

La reforma del régimen de financiamiento de la política: logros y desafíos.

Carolina Tchintian | María Page | Iván Seira

La forma en que se financia la política partidaria y electoral es uno de los principales desafíos que enfrenta la democracia argentina. La información judicial y periodística disponible sugiere que las campañas se financian con dinero cuyo origen no se puede revelar porque es ilegal, como los aportes de empresas -que desde la reforma de 2009 hasta hoy tuvieron prohibido donar a las campañas-, y el desvío de fondos públicos. El dinero se toma y se gasta en efectivo, y por eso permanece al margen de cualquier control judicial y social. Para ocultar el origen de los fondos, las agrupaciones falsean sus rendiciones de campaña. Muchas maniobras de encubrimiento son descubiertas por el control judicial, pero las sanciones llegan tarde y nunca comprometen las carreras políticas de los dirigentes.

Esta forma de financiar la política atenta contra la transparencia del proceso electoral, pero, sobre todo, contra la equidad y los derechos políticos de los ciudadanos. La informalidad hace que los votantes no puedan conocer quién apoya a los candidatos, genera el riesgo de atraer dinero ilegal, encubre al poder económico que busca influenciar la política pública y permite

que los oficialismos abusen de su acceso a fondos públicos.

En este contexto, el Congreso de la Nación sancionó el 15 de mayo una reforma al régimen de financiamiento que rige en Argentina desde 2009. Con ella se busca, entre otras cosas, alentar la declaración del dinero de los partidos y las campañas y disponer de más recursos para el control judicial.

En este documento se identifican, en primer lugar, las principales debilidades de las reglas que estaban vigentes en Argentina desde 2009. En segundo lugar, se describen los principales cambios introducidos por la reforma -como la eliminación de los aportes en efectivo y la ampliación de los recursos destinados al control judicial-, y se analiza en qué medida podrían dar respuesta a esos problemas. Finalmente, se proponen medidas para seguir avanzando hacia un régimen de financiamiento de la política que favorezca la transparencia, la equidad electoral y la integridad pública a partir de 2020. Entre ellas se propone la eliminación de los depósitos bancarios como medio de pago, rendir y publicar aportes durante la campaña e incluir reglas específicas para evitar el abuso de los recursos públicos.

RESUMEN EJECUTIVO

CIPPEC^{PP}

Centro de Implementación
de Políticas Públicas para
la Equidad y el Crecimiento

¿Por qué necesitamos regular el financiamiento de las campañas?

Las campañas son caras. Hacer política requiere recursos. Durante las campañas electorales hay un enorme volumen de información compitiendo por la atención de los votantes, que es un recurso escaso. Para ganar notoriedad, las campañas repiten mensajes e imágenes, lo cual aumenta los gastos en comunicación. Esto puede verse, por ejemplo, en la evolución del gasto en campañas en los países donde no hay límites al gasto¹. Además de la comunicación, también hay otros gastos. Por ejemplo, en el sistema argentino, el control de la votación en el territorio el día de la elección es partidario, y lograr la fiscalización de cada mesa en cada centro de votación también cuesta mucho dinero.

Las normas sobre financiamiento de campañas definen cómo se paga el funcionamiento de los partidos y los esfuerzos de campaña. Idealmente, estas reglas deberían permitir que los ciudadanos expresen su apoyo aportando dinero o recursos políticamente valiosos a las campañas; garantizar que los partidos y candidatos revelen los apoyos económicos que reciben para que los votantes puedan hacer un voto informado; evitar que el gasto de campaña crezca ilimitadamente y se transforme en una fuente de inequidad en las condiciones de la competencia política; e impedir que el poder económico consiga influencia indebida sobre el poder político o capture la política pública a cambio de dinero.

Las donaciones de campaña manifiestan apoyo y son una forma legítima de participación política, pero también pueden ser un medio de influencia. Para pagar campañas cada vez más caras, los partidos pueden aumentar la cantidad de donantes y/o aumentar el monto de las contribuciones. Aumentar la cantidad de donantes no es problemático: si los donantes se multiplican, se multiplican también los apoyos y la influencia de cada donante se diluye. El aumento del monto de las contribuciones, en cambio, sí es un problema. Si un grupo relativamente pequeño de personas o de organizaciones pueden hacer contribuciones grandes, esas contribuciones pueden sesgar las decisiones de los gobiernos al incrementar su influencia sobre la política pública (OCDE, 2016). Poner límites de gastos y topes a los aportes que los partidos pueden recibir de fuentes privadas, así como limitar el período durante el que se puede hacer campaña, es una forma de mitigar las asimetrías de recursos entre los partidos que

tienen el apoyo del poder económico y los que no. Estas medidas también ayudan a mitigar diferencias entre aquellos individuos que cuentan con los recursos para realizar aportes y aquellos que solo pueden participar en política a través de su voto (Falguera et al., 2014).

La competencia política y los recursos del Estado. El aumento de los gastos también le da una ventaja a quienes pueden acceder a fuentes de financiamiento fácil respecto de quienes acceden a fuentes de financiamiento difícil. Obtener financiamiento de individuos y empresas es difícil. Su contribución es voluntaria, y solo se realiza por un motivo fuerte, como expresar apoyo o buscar influencia o acceso. El Estado, en cambio, es una fuente de financiamiento de fácil acceso: la autoridad puede decidir utilizar recursos públicos para realizar actividades proselitistas. Este es un caso de abuso de los recursos públicos: se aprovecha la posición institucional de estar en el gobierno para usar los bienes y facultades del Estado con el fin de obtener una ventaja para el propio partido o facción (Ritchie & Shein, 2017). Por eso las campañas más costosas aumentan la ventaja de los oficialismos respecto de las oposiciones.

Por este motivo, los países donde los gastos y el período de las campañas están restringidos por ley suelen contar con reglas específicas para evitar el abuso de recursos públicos con fines proselitistas en años electorales y durante el período legal de campaña. Por ejemplo, se prohíbe emitir publicidad oficial durante las campañas o queda vedado aumentar el gasto publicitario, incorporar empleados públicos, firmar grandes contratos o hacer transferencias no previstas por ley durante el año de las elecciones².

