último acto eleccionario es la fuente más confiable para buscar replicar la voluntad popular en el aporte estatal a los partidos políticos, para que las acciones del Estado reflejen las de sus soberanos democráticos. Si se observa en la Tabla 12 la relación entre la financiación otorgada (sólo la basada en la elección anterior) y el porcentaje de votos obtenidos por cada partido político o alianza en las PASO de 2015, se puede observar que dicha réplica sucede, aunque sea en forma aproximada, en la mayoría de los casos:

Tabla 12

Partido/Alianza	% del financiamiento público proporcional a la última elección legislativa	% de votos obtenidos para Legisladores en las PASO 2015	Diferencia de puntos porcentuales
ECO	19,1%	21,3%	-2,2
FIT	5,0%	2,5%	2,5
Unión PRO	34,3%	45,8%	-11,5
Movimiento Federal	0,3%	0,1%	0,2
Movimiento para el Bien Común	0,2%	0,8%	-0,6
MST - Nueva Izquierda	0,2%	1,1%	-0,9
Camino Popular	2,0%	1,7%	0,4
Frente Para la Victoria	19,3%	18,4%	0,9
Frente por Buenos Aires	0,5%	0,9%	-0,5
Frente SURGEN	12,1%	0,5%	11,6
Alternativa Buenos Aires (ALBA)	2,3%	0,4%	1,9
Autodeterminación y Libertad	2,8%	2,0%	0,8
Bandera Vecinal	0,1%	0,1%	0,0
Movimiento al Socialismo	0,5%	0,3%	0,1
Partido Humanista	0,4%	0,2%	0,2
Es Posible	0,7%	0,6%	0,1

Fuente: Elaboración propia

Los únicos casos donde la diferencia entre la financiación recibida y el respaldo electoral es significativa, son los del *Frente SURGEN* y la Alianza

Unión PRO, donde el primero recibió el 12,1% del financiamiento público distribuido por este método pero tan sólo el 0,5% de los votos, mientras que la alianza que representaba al oficialismo recibió el 34,3% del financiamiento distribuido por éste método pero el 45,8% del apoyo electoral en la categoría de Legisladores.

De todas maneras, es posible cuestionar si la distribución proporcional al apoyo electoral es el sistema que más favorece la discusión democrática que proponen cada dos años las elecciones a cargos públicos. Por un lado, en las elecciones legislativas de medio término, la referencia de la última elección legislativa es de aquella elección en la que el partido gobernante necesariamente recibió la mayoría de los votos, por lo que la distribución de fondos públicos inevitablemente favorecerá a éste por sobre los demás, sumado a las ventajas con las que cuenta descritas en el punto VI.A.3 de este trabajo. En todo caso, este sistema de distribución siempre favorecerá a los partidos políticos ya establecidos, permitiendo reafirmar su visibilidad, mientras que deja menos espacio a partidos políticos emergentes con menor historial electoral. Ellos deberán conseguir mayor cantidad de aportes privados para lograr una visibilidad a la par de la de los partidos establecidos, elevando así, por tomar un término prestado de las ciencias económicas, la barrera de entrada al juego electoral.

Incluso en el caso de que las agrupaciones tengan historial electoral, se reproducen las estructuras al oírse menos las ideas menos apoyadas en las urnas pasadas. Cabe preguntarse si el *Movimiento al Socialismo (MAS)* realmente tuvo en las PASO de 2015 oportunidad de hacer escuchar sus ideas o presentarse con una financiación pública de menos de \$38.000 y préstamos totales por \$50.000 para la categoría de Jefe de Gobierno.

Por otro lado, el otro 28% del aporte público fue distribuido en forma igualitaria entre todos los partidos políticos participantes. Sin embargo, mientras que los partidos políticos que participaron de las PASO en 2015 fueron 52, tal como lo mostró la Tabla 3, 47 de ellos lo hicieron dentro de alianzas. Al establecer la ley la distribución entre partidos políticos y no entre listas, listas que reúnen muchos partidos detrás de una única o unas pocas

candidaturas, obtienen por este punto una financiación mucho mayor que aquellos partidos que compiten individualmente. Esto podría considerarse como un incentivo a los partidos a alinearse en alianzas detrás de candidaturas únicas para poder concentrar los esfuerzos económicos de la campaña electoral. Ello podría simplificar el escenario político y traducir las fracciones políticas e ideológicas en movimientos mayores, aunque también podría ahogar a los partidos políticos que dentro de cada alianza gocen de menor poder de negociación o aquellos partidos que decidan competir independientemente.

Si se observa el aporte público distribuido entre las listas en las Elecciones Generales en la Tabla 13, se puede observar que el FPV, por sólo ser la alianza que agrupó a la mayor cantidad de partidos políticos, contó con el 39% de la financiación distribuida de forma igualitaria para la categoría de Jefe de Gobierno.

Tabla 13

Partido/Alianza	Cantidad de Partidos Políticos en la Alianza	Monto distribuido en base a la cantidad de votos en la última elección de legisladores/as.	Remanente distribuido en forma igualitaria entre todos los partidos	Total
ECO	5	\$ 1.197.874,94	\$ 650.549,70	\$ 1.848.424,64
FIT	3	\$ 313.333,06	\$ 390.329,82	\$ 703.662,88
Unión PRO	8	\$ 2.149.633,00	\$ 1.040.879,53	\$ 3.190.512,53
FPV	11	\$ 1.210.272,25	\$ 1.431.209,35	\$ 2.641.481,60
Autodeterminación y Libertad	1	\$ 176.096,20	\$ 130.441,51	\$ 306.537,71
TOTAL		\$ 5.047.209,45	\$ 3.643.409,91	\$ 8.690.619,36

Fuente: Elaboración propia

En este caso, el peso de cada sistema de distribución fue más equitativo, siendo un 58% distribuido en forma proporcional y un 42% en forma igualitaria. A modo de aclaración, si se dividiese el monto remanente indicado en el inciso c del Artículo 10° de la Ley N° 268 para su distribución igualitaria entre los 28 partidos participantes en esta elección, el monto a recibir por cada una debería haber sido de \$130.121,78. En tal caso, *Autodeterminación y Libertad* recibió \$319,73 de más, los cuales fueron descontados de lo que recibieron las otras cuatro listas.

Si se asume el criterio que justifica la proporcionalidad como la mejor forma de “alcanzar la equidad sobre la base del respaldo electoral” (Muñoz, 2000b: 5), la distribución del aporte público se aproximó más al respaldo que obtuvo cada lista en la categoría de Jefe de Gobierno en las Elecciones Generales, tal como lo muestra la Tabla 14. Sin embargo, aún se observa una desventaja en la financiación de *Unión PRO* respecto de su respaldo electoral, compensado principalmente por una ventaja del FPV.

Tabla 14

Partido/Alianza	% del financiamiento público proporcional a la última elección legislativa	% de votos obtenidos para Jefe de Gobierno en las Elecciones Generales 2015	Diferencia de puntos porcentuales
ECO	21,3%	24,9%	-3,67
FIT	8,1%	3,0%	5,05
Unión PRO	36,7%	44,6%	-7,89
Frente Para la Victoria	30,4%	21,5%	8,94
Autodeterminación y Libertad	3,5%	3,9%	-0,34

Fuente: Elaboración propia

Si se observa en la Tabla 15, para la categoría de Jefe de Gobierno en las Elecciones Generales, el peso del financiamiento público dentro de los gastos totales de campaña declarados por cada lista, se puede observar una importante dependencia de dicho aporte por parte de *Autodeterminación y Libertad* y el FIT, seguidos por ECO y luego el FPV y *Unión PRO* con menos del 50% de sus gastos siendo solventados por el aporte público. De hecho, *Autodeterminación y Libertad* no gastó la totalidad del aporte público que se le otorgó y debió devolver el remanente.

Tabla 15

Partido/Alianza	Aporte Público	Total Gasto	% Aporte Público
ECO	\$ 1.848.424,64	\$ 2.684.260,33	69%
FIT	\$ 703.662,88	\$ 917.943,39	77%
Unión PRO	\$ 3.190.512,53	\$ 6.600.759,68	48%
Frente Para la Victoria	\$ 2.641.481,60	\$ 5.442.481,60	49%
Autodeterminación y Libertad	\$ 306.537,71	\$ 289.896,93	106%
TOTAL	\$ 8.690.619,36	\$ 15.935.341,93	55%

Fuente: Elaboración propia

No obstante, del total de gastos de campaña declarados para esta categoría para esta instancia electoral, el 55% fue solventado por las promociones financieras directas a los partidos políticos y alianzas

participantes. Aunque para las PASO el aporte estatal representó tan sólo el 37% de los gastos declarados de campaña, para las campañas de la Segunda Vuelta electoral este porcentaje ascendió al 61%, tal como muestra la Tabla 16. Es posible, entonces, comprender esta promoción no sólo como una condición para asegurar a los partidos políticos su derecho a la comunicación a través de una visibilidad equitativa. Si más de la mitad de los gastos de campaña son solventados por el Estado, puede entenderse a las campañas como una responsabilidad del mismo para cumplir con el derecho comunicacional de los electores a conocer las opciones con las que cuentan, aunque ejecutada a través de los partidos políticos.

