

Candidato, ¿qué bien se TV? Una evaluación del nuevo régimen de publicidad audiovisual en las elecciones de 2011

Julia Pomares • María Page

La Ley 26571 de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral, sancionada en diciembre de 2009, incorporó importantes modificaciones en las reglas que rigen la competencia política. Entre ellas, la **modificación del régimen de financiamiento de las campañas electorales**. Siguiendo una tendencia regional, la reforma avanza hacia un esquema con mayor incidencia de los recursos públicos y adopta criterios más igualitarios para la distribución de los aportes de campaña y espacios de publicidad audiovisual que realiza el Estado.

La ley prohíbe los aportes de personas jurídicas a las campañas, y la compra y venta de espacios de publicidad audiovisual en radio y televisión para la transmisión de avisos electorales. A partir de esta reforma, los partidos y candidatos solo disponen de los espacios publicitarios asignados por el Estado —de acuerdo a los criterios de distribución establecidos por la ley— para transmitir sus mensajes de campaña.

Con el fin de **evaluar la primera aplicación del nuevo régimen de publicidad electoral audiovisual** en las elecciones nacionales de 2011, retroalimentar el proceso de implementación de la reforma y contribuir a su fortalecimiento en elecciones futuras, **CIPPEC** realizó un monitoreo de publicidad electoral durante agosto y octubre de 2011. En total, se registraron aproximadamente 7000 avisos de publicidad electoral en radio y televisión.

La investigación muestra que la emisión de publicidad electoral audiovisual en los medios monitoreados cumplió con la distribución estipulada por la Ley 26571, tanto durante la campaña de las PASO (elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias) como durante las elecciones generales. Así, el nuevo régimen acotó la incidencia de los recursos económicos de origen privado en la publicidad electoral y permitió un **acceso más equitativo de los candidatos y partidos a la radio y televisión**. Al mismo tiempo, **la deficiente regulación respecto del uso de la publicidad oficial y la publicidad de actos de gobierno durante el período de campaña significó una ventaja para los oficialismos en todos los niveles de gobierno**. Si bien durante el período analizado su incidencia fue baja, la escasa regulación de esta categoría persiste como fuente de inequidad en la competencia política.

Al respecto, **CIPPEC recomienda: establecer una autoridad de aplicación autárquica; limitar el uso de recursos públicos con fines proselitistas y avanzar hacia mecanismos de control y sanción más efectivos y eficientes.**

Este trabajo fue elaborado en el marco del **Observatorio Electoral Argentino (OEAR)**, una iniciativa del Programa de Política y Gestión de Gobierno de **CIPPEC** para promover la equidad y la transparencia en la competencia electoral.

Presentación

La Ley 26571 de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral, sancionada en diciembre de 2009, incorporó importantes modificaciones en las reglas que rigen la competencia política. Probablemente, se trate del cambio más importante en la administración electoral nacional del período democrático inaugurado en 1983. Según sus impulsores (el Poder Ejecutivo Nacional), **el objetivo de la reforma es aumentar la representatividad de los partidos políticos y promover la equidad en la competencia política a nivel nacional.**

Entre las modificaciones más importantes se destacan: la introducción del mecanismo de elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) para la selección de los candidatos a los cargos electivos nacionales; la digitalización y centralización del padrón de electores y la **modificación del régimen de financiamiento de las campañas.**

El nuevo régimen de financiamiento de campañas electorales prohíbe los aportes de personas jurídicas, y la compra y venta de espacios de radio y televisión para transmitir publicidad electoral. Las agrupaciones solo pueden disponer de los espacios asignados en forma gratuita por el Ministerio del Interior. Así, siguiendo una tendencia regional, la reforma avanza hacia un esquema de financiamiento mayoritariamente público y adopta criterios más igualitarios para la distribución del aporte de campaña y de los espacios de publicidad audiovisual¹. Estas reglas rigen para las PASO y para las elecciones generales (en adelante, generales).

En este documento analizamos la implementación del nuevo sistema de publicidad electoral audiovisual en el proceso electoral 2011 (PASO y generales) para generar evidencia sobre su cumplimiento y pro-

ducir recomendaciones para futuras instancias electorales.

El análisis que se presenta a continuación se basa en un estudio de los regímenes vigentes en la región y en la evidencia recogida mediante un monitoreo de la publicidad política emitida en los medios de comunicación afectados por la regulación de la Ley 26571 (televisión y radio). El seguimiento incluyó también a los principales diarios nacionales para evaluar en qué medida las restricciones a la publicidad audiovisual incentivaron un mayor uso de publicidad en medios gráficos. El monitoreo fue realizado por un equipo liderado por Carlos Gervasoni².

Cómo es el nuevo sistema

En la Argentina, a nivel nacional, el régimen de financiamiento de las campañas electorales está regido por el Código Electoral Nacional (Ley 19945) y la Ley 26225 de Financiamiento de los Partidos Políticos. Esta norma no alcanza a las campañas para cargos electivos provinciales y municipales, y dado que la gran mayoría de las provincias no avanzó todavía hacia una regulación en la materia, el régimen nacional convive en casi todos los distritos con un vacío legal que limita su eficacia.

La reforma introducida por la Ley 26571 intenta reducir el peso de los recursos privados en las campañas con el fin de avanzar hacia un esquema más equitativo. A continuación se analizan los principales cambios.

Más recursos públicos y menos fondos de origen privado. La reforma busca tanto atenuar las diferencias que existen entre los partidos en términos de recursos para llevar adelante la campaña electoral, como transparentar el origen de esos recursos. Para ello la ley introdujo dos cambios fundamentales:

¹ En México, Brasil, Chile y Ecuador se implementaron sistemas similares. Por cuestiones de espacio, este documento solo analiza los casos de Brasil y México, los otros dos grandes Estados federales de la región.

² Profesor del Departamento de Ciencias Políticas y Estudios Internacionales de la Universidad Tuatara de Tella. Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Notre Dame, y posee dos Master, en Ciencia Política y en Estudios Latinoamericanos, por la Universidad de Stanford.

1. Prohibición de contratar espacios de publicidad audiovisual electoral en forma privada (Ley 26215, art. 43). Ahora, los partidos y alianzas solo pueden disponer de los espacios de radio y televisión que les asigne el Estado durante el período de campaña previo a las PASO, a las generales y, eventualmente, a la segunda vuelta. Los servicios de comunicación audiovisual deben ceder el 10% del tiempo total de programación entre las siete de la mañana y la una de la madrugada. El 50% de esos espacios se distribuye en forma igualitaria y el 50% restante en función de los votos obtenidos en la última elección. Este criterio es más igualitario que el que rige en México y en Brasil donde el 70% de los espacios se reparten en función del desempeño electoral previo (ver **Recuadro**).

Sin embargo, **la reforma no reguló la publicidad no tradicional** (es decir, la que se emite fuera de los espacios publicitarios) **con fines proselitistas** dejando margen para desajustes en la presencia mediática de los distintos partidos políticos.

En los dos grandes estados federales de la región rige un esquema similar al argentino. Tanto en **México** como en **Brasil** se prohíbe la contratación privada de espacios de publicidad con fines electorales. En ambos casos, el Estado asigna a los partidos políticos espacios audiovisuales gratuitos durante las campañas electorales (Ver **Cuadro 1** en **Anexo**). Es interesante señalar que en ambos países los medios ceden segundos para todas las categorías de cargos elegibles—incluso los municipales—, aún fuera del período de campaña.

Sin embargo, la distribución de los espacios entre partidos es más igualitaria en la Argentina que en dichos países. En **México**, un 30% de los espacios de publicidad se reparte en forma igualitaria y el 70% restante, según el porcentaje de votos obtenido por cada partido en la elección inmediatamente anterior. En **Brasil**, un tercio se reparte de forma igualitaria y dos tercios en forma proporcional al número de representantes de cada partido en la Cámara de Diputados.

2. Prohibición de recibir aportes de personas jurídicas —para la campaña pero no para el financiamiento ordinario— (Ley 26215, art. 44 bis). Actualmente, solo las personas físicas pueden realizar aportes privados a las campañas. El régimen de financiamiento se aleja entonces del modelo mixto y migra hacia un esquema con mayor incidencia de los recursos públicos. Hasta 2009, alrededor del 85% de los gastos de campaña declarados por los partidos correspondían a publicidad audiovisual (Cámara Nacional Electoral, 2009). Por eso, es preciso evaluar si las nuevas reglas redujeron los fondos privados utilizados en las campañas o provocaron su derivación a otros rubros.