Regulación de las campañas electorales e igualdad. La democracia debería ofrecer a cada ciudadano la misma posibilidad de influir sobre las decisiones de gobierno. Sin embargo, la influencia política nunca está distribuida igualmente: del lado de la oferta, solo unos pocos pueden contribuir mucho dinero a las campañas. Del lado de la demanda, la capacidad de recaudar fondos tampoco es pareja. La evidencia indica que los candidatos oficialistas y los más competitivos son los que concentran la atención de los grandes donantes³. La regulación del financiamiento de campañas puede contribuir a mitigar la inequidad que deriva de la capacidad de contribución desigual. Con este fin, los países suelen

¹ En Estados Unidos no hay tope de gastos para los candidatos que renuncian al financiamiento público. Allí, el gasto total de campaña para ciclos electorales presidenciales se duplicó entre 2000 y 2016, pasando de US\$ 3,082,340,937 a US\$6,511,181,587 (*Open Secrets, sobre la base de datos oficiales de la Federal Election Commission*). Se estima que, ajustado por inflación, hubo un crecimiento del 50% en las erogaciones de campaña. En Brasil, donde tampoco hubo tope de gastos entre 2002 y 2014, el costo de las campañas se cuadruplicó.

² En España no puede emitirse publicidad gubernamental desde la convocatoria de las elecciones hasta su celebración (artículo 50 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General). En México se suspende toda la publicidad gubernamental, del nivel federal, estadual y municipal durante toda la campaña (artículo 209 de la ley de Instituciones y Procedimientos Electorales). En Brasil no puede hacerse publicidad oficial durante los 3 meses previos a la elección (artículo 73 de ley de elecciones).

³ Fouiernaies & Hall (2014) aíslan la "ventaja oficialista financiera" en las legislaturas estatales y el Congreso de los Estados Unidos. Los legisladores que se presentan para ser reelectos recaudan más dinero que el resto de los candidatos y son priorizados por los grupos de interés, quienes explican dos tercios de su ventaja en la recaudación.

introducir topes a los aportes privados que los partidos y campañas pueden recibir y los gastos que pueden realizar⁴.

Muchos países, como la Argentina, recurren a la distribución de subsidios directos e indirectos (por ejemplo, distribuyen espacios de publicidad gratuitos) para solventar las campañas electorales como una forma de garantizar un piso de recursos a todos los competidores sin importar su capacidad de recaudar apoyo económico de privados⁵.

También en relación con la inequidad en las condiciones de la competencia, la evidencia empírica revela una brecha de género en cuanto al financiamiento de campañas y sugiere un “un techo de billetes” que obstaculiza las carreras de las mujeres con aspiraciones políticas⁶. Frente a este desbalance, varios países están incorporando reglas de financiamiento que buscan equiparar las condiciones para las mujeres dentro de los partidos, en las listas de candidatos y en el acceso a fondos para hacer política⁷.

La regulación del financiamiento de las campañas y la información electoral. Todos los votantes tienen derecho a conocer quién contribuye con dinero a las campañas electorales. Una contribución a un partido exhibe un acuerdo o un compromiso. Por eso, que los partidos revelen el origen de sus bienes y recursos es una obligación explícitamente incluida en el texto de la Constitución Nacional (art. 38). Conocer quién

4 Fouiernaies & Hall (2014) aíslan la “ventaja oficialista financiera” en las legislaturas estatales y el Congreso de los Estados Unidos. Los legisladores que se presentan para ser reelectos recaudan más dinero que el resto de los candidatos y son priorizados por los grupos de interés, quienes explican dos tercios de su ventaja en la recaudación.

5 En América Latina, Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, México, y Paraguay entregan subsidios a los partidos para su funcionamiento permanente y para solventar a las campañas. En Europa lo mismo hacen Alemania, Irlanda, Portugal y España. Brasil, Perú y Uruguay sólo entregan subsidios directos a los partidos, pero no entregan aportes de campaña. Australia, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Holanda, Noruega, Suecia y el Reino Unido también. Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Estados Unidos y Venezuela sólo dan subsidios directos para la campaña electoral. También es habitual que se subsidie el acceso a los medios de comunicación masiva o se provean espacios de publicidad gratuitos. Esto ocurre en toda América del Sur, México, Canadá, Australia, Irlanda, Portugal, España, Francia, Alemania, Holanda, Bélgica, e Italia.

6 Barber et al. (2016) analizan la brecha de género en la recaudación de campaña de los candidatos a las legislaturas estatales entre 1990 y 2010 en Estados Unidos. Encuentran que los candidatos recaudan sustancialmente más dinero que las candidatas y que los donantes hombres dan más dinero a los candidatos. En cambio, las mujeres, los partidos políticos y los comités de acción política dan dinero indistintamente a hombres y mujeres. Speck y Mancuso (2016) estudian las campañas de los candidatos a legislador estatal y nacional en 2010 en Brasil. Encuentran una relación positiva entre recaudación de campaña y desempeño electoral. La asociación es más fuerte en los candidatos de oposición y más fuerte para las mujeres que para los hombres. Los autores señalan que pareciera que el mayor acceso al financiamiento mejora las posibilidades de los candidatos y candidatas que corren con algún tipo de desventaja.

7 En Albania, Francia, Irlanda, Jordania y Portugal, los partidos son sancionados con una quita de aportes públicos si no cumplen la cuota de mujeres en las listas o electas. En Colombia, Croacia, Kenya, Korea, y Rumania los partidos reciben un aporte adicional según la proporción de mujeres electas o por cumplir con determinadas cuotas de género. En Brasil la ley fija que los partidos deben usar al menos el 5% de los subsidios y al menos el 10% de los espacios de publicidad que reciben para las mujeres (Ley 23424). No obstante, ante una consulta de 14 legisladoras el TSE dispuso en 2018 que el 30% del Fondo Electoral (subsidio de campaña) debe destinarse a las candidatas y que el mismo criterio debe usarse para la asignación de los espacios de publicidad entre los candidatos de cada partido. En Chile, la Ley de Gasto Electoral (2017) dispone que transitoriamente, hasta las elecciones de 2019, los partidos reciben un adicional de financiamiento público por cada candidata que resulte electa, y las candidatas tendrán derecho a un reembolso adicional de sus gastos por cada voto que reciban.

respalda una lista ayuda a estimar qué harían quienes la integran en caso de ser electos y, por ende, contribuye al ejercicio del voto informado. Además, la obligación de revelar de dónde salen los recursos que pagan las campañas también es una forma de mitigar la influencia del dinero: si el apoyo es explícito, el ejercicio de esa influencia se vuelve más costoso para los representantes y para los grandes donantes.