En tanto al monto aportado por el Estado para las campañas de la Segunda Vuelta electoral, el Artículo 13 determina el total como 1 U.F. (\$2,00) por cada elector/a empadronado/a para votar en esa elección (2.555.967), lo cual resultó en un aporte total de \$5.111.934,00 distribuidos del siguiente modo:

Tabla 16

Alianza	Votos obtenidos en las Elecciones Generales	Aporte Público Total	1 U.F. por cada voto obtenido en la primera vuelta	Remanente	Remanente distribuido en forma igualitaria	Aporte Total por Alianza
ECO	465.583	\$5.111.934	\$931.166	\$2.515.530	\$1.257.765	\$2.188.931
Unión PRO	832.619		\$1.665.238		\$1.257.765	\$2.923.003

Fuente: Elaboración propia

En este caso, los gastos de campaña de ECO fueron totalmente solventados a través del aporte público, mientras que los de *Unión PRO* tan sólo en un 47%, tal como demuestra la Tabla 17:

Tabla 17

Alianza	Aporte Público	Total Gasto	% Aporte Público
ECO	\$ 2.188.931	\$ 2.193.655,55	100%
Unión PRO	\$ 2.923.003	\$ 6.170.151,90	47%
TOTAL	\$ 5.111.934	\$ 8.363.807,45	61%

Fuente: Elaboración propia

Puede observarse, sobre todo en las segundas dos instancias electorales, que la financiación pública directa representa casi el único sostén económico de algunas de las campañas electorales. En las PASO, por otro lado, al ser considerablemente menor el aporte público, la mayoría de las agrupaciones se ven obligadas a recurrir a los aportes privados o a préstamos.

VI.B.1.iii Recapitulación

Está claro que sin un aporte financiero estatal no habría forma de asegurar que todas las agrupaciones políticas puedan contar con un mínimo de visibilidad en las campañas electorales y dicha práctica es claramente la norma en la República Argentina.

El análisis precedente arroja dos principales preguntas sobre la financiación directa para las campañas electorales en la regulación vigente en la CABA y su aplicación en las elecciones de 2015: si es justa y si es suficiente.

La primera está relacionada directamente con la distribución de los fondos. Por un lado, es pertinente para asegurar la transparencia un ente distribuidor independiente, aunque en el caso de la República Argentina resulta ser, en todos menos en uno de los distritos, un organismo dependiente del Ejecutivo.

Por otro lado, es fundamental el establecimiento de criterios claros de distribución. En tal sentido, es discutible si la distribución proporcional al respaldo electoral, que representó el 72% de la financiación pública en las PASO, el 58% en las Elecciones Generales y el 51% en la Segunda Vuelta, no replica el *statu quo* y minimiza la visibilidad de los partidos nuevos. Por otra parte, el aporte igualitario para cada partido, favorece a las alianzas en las que participan varios partidos al ser directamente proporcional a la cantidad de los mismos, perjudicando a aquellos independientes. Considerando los riesgos de ambos métodos de distribución, un sistema mixto como el de la CABA podría considerarse el que mejor compensa las desigualdades y minimiza los riesgos.

A partir de estas premisas también se desprende la cuestión de si el aporte financiero directo del Estado es suficiente para asegurar una base de visibilidad a todos los partidos participantes. En las PASO de 2015, por ejemplo, la

mayoría de los partidos políticos o alianzas debió solventar más del 50% de sus gastos de campaña con fondos privados o préstamos, siendo las primarias la única y crucial oportunidad que tienen partidos nuevos o con menor poder político y económico de mostrarse, porque si no alcanzan el 1,5% de los votos, ya no pueden participar de las instancias ulteriores. Si los partidos requieren de demasiado financiamiento privado para poder competir por la atención del electorado, la barrera de entrada para el juego político se ubica entonces en el sistema actual relativamente alta y no asegura la equidad, aunque los aportes financieros estatales directos sin duda ayudan a compensar estas desigualdades.

VI.B.2 Financiación indirecta

VI.B.2.i Regulación vigente en la CABA

La financiación directa a los partidos políticos es un tipo de promoción que da libertad a los mismos sobre cómo invertirla en pos de lograr la visibilidad en la campaña electoral —o de cualquier objetivo que persiga el partido político en cuestión—. Existen, además, métodos de promoción de la visibilidad diferentes a la entrega directa de sumas de dinero. La principal herramienta utilizada para perseguir este objetivo es la entrega de espacios gratuitos de comunicación en medios masivos, que aunque no es en sí una suma de dinero, es una forma de financiación indirecta por representar gastos en los que el partido, alianza o confederación no deberá incurrir por su cuenta.

La regulación de la CABA obliga, en el Artículo 6° de la Ley N° 268, al Gobierno de la Ciudad a “ofrecer a los partidos, confederaciones y alianzas que se presenten a la elección, espacios de publicidad en las pantallas de vía pública que estén a su disposición”, agregando que dichos espacios deben ser distribuidos entre las candidaturas “respetando criterios de equidad en cuanto a su ubicación”. A diferencia de la financiación directa, sin embargo, la ley no establece un sistema claro para la distribución de estos espacios entre los partidos políticos ni el ente encargado de hacerlo. Las principales variables a través de las cuales abordar esta regulación serían entonces: a) el tipo de espacio que se otorga; b) el método de distribución y el ente encargado de hacerlo.

En tanto al tipo de espacio, el único medio masivo de comunicación considerado por la regulación para apoyar desde el Estado la promoción de las candidaturas son las pantallas de vía pública. Además, contempla la cesión sólo de aquellos espacios que estén a disposición del Gobierno de la CABA, sin estar estos fijados por otra norma, pudiendo sufrir variabilidad en su cantidad y calidad en cada año electoral.

Otras regulaciones en la Argentina, además de la nacional (Ley N° 26.517), garantizan a los partidos políticos, en mayor o menor medida, el acceso

gratuito a otros espacios con mayor cobertura e impacto como los servicios de comunicación audiovisual:

- Santa Fe (Ley N° 13.461): “servicios de comunicación audiovisual en las emisoras de radiodifusión sonora, televisiva abierta o por suscripción de la Provincia”.
- El Chaco (Ley N° 7.141): “emisoras locales de radiodifusión televisiva - abierta o por suscripción - y/o sonora”.
- Salta (Ley N° 7.697): “servicios de comunicación televisivos, radiales, en Internet y en medios gráficos”.
- San Luis (Ley N° XI-0838): “medios de comunicación oficiales y no oficiales”.
- Córdoba (Ley N° 9.571 modificada por la Ley N° 10.272): “medios electrónicos de comunicación -radio y televisión-, públicos y privados, provinciales y locales”.

En las campañas electorales de la CABA, las agrupaciones políticas deben solventar su acceso a este tipo de medios, usualmente de un alto costo, con los fondos públicos que le son entregados —en cantidades sumamente dispares, como se observó en el punto anterior— o con el financiamiento privado que logren recaudar. La regulación de la CABA tampoco contempla el trato indiscriminatorio por parte de los servicios de comunicación audiovisual para con los partidos políticos en cuanto a las tarifas que se les cobran, por lo que no sólo deben solventarlo con los fondos con los que cuentan, sino que deben negociar los costos independientemente. Esto puede conllevar un riesgo a la visibilidad equitativa al permitir una exposición en medios audiovisuales muy dispar entre las candidaturas.

Otro punto clave para la instrumentación de la financiación indirecta a la visibilidad a través de los espacios gratuitos en medios de comunicación, es el método con que se distribuyen dichos espacios entre las candidaturas y el ente encargado de hacerlo. La Ley N° 268 de la CABA no especifica este punto, aunque recae, como en el caso de la financiación directa, dentro de las responsabilidades de la DGELEC, dependiente del MJYSGC.

Tal como lo establecieron para las elecciones de 2015 las Resoluciones del MJYSGC 2015-240 para las PASO y 2015-451 para las Elecciones Generales, la DGELEC recibió de la Dirección General de Ordenamiento del Espacio Público dependiente del Ministerio de Ambiente y Espacio Público un listado con los espacios disponibles en la vía pública, para luego agrupar esos espacios, “con aplicación del criterio de equidad en cuanto a su ubicación y cantidad, en un número de grupos equivalentes al número de partidos y/o alianzas que [oficializaron] listas de precandidatos”. Estos grupos fueron luego sorteados ante Escribano Público y el resultado debió ser publicado en el sitio web oficial del Gobierno de la Ciudad. De tal manera, y a diferencia del sistema mixto establecido para la financiación directa, la distribución de estos espacios es igualitaria entre las diferentes listas, sin importar los votos obtenidos ni la cantidad de partidos que puedan estar integrados en una misma lista.