Los sistemas de financiamiento mayoritariamente públicos buscan equiparar las condiciones de la competencia y permiten a los partidos más pequeños —que por lo general se financian casi exclusivamente con aportes públicos— acceder a los medios de comunicación masiva. También intentan reducir la influencia de los grandes donantes en el diseño de las políticas públicas y la utilización de dinero proveniente de actividades ilegales en las campañas políticas, y poner al Estado en una mejor situación para exigir a los partidos que rindan cuentas.

En **México**, el régimen de financiamiento de campañas también es mayoritariamente público. Tal como ocurre ahora en nuestro país los partidos solo pueden disponer de los espacios de publicidad y fondos asignados por el Estado para solventar el esfuerzo proselitista (un 50% para financiar actividades ordinarias si se trata de las elecciones presidenciales y un 30% si se trata de elecciones de intermedias). Las empresas no pueden realizar aportes para las campañas.

En cambio, en **Brasil** sí se admiten los aportes de personas jurídicas y no hay un aporte público específico para la campaña, sino que los partidos utilizan para ese fin parte de los recursos que reciben del Estado para su funcionamiento ordinario a través del Fondo Partidario. Además, a diferencia de lo que ocurre en **México** y en la Argentina, se permiten aportes anónimos siempre y cuando no superen un determinado monto.

El principal desafío de sistemas muy regulados como el argentino y el mexicano es la implementación de controles eficaces y sanciones efectivas para evitar el incremento de los fondos no declarados y, por lo tanto, una mayor opacidad del financiamiento de las campañas.

Otra particularidad de los sistemas basados en recursos públicos es que pueden generar incentivos para el surgimiento y la persistencia de partidos que no se constituyen con el fin de participar en la competencia democrática, sino con el objetivo de captar el financiamiento público.

Una mayor gravitación de la Dirección Nacional Electoral. Los cambios antes mencionados implican que la mayor parte de los recursos que los partidos pueden lícitamente destinar al financiamiento de campañas es administrada por la Dirección Nacional Electoral (DINE), un organismo dependiente del Ministerio del Interior del Poder Ejecutivo Nacional.

El diseño de la autoridad de aplicación en la Argentina difiere del adoptado en **México**, donde rige un sistema de financiamiento de campañas similar al introducido por la Ley 26571. En ese país los aportes públicos directos e indirectos son distribuidos por el Instituto Federal Electoral, un organismo público, autónomo e independiente de los poderes del Estado, que tiene a su cargo la preparación, organización, conducción y vigilancia de las elecciones nacionales.

En **Brasil**, la administración de la franja electoral es responsabilidad de la Justicia electoral: los espacios destinados a cargos nacionales son asignados y controlados por el Tribunal Electoral y los Tribunales Regionales se ocupan de los espacios destinados a los cargos estatales.

Criterios más igualitarios para la distribución de los aportes de campaña. El porcentaje que se distribuye en partes iguales entre todas las agrupaciones que presenten listas aumentó del 30% al 50%. El 50% restante (antes 70%), se distribuye de acuerdo a los

votos obtenidos por cada partido en la misma categoría en la última elección (Ley 26215, art. 36).

Al igual que el criterio de distribución de la pauta publicitaria, el criterio de distribución de los aportes públicos para gastos de campaña adoptado en la Argentina es más igualitario que los utilizados en México y en Brasil, donde el reembolso de gastos de campaña (en el primer caso) y la distribución de los aportes públicos para las campañas (en el segundo) se realizan, según la ley, en forma proporcional al desempeño electoral de las agrupaciones.

Campañas más cortas. La reforma redujo el período de campaña a 30 días en el caso de las PASO y 35, en las generales (antes era de 60 días para las elecciones legislativas y 90 para las presidenciales). Fuera de esos plazos queda prohibida “toda actividad por parte de las agrupaciones políticas, sus candidatos o terceros que, mediante actos de movilización, difusión, publicidad, consulta de opinión y comunicación, presentación de planes y proyectos, o debates, esté destinada a captar la voluntad política del electorado” (Ley 19945, art. 64 bis). Así, la reforma introduce un criterio más abarcativo para definir la campaña electoral, que antes se reducía “al conjunto de actividades realizadas con el propósito de promover o desalentar expresamente la captación del sufragio a favor, o en contra, de candidatos oficializados a cargos públicos electivos nacionales”.

En similar sentido, el período permitido para la publicidad electoral se reduce a 20 días antes de las PASO y 25 antes de las generales (antes era de 32 días). La prohibición comprende la emisión paga de las imágenes y los nombres de los candidatos a cargos electivos nacionales en los medios masivos de comunicación (televisión, radio e Internet), vía pública, medios gráficos, telefonía móvil y fija, publicidad estática en espectáculos deportivos o de cualquier naturaleza. También abarca la publicidad alusiva a los partidos políticos y a sus acciones.

En general, el establecimiento de plazos más cortos de campaña contribuye a poner a los partidos en igualdad de condiciones, acotando la ventaja de los que cuentan con más recursos para sostener esfuerzos proselitistas más prolongados. Este tipo de medida tiene beneficios adicionales como la reducción del gasto de campaña, facilitar la fiscalización de los gastos y reducir la “fatiga electoral” de los ciudadanos. El gran problema de los plazos legales de campaña es que son de difícil aplicación, ya que requieren una vasta capacidad de control y porque, en la práctica, resulta muy difícil determinar con precisión qué es (y qué no es) actividad proselitista.

En **México** el período de campaña durante un año de elección presidencial es de 90 días y de 60 días cuando se trata de elecciones legislativas. En **Brasil** el período de campaña se extiende a 45 días. En ambos países el período de campaña es más extenso que el que rige ahora en la Argentina.

Sin restricciones estrictas para la publicidad oficial. El nuevo régimen de financiamiento se introdujo sin que se haya regulado todavía la asignación y el uso de la publicidad oficial. El gasto del Poder Ejecutivo Nacional en publicidad oficial, según datos de un informe elaborado por Martín Becerra para Poder Ciudadano (2011), aumentó de forma considerable en la última década (de 16 millones de pesos en 2000 a 1224 millones en 2010). Esta situación manifiesta un desequilibrio en la implementación de la Ley 26571 a favor del partido de gobierno, tanto a nivel nacional como provincial y municipal.

Además, las modificaciones en las reglas para el período de campaña no incluyeron mayores restricciones al uso proselitista de la publicidad oficial y los recursos públicos en general. El uso de publicidad oficial durante el período de campaña solo está vedado cuando contiene “elementos que promuevan la captación del sufragio” y, si bien la prohibición de realizar anuncios que puedan promover la captación del sufragio a favor de cualquiera de los candidatos a cargos públicos

electivos nacionales se extendió de 7 a 15 días previos al acto electoral, todavía no llega a cubrir todo el período de campaña³.

En otros países de la región con sistemas similares la restricción al uso de la publicidad oficial durante las campañas es más estricta. En **México**, por ejemplo, no puede emitirse publicidad oficial durante la campaña electoral salvo por cuestiones relacionadas al proceso electoral o por algún tipo de emergencia.

En **Brasil** está prohibida desde tres meses antes de los comicios la publicidad de acciones institucionales, programas, obras, servicios y campañas del gobierno federal, estadual, municipal o de los órganos de administración indirecta, al igual que el uso de la cadena nacional. La sanción para quien viole esta prohibición consiste en la anulación de la candidatura.

Sin cambios en el régimen de sanciones. No hubo modificaciones sustanciales en el régimen de sanciones por incumplimiento a las disposiciones de la Ley 26215 en lo que a financiamiento de campañas respecta. Para los partidos políticos el castigo se limita a la suspensión del aporte público. Para el responsable económico y financiero de campaña, la inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos (Ley 26215, arts. 36, 62, 63 y 67). La novedad radica en la instancia de las PASO, para la que se prevén sanciones tanto para el precandidato como para el responsable económico financiero. Sin embargo, las sanciones siguen sin alcanzar a los candidatos de las elecciones generales ni poner en riesgo sus carreras políticas, salvo en el caso de las restricciones a la publicidad de actos de gobierno.

³ El artículo 64 quáter del Código Electoral Nacional prohíbe, durante la campaña electoral, la publicidad de actos de gobierno que promuevan expresamente la captación del sufragio a favor de algún candidato a cargos públicos electivos nacionales. También prohíbe explícitamente la realización de actos inaugurales de obras públicas, el lanzamiento o promoción de planes, proyectos o programas de alcance colectivo, entre otros, durante los quince (15) días anteriores a la fecha fijada para la celebración de las PASO y la elección general.