La eficacia de la regulación electoral. Para que las candidatas, los candidatos y los partidos hagan lo que la ley manda -y no lo que la ley prohíbe-, el control de su comportamiento tiene que ser confiable y los castigos deben ser oportunos y recaer sobre las personas que deciden cómo se gasta el dinero de las campañas. La confiabilidad del control depende de los recursos de que dispone la Justicia, mientras que las penas solo son disuasivas si se aplican sobre quienes tienen la decisión última en las campañas electorales: los candidatos y candidatas y los jefes políticos de las agrupaciones.

Las personas jurídicas como sujetos de derechos electorales. El aporte a una campaña electoral es una forma de apoyo y se enmarca en el derecho a la participación política. No hay duda de que los individuos tenemos derechos electorales. En cambio, en el caso de las organizaciones esto no es tan claro. ¿Tienen los individuos organizados con fines específicos distintos a los políticos, derecho a participar en política como entidad? Determinar los derechos de las organizaciones en lo que refiere al financiamiento de las campañas es importante porque, típicamente, las capacidades financieras de las organizaciones son superiores a las de los individuos. Por ese motivo, las candidatas, los candidatos y los partidos tienden a recurrir a estas organizaciones para solventar sus campañas.

Permitir la contribución financiera de las organizaciones puede justificarse de dos maneras: (i) reconociéndoles derechos políticos y determinando cuáles y dentro de qué límites les corresponden, o, de modo más modesto; (ii) admitiendo que es preferible hacer visible su influencia si no es posible evitar que contribuyan de modo encubierto.

En la Argentina, desde 2009 (Ley 26.571) hasta la reforma introducida por la ley de financiamiento de 2019, las campañas sólo podían recibir aportes de individuos. Las empresas sólo podían donar a los partidos para el funcionamiento ordinario. La regla se fundamentó como una forma de limitar el gasto de campaña y la capacidad de influir del sector privado a través del aporte de dinero. Además, siguiendo el criterio de la vieja Ley Orgánica de Partidos de 1982 y sus sucedáneas, las asociaciones sindicales, profesionales y patronales permanecieron explícitamente inhibidas para hacer donaciones tanto a partidos como campañas.

La regulación de la contribución financiera de las empresas, los sindicatos y las asociaciones civiles a las campañas electorales varía entre los países. El modelo más habitual permite las contribuciones de individuos y organizaciones, incluyendo tanto empresas como sindicatos. Algunos países, en cambio, sólo reconocen el derecho de aportar a los individuos tal como ocurría en nuestro país para las campañas⁸. Éste es el modelo al que se ha volcado América Latina en los últimos años. Finalmente, los países que permiten los aportes de empresas y prohíben los de sindicatos son muy pocos⁹. Brasil lo hizo durante 20 años hasta que el caso Lava Jato motivó una reforma del régimen de financiamiento (Ley 13.165/15) en el año 2015 que prohibió los aportes de empresas (Speck, 2016).

Poner reglas y límites para evitar la captura de la política pública. Al mismo tiempo, aunque la mayoría de las democracias del mundo permite las donaciones de personas jurídicas, también es habitual que se les impongan límites y restricciones para prevenir la captura de la política pública por parte de intereses particulares a través del ejercicio de influencia indebida en las decisiones de legisladores y funcionarios (IDEA, 2015). La captura de la política pública ocurre cuando intereses privados logran influir sobre actores del sector público para que éstos abusen de su discrecionalidad para tomar decisiones públicas con el propósito de obtener beneficios ilegítimos y ventajas (OCDE, 2017).

Varios estudios de caso sugieren que algunos sectores pueden ser más proclives a la captura como los contratistas y proveedores del Estado y las empresas de sectores regulados. Los principales mecanismos detectados son las conexiones a través de personas que vienen de las empresas y pasan a la gestión pública o a los partidos (Yakovlev & Ekaterina Zhuravskaya 2006; Goldman, Rocholl & So 2012; Akey 2013; Luechinger & Moser 2014; Straub 2014) y las donaciones de campaña (Boas, Hidalgo & Richardson, 2014; Bromberg, 2014; Fulmer et al., 2017; Ovtchinnikov & Valda, 2017). Típicamente la captura se materializa en decisiones de contratación de obra pública, regulación conveniente, exenciones impositivas, acceso a crédito público barato, y subsidios con los que se favorece a los donantes (OCDE, 2016).

Frente a esta evidencia, algunos países discuten actualmente inhibir a grandes empresas cuyos negocios dependen de permisos y concesiones o funcionan en mercados regulados como los contratistas de obra pública, desarrolladores inmobiliarios, mineras, petroleras,

servicios de salud, laboratorios y entidades financieras (OCDE, 2017; Australian Senate Select Committee into the Political Influence of Donations, 2018).

La relación de los equipos de campaña y los gobiernos con las principales plataformas *online* también es señalada por algunos expertos como un potencial mecanismo de influencia indebida. Varios estudios de caso muestran que las empresas no sólo ofrecen espacios para pautar publicidad microsegmentada sino que asesoraron a las campañas para maximizar sus acciones e, incluso, dispusieron equipos que trabajaron directamente con campaña (Coding Rights, 2018; ADC, 2018, Kreiss & McGregor, 2017).