Las regulaciones nacional, santafesina y cordobesa establecen métodos mixtos de distribución de los espacios en medios audiovisuales, con un porcentaje distribuido igualitariamente y otro proporcional a los votos obtenidos. En los primeros dos casos, la responsabilidad recae sobre organismos dependientes del Poder Ejecutivo, mientras que en Córdoba los espacios son contratados y distribuidos por el Poder Judicial. A diferencia de la CABA, todo ello es explicitado ya en el texto de la ley. Las regulaciones de Salta, El Chaco y San Luis previamente citadas, no aclaran el criterio de distribución ni el ente encargado de realizarla.

Por último, una diferencia entre la CABA y otras regulaciones argentinas con mayores garantías de promoción, es que en la CABA nada prohíbe a los partidos políticos contratar espacios de publicidad en vía pública por fuera de los otorgados, por lo que la distribución igualitaria puede verse descompensada por la compra de espacios en forma privada por las diferentes candidaturas. En los casos de la Nación, Santa Fe, El Chaco o Salta, donde se distribuyen gratuitamente espacios de comunicación en medios audiovisuales, la contratación privada en esos medios está prohibida y sancionada por la ley, para que la misma no interfiera con el criterio de distribución y la equidad que se pretende conseguir.

Si se recurre a otros países de la región como referencia, se observa que las regulaciones de Bolivia (Artículo 81, Ley N° 026/10), El Salvador (Artículo 174 del Código Electoral), Panamá (Artículo 191 del Código Electoral) y Uruguay (Artículo 3°, Ley N° 17.045) otorgan algún tipo de espacio gratuito a cada partido político para la realización de campaña electoral aunque sea en los medios de comunicación estatales. La CABA cuenta, actualmente, con un canal de TV por suscripción y dos emisoras de radio, una de AM y otra de FM, además de numerosos espacios en Internet en todos sus sitios oficiales. Sin embargo, la regulación no contempla siquiera la cesión de espacios para campañas electorales en estos medios, más allá del alcance que puedan tener.

VI.B.2.ii Promociones financieras indirectas en las elecciones de 2015

Tal como plantea la Ley N° 268, la única promoción financiera indirecta del Estado a los partidos políticos en la campaña electoral de 2015 fue la cesión de espacios de publicidad en la vía pública, distribuidos equitativamente entre las listas por sorteo.

En el caso de las PASO, la Resolución 2015-240-MJYSGC el 1° de abril aprobó 16 grupos de publicidad que fueron sorteados el 8 de abril entre las listas oficializadas con el siguiente resultado:

Tabla 17

Nº de ORDEN	Nº de LISTA		NOMBRE PARTIDO O ALIANZA	Nº de PAQUETE DE PUBLICIDAD ASIGNADO
1	13	Partidos	Movimiento al Socialismo	8
2	22	Partidos	Partido Humanista	1
3	63	Partidos	Es Posible	9
4	187	Partidos	Autodeterminación y Libertad	7
5	327	Partidos	Bandera Vecinal	11
6	700	Alianza	ECO. Energía Ciudadana Organizada.	2
7	701	Alianza	Frente de Izquierda y de los Trabajadores	5
8	702	Alianza	Unión PRO	10
9	703	Alianza	Movimiento Federal	3
10	704	Alianza	Movimiento para el Bien Común	14
11	705	Alianza	MST-Nueva Izquierda	4

12	706	Alianza	Camino Popular	6
13	707	Alianza	Frente Para La Victoria	12
14	708	Alianza	Frente por Buenos Aires	13
15	709	Alianza	Frente SURGEN	15
16	710	Alianza	Alternativa Buenos Aires (ALBA)	16

Fuente: <http://www.girabsas.com/nota/2015-4-26-debutan-las-paso-en-la-ciudad-esto-es-todo-lo-que-tenes-que-saber>

Para las Elecciones Generales, la Resolución 2015-451-MJYSGC el 27 de mayo aprobó 5 grupos de publicidad para la categoría de Jefe de Gobierno y 6 grupos para la categoría de Diputados, que fueron sorteados el 2 de junio entre las listas oficializadas con el siguiente resultado:

Tabla 18

N° de orden	N° de lista	Partido o Alianza	Nombre Partido o Alianza	Jefe de Gobierno	Diputados
				SorteoN°1	SorteoN°2
				N° de Paquete	N° de Paquete
1	187	Partido	Autodeterminación y Libertad	4	6
2	700	Alianza	ECO	2	3
3	701	Alianza	Frente de Izquierda y de los Trabajadores	5	4
4	702	Alianza	Unión PRO	1	2
5	706	Alianza	Camino Popular		1
6	707	Alianza	Frente para la Victoria	3	5

Fuente: <http://www.buenosaires.gob.ar/justiciayseguridad/elecciones>

Para la Segunda Vuelta no fueron entregados espacios de publicidad en vía pública.

Sin embargo, al no otorgarse promociones para otros medios ni prohibirse la compra de espacios en vía pública por fuera de la otorgada por el Estado, no puede entenderse el funcionamiento y la suficiencia de esta promoción sin observar lo que los partidos debieron —o eligieron o pudieron— invertir en medios de comunicación más allá de lo que les fue otorgado.

La Tabla 19 permite observar el porcentaje del gasto total de las campañas electorales para las PASO para las tres categorías¹⁹ que representó la inversión en medios de comunicación masiva, además del peso de cada medio en ese gasto, según lo declarado en los informes finales presentados por cada lista ante la AGCBA.

¹⁹ Por única vez se considera dentro del análisis de este trabajo a la categoría de candidatos a miembros de las Juntas Comunes, ya que los informes de la AGCBA no discriminan la información del monto destinado a cada medio por cada categoría.

Tabla 19

PASO CABA 2015 - Total Categorías								
Partido/Alianza	Gastos Totales	Medios	Gráfica en Vía Pública	Radio	TV	Internet	Medios Gráficos	Otros
ECO	\$4.950.008,86	84%	29%	-	51%	10%	9%	1%
FIT	\$2.111.602,21	96%	49%	17%	35%	-	-	-
Unión PRO	\$10.475.388,80	88%	19%	2%	39%	39%	-	-
Movimiento Federal	\$81.929,21	24%	-	-	-	100%	-	-
Movimiento para el Bien Común	\$328.776,54	86%	86%	-	-	-	-	14%
MST - Nueva Izquierda	\$891.359,49	88%	46%	-	23%	22%	-	9%
Camino Popular	\$1.310.090,60	89%	91%	-	-	9%	-	-
FPV	\$5.741.510,31	91%	80%	-	1%	14%	3%	1%
Frente por Buenos Aires	\$770.313,76	80%	85%	-	-	15%	-	-
Frente SURGEN	\$1.074.238,53	84%	78%	-	-	22%	-	-
ALBA	\$354.800,59	69%	49%	37%	5%	8%	-	-
Autodeterminación y Libertad	\$156.491,24	79%	90%	-	-	10%	-	-
Bandera Vecinal	\$112.577,05	69%	100%	-	-	-	-	-
MAS	\$160.328,75	53%	100%	-	-	-	-	-
Partido Humanista	\$306.406,18	91%	37%	-	-	1%	-	62%
Es Posible	No presentó informe final							
TOTAL	\$28.825.822,12	87%	46%	3%	27%	21%	2%	2%

Fuente: Elaboración propia

Claramente, los espacios en medios masivos de comunicación representan la amplia mayoría de los gastos de campaña. Se observa que sin importar los espacios otorgados por el Estado de la CABA, el 46% del total gastado en medios fue destinado a la propaganda gráfica en vía pública, lo cual podría entenderse como una clara insuficiencia del aporte estatal. Otro punto para resaltar es que los partidos o alianzas con los menores recursos, como MAS, *Autodeterminación y Libertad*, *Bandera Vecinal* y *Movimiento Federal*, decidieron enfocar esos recursos en un solo medio —gráfica en vía pública los primeros tres, internet el tercero—. Sin desestimar que esto pudo tratarse de una decisión estratégica de campaña, podría haberse tratado de una consecuencia de los pocos recursos con los que contaron, que no les permitieron el acceso a otros medios, quedando en clara desventaja de visibilidad con aquellas candidaturas que sí lo tuvieron.

Llama la atención también que sólo dos agrupaciones dedicaron inversión a medios gráficos y sólo otras tres a espacios radiales. Más aún cuando la

radio es objeto de espacios cedidos gratuitamente en otras regulaciones y sería uno de los medios estatales que la CABA podría otorgar sin demasiado esfuerzo presupuestario a los partidos políticos. Cabe entonces cuestionar si este medio tiene o no la relevancia que se le asume en otras regulaciones.