En **Brasil** las sanciones para los candidatos son muy severas. Si se comprueba que un candidato recibió recursos ilícitamente o realizó gastos en forma ilegal su candidatura es cancelada o, en caso de haber sido electo, su cargo, revocado.

Por último, mediante reglamentación, se dispuso que las provincias que celebren en forma simultánea sus elecciones provinciales puedan adherir al nuevo régimen de asignación y distribución de espacios para anuncios de campaña electoral en servicios de comunicación audiovisual, en cuyo caso tanto las prohibiciones antes mencionadas como el reparto de espacios de publicidad rigen para las campañas de cargos provinciales (Decreto 445/2011).

La primera implementación

Durante el proceso electoral de 2011, CIPPEC realizó un monitoreo del funcionamiento del nuevo régimen de publicidad electoral audiovisual para analizar si los distintos actores involucrados cumplieron con la normativa, evaluar el funcionamiento de la ley y producir recomendaciones para mejorar su implementación en el futuro.

La principal actividad de este monitoreo consistió en un registro de las emisiones realizadas en una muestra de medios de comunicación que están regulados por la Ley 26571 (**televisión y radio**). También se analizó la publicidad política en **medios gráficos** (diarios matutinos) para determinar si, y en qué medida, las restricciones a la publicidad audiovisual incentivan un uso mayor de publicidad en medios no regulados por la ley. Además, se realizaron **entrevistas en profundidad** con apoderados de las agrupaciones nacionales, funcionarios encargados de la implementación y quienes estuvieron a cargo de la gestión del nuevo régimen en distintos medios de comunicación.

El monitoreo registró a) la publicidad electoral emitida según lo establece la Ley 26571 (en adelante *publicidad 26571*); b) la publicidad no tradicional con motivo de dichas elecciones —aquella emitida fuera de

los espacios publicitarios— (en adelante *PNT*); y c) la publicidad oficial del gobierno nacional, los gobiernos provinciales y municipales, y el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (en adelante *publicidad oficial*).

El monitoreo no cubrió toda la campaña, sino que abarcó tres semanas: la semana previa a las PASO y las dos semanas de campaña previas a las elecciones generales. En ambos casos se cubrió el primero de los dos días de veda electoral que anteceden al día de las elecciones (ver **Nota metodológica en Anexo**).

El monitoreo de la campaña previo a las PASO registró 2240 avisos de *publicidad 26571* (61 982 segundos), mientras que el correspondiente a las elecciones generales registró 3567 avisos (120 408 segundos). En promedio, en ambas campañas, un 84,7% de la publicidad política registrada corresponde a *publicidad 26571* (en las PASO equivale al 89% y en las generales al 82,6%). El resto corresponde a *publicidad oficial*, *PNT* y *publicidad de candidatos del nivel subnacional* (provincial o municipal) con alusión a candidatos nacionales.

A continuación se presentan los principales hallazgos del monitoreo.

El cumplimiento

1. La emisión de publicidad 26571 en los medios monitoreados cumplió con los criterios de distribución estipulados por la ley, tanto durante la campaña previa a las PASO como durante el período correspondiente a las elecciones generales. Esto significa que la asignación de espacios y la emisión efectiva por parte de los medios de comunicación se corresponde con los criterios que establece la ley —la mitad en partes iguales y la mitad de acuerdo a los votos obtenidos en la última elección para cada categoría—. Esto se verifica tanto para la totalidad de medios monitoreados como para cada tipo de medio por separado (TV abierta, cable, radio AM y FM).

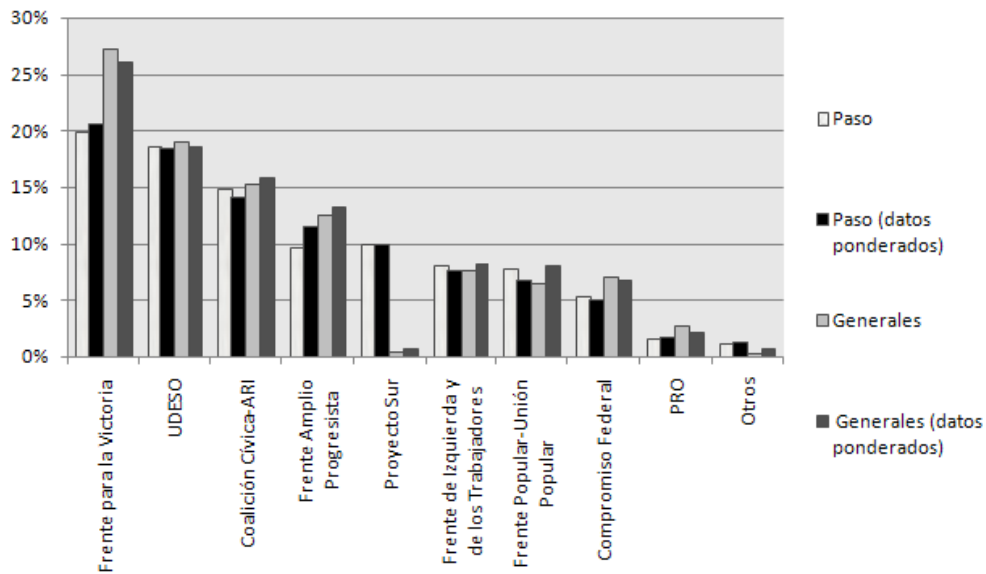
El Frente para la Victoria (FPV) tuvo mayor presencia publicitaria en ambas campañas. Esto se debe a los segundos adicionales obtenidos por la distribución de tiempo

proporcional al número de votos recibidos en las elecciones presidenciales anteriores. La distribución proporcional explica la baja participación de Unión Popular. El PRO, por su parte, solo recibió los segundos correspondientes a la categoría de diputados, ya que no presentó candidato a Presidente. Lo mismo ocurrió con Proyecto Sur (ver **Gráfico 1**).

En este aspecto, el nuevo régimen “castiga” a las agrupaciones que no presentan candidatos para todas las categorías en juego y a los candidatos que compiten por fuera de su partido de origen con “etiquetas partidarias” que carecen de caudal electoral previo.

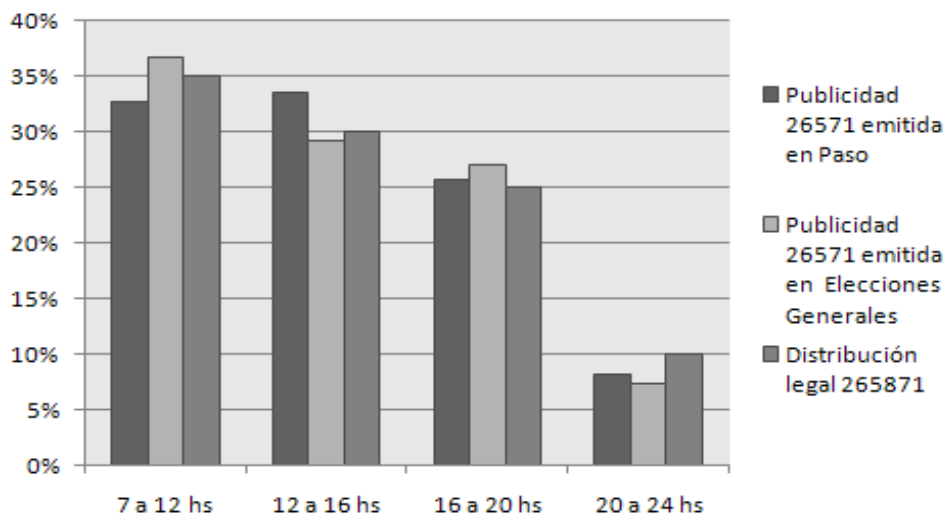
Como se observa en el **Gráfico 2**, el cumplimiento se verificó también en la distribución de la pauta publicitaria según franjas horarias.

Gráfico 1. Distribución de la Publicidad 26571 por agrupación. PASO y elecciones generales. Datos no ponderados y ponderados por nivel de audiencia de cada tipo de medio/medio



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de Gervasoni y Fitz Herbert (2011).

Gráfico 2. Distribución legal de la publicidad y publicidad emitida por franja horaria



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de Gervasoni y Fitz Herbert (2011).