La ley y la práctica del financiamiento de campañas en Argentina

En Argentina, para las elecciones nacionales rige un sistema de financiamiento mixto de campañas. La Ley 26.215 de Financiamiento de los partidos políticos dispone que todos los partidos reconocidos y las agrupaciones que compiten en las elecciones reciben subsidios públicos directos e indirectos para generar un piso de equidad en las condiciones de la competencia política. También se permiten las donaciones de privados, pero con montos máximos para prevenir la concentración. Los individuos pueden donar a los partidos para sus actividades institucionales y para las campañas. Hasta la reforma de mayo de 2019 las empresas solo podían donar a los partidos, pero no a las campañas (Page y Mignone, 2017). Otras organizaciones como sindicatos, asociaciones empresarias y profesionales todavía tienen prohibido aportar.

Sin embargo, en la práctica esas reglas no se han cumplido: las agrupaciones políticas no declaran la mayor parte de sus ingresos y gastos de campañas, no se respetan los topes previstos por la normativa vigente, y se financian por fuera de las condiciones y los controles que la ley fija para las agrupaciones, los donantes y los proveedores.

Las debilidades del régimen de financiamiento se manifestaron en cada ciclo electoral desde la primera implementación de la ley en 2011 y permiten esbozar un diagnóstico.

El dinero no es trazable. Entre 2011 y 2017, la proporción donaciones con medios de pago no trazables (como el efectivo o el depósito bancario) declaradas por las agrupaciones políticas estuvo por encima del 80%¹⁰. De esta forma, y a diferencia del resto de las personas jurídicas que

⁸ Entre ellos se cuentan Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, Costa Rica, Francia, México, Paraguay, Polonia, Portugal y Serbia. En Estados Unidos las empresas y los sindicatos no pueden donar a candidatos ni partidos, pero sí pueden hacer gastos directos en apoyo de las candidaturas o donar a organizaciones que los hagan, siempre que no estén coordinadas con las campañas.

⁹ Armenia, Bahrain, Ecuador, Guinea-Bissau, Japón, Perú, Rumania, Ucrania y Uzbekistán sobre los 180 países relevados por IDEA Internacional.

¹⁰ Entre 2011 y 2015 el 99% de los recursos privados declarados por los partidos se realizaron en efectivo o mediante depósito bancario. En 2017 esa proporción de recursos no trazables representó el 80%. Para calcular estas proporciones se tomaron en cuenta las declaraciones de las agrupaciones nacionales en los años en que se eligió presidente y solo las declaraciones de las agrupaciones de distrito para los años de elecciones de medio término. Las elecciones en las que se eligió presidente se incluyeron solo las agrupaciones de orden nacional y para las intermedias sólo las de distrito.

aceptan donaciones, los partidos y las alianzas permanecieron al margen de los controles que rigen en el sistema financiero para prevenir el lavado de dinero (Ley 26.683).

El uso del dinero en efectivo ha permitido de hecho las donaciones anónimas, algo que la ley prohíbe explícitamente. Este modo de financiar la política facilita el ocultamiento de aportes y donantes a través de la subdeclaración de ingresos y gastos, del fraccionamiento de las grandes donaciones y de los aportantes falsos¹¹. Además de la opacidad, la imposibilidad de conocer el origen de los recursos pone a toda la estructura en una situación de extrema vulnerabilidad: nadie está a salvo de recibir dinero ilícito o de donar a una campaña que haya recibido dinero ilícito.

La ventaja oficialista y el abuso de los recursos del Estado. La forma más visible del abuso de los recursos públicos es el uso partidista de la publicidad oficial. Como la comunicación es un elemento vital de las campañas, la publicidad oficial se transforma en un blanco para los abusos. La falta de un marco legal que lo impida inclina la cancha en favor de los oficialismos de todos los niveles, que hacen proselitismo todo el año con recursos del Estado. Mientras tanto, sus contrincantes están limitados a un breve período de campaña. Entre 2009 y 2017, en promedio, el 40% del gasto en pauta oficial fue ejecutado por Presidencia de la Nación, sugiriendo un uso que no parece sectorial ni programático y una concentración en las decisiones de asignación. El peso de estos recursos se advierte al compararlos con los gastos de campaña realizados por las agrupaciones. En 2011 el gasto en pauta oficial del gobierno nacional fue 24 veces el gasto total de campaña declarado por la agrupación vencedora de la carrera presidencial. En 2015, cuando se sumó el gasto del balotaje, representó 15 veces más¹². En ausencia de un marco legal específico que regule el uso de la publicidad oficial, las pocas normas incluidas en el Código Electoral Nacional¹³ no consiguen equiparar las condiciones de la competencia.

11 Para los informes de 2007 hasta 2015 correspondientes a las primarias y a las elecciones generales para todas las categorías, se detectaron inconsistencias estimadas en un total de \$316.518.469,02, comprendiendo gastos no incluidos en las rendiciones identificadas por el cuerpo de auditores contadores de la Cámara Nacional Electoral, aportantes no habilitados para aportar a la campaña y no presentación de comprobantes.

12 El gasto en publicidad oficial informado por la Secretaría de Medios y la Agencia TELAM para 2011 fue de \$ 857.395.483,70, mientras que los gastos declarados por el FPV para la campaña presidencial fueron de \$ 35.092.093,19 según los datos publicados por la Cámara Nacional Electoral. En 2015 el gasto en publicidad oficial fue de \$2.392.090.561,28 y los gastos declarados por Cambiemos sumaron un total de \$ 166.514.251,33

13 El artículo 64 quater dispone que durante la campaña electoral, la publicidad de los actos de gobierno no puede contener elementos que promuevan expresamente la captación del sufragio a favor de ninguno de los candidatos a cargos públicos electivos nacionales. También prohíbe, durante los quince días anteriores a las primarias, abiertas simultáneas y obligatorias y la elección general, la inauguración de obras públicas, el lanzamiento o promoción de planes, proyectos o programas de alcance colectivo y, en general, la realización de actos de gobierno que puedan promover la captación del sufragio a favor de cualquiera de los candidatos a cargos públicos electivos nacionales.

Los controles judiciales ex post no disuaden.