Las Tablas 20 y 21 permiten observar la misma información que la tabla anterior para las campañas de las Elecciones Generales y la Segunda Vuelta:

Tabla 20

Elecciones Generales CABA 2015 - Total Categorías								
Partido/Alianza	Gastos Totales	Medios	Gráfica en Vía Pública	Radio	TV	Internet	Medios Gráficos	Otros
ECO	\$ 8.052.780,99	86%	25%	-	62%	13%	-	-
FIT	\$ 2.033.016,00	97%	72%	6%	20%	2%	-	-
Unión PRO	\$ 16.091.135,59	95%	13%	5%	60%	22%	-	-
Camino Popular	\$ 1.014.005,26	88%	93%	-	-	7%	-	-
FPV	\$ 15.785.738,08	72%	26%	4%	66%	4%	-	0%
Autodeterminación y Libertad	\$ 579.793,85	98%	98%	-	-	2%	-	-
TOTAL	\$ 43.556.469,77	85%	25%	4%	58%	13%	0%	0%

Fuente: Elaboración propia

Tabla 21

Segunda Vuelta CABA 2015 – Jefe de Gobierno								
Alianza	Gastos Totales	Medios	Gráfica en Vía Pública	Radio	TV	Internet	Medios Gráficos	Otros
ECO	\$ 2.193.655,55	98%	10%	-	47%	43%	-	-
Unión PRO	\$ 6.170.151,90	94%	18%	12%	50%	21%	-	-
TOTAL	\$ 8.363.807,45	95%	16%	9%	49%	27%	0%	0%

Fuente: Elaboración propia

En estos casos se observa una caída en el peso de la publicidad gráfica en vía pública, quizás porque los espacios otorgados por la CABA se vieron repartidos entre menos listas que en las PASO, permitiendo una mayor cobertura para cada una y exigiendo menos de su presupuesto para cubrir este medio en el ámbito metropolitano.

La televisión fue, en estas dos campañas, el medio con mayor cantidad de inversión, aunque con niveles muy dispares entre las candidaturas y con dos listas que ni siquiera emitieron propaganda por ese medio: *Camino Popular* y *Autodeterminación y Libertad*. La inversión del FIT, por su parte, no alcanzó a representar siquiera un 9% de aquella de la siguiente lista con menor inversión

en TV, ECO. Una vez más, el acceso a este medio fundamental para la visibilidad no se vio asegurado de manera equitativa bajo la regulación vigente en 2015.

El último punto que llama la atención es el peso de Internet, siendo el tercer medio, si no el segundo en el caso del Ballotage, con mayor nivel de inversión en las campañas electorales de 2015. Por un lado, escasas regulaciones contemplan la cesión de espacios gratuitos de promoción de candidaturas en este medio, que claramente representa un importante gasto para las campañas electorales. Por otro lado, el desarrollo de las campañas en Internet presenta nuevos desafíos para la regulación de las mismas. Entre los ejes que analiza Rubio (cf. 2011), se pueden identificar varias cuestiones que la regulación de la CABA todavía no contempla y que, por el momento, podrían depender de la jurisprudencia que establezca el TSJ como Tribunal Electoral.

Principalmente, se presentan dificultades para adjudicar responsabilidades en el control de lo establecido por la ley. Las sanciones a los medios, ¿pueden ser aplicadas sobre sitios web alojados fuera del territorio nacional? La veda electoral, ¿aplica para, por ejemplo, las redes sociales privadas de personas físicas, que pueden llegar a tener un amplio alcance sin necesidad de pagar por él? Por otra parte, ¿es contabilizada dentro de la campaña electoral la publicidad paga por personas físicas, por ejemplo, en redes sociales? El Artículo 1° de la Ley N° 268 incluye dentro de la definición de campaña electoral la propaganda que realicen quienes apoyen a los partidos, confederaciones, alianzas o candidatos/as, por lo que podría considerarse que sí. Pero, ¿entran en la materia de la regulación el contenido generado en los sitios propios de los candidatos? ¿Cómo se contabilizan los espacios contratados en las contraccaras digitales de medios de televisión, radios o medios gráficos?

Por un lado, la contratación paga de publicidad necesariamente implica una persona física o jurídica que realice el pago al medio digital por el que publicite, por lo que la identificación de responsabilidad no debería implicar un problema. En el caso de usos no pagos de Internet, el fallo contra Horacio Rodríguez Larreta desarrollado en el punto VI.A.3 en el que se le prohibió enviar correos

electrónicos desde su casilla oficial, implica ya un precedente jurisprudencial al respecto. Los principios de la ley deben poder aplicarse para cada una de las respuestas a las preguntas planteadas, sin ir en detrimento ni inhibir la apertura de la discusión política pública que el crecimiento de Internet posibilita.

Más allá de los desafíos a la regulación que plantea la siempre cambiante tecnología, la campaña de 2015 demuestra que Internet ha cobrado un peso relevante dentro de los gastos de campaña y debe ser tomado en cuenta a la hora de considerar promociones a la visibilidad de las candidaturas.

VI.B.2.iii Recapitulación

En base a lo observado en la regulación vigente y su aplicación en las campañas electorales de 2015, las promociones financieras indirectas contempladas y ejecutadas no se reflejaron en un impacto significativo a la equidad comunicacional de las diferentes candidaturas. Otras legislaciones contemplan la cesión de más o distintos espacios de comunicación masiva desde el Estado, incluso en medios que él mismo controla.

La distribución igualitaria de los espacios de vía pública es un camino a la visibilidad equitativa pero no parece ser suficiente ni se ve compensada en la compra de medios con los fondos aportados por el Estado, o siquiera los privados, para muchas de las listas oficializadas.

No es el objetivo de este trabajo analizar los desafíos que la evolución del campo mediático trae a las regulaciones de campañas electorales, pero es claro que las mismas deben estar al día o presentar suficiente flexibilidad para incluir nuevos medios y formas de difusión tanto en los controles como en las promociones.

VII. CONCLUSIONES

#SigamosConElCambio. Provoquemos una evolución en la ciudad. Podemos vivir mejor. #EstamosConvencidos. Claudia Villafañe. Victoria Xipolitakis. Guillermina Valdéz. Con las mujeres, los trabajadores y la juventud. Contra la derecha hay que ir de frente. Boleta única electrónica. Decidimos, o seguirán decidiendo por nosotros. Globos. Por la vida y la familia. Juntos. Equipo. Hacen Bien. Por los trabajadores y los jubilados. Más verde, menos cemento. Otro camino para gobernar. Voto en blanco. Reglas claras. #VotaProgresismo. Proyecto. Biciudad. #Subtrenmetroclea.²⁰

Desde una campaña para las PASO con 30 precandidatos a Jefe de Gobierno a una para el Ballotage con solo dos, entrelazadas con las campañas presidenciales y provinciales, el 2015 inundó la CABA con mensajes de propaganda electoral. La contienda por el voto implica una contienda por la atención del electorado, por instalar los significados y significantes que lo guiarán en el cuarto oscuro. Está en el modelo regulatorio, y más aún en la concepción de la democracia y los partidos políticos, definir si la jerarquización de los mensajes la harán los electores o la hará el mercado por ellos. Si se persigue el ideal planteado por la normativa americana sobre elecciones genuinas y auténticas, la legislación debe garantizar al electorado el acceso a información pluralista y suficiente sobre las opciones con las que cuenta y a las organizaciones participantes la igualdad de oportunidades para acceder a aquel. La regulación debe compensar las ventajas indebidas generadas por el mercado —y la desigualdad de capitales políticos y económicos entre las candidaturas— para otorgar visibilidad equitativa a los partidos políticos participantes y permitir que sea el electorado quien jerarquice y procese las opciones planteadas en campaña para depositar su voto.

El problema del que partió esta tesina, con lo antedicho en consideración, es si la regulación vigente en la CABA contribuye a la equidad entre los contendientes de las campañas electorales, tomando las elecciones de 2015 como un caso de su aplicación. El objetivo general de la tesina consistió en dar

²⁰ Compilación de mensajes, palabras y personalidades que compusieron las campañas de diferentes alianzas y partidos políticos en las elecciones de 2015 en la CABA.

cuenta de los impactos del marco regulatorio vigente sobre la equidad comunicacional de los partidos políticos participantes, a través de una serie de objetivos específicos desarrollados en los diferentes apartados.

Entendiendo al Estado como el garante o imponentor de los derechos de la sociedad, los individuos o el pueblo, y al gobierno como el espacio en que se define el destino de sus recursos, es posible definir la democracia como un régimen que permite a los partidos políticos —representantes y determinadores de los intereses o grupos de la sociedad y el sistema político que compiten por los cargos públicos— acceder a su control. Lo que caracteriza el régimen democrático en sí es, entre otros puntos, el rol fundamental que juegan las elecciones a cargos públicos como materialización del poder popular de elección o justificación de la delegación de ese poder. Sólo en este contexto cobran sentido el derecho electoral como herramienta de fortalecimiento de la democracia cuando garantiza la igualdad de oportunidades en la contienda y el derecho a la comunicación de los electores y los candidatos como refuerzo del derecho electoral.