2. Durante el período monitoreado, no se registraron esfuerzos sistemáticos por parte de los candidatos y partidos por recurrir a PNT como forma de sortear la prohibición de contratar espacios de publicidad en forma privada. En el caso del período de campaña analizado para las PASO se registraron solo seis casos de PNT utilizados por los candidatos Cristina Fernández de Kirchner y Alberto Rodríguez Saá. El monitoreo detectó también algunos casos de cobertura extendida de discursos de candidatos. El candidato más beneficiado por este tipo de cobertura antes de las PASO fue Eduardo Duhalde (en Crónica TV y Canal 26).

Durante el monitoreo previo a las elecciones generales se registraron 21 casos de PNT, 15 de los cuales ocurrieron durante la semana anterior a las elecciones. Casi todos los discursos fueron transmitidos por la TV Pública y originados por el oficialismo. También se registró PNT en programas financiados con recursos públicos como 6, 7, 8 y Fútbol para Todos. No obstante, el fenómeno tuvo una incidencia marginal.

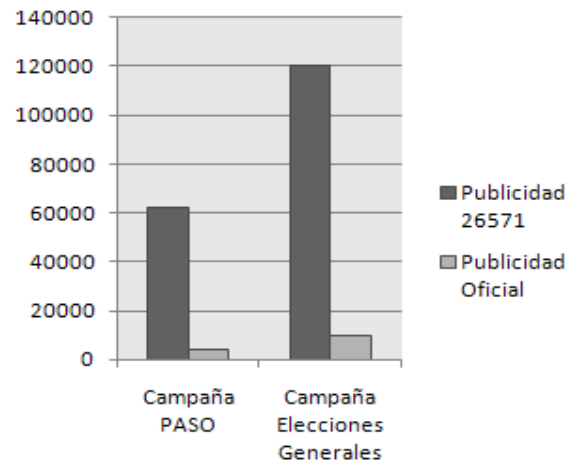
En la medida en que permitió el acceso de todos los partidos que presentaron candidaturas a la radio y la televisión, el nuevo régimen consiguió atenuar las asimetrías existentes entre los distintos partidos en términos de acceso a recursos de origen privado para solventar sus campañas electorales.

La publicidad oficial en radio y televisión

La incidencia del total de tiempo de *publicidad oficial* registrada sobre el total de tiempo de *publicidad 26571* registrada en radio y televisión fue relativamente baja. Los segundos de *publicidad oficial* emitida durante el período monitoreado con antelación a las PASO equivale a un 6,7% del total de segundos de *publicidad 26571* (es decir, excluyendo a las PNT). Como se observa en el **Gráfico 3**, durante el período previo a las elecciones generales este porcentaje subió al 8,2%.

Durante la campaña para las PASO, el Poder Ejecutivo Nacional fue responsable del 55% de toda la *publicidad oficial* registrada en los cuatro tipos de medios analizados (radio

Gráfico 3. Publicidad 26571 y publicidad oficial emitida durante las campañas previas a las PASO y a las elecciones generales. En segundos



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de Gervasoni y Fitz Herbert (2011).

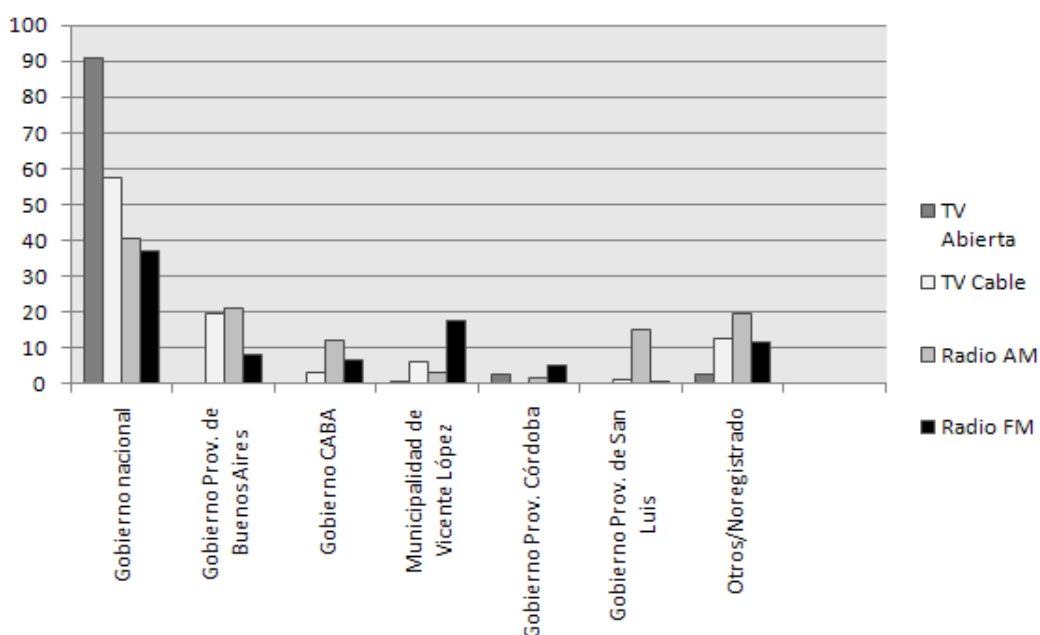
AM y FM, TV abierta y TV por cable). En promedio, su participación aumentó a un 65% durante la campaña para las elecciones generales y llegó al 69% durante la semana inmediatamente anterior a los comicios. Le siguen muy por detrás: el gobierno de la Provincia de Buenos Aires, rondando el 10% en ambos períodos monitoreados; el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, con 10% para las PASO y un marcado descenso al 3% durante la campaña para las generales (en este distrito no hubo elecciones locales simultáneas); y el gobierno de San Luis, con un 10% para la PASO y un 0,5% en la campaña previa a las generales.

Si se analiza la *publicidad oficial* emitida solo en TV abierta alrededor del 90% de los segundos registrados durante el monitoreo de ambas campañas pertenecen al gobierno nacional (Ver **gráfico 4**).

Por lo general, la distribución horaria de la *publicidad oficial* fue vespertina (franja de 16 a 20 hs), pero en la semana inmediatamente previa a las elecciones generales se concentró en las franjas matutina (de 8 a 12 hs) y nocturna (de 20 a 24 hs). En cambio, la *publicidad 26571* se concentró, de acuerdo a la ley, en las franjas horarias con menor audiencia⁴.

⁴ Dato relevado en las áreas metropolitanas, donde se concentra el mayor porcentaje de votantes.

Gráfico 4. Distribución de la *Publicidad oficial* emitida durante la campaña para elecciones generales por gobierno y tipo de medio. (9 863 segundos)



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de Gervasoni y Fitz Herbert (2011).

Alrededor de la mitad de los avisos de *publicidad oficial* emitidos a nivel nacional correspondieron a anuncios de bien público (por ejemplo, sobre donación de órganos) mientras que un 40%, a promoción y difusión de acciones de gobierno o programas de alcance colectivo, estos últimos con gran potencial de influencia electoral (por ejemplo, la Asignación Universal por Hijo). Este tipo de contenido viola lo dispuesto por el artículo 64 quáter del Código Nacional Electoral.

Durante el monitoreo de la campaña correspondiente a las elecciones generales se registraron 227 casos de PNT: el 52,7% correspondió al gobierno nacional; el 22,8%, al gobierno de la Provincia de Buenos Aires y el 8,6%, al gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

El 54% de los casos de PNT del gobierno nacional y el 32% de la correspondiente al gobierno bonaerense emitidos durante la semana inmediatamente anterior a las elecciones generales fueron registrados durante las emisiones de *Fútbol para Todos*.

Publicidad de actos de gobierno

Durante la campaña se registró la difusión de actos de gobierno que resultan en una violación al artículo 64 quáter del Código

Electoral Nacional. A nivel nacional, la Presidenta anunció un aumento a las jubilaciones y pensiones y, junto al Presidente de Uruguay, la inauguración de un tren binacional. Ambos anuncios fueron realizados en detrimento de la veda establecida por la ley electoral.

La misma prohibición rige, según dispone el Decreto 445/2011, para los gobiernos provinciales de los distritos que realicen elecciones en forma simultánea a las nacionales. No obstante, durante la veda, por ejemplo, el gobernador Daniel Scioli inauguró un anexo del edificio del Senado Provincial y el gobernador de Entre Ríos, Sergio Urribarri, mostró los avances en la construcción de un hospital de Gualeguaychú en un acto en el que la Presidenta participó mediante videoconferencia.