La rendición y los controles posteriores a la elección generan los incentivos equivocados: recaudar y gastar ahora y justificar después de la elección en lugar de declarar gastos consistentes con lo hecho en la campaña y gastar acorde a lo recaudado. Por eso las rendiciones distan de los despliegues que se hacen durante la campaña. Si bien las inconsistencias se detectan,¹⁴ la desaprobación llega cuando los representantes ya fueron electos y las alianzas ya se disolvieron. Los candidatos pueden desentenderse de toda responsabilidad porque las sanciones las reciben los responsables de campaña y los partidos. Además, las sanciones, que consisten en la pérdida de aportes públicos, afectan de manera desigual a los diferentes partidos: la sanción no es un problema para un candidato competitivo porque puede conseguir aportes privados y tampoco para los dirigentes que están en el gobierno porque de hecho usan los recursos públicos para hacer campaña¹⁵.

La ausencia de regulación en las provincias sirve de salvoconducto.

La mayoría de las provincias no tienen regulado el financiamiento y no aplican los controles formales que se derivan del régimen de partidos. Este vacío legal afecta directamente al régimen nacional: todos los gastos de la campaña nacional que no se pueden justificar siempre pueden imputarse a la campaña provincial donde no hay límites de gasto, ni período de campaña y las rendiciones no se controlan. Este problema se acentúa cuando las elecciones son simultáneas.

La falta de regulación de la publicidad electoral digital.

A medida que las campañas se desplazan hacia las estrategias basadas en la explotación masiva de datos individuales y la microsegmentación intensiva a través de buscadores, redes sociales y aplicaciones para teléfonos móviles, las reglas de financiamiento

14 Las inconsistencias en la presentación de los informes por parte de las agrupaciones y alianzas, correspondientes a las elecciones primarias y generales para todas las categorías de orden nacional del 2015 comprenden la no remisión de documentación que respalda los ingresos, gastos detectados sin declarar, aportantes que formaban parte de directorios de compañías, donante cuyos ingresos resultaron incongruentes respecto de su categoría en AFIP o publicidad en vía pública no declarada. Se estima que el total de los desvíos para las elecciones de 2015 es aproximadamente de \$304.804.346,11.

15 El control judicial de la rendición de las campañas presidenciales de 2015 es un caso ilustrativo. Recaudadores de las campañas que llegaron al balotaje y periodistas refieren gastos por más de 1000 millones de pesos, pero en las rendiciones sólo declararon gastos por 170 y 110 millones de pesos respectivamente (Alconada Mon, 2018). El cuerpo de auditores de la Cámara Nacional Electoral examinó lo rendido durante la primera mitad de 2016 y concluyó que las presentaciones de Cambiemos, Compromiso Federal, el FPV y UNA presentaban problemas graves: grandes gastos en publicidad y en logística que se omitieron, presuntos donantes falsos y donaciones de empresas encubiertas. Se aconsejó la desaprobación y una investigación para determinar si las rendiciones están encubriendo infracciones y delitos. Muy cerca de las elecciones de 2017 el juzgado federal a cargo de realizar el control resolvió que las 4 rendiciones estaban desaprobadas y sancionó a los partidos que integraron cada una de las 4 alianzas con la suspensión de los aportes públicos. Ante la apelación de los partidos, la Cámara Nacional Electoral sentenció que ya en 2016 las auditorías habían determinado que las rendiciones no podían aprobarse y que la tarea de la justicia es determinar cuánto se gastó, de dónde provino el dinero que pagó las campañas de 2015. A semanas de iniciarse la próxima carrera presidencial, esas preguntas todavía no tienen respuesta.

de campañas vigentes se vuelven obsoletas. Hacer que el período de campaña, los límites al uso de la publicidad oficial, la prohibición de los anuncios de gobierno, y los topes de gastos se cumplan en internet, las redes sociales y las aplicaciones para teléfono móviles requiere una revisión del marco legal en cuanto a los mecanismos de control y las responsabilidades. Como en el resto del mundo, la principal discusión es sobre la responsabilidad de estas empresas en relación con el control de los contenidos y la detección y eliminación de aquellos que violen la ley. También es un problema a atender la relación entre las plataformas y los equipos de campaña. Un involucramiento de las empresas en el trabajo de campaña equivale a una donación en especie y debe ser declarada.

Las campañas ocurren al margen de los límites que fija la ley y los controles. Entre 2011 y 2017 el dinero declarado representó apenas entre el 5% y el 10% de los recursos recaudados y gastados en cada campaña¹⁶. Se desconoce el origen y destino del porcentaje restante. Esta forma de pagar las campañas perjudica la equidad de la competencia política y la integridad pública; impide que los votantes conozcan quién apoya a los candidatos y ejerzan un voto informado; genera el riesgo de atraer dinero de la evasión, de la corrupción y otras actividades ilícitas para financiar la política; encubre al poder económico que busca influenciar la política pública y; permite que los oficialismos abusen de su posición institucional. La falta de transparencia es, además, ineficiente: permite que se pierdan recursos en cada intermediación ya que no hay forma de controlar el destino de los fondos.

La reforma del régimen de financiamiento: qué y cuánto cambió

El Congreso acaba de sancionar una reforma al régimen de financiamiento de partidos y campañas que deberá aplicarse en el proceso electoral de 2019. La norma avanza en dar respuesta a varios de los problemas señalados más arriba. Después de la elección, se podrá evaluar en qué medida los cambios realizados consiguieron desactivar los incentivos a ocultar y subdeclarar aportes. A continuación, se analizan los principales cambios.

¹⁶ Durante la campaña de 2015 artículos periodísticos señalaban que las campañas de Cambiemos y el FPV estimaban que el gasto total de la campaña presidencial iba a ser de alrededor de 1000 millones de pesos (Ver <https://www.lanacion.com.ar/1841815-los-candidatos-estiman-un-millonario-gasto-de-campana-rumbo-al-ballottage>, consultado el 3/11/2018). Este año Alconada Mon en La Raíz (2018) presenta estimaciones cercanas a los 2000 millones. Sin embargo, la rendición de Cambiemos da cuenta de sólo 170 millones de pesos y la del FPV de 110 millones de pesos. De manera consistente, los informes del cuerpo de auditores detectaron gran cantidad de gastos no declarados y subdeclarados.