Con dicha conceptualización de los derechos implicados en la campaña electoral, se procedió a la identificación y descripción de las normas jurídicas vigentes en la CABA sobre el tema, utilizando normas de otras provincias argentinas y países latinoamericanos como punto de comparación que permitió la relativización de la regulación porteña. A partir de esa descripción se analizó el cumplimiento de la norma en las elecciones de 2015 y cómo ella habilitó restricciones o promociones a las campañas electorales de los partidos políticos para lograr cierta visibilidad equitativa entre las candidaturas.

La hipótesis planteada, que la regulación vigente en la CABA no otorgaría garantías absolutas de visibilidad equitativa a los partidos políticos participantes, fue parcialmente contrastada. A pesar de que en ciertos aspectos, como el control y fiscalización de gastos de campaña, presenta un desarrollo por delante de otros distritos, la prohibición del uso del aparato estatal carece de un marco regulatorio lo suficientemente sólido y las promociones financieras resultan escasas o insuficientes para compensar las ventajas indebidas de los partidos con mayor poder de financiación.

La regulación vigente de la CABA como objeto de estudio fue construida a través de operaciones insertas en la misma investigación, decidiendo recortar determinados fragmentos del amplio marco jurisdiccional y jurisprudencial de la CABA, la República Argentina y el continente americano, así como de los sucesos de la campaña electoral del 2015. Para ello esta tesina se valió tanto de fuentes primarias como tratados, leyes, decretos, fallos, resoluciones, acordadas e informes, además de material de campaña, como de fuentes secundarias que permitieron dar marco teórico e histórico a las primeras, entre ellas publicaciones académicas y artículos periodísticos.

A partir de los datos de estos recortes, se procedió al descubrimiento de temas, conceptos y proposiciones, para luego codificarlos y refinarlos en las cinco categorías de nivelación de los contendientes que fueron desarrolladas entre promociones y restricciones fijadas por la norma y su aplicación en 2015. En cada categoría se buscó reflexionar sobre los puntos fuertes y débiles de la regulación para contrastar la hipótesis planteada y encontrar posibilidades de un cambio hacia mayores garantías de visibilidad equitativa.

Respecto de las restricciones financieras, a pesar de que fueron exhaustivamente auditadas por el Estado y efectivamente cumplidas por los partidos políticos, no impidieron una amplia brecha entre los gastos de los partidos. Las restricciones de exposición carecen de regulación en la CABA aunque se presentan como complejas de regular en sí mismas, lo cual no implica que no se deba trabajar en pos de lograr una exposición no paga equitativa para todas las candidaturas, con herramientas de promoción relevantes. En cuanto a la prohibición del uso del aparato estatal con fines electorales, la regulación presenta límites pocos claros en cuanto a la cantidad o contenido de los mensajes oficiales, lo que puede generar una ventaja de visibilidad solventada por el Estado para el partido de gobierno si no se profundiza el marco normativo en la materia.

El financiamiento público directo se presentó indispensable, ya que consistió, para algunos partidos, en la principal fuente de recursos para poder gozar del derecho a comunicarse con el electorado de una manera visible para la mayoría. Sin embargo, se reconocieron posibilidades de volver la norma más

justa en la distribución de los fondos y resulta aún cuestionable si el financiamiento público directo es suficiente para garantizar visibilidad a todas las opciones, más aún una visibilidad equitativa. El financiamiento público indirecto en la forma de entrega de espacios de publicidad se reconoció insuficiente al limitarse a un solo medio y retrasado respecto de otras regulaciones con mayores promociones en el país.

Es en tal sentido que se afirma que la regulación vigente en la CABA, al menos en las elecciones de 2015, no otorgó garantías absolutas de visibilidad equitativa a los partidos políticos participantes, más allá de la aplicación y el cumplimiento de restricciones y promociones sumamente importantes para acercarse al objetivo de la equidad.

Queda abierta la posibilidad de investigar, sobre este mismo objeto, si la no presentación de informes de gastos, la utilización parcial o no utilización de la cuenta especial o la no identificación de imprenta en avisos gráficos de vía pública por parte de los partidos políticos y alianzas en la CABA en 2015 sufrieron o no las debidas sanciones. También resultaría enriquecedor para la temática la realización de un análisis similar para otras elecciones en la CABA o sobre la regulación de otros distritos, ya sea en Argentina, en Latinoamérica o en otros sistemas normativos.

No es menor el trabajo que hay pendiente en materia de concientización a la sociedad de los efectos que puede tener la regulación de las campañas electorales sobre el sistema democrático, para instalar el tema en la agenda mediática y política y buscar mejoras sobre las normas al respecto o, al menos, para reforzar el rol auditor de la ciudadanía sobre el control y la sanción en el incumplimiento de la regulación vigente.

Resultaría ya otro tipo de investigación muy diferente una que evalúe si realmente, a partir de las restricciones y promociones impuestas por la regulación, las candidaturas obtuvieron una visibilidad equitativa, si el electorado realmente reconoce todas las opciones con las que cuenta en una elección y qué condiciona dicho reconocimiento. Un mayor entendimiento del comportamiento del electorado puede ayudar a reforzar las propuestas de mejora de la regulación.

Esta tesina no buscó reconocer si los partidos gozaron o no de visibilidad equitativa a los ojos del electorado, sino tan solo cuestionar si las garantías que otorga la ley son absolutas o suficientes. No cabe duda de que múltiples factores afectarán el curso de las campañas electorales y mucho recaerá sobre la habilidad política y comunicacional de cada equipo de campaña, incluso en un escenario de visibilidad equitativa en la que el contenido sea definitorio. El análisis de la regulación coloca a esta tesina en un ámbito más cercano al ideal que plantea el marco jurídico que al real que lleva a los resultados electorales. Sin embargo, si las leyes plantean un mundo ideal, éste debería ser el espejo de los ideales de la sociedad sobre la que actúan.

Está claro que la campaña no es el único factor que determina al ganador de las elecciones a cargos públicos. Sin embargo, plantear como uno de los objetivos de la regulación la visibilidad equitativa de las opciones con las que se cuenta en dichas elecciones, contribuye a garantizar el derecho a la comunicación de los candidatos y electores, dando publicidad a las opciones, nivelando el campo de competencia en el que se presentan y volviendo, así, más genuinas las elecciones. Elecciones libres y auténticas fortalecen a la democracia que, tal como planteó Eliseo Verón (1998: 227), si no es el menos malo de los sistemas que conocemos para dirigir los intereses individuales, es el sistema menos malo para dirigir las identidades colectivas, de interés fundamental para las Ciencias Sociales y las Ciencias de la Comunicación.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

Fuentes bibliográficas – por orden alfabético

- Aguilar Rivera, J. A. (2008). *Transparencia y democracia: claves para un concierto*. México: IFAI.
- Anguera Argilaga, M. T. (1986). “La investigación cualitativa”. *Educación*, núm. 10, pp. 23- 50.
- Aquino, J. A. (2012). “Reelección presidencial y equidad en las campañas electorales”. *Cuadernos Capel*, núm. 57, pp. 247-278. San José: IIDH. Extraída el 16/VI/2016 desde <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r29291.pdf>
- Bachelard, G. (1979). *La formación del espíritu científico*. México DF: Siglo XXI
- Becerra, M. (2012). “Quid pro quo. La publicidad oficial en la Argentina y sus múltiples facetas.” Extraída el 5/XI/2016 desde Poder Ciudadano: <http://poderciudadano.org/wp/wp-content/uploads/2011/12/InformeFinalPublicidadOficiaArgentina20111.pdf>
- Bourdieu, P., Chambordeon, J. P. y Passeron, J. P. (1975). *El oficio de sociólogo*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Bourdieu, P. y Wacquant, L. (1995). *Respuestas. Por una antropología reflexiva*. México: Grijalbo.
- Brea Franco, J. (1989). “Campañas electorales”, pp. 73-81. En Brenes Camacho, G.; Fernández Baeza, M.; Fernández Sessarego; C.; Fix Zamudio, H.; García Laguardia, J. M.; Nohlen, D. y Ricord, H. (eds.). *Diccionario electoral*. San José de Costa Rica: CAPEL/IIDH.
- Coalición por una Radiodifusión Democrática (n. d.). *21 PUNTOS BÁSICOS POR EL DERECHO A LA COMUNICACIÓN*. Extraída el 21/XI/2016 desde <http://www.telam.com.ar/advf/imagenes/especiales/documentos/2012/11/509435587ec92.pdf>.
- Dalla Vía, A. R. (2003). “El régimen electoral y los partidos políticos”, pp. 55-69. En Hernández, A. M. y Valadés, D. (coords.). *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM
- Dalla Vía, A. R. (2012). “Derechos políticos, normativa electoral y equidad en los procesos electorales”. *Cuaderno de Capel*, núm. 57, pp. 25--61.