El Código Electoral Nacional establece la inhabilitación de uno a diez años para ejercer cargos públicos a los funcionarios públicos que autoricen o consientan la publicidad de actos de gobierno, en violación de la prohibición establecida en el artículo 64 quáter. No se conoce la aplicación de sanciones en ninguno de los casos mencionados.

La publicidad electoral en los medios gráficos

Aunque su uso no esté regulado por la Ley 26571, el monitoreo de la publicidad en los diarios reveló una clara tendencia dominante de los partidos opositores: el 84% de los 51 avisos detectados en la campaña para las PASO corresponden a mensajes que mencionan a las cuatro principales fuerzas opositoras. La diferencia entre las fuerzas opositoras y el Frente para la Victoria —que aparece recién en el quinto lugar— es producto de la ausencia de avisos de este último en los dos grandes diarios nacionales (Clarín y La Nación)⁵.

A su vez, la prohibición de contratar espacios en medios audiovisuales parece haber volcado a los partidos de la oposición hacia la publicidad en medios gráficos para intentar compensar la mayor visibilidad de los candidatos oficialistas en la televisión.

La publicidad electoral en medios gráficos disminuyó notablemente durante la campaña previa a las elecciones generales: se detectaron solo 24 avisos, 23 de los cuales fueron publicados durante la semana previa a las elecciones generales. El Frente para la Victoria fue la única agrupación nacional que aumentó significativamente su participación durante esta segunda etapa. La merma en la presencia de avisos de las fuerzas de oposición puede responder a que el resultado de las PASO limitó su capacidad de recaudar fondos y sus incentivos para continuar haciendo gastos de campaña.

La publicidad oficial en medios gráficos

La *publicidad oficial* tuvo un rol muy destacado en los medios gráficos en ambos períodos monitoreados, cuyo principal anunciante fue el gobierno nacional, seguido, en el caso de las PASO, a buena distancia por los gobiernos de la Ciudad de Buenos Aires y de la Provincia de Buenos Aires; y en el de las ge-

⁵ Dato relevado en las áreas metropolitanas, donde se concentra el mayor porcentaje de votantes.

nerales, por el gobierno de la Provincia de Buenos Aires y el de la Provincia de Tierra del Fuego⁶.

La veda

La veda electoral anterior a los comicios de las PASO y de las generales se cumplió: el monitoreo no registró avisos de *publicidad* 26571 ni casos de *PNT*. Sin embargo, durante la veda sí se transmitió *publicidad oficial*⁷. El primer día de la veda electoral previa a las PASO se identificaron 15 publicidades en medios radiales y televisivos: 7 del gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 4 del gobierno nacional, 2 del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y 2 de la Municipalidad de Morón. Durante la veda previa a las generales, el monitoreo del 21 de octubre detectó 21 publicidades oficiales: 7 mensajes del gobierno nacional, 7 del gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 4 del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2 de la Municipalidad de Morón y 1 de la Municipalidad de La Plata.

También se observaron avisos de *publicidad oficial* en medios gráficos durante la veda previa a las PASO. El sábado 13 de agosto se identificaron 6 avisos de este tipo (contra un promedio de 7 detectados los días anteriores): 3 del gobierno nacional, 2 del gobierno de la Provincia de Buenos Aires y 1 del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires⁸. En el caso de las elecciones generales, el sábado 22 de octubre (primer día de la veda) se identificaron 9 avisos de *publicidad oficial*: 2 del gobierno nacional, 2 del gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 1 del de Santa Fe, 1 del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 1 del de Río Negro y 3 de municipios neuquinos (Plaza Huíncul y Cutral-Có).

⁶ En el monitoreo se incluyeron los gobiernos, las agencias y organismos que dependen de ellos.

⁷ La ley electoral lo prohíbe solo cuando se trate de publicidad de actos de gobierno que contengan elementos destinados a captar el voto en favor de un candidato.

⁸ En el caso de los medios gráficos, la veda electoral comienza 48 horas antes del inicio de las elecciones. Como los diarios se publican antes de las 8 am, la edición del viernes 12 de agosto de 2011 no se vio afectada por la veda.

La construcción de capacidades para la implementación

La DINE desarrolló un software propio, libre y verificable para que los partidos y los medios gestionen los espacios de publicidad asignados por el sorteo, y con el cual la propia DINE pudo hacer un seguimiento de esas gestiones. Los medios y los partidos recibieron un manual de usuario del software dos semanas antes del comienzo de la campaña audiovisual para las PASO, pero no se les brindó ninguna capacitación presencial.

Los apoderados de los partidos señalaron que solo se dieron cuenta de la cantidad de tiempo que habían recibido y del trabajo que implicaba la gestión de los espacios cuando tuvieron que encarar la tarea. Los técnicos a cargo de la gestión en los medios, por su parte, expresaron que en la mayoría de los casos tuvieron que tratar —para la recepción y gestión de los espacios— con representantes de los partidos sin conocimientos técnicos, lo cual indica la importancia de fortalecer las capacidades de los partidos para aprovechar acabadamente los recursos que el nuevo sistema les provee.

Los mecanismos de control

La ley no prevé mecanismos de control que permitan castigar y subsanar las violaciones o incumplimientos en forma expedita: la DINE solo distribuye los fondos de campaña y los espacios pero no tiene funciones de control. La Justicia Nacional Electoral solo actúa en caso de denuncia de parte.

El código fuente del software fue puesto a disposición de los partidos pero ninguno lo solicitó. Los partidos tampoco fiscalizaron el sorteo de los espacios ni la emisión de la publicidad⁹. De hecho, el Frente Amplio Progresista (FAP) no fue incluido en el sorteo

para la categoría gobernador de la provincia de Buenos Aires por error y, al no encontrarse presente el apoderado, la omisión fue advertida recién cuando se notificaron los resultados del sorteo. Además, la gran mayoría de los apoderados consultados reconoció no haber podido desarrollar ninguna forma de monitoreo para verificar la emisión efectiva de sus avisos.

Las percepciones de los partidos

Existe un acuerdo generalizado entre los apoderados de las agrupaciones nacionales consultados acerca del avance que esta legislación implica en términos de equidad en el acceso a los medios masivos de comunicación. Para gran parte de los partidos chicos, el nuevo régimen supuso la posibilidad de acceder por primera vez a la radio y la televisión.

Sin embargo, preocupa ampliamente a los partidos opositores la escasa regulación de la *publicidad oficial* tanto a nivel nacional como provincial y municipal. Este hecho, sostienen, es una ventaja de los oficialismos que no hay forma de compensar, debido a la prohibición de contratar en forma privada espacios de publicidad audiovisual en TV y radio.

Al mismo tiempo, la mayoría de los partidos señalaron que la gestión de los espacios asignados constituyó un desafío en términos de capacidades técnicas, tiempo y esfuerzo que no habían previsto. En varios casos, los spots enviados a los medios fueron rechazados por deficiencias técnicas y debieron ser corregidos. Además, todos los apoderados coincidieron en mencionar que a nivel distrital no hay capacidades ni recursos para desarrollar y gestionar estas piezas de comunicación. Por eso, la mayoría de las alianzas decidieron gestionar los spots desde la estructura nacional: producir avisos genéricos con la fórmula presidencial y agregarles luego una placa con los nombres de los candidatos legislativos de cada uno de los distritos.

⁹ El código fuente de un programa informático (o software) permite conocer el diseño del programa y realizar adaptaciones o intervenciones para adecuarlo a las propias necesidades.