Se elimina el efectivo como medio de pago para hacer aportes. La reforma incluye uno de los reclamos históricos en materia de transparencia: la prohibición de los aportes en efectivo y la posibilidad de revertir donaciones de origen desconocido o no deseadas¹⁷. Además, incorpora una plataforma web a través de la cual los aportantes deben declarar sus donaciones ante la Cámara Nacional Electoral. Estas medidas apuntan a garantizar la trazabilidad de los aportes, facilitar la identificación de los donantes y responsabilizar a las agrupaciones por los fondos recibidos aplicando uno de los principios básicos de la prevención del lavado de dinero: conocer el donante.

Sin embargo, la ley aún admite los depósitos bancarios que impiden conocer el origen del dinero que se deposita. Como consecuencia, no queda totalmente eliminada la posibilidad de financiar la política con dinero proveniente de fuentes prohibidas o simular el origen y el monto de las donaciones cuando los aportantes y las agrupaciones prefieren no revelar su verdadera procedencia.

Las empresas podrán aportar a las campañas. La reforma levanta la inhibición de las personas jurídicas para donar a las campañas (artículo 20 que modifica el artículo 44 de la Ley 26.215). A partir de ahora, sociedades financieras, comerciales, asociaciones civiles, fundaciones y cooperativas podrán hacer donaciones a las campañas con topes, como ya se permitía para el financiamiento ordinario (no electoral). En cambio, permanecen inhibidas las asociaciones sindicales, patronales y profesionales, tanto para la donación a los partidos como a las campañas.

La reforma busca alentar la recaudación y declaración de aportes privados que son habituales pero que no se rendían o se disimulaban porque no estaban permitidos. Sin embargo, este argumento no alcanza para justificar la asimetría entre empresas y organizaciones sindicales en este tema. Además, introduce un sesgo que podría facilitar situaciones de captura. El régimen adoptado por Brasil en 1997 apuntaba justamente a cerrar la brecha entre la ley y la práctica al permitir que partidos y empresas llevaran sus prácticas de recaudación al terreno de la legalidad. Con más énfasis en el financiamiento corporativo que en los mecanismos de transparencia y control, la norma derivó en un esquema de financiamiento de campañas en el que un puñado de grupos económicos aportaban el 75% de los recursos (Speck, 2015, 2016). Por eso mejorar los controles es crucial para que estas medidas funcionen.

¹⁷ La reversibilidad ya estaba contemplada en el Decreto 776/2015 que permitía que la agrupación que recibe en su cuenta una transferencia de la que no conoce el origen, le resulta sospechosa o viene de una fuente de la que no quiere recibirlos puede devolverlos.

Plazos de campaña más realistas. En un intento por acercar la ley a la práctica, el período de campaña pasa a ser de 50 días antes de las PASO y 50 días antes de la general (antes 30 y 35 días respectivamente) para cubrir el tiempo que transcurre entre la inscripción de precandidatos y candidatos y la veda electoral. En consonancia, se alargan los plazos de la campaña audiovisual a 35 días antes de cada instancia de la elección (antes era de 20 días antes de las PASO y 25 días antes de la general).

Como contrapartida, la proporción del tiempo que las emisoras de radio y TV deben ceder para que los partidos emitan publicidad electoral durante ese período se reduce a la mitad, del 10 al 5% del tiempo de programación. Además, a partir de 2020 la mitad de ese tiempo - que hasta ahora se cedió gratuitamente- será considerada pago a cuenta de impuestos nacionales. La decisión está en línea con reclamos que las emisoras agrupadas en ATA y ARPA llevan adelante en el fuero contencioso administrativo federal contra distintas disposiciones incluidas en la Ley de Medios 26.522, entre ellas el artículo 74 sobre publicidad política. En particular, las asociaciones reclaman para los medios que las integran compensación por los espacios de publicidad cedidos a partir de las elecciones de 2011.

Por otra parte, la ausencia de reglas sobre el uso de la publicidad oficial dentro y fuera del período de campaña persiste. En forma proporcional a la ampliación del período de campaña, se amplía de 15 a 25 días la prohibición de hacer anuncios, lanzamientos o inauguraciones, en forma proporcional a la extensión del período de campaña. El gobierno todavía puede valerse de la publicidad oficial todo el año, sin límites de monto, medios, mensajes, contenidos, mientras al resto de los partidos no se les permite hacer propaganda fuera del período de campaña ni comprar espacios para hacer publicidad en radio y televisión.

Más aportes para imprimir boletas en la elección general. El aporte para impresión de boletas que el Estado entrega a las agrupaciones se incrementa, en la instancia de la elección general de 1,5 boletas a 2,5 boletas por elector. La medida concentra el esfuerzo presupuestario en garantizar las boletas para la elección general, reconociendo que buena parte del aporte de boletas que se entrega para las PASO es distribuida entre agrupaciones que no tienen un caudal de voto suficiente para llegar a la elección general.

Avances sobre la publicidad electoral en redes sociales y plataformas digitales. La norma incorpora medidas ya delineadas en la Acordada 66 de 2018 de la Cámara Nacional Electoral como el registro de cuentas, sitios y canales digitales de candidatos, agrupaciones y sus autoridades. También se toman medidas para facilitar el control de la campaña en plataformas digitales,

redes sociales y mensajería, como la obligación de entregar las piezas de comunicación utilizadas al momento de hacer las rendiciones. Además, se agregan las empresas de internet y telefonía móvil y fija como sujetos susceptibles de recibir multas por incumplir los límites de emisión, contenido y publicación de avisos electorales (Artículo 36 que modifica el artículo 128 ter del CEN). Para hacer cumplir el período de campaña se establece que el juzgado federal competente disponga de forma inmediata el cese automático de los avisos que no cumplan los tiempos y atribuciones de la ley.