- Delio, E. (n.d.). “Síntesis del caso Asociación de Teleriodifusoras Argentinas y otro contra Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires”. Extraída el 11/IX/2016 desde http://catedraloreti.com.ar/loreti/jurisprudencia_relevante/sintesis_boca_de_u_rna.pdf
- Fisher, D. (1984). *El derecho a comunicar, hoy*. Francia: Unesco.
- Fundación Poder Ciudadano (2007). “Recomendaciones para la reforma de la Ley 268 de Regulación y Financiamiento de los partidos políticos y las Campañas Electorales”. Extraída el 9/VIII/2016 desde http://www.poderciudadano.org/up_downloads/temas/91_6.pdf
- Gleich, U. (1999). "Importancia de la comunicación política en los procesos electorales". En Thesing, J. y Preiss, F. (eds.). *Globalización, democracia y Medios de Comunicación*. Extraído el 10/IX/2016 desde <http://www.iceta.org/gleich.pdf>.
- Graziano, M. (1980) “Para una definición alternativa de la comunicación”. Extraída el 21/XI/2016 desde <https://comunicacionymedios.files.wordpress.com/2007/03/graziano-hacia-una-definicion-alternativa-de-comunicacion.pdf>
- Graziano, M. (1988) “Política o ley: debate sobre el debate”. Apuntes de estudio materia Políticas y Planificación de la Comunicación, Cátedra Postolski, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Grimson, A. y Rocha, A. (1994). “Algunas tendencias del discurso político en la televisión. Notas para una investigación”, pp. 181-197. En Mangone, C. y Warley, J. (eds.) *El discurso político del foro a la televisión*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Instituto Federal Electoral (2013). *Estudios Electorales en Perspectiva Internacional Comparada – Regulación de las Campañas Electorales en 18 países de América Latina*. Extraído el 9/VI/2016 desde http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CAI/CAI-publicaciones/docs/2015/LIBRO_CAMPANAS.pdf.
- Isuani, E. A. (n.d.). “Tres enfoques sobre el concepto de Estado”. Extraída el 1/XI/2016 desde <http://www.aldoisuani.com/publicaciones/academicas/>
- Lauga, M. y García Rodríguez, J. I. (2007). “La campaña electoral: publicidad/propaganda, período, prohibiciones”, pp. 709-743. En Nohlen, D.;

- Zovatto, D.; Orozco, J. y Thompson, J. (comp.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica.
- LaRue, F., Haraszti, M., Botero, C. y Tlakula, F. (2009). “Declaración conjunta sobre medios de comunicación y elecciones”. Extraída el 20/VI/2016 desde <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=744&IID=2>
 - León, O. (2013). “Comunicación, democracia y movimientos sociales”, pp. 9-28. En León, O. (coord.). *Democratizar la palabra. Movimientos convergentes en comunicación*. Quito: ALAI.
 - Loreti, D. (2010). “A propósito del principio 12 y la regulación sobre radiodifusión y otros servicios de comunicación audiovisual”. *REVISTA CEJIL- Debates sobre Derechos Humanos y el Sistema Interamericano*, Año IV, N°5, pp. 13-19.
 - Malamud, A. (2013). “Partidos Políticos”, pp. 321-350. En Pinto, J. (comp.). *Introducción a la Ciencia Política*. Buenos Aires: Eudeba.
 - Marcha Mundial de las Mujeres (2013). “Comunicación: un debate estratégico para las mujeres”, pp. 9-28. En León, O. (coord.). *Democratizar la palabra. Movimientos convergentes en comunicación*. Quito: ALAI.
 - Michels, R. (n. d.). *Los partidos políticos I*. Web: Espiritu libre.
 - Muñoz, H. A.
 - _(2000a). "Propaganda electoral", en *IIDH/CAPEL: Diccionario Electoral*. Extraído el 20/X/2016 desde https://www.iidh.ed.cr/multic/controles/Biblioteca/BuscadorCategoria.aspx?contenido=3c2b8415-35f8-418e-a3eb-acf153bb1dc5&Cat=Diccionario_Electoral&Portal=CAPEL.
 - _(2000b). “Financiamiento de los procesos electorales”. En *IIDH/CAPEL. Diccionario Electoral*. Extraído el 20/X/2016 desde https://www.iidh.ed.cr/multic/controles/Biblioteca/BuscadorCategoria.aspx?contenido=3c2b8415-35f8-418e-a3eb-acf153bb1dc5&Cat=Diccionario_Electoral&Portal=CAPEL.
 - Nohlen, D. y Sabsay, D. (2007). “Derecho electoral”, pp. 27-38. En Nohlen, D.; Zovatto, D.; Orozco, J. y Thompson, J. (comp.), *Tratado de Derecho*

Electoral Comparado de América Latina, México: Fondo de Cultura Económica.

- O'Donnell, G. (n. d.). "Apuntes para una Teoría del Estado". Extraída el 10/VI/2016 desde <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/O%20DONNELL%20Guillermo%20-%20Apuntes%20para%20una%20teoria%20del%20estado.pdf>.
- O'Donnell, G. (2010) "Revisando la democracia delegativa". *Casa del Tiempo*, núm. 31, pp. 2-8.
- Passeron, J. P. (2011). *El razonamiento sociológico. El espacio comparativo de las pruebas históricas*. Madrid: Siglo XXI.
- Planas, P. (2002). "El acceso de los partidos a los medios de comunicación social". *Justicia Electoral*, núm. 17, pp. 59-69. <http://www.corteidh.or.cr/tablas/11959a.pdf>.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.
- Postolski, G. (2016). "Capacidades estatales". Bs.As.: en prensa 2016
- Rubio, R. (2011). "Nuevas tendencias de regulación del uso de las nuevas tecnologías en campaña electoral", pp. 313-334. En Barrat i Esteve, J. y Fernández Riveira, M. R. (eds.). *Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías*. Extraída el 19/VIII/2016 desde https://www.academia.edu/5684707/_La_regulaci%C3%B3n_de_la_campa%C3%B1a_online._En_Derecho_de_sufragio_y_participaci%C3%B3n_ciudadana_a_trav%C3%A9s_de_las_nuevas_tecnolog%C3%ADas
- Tarcus, H. (1992). "La crisis del estado populista". *Realidad Económica*, núm. 107, pp. 40-67.
- Taylor, S. J. y Bogdan, R. (1988). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Barcelona: Paidós.
- Tuesta Soldevilla, F. (2000). "Campaña electoral En IIDH/CAPEL. *Diccionario Electoral*. Extraído el 20/X/2016 desde https://www.iidh.ed.cr/multic/controles/Biblioteca/BuscadorCategoria.aspx?contentid=3c2b8415-35f8-418e-a3eb-acf153bb1dc5&Cat=Diccionario_Electoral&Portal=CAPEL.

- Verón, E. (1998). “Mediatización de lo político”, pp. 220-236. En Gauthier, G.; Gosselin, A. y Mouchon, J. (comp.). *Comunicación y política*. Barcelona: Gedisa.
- “¿Una ley para el debate?” (n.d.). Extraída el 8/XI/2016 desde http://www.palermo.edu/derecho/upenlosmedios/ley_para_el_debate.html

Marco Jurídico

Jurisdicción

- Normativa Internacional
 - Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)
- Normativa Americana
 - Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948)
 - Convención Americana sobre Derechos Humanos / Pacto de San José de Costa Rica (1969)
 - Ley N° 026/10 – Bolivia
 - Ley N° 9.504 – Brasil
 - Ley N° 996 – Colombia
 - Código Electoral – Costa Rica
 - Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales – México
 - Código Electoral – Panamá
 - Ley N° 17.045 – Uruguay
 - Ley Orgánica de Procesos Electorales – Venezuela
- Normativa Nacional
 - Constitución de la Nación Argentina (1994)
 - Ley N° 19.945
 - Ley N° 22.285
 - Ley N° 26.215
 - Ley N° 26.571
- Normativa provincial
 - Constitución de la CABA (1996)
 - Ley N° 268 – CABA
 - Ley N° 1.191 – CABA