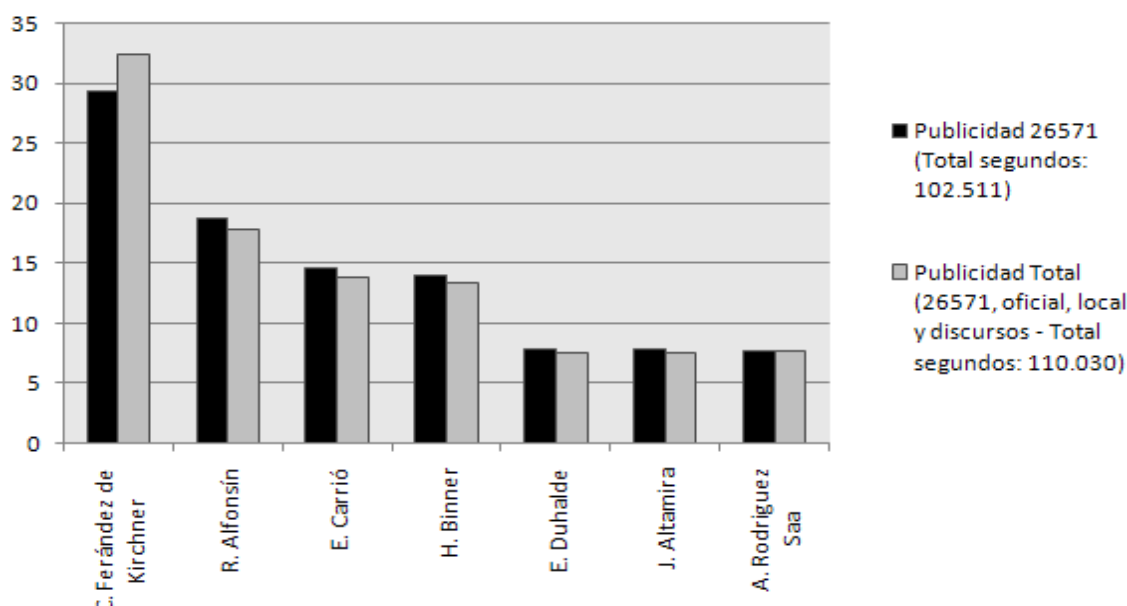
Conclusiones y recomendaciones para fortalecer el sistema

En su primera implementación, el nuevo régimen de publicidad audiovisual se cumplió. La distribución de los espacios respetó los criterios establecidos por la ley y los medios cumplieron con la emisión. Los partidos políticos no realizaron intentos sistemáticos por eludir las prohibiciones, aunque se dieron algunos casos de cobertura prolongada de discursos (presumiblemente paga).

El cumplimiento resultó en un acceso más equitativo de los candidatos y partidos a la radio y televisión. El nuevo régimen fue efectivo a la hora de atenuar la incidencia de los recursos económicos de origen privado en la competencia electoral dado que un importante componente de los gastos de campaña (la publicidad audiovisual) se realizó de forma equitativa.

Resta ahora abordar la otra gran fuente de inequidad en el acceso a recursos para

Gráfico 5. Publicidad 26571 (barras negras) y total de publicidad (barras grises) por candidato. Elecciones generales



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de Gervasoni y Fitz Herbert (2011).

hacer campaña: el uso de recursos públicos y, especialmente, de la *publicidad oficial* con fines proselitistas por parte de los partidos de gobierno en todos los niveles –nacional, provincial y municipal– durante y fuera del período de campaña. En lo que hace al régimen electoral, las disposiciones sobre emisión de *publicidad oficial* durante el período de campaña son todavía muy laxas y, si bien durante el período de campaña 2011 la *publicidad oficial* tuvo una incidencia baja en comparación con los espacios de *publicidad 26571*, no existen límites legales que impidan un mayor uso discrecional en el futuro.

Tampoco se conocen sanciones para los partidos que violaron la prohibición establecida en el artículo 64 quáter de la ley.

El control del cumplimiento del nuevo régimen consiste, esencialmente, en la fiscalización que puedan hacer los partidos políticos. Este método no parece ser suficiente porque requiere de una importante cantidad de recursos y capacidades de los que, en general, los partidos no disponen. Además, los incentivos no parecen estar alineados para que, en caso de tenerlos, los partidos tomen un rol de denuncia de sus pares.

A continuación, ofrecemos algunas recomendaciones para fortalecer el nuevo régimen de publicidad electoral audiovisual y el sistema de financiamiento de campañas en general.

Sobre la publicidad audiovisual durante campañas electorales

Con el fin de impedir que se exacerbe la ventaja que indefectiblemente tienen los oficialismos en la competencia electoral (en la Argentina y en cualquier lugar del mundo), es preciso establecer límites más estrictos al uso de recursos públicos con fines proselitistas en todos los niveles de gobierno. En este sentido consideramos necesario:

- **Regular la asignación y el uso de la publicidad oficial.** Una primera medida que se debe abordar desde la legislación electoral es la prohibición de emitir publicidad oficial, como mínimo, durante los períodos de campaña previos a las PASO y a las generales, salvo casos de emergencia. La prohibición debería alcanzar a las autoridades provinciales y municipales de los distritos que celebren sus elecciones en forma simultánea a las nacionales.
- **Prohibir el uso de la cadena nacional durante toda la campaña electoral,** salvo cuando la Justicia electoral determine —previa solicitud del gobierno— que se trata de un tema urgente, de interés público y que corresponde a las funciones del Poder Ejecutivo Nacional.
- **Dotar al sistema de una autoridad de aplicación autárquica.** Hasta el momento, la DINE ha desempeñado sus funciones de conformidad con todas las partes involucradas. Sin embargo, el Poder Ejecutivo Nacional es el único actor que puede incidir sobre su funcionamiento al designar a su máximo responsable y determinar su reglamentación interna y dotación presupuestaria.

Las condiciones en las que se realizan las elecciones afectan los intereses de todas las fuerzas en competencia, sean éstas oficialismo u oposición. Es deseable, entonces, que

el Poder Ejecutivo Nacional deje de ejercer el control exclusivo sobre las actividades de la DINE y comparta su conducción con otros actores institucionales y partidarios. Esta propuesta está en consonancia con otras de CIPPEC que plantean el rediseño de la administración electoral (ver **Memo de Agenda Presidencial**)¹⁰. Por otra parte, en los países donde el esquema de financiamiento es mayoritariamente público, como garantía de ecuanimidad, lo habitual es que el manejo de los recursos públicos que se asignan a los partidos con motivo de las campañas quede a cargo de una agencia que no tenga dependencia funcional directa de la autoridad política. En México, por ejemplo, esa función la desempeña el Instituto Federal Electoral (IFE) y en Brasil, el Tribunal Electoral.

Sobre el control del financiamiento de campañas electorales en general

- **Límites más estrictos al uso de recursos públicos con fines proselitistas.** Prohibir el anuncio y promoción de actos de gobierno, servicios, programas, proyectos de alcance colectivo, la realización y contratación de shows artísticos y la inauguración de obras públicas durante todo el período de campaña. Este tipo de prohibición se encuentra también en otros países de la región. La medida no puede revertir por sí sola el hecho de que la actividad política en la Argentina se financia esencialmente a través de recursos de origen público, pero contribuye a limitar las prácticas más flagrantes de uso de los recursos públicos con fines proselitistas. Una solución integral requeriría un debate abierto sobre la forma en la que se financia la política en nuestro país.
- **Sanciones para los candidatos.** Establecer un régimen de sanciones por incumplimientos al régimen de financiamiento que alcance a los candidatos, sus patrimonios y sus carreras políticas mediante, por ejemplo, la anulación de candidaturas en caso de violaciones graves.

¹⁰ <http://cippec.org/Main.php?do=documents&DoDownload&id=536>

- **Mayores capacidades y procedimientos más expeditivos para avanzar hacia mecanismos de control más efectivos y eficientes.** Este nuevo esquema de financiamiento, con más restricciones que el anterior, requiere de las autoridades de aplicación el desarrollo de nuevas capacidades para el control del cumplimiento de las nuevas reglas.

También es necesario garantizar que los partidos políticos y medios de comunicación cumplan con la prohibición de comprar y vender espacios de publicidad. Para ello, es necesario dotar a la autoridad de aplicación o a la Auditoría General de la Nación (AGN) de las capacidades necesarias para monitorear los medios, denunciar y remediar cualquier violación del régimen. Hoy, el servicio de monitoreo lo provee casi exclusivamente una sola empresa que no mide todos los medios ni distritos y que entrega sus informes a la Cámara Nacional Electoral con posterioridad al cierre de la campaña. El nuevo régimen requiere mediciones de público acceso.

En cuanto al control judicial del financiamiento de campañas, **en lo inmediato**, también es fundamental fortalecer las capacidades del cuerpo de auditores de la Cámara Nacional Electoral. Dicho cuerpo cuenta hoy con 8 auditores para controlar las presentaciones de las cientos de agrupaciones que participan de las elecciones nacionales.

Además de la ya mencionada levedad del régimen de sanciones, es oportuno señalar que, desde la sanción de la ley 25600 (primera ley de financiamiento de campañas y partidos políticos), se ha registrado una aplicación muy deficiente de la normativa sobre financiamiento de campañas. Por ejemplo, en 2006, el juzgado federal con competencia electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires absolvió a varios partidos que excedieron el límite de gastos durante la campaña presidencial de 2003 por considerar que dichas erogaciones habían sido realizadas por terceros y que los candidatos ignoraban tal situación. El mismo juzgado no concluyó, al día de la fecha, el control judicial sobre el financiamiento de la campaña presidencial de la Alianza Frente para la Victoria en 2007:

la resolución se halla suspendida hasta que se resuelva la causa penal en la que se investiga a algunas droguerías que realizaron aportes para la campaña.