Más recursos para el control judicial. Se reducen a la mitad los plazos para el control del patrimonio de los partidos y las rendiciones de campaña; se duplica el cuerpo de auditores al incorporar 8 profesionales; y se obliga a organismos de control como la Procuraduría de Criminalidad Económica y Lavado de Activos, ANSES, OA y todo otro organismo público que sea solicitado, a colaborar con los jueces electorales (no serán aplicables el secreto bancario o fiscal). También se establece un procedimiento para sancionar las faltas y delitos electorales. Sin embargo, la naturaleza del mecanismo no cambia: el control sigue ocurriendo con posterioridad a la elección. Mientras los partidos no estén obligados a rendir ingresos y egresos periódicamente y no haya monitoreo de sus actividades ordinarias y de campaña durante la elección, los incentivos al ocultamiento de ingresos y gastos permanecen iguales. La lógica sigue siendo recaudar y gastar ahora para ver qué y cómo se puede rendir después.

Finalmente, reconociendo el problema del vacío legal en el nivel subnacional, la reforma incluye la posibilidad de que las provincias adhieran al régimen nacional en caso de simultaneidad.

Conclusiones y recomendaciones

Sacar de la informalidad al financiamiento de la política es la única forma de garantizar a los ciudadanos la información que necesitan para ejercer un voto informado, evitar que la política sea capturada por el poder económico y que los gobiernos abusen de los bienes y recursos del Estado para perpetuarse en el poder. Este año, producto de la reforma, habrá más herramientas disponibles para transparentar el dinero de las campañas y más recursos para controlar. Queda por ver en qué medida estos cambios incentivan la formalización de los aportes y rendiciones más realistas.

Sobre la base de la experiencia local e internacional y los avances conseguidos con la nueva ley, se delinea una agenda para futuras reformas, que permitan seguir avanzando hacia una régimen

de financiamiento de la política que favorezca la transparencia, la equidad electoral y la integridad pública a partir de 2020.

Sumar mecanismos de control. Para transparentar los recursos de las campañas hay que prohibir los aportes por depósito bancario y obligar a los partidos a informar sus ingresos durante la campaña para que esa información pueda ser publicada por la autoridad de aplicación. La primera propuesta apunta a garantizar la trazabilidad total de las donaciones y someterlas a los controles del sistema financiero. La segunda apunta a alterar los incentivos que genera el control judicial *ex post* y poner la información a disposición del público para habilitar y fomentar el control social. Las dos medidas son complementarias. Para incentivar rendiciones más realistas es necesario crear una instancia de reporte anterior a la elección que permita monitorear si las actividades desplegadas durante la campaña tienen un correlato en los ingresos y gastos. El reporte y la publicación de las donaciones durante la campaña es un estándar alentado por la OCDE (2016). Hasta ahora, muy pocos países lo exigen y el modelo más usual en el mundo es la rendición y el control posterior. Sin embargo, distintos sistemas que obligan a informar periódicamente las donaciones recibidas para que puedan publicarse rigen en Estados Unidos (FECA)¹⁸, Finlandia, varios estados australianos¹⁹ y en Canadá por leyes estatales²⁰ o iniciativa de los propios partidos.

Incluir reglas específicas para evitar el abuso de los recursos públicos. Hasta que no se sancione una ley que regule la publicidad oficial, la única forma de evitar los abusos y la ventaja indebida de los candidatos oficialistas es prohibir su uso durante la campaña, salvo en casos autorizados por la autoridad de aplicación por afectar la salud o la seguridad pública. Así se hace en los países donde los candidatos y partidos no pueden hacer campaña más que en un breve período antes de la elección, como España, México y Brasil.

Comprometer a las provincias. La reforma que acaba de aprobarse propone un mecanismo de adhesión para las provincias al régimen de financiamiento nacional. En la misma línea y para garantizar la consistencia en caso de

simultaneidad, sería necesario modificar la Ley de Simultaneidad para que las provincias que quieran celebrar sus elecciones bajo ese régimen deban acogerse también al régimen de la Ley 26.215 y 26.571²¹ en todo lo respectivo a las campañas electorales y su financiamiento. La simultaneidad conlleva que muchos de los actos preparatorios de la elección provincial y la logística de los comicios sean llevados a cabo y solventados por las autoridades nacionales. Además, la simultaneidad implica que la elección provincial ocurra bajo reglas y autoridades nacionales a partir del momento de la oficialización de boletas y hasta la proclamación de los electos. También el Decreto 1142/2015 permite a las agrupaciones provinciales recibir los espacios de radio y televisión gratuitos para emisión de publicidad electoral que la Ley 26.215 prevé para las categorías nacionales. Es entonces consistente extender este mecanismo al resto de la legislación de campaña ya que se trata de un mismo acto electoral en el que confluyen las elecciones provinciales y nacionales.

Regular los aportes de personas jurídicas para evitar el conflicto de interés y la influencia indebida. Ahora que se admiten los aportes de personas jurídicas, es preciso discutir con mayor precisión cuáles podrán hacerlo y bajo qué condiciones para evitar la influencia indebida y la captura. Si el fundamento es sincerar algo que ya sucede, entonces la habilitación no puede limitarse a las empresas, ya que las organizaciones sindicales, profesionales y patronales también estarían aportando. Por un lado, es necesario mantener la inhibición de los contratistas y proveedores del Estado y las empresas que explotan juegos de azar, y conservar los topes de gastos para contener la inversión y los topes a las donaciones para impedir que grandes aportes generen riesgo de captura. Además, siguiendo el ejemplo de los debates que están teniendo lugar en Australia y Canadá, es necesario discutir y evaluar los riesgos que conlleva permitir el aporte de empresas reguladas por el Estado. También es importante que en años electorales los topes de gastos rijan para aquellos realizados por los partidos por todo concepto para que el gasto proselitista no se dispare como ocurrió en Estados Unidos y en Brasil.