- Ley N° 2.506 – CABA
- Ley N° 3.391 – CABA
- Ley N° 3.808 – CABA
- Ley N° 4.894 – CABA
- Ley N° 5.239 – CABA
- Ley N° 5.241 – CABA
- Ley N° 14.086 – Buenos Aires
- Ley N° 9.571 – Córdoba
- Ley N° 10.272 – Córdoba
- Ley N° 4.169 – El Chaco
- Ley N° 7.141 – El Chaco
- Ley N° 1.593 – La Pampa
- Ley N° 7.005 – Mendoza
- Ley XI – N° 6 – Misiones
- Ley N° 2431 – Río Negro
- Ley N° 7.697 – Salta
- Ley N° XI-0838 – San Luis
- Ley N° 12.080 – Santa Fe
- Ley N° 13.461 – Santa Fe
- Ley N° 6.680 – Santiago del Estero
- Ley N° 6.908 – Santiago del Estero
- Ley N° 470 – Tierra del Fuego
- Ley N° 7.876 – Tucumán
- Decreto N° 37/00 – CABA
- Decreto N° 180/03 – CABA
- Decreto N° 1.074/05 – CABA
- Decreto N° 308/07 – CABA
- Decreto N° 183/09 – CABA
- Decreto N° 122/10 – CABA
- Decreto N° 157/11 – CABA
- Decreto N° 257/13 – CABA
- Decreto N° 376/14 – CABA
- Decreto N° 441/14 – CABA

- Decreto N° 530/14 – CABA
- Resolución N° 240-MJYSGC/15
- Resolución N° 451-MJYSGC/15
- Resolución N° 485-MJYSGC/15

Jurisprudencia

- Normativa Americana
 - Resolución N° 01/90 – Casos 9768, 9780 y 9828 – CIDH
- Normativa Nacional
 - Fallos 328:1825 – CSJN
- Normativa provincial
 - Fallo 93/112 – TSJ – CABA
 - Resolución 19 – Expte. n° 11941/2015 – TSJ – CABA
 - Resolución 21 – Expte. n° 11941/2015 – TSJ – CABA
 - Resolución 22 – Expte. n° 11926/2015 – TSJ – CABA
 - Resolución 24 – Expte. n° 11938/2015 – TSJ – CABA
 - Resolución 25 – Expte. n° 11956/2015 – TSJ – CABA
 - Resolución 26 – Expte. n° 11958/2015 – TSJ – CABA
 - Resolución 27 – Expte. n° 11940/2015 – TSJ – CABA
 - Resolución 30 – Expte. n° 11960/2015 – TSJ – CABA
 - Resolución 31 – Expte. n° 11939/2015 – TSJ – CABA
 - Resolución 32 – Expte. n° 11969/2015 – TSJ – CABA
 - Resolución 33 – Expte. n° 11970/2015 – TSJ – CABA
 - Resolución 42 – Expte. n° 11926/2015 – TSJ – CABA
 - Resolución 43 – Expte. n° 11941/2015 – TSJ – CABA
 - Resolución 44 – Expte. n° 11938/2015 – TSJ – CABA
 - Resolución 45 – Expte. n° 11940/2015 – TSJ – CABA
 - Resolución 46 – Expte. n° 11939/2015 – TSJ – CABA
 - Resolución 48 – Expte. n° 11960/2015 – TSJ – CABA
 - Resolución 49 – Expte. n° 11957/2015 – TSJ – CABA
 - Resolución 50 – Expte. n° 11969/2015 – TSJ – CABA
 - Resolución 51 – Expte. n° 11958/2015 – TSJ – CABA
 - Resolución 53 – Expte. n° 12010/2015 – TSJ – CABA

- Resolución 54 – Expte. n° 11955/2015 – TSJ – CABA
- Resolución 55 – Expte. n° 11896/2015 – TSJ – CABA
- Resolución 56 – Expte. n° 11925/2015 – TSJ – CABA
- Resolución 57 – Expte. n° 11944/2015 – TSJ – CABA
- Resolución 112 – Expte. n° 11926/2015 – TSJ – CABA
- Resolución 114 – Expte. n° 11957/2015 – TSJ – CABA
- Resolución 73 – Expte. n° 11938/2015 – TSJ – CABA
- Resolución 132 – Expte. n° 12301/2015 – TSJ – CABA
- Resolución 155 – Expte. n° 12301/2015 – TSJ – CABA
- Acordada Electoral N° 14/2015 – TSJ – CABA
- Acordada Electoral N° 19/2015 – TSJ – CABA
- Acordada Electoral N° 20/2015 – TSJ – CABA
- Dictamen FGDyRJ N° 104-E/10 – Ministerio Público Fiscal – CABA

Informes

- Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública.
 - _ (2014a). *INFORME DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES Primer Trimestre 2014*. Extraído el 11/XI/2016 desde <http://www.asap.org.ar/informes-fiscales/informes-de-ejecucion-presupuestaria-apn-y-provincias/presupuestos-provinciales/gobierno-de-la-ciudad-de-buenos-aires/>
 - _ (2014b). *INFORME DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES Segundo Trimestre 2014*. Extraído el 11/XI/2016 desde <http://www.asap.org.ar/informes-fiscales/informes-de-ejecucion-presupuestaria-apn-y-provincias/presupuestos-provinciales/gobierno-de-la-ciudad-de-buenos-aires/>
 - _ (2014c). *INFORME DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES Tercer Trimestre 2014*. Extraído el 11/XI/2016 desde <http://www.asap.org.ar/informes-fiscales/informes-de-ejecucion-presupuestaria-apn-y-provincias/presupuestos-provinciales/gobierno-de-la-ciudad-de-buenos-aires/>
 - _ (2015a). *INFORME DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES Cuarto Trimestre 2014*. Extraído el 11/XI/2016 desde <http://www.asap.org.ar/informes-fiscales/informes-de-ejecucion-presupuestaria-apn-y-provincias/presupuestos-provinciales/gobierno-de-la-ciudad-de-buenos-aires/>

fiscales/informes-de-ejecucion-presupuestaria-apn-y-provincias/presupuestos-provinciales/gobierno-de-la-ciudad-de-buenos-aires/

_(2015b). *INFORME DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES Primer Trimestre 2015.*

Extraído el 11/XI/2016 desde [http://www.asap.org.ar/informes-](http://www.asap.org.ar/informes-fiscales/informes-de-ejecucion-presupuestaria-apn-y-provincias/presupuestos-provinciales/gobierno-de-la-ciudad-de-buenos-aires/)

fiscales/informes-de-ejecucion-presupuestaria-apn-y-

provincias/presupuestos-provinciales/gobierno-de-la-ciudad-de-buenos-aires/_(2015c). *INFORME DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES Segundo Trimestre 2015.*

Extraído el 11/XI/2016 desde [http://www.asap.org.ar/informes-](http://www.asap.org.ar/informes-fiscales/informes-de-ejecucion-presupuestaria-apn-y-provincias/presupuestos-provinciales/gobierno-de-la-ciudad-de-buenos-aires/)

fiscales/informes-de-ejecucion-presupuestaria-apn-y-

provincias/presupuestos-provinciales/gobierno-de-la-ciudad-de-buenos-aires/_(2015d). *INFORME DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES Tercer Trimestre 2015.*

Extraído el 11/XI/2016 desde [http://www.asap.org.ar/informes-](http://www.asap.org.ar/informes-fiscales/informes-de-ejecucion-presupuestaria-apn-y-provincias/presupuestos-provinciales/gobierno-de-la-ciudad-de-buenos-aires/)

fiscales/informes-de-ejecucion-presupuestaria-apn-y-

provincias/presupuestos-provinciales/gobierno-de-la-ciudad-de-buenos-aires/_(2016a). *INFORME DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES Cuarto Trimestre 2015.*

Extraído el 11/XI/2016 desde [http://www.asap.org.ar/informes-](http://www.asap.org.ar/informes-fiscales/informes-de-ejecucion-presupuestaria-apn-y-provincias/presupuestos-provinciales/gobierno-de-la-ciudad-de-buenos-aires/)

fiscales/informes-de-ejecucion-presupuestaria-apn-y-

provincias/presupuestos-provinciales/gobierno-de-la-ciudad-de-buenos-aires/_(2016b). *INFORME DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES Primer Trimestre 2016.*

Extraído el 11/XI/2016 desde [http://www.asap.org.ar/informes-](http://www.asap.org.ar/informes-fiscales/informes-de-ejecucion-presupuestaria-apn-y-provincias/presupuestos-provinciales/gobierno-de-la-ciudad-de-buenos-aires/)

fiscales/informes-de-ejecucion-presupuestaria-apn-y-

provincias/presupuestos-provinciales/gobierno-de-la-ciudad-de-buenos-aires/ - Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires

_(2015a). *GASTOS DE CAMPAÑA (P.A.S.O PARA COMUNAS JEFE DE GOBIERNO Y LEGISLADORES) Auditoría Legal y Financiera.* Extraído el

10/XI/2016 desde [http://www.agcba.gov.ar/docs/inf-20151015_1569---](http://www.agcba.gov.ar/docs/inf-20151015_1569---GASTOS-DE-CAMPANA---(P.A.S.O---PARA-COMUNAS---JEFE-DE-GOBIERNO-.pdf)