Al respecto, **CIPPEC considera que es urgente reglamentar de forma más precisa los plazos de control judicial del financiamiento de campañas para agilizar el proceso y acelerar la aplicación de sanciones por demoras e incumplimientos en la presentación de los informes de campaña o violaciones a la ley.** Esto reducirá la discrecionalidad de los jueces para conceder a los partidos excepciones y reducirá las demoras en el trámite de los expedientes por falta de respuesta de los terceros y otras dilaciones que ya fueron detalladas en la Acordada 105/2008 de la Cámara Nacional Electoral.

En el mediano plazo, queda pendiente la creación de juzgados de primera instancia con competencia electoral exclusiva, tal como lo prevé el Código Electoral Nacional (ver **Memo de Agenda Presidencial**)¹¹.

- **Promover y facilitar el fortalecimiento de las capacidades de los partidos políticos.** La primera experiencia de implementación del régimen de publicidad audiovisual puso en evidencia la falta de profesionalización de la mayoría de las agrupaciones del orden nacional. Si bien las causas y consecuencias de este déficit exceden este trabajo, consideramos importante controlar que los partidos cumplan con las actividades de capacitación de acuerdo a lo dispuesto por la Ley 26215 y garantizar que la administración electoral genere las instancias de capacitación necesarias para un mejor cumplimiento de la legislación vigente.

Sobre la necesidad de coordinación con las normativas provinciales

A nivel provincial el financiamiento de las campañas electorales no está regulado en la mayoría de los distritos. Esto complica los

¹¹ <http://cippec.org/Main.php?do=documents&DoDownload&id=536>

controles y atenta contra la efectividad de la nueva legislación nacional, especialmente cuando las elecciones se celebran en fecha cercana a las nacionales o de forma simultánea. Ante las restricciones a los aportes privados y los gastos establecidos a nivel nacional, es probable que los recursos se canalicen a través de las campañas provinciales para las que no rigen montos máximos ni mecanismos de control.

El Decreto 445/2011 reconoce esta cuestión al permitir que las provincias que adhieran a la ley de simultaneidad se sumen también al nuevo régimen de publicidad audiovisual, pero todavía es preciso conseguir mayor coordinación entre las leyes que regulan la materia y las autoridades de aplicación a nivel provincial y nacional.

Anexo

Cuadro 1. Comparación de la regulación sobre financiamiento en tres países latinoamericanos

	Argentina	Brasil	México
Nombre de la norma	Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos (26215)	Ley General de Elecciones y Financiamiento de Campañas Electorales (9504)	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)
Fecha de sanción	2006	1997	1990
Última modificación	2009	2009	2007
Aportes públicos para campañas electorales	Sí	No	Sí
Criterios para su distribución	50% igualitario – 50% proporcional al número de votos de anterior elección	---	50% del financiamiento ordinario – En el caso de elecciones legislativas intermedias es 30% del financiamiento ordinario
¿Permite aportes de empresas a las campañas electorales?	No	Sí	No
¿Permite aportes anónimos a las campañas electorales?	No	Sí, hasta un monto máximo	No
Espacios gratuitos en medios audiovisuales	Sí – cargos nacionales (y provinciales cuando las elecciones son simultáneas)	Sí – Incluye cargos municipales	Sí – Incluye cargos municipales
Criterios para su distribución	50% igualitario – 50% proporcional al número de votos de la elección anterior en igual categoría de cargos	1/3 igualitario – 2/3 proporcional al número de Diputados	30% igualitario – 70% proporcional al porcentaje de votos de la anterior elección
Regula medios gráficos e Internet	No	Sí	No
¿Permite la contratación de espacios en medios audiovisuales en forma privada?	No	No	No
Sanciones en caso de incumplimiento a la normativa sobre financiamiento	Sanciones pecuniarias a los partidos	Sanciones pecuniarias a los candidatos	Sanciones pecuniarias a los candidatos
Regulación de la publicidad oficial durante la campaña electoral	Normativa laxa: "Se prohíben los actos tendientes a captar el sufragio..." (Art. 64 <i>quáter</i> Ley 19945)	Prohibida hasta 3 meses antes de las elecciones. También prohíbe la cadena nacional	Prohibida durante toda la campaña
Regulación de los actos de gobierno durante la campaña electoral	Prohibidos 15 días previos a la elección	Prohibidos 3 meses previos a la elección	Prohibidos durante toda la campaña
Sanciones para candidatos en caso de incumplimiento	No (salvo en el caso de las elecciones primarias)	Anulación de la candidatura	Sin regulación
Autoridad de aplicación del sistema de financiamiento	Dirección Nacional Electoral dependiente del Ministerio del Interior – Poder Ejecutivo Nacional	Justicia Electoral – Poder Judicial	Instituto Federal Electoral - Autónomo

Nota Metodológica

¿Cómo se hizo el monitoreo? Definiciones conceptuales

Publicidad tradicional: mensajes presentes en el espacio publicitario (es decir, fuera del espacio de contenido o espacio artístico) en los que haya:

- a) Una apelación al voto por un candidato a un cargo nacional: presidente, vicepresidente, diputado o senador nacional.
- b) Una apelación al voto por un candidato a cargo provincial o municipal donde se nombre a un candidato a un cargo nacional. (Ej.: Daniel Scioli en la provincia y Cristina Fernández de Kirchner en la Nación; Francisco De Narváez, gobernador, y Ricardo Alfonsín, presidente.

Publicidad no tradicional (PNT): todos los mensajes que incluyen apelaciones al voto por un candidato a un cargo nacional *dentro de los espacios artísticos o de contenido*. El mensaje puede tomar diversas formas: imágenes sobreimpresas en el contenido, cartelera, banderas en partidos de fútbol o recitales, promotores/as ubicados detrás de un entrevistado con ropa que promocione al candidato/a, auspicios (“este bloque lo auspicia XX”), entre otros.

Publicidad oficial: todos los mensajes presentes en el espacio publicitario en los que el/la anunciante es un órgano de la administración pública (ej.: Presidencia de la Nación, gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, gobiernos provinciales, ANSES, AFIP, etc.). La *publicidad oficial* puede ser de distintos tipos: publicidad de información (ej.: anuncio de construcción o finalización de obras públicas), publicidad de licitación, campaña de bien público (ej.: campaña contra el tabaco), publicidad turística (ej.: “Vení a Salta”). Nótese que no es necesario que el contenido aluda explícita o implícitamente a la campaña electoral, alcanza con que se trate de una comunicación originada por un gobierno o alguno de sus organismos. A diferencia de la cobertura de publicidad tradicional y no tradicional, en este caso se tendrán en cuenta los mensajes nacionales y también aquellos originados en gobiernos provinciales y municipales.

Cobertura

El monitoreo constó de tres etapas: La primera etapa tuvo lugar durante la última semana de la campaña electoral de las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias –PASO– (entre el 5 y el 12 de agosto de 2011) y se realizó sobre una muestra de medios y horarios (el monitoreo corresponde a solo una tercera parte –seis días– del total de la campaña audiovisual estipulada por la ley –18 días– y cubrió uno de los días de veda electoral).

La segunda y tercera etapa se desarrollaron entre el 5 y el 9 de octubre, y entre el 14 y el 21 del mismo mes, respectivamente –en el marco de la campaña para las elecciones generales nacionales que se celebraron el 23 de octubre de 2011–. El día 21 corresponde al período de veda electoral.