GASTOS-DE-CAMPANA---(P.A.S.O---PARA-COMUNAS---JEFE-DE-GOBIERNO-.pdf

_(2015b). *GASTOS DE CAMPAÑA (ELECCIONES COMUNALES JEFE DE GOBIERNO Y LEGISLADORES)* Auditoría Legal y Financiera. Extraído el 10/XI/2016 desde http://www.agcba.gov.ar/docs/inf-20151221_1583---Gastos-de-Campana---Elecciones-Comunales---Jefe-de-Gobierno-y-L.pdf

_(2015c). *GASTOS DE CAMPAÑA JEFE DE GOBIERNO (SEGUNDA VUELTA)*. Extraído el 10/XI/2016 desde [http://www.agcba.gov.ar/docs/inf-20151221_1582---Gastos-de-Campana---Jefe-de-Gobierno.-\(Segunda-Vuelta\)..pdf](http://www.agcba.gov.ar/docs/inf-20151221_1582---Gastos-de-Campana---Jefe-de-Gobierno.-(Segunda-Vuelta)..pdf)

- Cámara Nacional Electoral (2015). *Alianzas Nacionales y de Distrito 2015*. Extraído el 10/XII/2016 desde http://www.electoral.gov.ar/pdf/alianzas_paso_2015.pdf
- Observatorio Electoral Argentino – CIPPEC (2015). *Reglas electorales*. Extraído el 10/XII/2016 desde <http://cippec.org/oear/reglas-electorales/>
- Tribunal Superior de Justicia de la CABA (2015). *Resultados Electorales por mesa, circuito y comuna*. Extraído el 15/IX/2016 desde <https://eleccionesciudad.gob.ar/escrutinio-definitivo-generales2.php>

Artículos periodísticos – por orden de publicación

- “Piden vetar la ley que limita las encuestas” (1999, noviembre 28). *La Nación*. Extraída el 6/IX/2016 desde <http://www.lanacion.com.ar/162907-piden-vetar-la-ley-que-limita-las-encuestas>
- Brand, U. (2006, septiembre 27). “Poulantzas y el Estado”. *Página12*. Extraída el 19/XI/2016 desde <https://www.pagina12.com.ar/diario/contratapa/13-73596-2006-09-27.html>
- Natanson, J. (2010, marzo 21). “Cómo vivir en una democracia delegativa (y no morir en el intento)”. *Página12*. Extraída el 25/VI/2016 desde <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-142412-2010-03-21.html>
- “Cristian Ritondo oficializó su renuncia a las internas del Pro” (n.d.). Extraída el 22/X/2016 desde http://novargentina.com/nota.asp?n=2015_4_1&id=40968&id_tiponota=1
- Rosenberg, J. (2015, marzo 27). “Ritondo prepara el camino para darle su apoyo a Larreta”. *La Nación*. Extraída el 22/X/2016 desde <http://www.lanacion.com.ar/1779508-ritondo-prepara-el-camino-para-darle-su-apoyo-a-larreta>

- Cibeira, F. (2015, abril 27). “Una jornada de globos amarillos en ascenso”. *Página12*. Extraída el 22/X/2016 desde <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-271495-2015-04-27.html>
- Mendeleovich, P. (2015, abril 27). “Macri ganó por partida doble”. *La Nación*. Extraída el 22/X/2016 desde <http://www.lanacion.com.ar/1787960-macri-gano-por-partida-doble>
- “Lousteau le respondió a Rodríguez Larreta” (2015, abril 28). *Parlamentario*. Extraída el 20/XI/2016 desde <http://www.parlamentario.com/noticia-81799.html>
- “Lousteau dice que Larreta utiliza fondos públicos en campaña” (2015, abril 29). *Diario Popular*. Extraída el 20/XI/2016 desde <http://www.diariopopular.com.ar/notas/223831-lousteau-dice-que-larreta-utiliza-fondos-publicos-campana>
- “Lousteau contra Larreta” (2015, abril 29). *Página12*. Extraída el 20/XI/2016 desde <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-271632-2015-04-29.html>
- “Scioli y Recalde acuerdan una ‘agenda metropolitana’” (2015, mayo 23). *Página12*. Extraída el 22/X/2016 desde <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-273356-2015-05-23.html>
- “El subte que Macri no financia” (2015, mayo 27). *Página12*. Extraída el 22/X/2016 desde <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-273582-2015-05-27.html>
- “Elecciones 2015: estas son las alianzas partidarias para competir en las PASO” (2015, junio 11). *El Cronista*. Extraída el 22/X/2016 desde <http://www.cronista.com/elecciones2015/Elecciones-2015-estas-son-las-alianzas-partidarias-para-competir-en-las-PASO-20150611-0111.html>
- Di Santi, M. y Giacchino, C. (2015, junio 15). “Larreta: En Publicidad nosotros gastamos 0,87% del presupuesto, lo mismo que al comienzo del gobierno”’. *Chequeado*. Extraída el 20/XI/2016 desde <http://chequeado.com/ultimas-noticias/larreta-en-publicidad-nosotros-gastamos-087-del-presupuesto-lo-mismo-que-al-comienzo-del-gobierno/>
- “Lousteau criticó la campaña de reciclado de basura de la Ciudad” (2015, junio 15). *Télam*. Extraída el 20/XI/2016 desde <http://www.telam.com.ar/notas/201506/108953-martin-lousteau-reciclado-basura-ciudad-mauricio-macri-pro-ciudad-elecciones-jefe-de-gobierno.html>

- “Larreta cumplió el fallo y no fue a la inauguración del Metrobus Norte” (2015, junio 17). *La Política Online*. Extraída el 20/XI/2016 desde <http://www.lapoliticaonline.com/nota/89913/>
- Pertot, W. (2015, junio 25). “Cruces entre tres y chicanas para todos”. *Página 12*. Extraída el 22/X/2016 desde <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-275707-2015-06-25.html>
- “Lousteau y Recalde criticaron la gestión del PRO buscando meterse en el ballottage” (2015, junio 25). *Perfil*. Extraída el 22/X/2016 desde <http://www.perfil.com/politica/lousteau-y-recalde-criticaron-la-gestion-del-pro-buscando-meterse-en-el-ballottage-0624-0054.phtml>
- “CFK: ‘No se gobierna el país con chamuyo y globitos’” (2015, junio 25). *Página 12*. Extraída el 22/X/2016 desde <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-275721-2015-06-25.html>
- “Myriam Bregman y Luis Zamora cuestionaron el debate porque no fueron invitados” (2015, junio 25). *La Nación*. Extraída el 6/XI/2016 desde <http://www.lanacion.com.ar/1804805-myriam-bregman-y-luis-zamora-cuestionaron-el-debate-porque-no-fueron-invitados>
- “Cómo fue el rating del debate Larreta-Lousteau-Recalde” (2015, junio 25). *Clarín*. Extraída el 6/XI/2016 desde http://www.clarin.com/politica/rating-debate-Larreta-Lousteau-Recalde_0_1382262114.html
- Obarrio, M. (2015, julio 2). “Cristina llevó a la casa rosada la campaña de Recalde”. *La Nación*. Extraída el 22/X/2016 desde <http://www.lanacion.com.ar/1806861-cristina-llevo-a-la-casa-rosada-la-campana-de-recalde>
- “ECO volvió a denunciar a Larreta” (2015, julio 3). *Noticias de la Aldea*. Extraída el 20/XI/2016 desde http://noticiasdelaaldea.com.ar/nota/1195/eco_volvio_a_denunciar_a_larreta/
- “Desde ECO denunciarán a Larreta por la campaña” (2015, julio 3). *Política Argentina*. Extraída el 20/XI/2016 desde <http://www.politicargentina.com/notas/201507/6513-desde-eco-denunciaran-a-larreta-por-la-campana.html>
- Bullentini, A. (2015, julio 6). “‘Vamos a seguir defendiendo nuestras ideas’”. *Página 12*. Extraída el 22/X/2016 desde <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-276459-2015-07-06.html>

- Meyer, A. (2015, julio 6). “La población vira hacia la izquierda”. *Página12*. Extraída el 22/X/2016 desde <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-276463-2015-07-06.html>
- “El Frente para la Victoria no apoyará a ningún candidato en el balotaje” (2015, julio 10). *Télam*. Extraída el 22/X/2016 desde <http://www.telam.com.ar/notas/201507/112210-frente-para-la-victoria-postura-balotaje-segunda-vuelta.html>
- Saravia, F. (2016, julio 13). “El debate de candidatos, un derecho ciudadano”. *Infobae*. Extraída el 6/XI/2016 desde <http://www.infobae.com/opinion/2016/07/13/el-debate-de-candidatos-un-derecho-ciudadano/>
- Abrevaya, S. (2015, julio 19). “La Ciudad define su jefe de Gobierno”. *Página12*. Extraída el 22/X/2016 desde <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-277388-2015-07-19.html>
- Bullrich, L. (2015, julio 19). “Último round entre Larreta y Lousteau”. *La Nación*. Extraída el 22/X/2016 desde <http://www.lanacion.com.ar/1811686-ultimo-round-entre-larreta-y-lousteau>