La muestra fue aleatoria y se subdividió en tres etapas. En una primera etapa se seleccionaron los medios específicos a cubrir dentro de cada subuniverso de interés (TV abierta, TV por cable, Radio AM, Radio FM y Diarios). La excepción en este caso fue la televisión abierta, que se cubrió en su totalidad. Para los subuniversos con mayor cantidad de emisoras/editores y mayor dispersión de la audiencia (televisión por cable, radios y diarios) se seleccionaron entre 5 y 8 medios. En la **segunda etapa** se seleccionaron los medios que serían cubiertos cada día mediante un esquema sistemático de rotación, de manera tal que la muestra resultante fuera una representación no sesgada del universo de interés (evitándose, por ejemplo que ciertas emisoras sean cubiertas los fines de semana y otras los días de semana). La excepción en este caso fueron los

diarios Clarín y La Nación: dada su elevada tirada e influencia nacional, fueron monitoreados todos los días. Con el objetivo de obtener estimaciones que tengan en cuenta el tamaño relativo de las audiencias de cada medio, se generó un sistema de ponderaciones que le da a cada uno de ellos un peso proporcional a su audiencia estimada. El peso de cada medio no es el correspondiente a la cantidad de horas en que fue monitoreado, sino a la cantidad de personas que se estima están expuestas al mismo (tal distinción es importante porque podría ocurrir, por ejemplo, que la cantidad de horas de publicidad cedida por el Estado a dos partidos sea similar, pero que la de uno sea difundida en medios de mayor audiencia mientras que la del otro aparezca en medios de menor audiencia. Así, en las estimaciones no ponderadas ambos partidos registrarían cifras similares, pero en las ponderadas se notaría la ventaja del primero).

La **tercera** y última etapa consistió en seleccionar aleatoriamente cinco segmentos horarios (de una hora de duración cada uno) para cada uno de los medios y días seleccionados en las etapas anteriores. De esta forma se aseguró una adecuada cobertura.

Los medios audiovisuales fueron observados y analizados desde el viernes 5 de agosto hasta el viernes 12 de agosto de 2011 inclusive, mientras que los diarios fueron analizados hasta el 13 de agosto de 2011. La diferencia se explica por la intención de cubrir el primer día de la veda electoral para ambos tipos de medio.

Medios cubiertos:

- Cinco canales de televisión abierta: América TV, TV Pública, Canal 9, Telefé y Canal 13, todos los días durante 5 horas diarias (40 horas por canal en el total del período).
- Ocho canales de televisión por cable: TN, Crónica, Encuentro, TyC Sports, Canal 26, C5N, Metro y A24, en forma rotativa 5 horas diarias (15 horas por canal durante todo el período).
- Cinco radios AM: Radio 10, Mitre, Continental, La Red y Nacional, en forma rotativa 5 horas diarias (15 horas por estación durante todo el período).
- Seis radios FM: FM 100, Pop Radio, Rock & Pop, Metro, Los 40 Principales y Nacional Clásica, en forma rotativa 5 horas diarias (15 horas por estación durante todo el período, salvo una estación a la que corresponden 10 horas).
- Doce diarios del AMBA: nueve ediciones de Clarín y La Nación, tres ediciones de Perfil, Página 12, Olé y Diario Popular, y dos ediciones de Ámbito Financiero, El Argentino, Crónica, Tiempo Argentino y La Prensa.
- Nueve diarios del Interior: dos ediciones de El Día (La Plata), La Capital (Mar Del Plata), El Litoral (Santa Fe), La Mañana (Córdoba), La Voz del Interior (Córdoba), La Gaceta (Tucumán) y Rio Negro y una edición de Rosario 12 (Rosario) y La Capital (Rosario).

Bibliografía consultada

ADC. (2009). *La publicidad oficial del Poder Ejecutivo Nacional durante 2008*. Consultado en julio de 2009 de www.adc.org.ar.

Becerra Martín. (diciembre de 2011). Dimensión de la Publicidad Oficial en la Argentina. Buenos Aires: Poder Ciudadano. Disponible en <http://poderciudadano.org/2011/12/dimension-de-la-publicidad-oficial-en-la-argentina/>.

Carrillo, A. (9 al 11 de septiembre de 2009). Las reglas en juego: Reformas Electorales y Democratización. *Primer Congreso de Egresados COLEF*. Tijuana.

Cámara Nacional Electoral. (2009). Informe sobre Financiamiento Partidario, Campaña 2009.

Córdova Vianello, L. y Salazar, P. (Coord.). (2008). *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Gervasoni, C. y Fitz Herbert, A. (Informe aún no publicado). Monitoreo de Publicidad Electoral y Publicidad Oficial durante la Campaña Electoral 2011. Buenos Aires: Mimeo.

IFE. (2009). *Informe General sobre la implementación de la Reforma Electoral, durante el proceso 2008-2009*. Disponible en www.ife.org.mx.

Iñiguez García, I. (2009). La fiscalización de los partidos políticos. En *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas*. UNAM.

Nassmacher, K.-H. (2003). Introduction: Political Parties, Funding and Democracy. En *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. IDEA.

Ochoa Reza, E. (2010). *La reforma electoral 2007-2008 en perspectiva: avances, resultados y áreas de oportunidad*. Disponible en <http://enriqueochoareza.com/articulos>.

Pomares, J. y Leiras, M. (2011). Memo Procesos Electorales. *Serie Agenda Presidencial*. Buenos Aires: CIPPEC.

Rudolph, T. (2006). Campaigns, Elections, and Campaign Finance. *Focus on Law Studies, volumen XXI* (2).

Schmitt-Beck, R. (2007). New model of Campaigning. En D. Russel y Klingemann, H, *Political Behavior*. Oxford University Press.

Shari, B. y Baer, D. (2005). *Money in politics. A study of party financing in 22 countries*. Washington D.C.: NDI- National Democratic Institute for International Affairs.

Speck, B. W. (2004). Análisis comparativo sobre financiamiento de campañas y financiamiento de partidos políticos. Brasil. En S. Griner y D. Zovatto (Eds.), *De las normas a las buenas prácticas - El desafío del financiamiento político en América Latina*. San José, Costa Rica: Organización de los Estados Americanos (OEA) e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA).

Speck, B. W. (2005). Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil. *Cadernos Adenauer*, año 6 (2), pags. 123-159.

Straface, F. y Page, M. (diciembre de 2009). Reforma política 2009: ¿cómo impacta en el sistema de partidos y en los electores? *Documento de Políticas Públicas / Análisis N° 71*. Buenos Aires: CIPPEC.

Transparencia Brasil. (2008). *La responsabilidad social de las empresas en el proceso electoral*. Disponible en www.transparencia.org.br.

Urcullo Cossío, L. (2009). *Control del financiamiento y Gasto Electoral en Chile*. Chile Transparente. Santiago de Chile: Andros.

Valdés Zurita, L. (2009). Reforma Electoral 2007-2008. En *Análisis comparativo de la reforma electoral constitucional y legal 2007-2008*. México: Instituto Federal Electoral.

van Biezen, I. *Financing political parties and election campaigns guidelines*. Alemania: Council of Europe.

Vianello, L. (2008). La Reforma electoral y el cambio político en México. En D. Z. Henríquez, *Reforma Política y electoral en América Latina 1978-2007*. Universidad Nacional Autónoma of México.

Zovatto, D. (diciembre de 2006). Regulación de los partidos. En P. t.-A.-S. C., *Diálogo político* (Año XXIII - N° 4).

Acerca de las autoras

Julia Pomares: directora del Programa de Política y Gestión de Gobierno de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires (UBA), Magíster en Política Comparada y en Métodos de Investigación, London School of Economics and Political Science (LSE), Candidata a Doctora en Ciencia Política, LSE.

María Page: coordinadora del Programa de Política y Gestión de Gobierno de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires (UBA).

Martín Astarita, Paula Clerici, Anastasia Peralta y Juan Ignacio Sapia colaboraron en la elaboración de este documento.

Para citar este documento: Pomares, J. y Page, M. (diciembre de 2011). Candidato, ¿qué bien se TV? Una evaluación del nuevo régimen de publicidad audiovisual en las elecciones de 2011. *Documento de Políticas Públicas/Recomendación N° 100*. Buenos Aires: CIPPEC.

Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar de www.cippeec.org.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

La opinión de las autoras no refleja necesariamente la posición de todos los miembros de CIPPEC en el tema analizado.

Este documento se realizó gracias al apoyo de la Embajada de Alemania en Buenos Aires y Partnership for Transparency Fund (PTF).

Documentos de Políticas Públicas | Recomendación

Con los **Documentos de Recomendación de Políticas Públicas**, CIPPEC acerca a los funcionarios, legisladores, periodistas, organizaciones no gubernamentales y a la ciudadanía en general un análisis que sintetiza los principales diagnósticos y tomas de posición pública sobre un problema o una situación que afecta al país, y presenta una recomendación propia al respecto.

Estos documentos buscan enriquecer la discusión pública y mejorar el proceso de toma de decisiones en aquellos temas que ya forman parte de la agenda pública, o bien lograr que problemas hasta el momento olvidados sean considerados por los tomadores de decisiones.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer las discusiones de política pública de la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social**, **Desarrollo Económico**, e **Instituciones y Gestión Pública**, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia, Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.