Incorporar perspectiva de género para equiparar las condiciones de competencia entre candidatos hombres y candidatas mujeres. La evidencia indica que existe una brecha de género en el financiamiento de campañas que obstaculiza las carreras de las mujeres con aspiraciones políticas. Es importante avanzar sobre reglas que puedan equiparar las condiciones de competencia para las mujeres dentro de los partidos, en las listas

18 La obligación de informar las donaciones antes de la elección es una medida que rige ya en varios países. Por ejemplo, en Estados Unidos la *Federal Electoral Campaign Act* (FECA) obliga a los candidatos presidenciales y a los comités nacionales de los partidos a informar las donaciones y los gastos y mensualmente desde el día siguiente a la última elección presidencial. Los candidatos al Congreso y los comités estatales, en cambio, sólo deben hacerlo trimestralmente. Los datos son publicados por la Federal Election Commission dentro de las 48 horas de presentados en formato abierto y reutilizable. En Finlandia las rendiciones se presentan electrónicamente a los 15 días de haber sido recibidas como máximo tanto durante y fuera del período legal de campaña.

19 En Australia, 5 estados obligan a las campañas a rendir las donaciones que reciben en un plazo que va desde los 7 a los 21 días desde su recepción durante todo el período de campaña (Muller, 2018).

20 *Ontario Election Finances Act*.

21 Ley de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral.

de candidatos y en el acceso a fondos para hacer política.

Responsabilizar a los beneficiarios de las campañas. Hoy las sanciones para las violaciones al régimen de financiamiento no afectan a los principales beneficiarios de las campañas: los candidatos y las alianzas que las promueven. Las sanciones que se aplican son multas a los partidos y penas a responsables de campaña, tesoreros y autoridades partidarias. Hay que discutir un esquema de responsabilidades que haga que las agrupaciones se autocontrolen y los candidatos se preocupen por el cumplimiento.

Diseñar el régimen de financiamiento como un dispositivo del sistema de integridad pública. Las reglas que rigen el financiamiento de la política tienen que articular con el resto de las normas que protegen la integridad en el manejo de la cosa pública como las que regulan el régimen de contrataciones públicas, la presentación de declaraciones juradas, el lobby o el conflicto de intereses. Cualquier control que se pretenda implementar sobre los partidos, los candidatos o las campañas necesita de esos otros controles para ser efectivo. De otro modo se corre el riesgo de alentar la canalización del dinero que paga la política a través de las gestiones de lobistas, los gastos por parte de terceros o la corrupción. Esta mirada sistémica es la que alienta la OCDE (2016) sobre la base de las experiencias de sus miembros en la lucha contra la corrupción.

Legislar para las campañas del futuro, no para las del pasado. El régimen de financiamiento en Argentina se enfoca en los medios publicitarios y de comunicación tradicionales que son más caros y tienen menos penetración que los nuevos medios digitales. Mientras tanto, la inversión publicitaria y comunicacional se traslada hacia internet y las redes sociales donde las reglas vigentes no sirven para transparentar, contener el gasto o garantizar una cobertura ecuánime a los medios de comunicación. Tampoco para proteger el uso no consentido de información personal de los votantes con fines proselitistas. Incluso, pronto estos cambios van a erosionar también la relevancia del sistema de espacios de publicidad gratuitos repartidos por el Estado para hacer campaña. La próxima reforma tiene que centrarse en estas nuevas formas de comunicación, especialmente la obtención, almacenamiento, integración y uso masivo de datos personales (los que las compañías recolectan y los que están en poder de organismos del Estado); los servicios que se contratan para poder hacer campaña digital; la responsabilidad de los gigantes de la comunicación online y su relación con los equipos de campañas.

ADC (2018). Microtargeting en elecciones. Análisis exploratorio: 1º caso de estudio | PRO 2015-2017. Disponible en: <https://adcdigital.org.ar/portfolio/microtargeting-en-elecciones-analisis-exploratorio-1o-caso-deestudio-pro-2015-2017/>

Akey, P. (2014), Valuing changes in political networks: Evidence from campaign contributions to close congressional elections. *Review of Financial Studies* 28, 3188-3223

Alconada Mon, H. (2018). *La Raíz (de todos los males)*. Buenos Aires: Editorial Planeta.

Avis, E. Ferraz, C., Finan, F. y Varjão, C. (2017). Money and Politics: The Effects of Campaign Spending Limits on Political Competition and Incumbency Advantage. *NBER Working Paper No. 23508*.

Barber, M., Butler, D. y Preece, C. (2016). Gender Inequalities in Campaign Finance, *Quarterly Journal of Political Science*, 11(2), 219-248. <http://dx.doi.org/10.1561/100.00015126>

Boas, T., Hidalgo, F. D., y Richardson, N. P. (2014). The Spoils of Victory: Campaign Donations and Government Contracts in Brazil. *The Journal of Politics*. Vol. 76, No. 2 (Feb. 25, 2014), pp. 415-429.

Bromberg, D. (2014). Can Vendors Buy Influence? The Relationship Between Campaign Contributions and Government Contracts, *International Journal of Public Administration*, 37:9, 556-567.

Coding Rights (2018) *Analysis of the playing field for the influence industry in preparation for the Brazilian general elections*. Disponible en: <https://ourdataourselves.tacticaltech.org/media/ttc-data-and-politics-brazil.pdf>

Election Finances Act (1990). Disponible en: <https://www.ontario.ca/laws/statute/90e07>

Fourinaies, A. y Hall, A. (2014). The Financial Incumbency Advantage: Causes and Consequences. *The Journal of Politics* Vol. 76, No. 3 (May. 28, 2014), pp. 711-724.

Fulmer, S., Knill, A. y Yu, F. (noviembre de 2017). Negation of Sanctions: The Personal Effect of Political Contributions. *AFA 2013 San Diego Meetings Paper*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2024069>

Falguera, E., Jones, S. y Ohman, M. eds. (2014) *Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook of Political Finance*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Goldman, E., So, J. y Rocholl, J. (2012). Politically Connected Boards of Directors and The Allocation of Procurement Contracts. *Review of Finance*. 17. 10.2139/ssrn.965888.

Kreiss, D. y McGregor, S.C. (2018). Technology firms shape political communication: The work of Microsoft, Facebook, Twitter, and Google with campaigns during the 2016 US presidential cycle. *Political Communication*, 35(2), pp.155-177.

Luechinger, S. y Moser, C. (2014). The value of the revolving door: Political appointees and the stock market, *Journal of Public Economics*, Volume 119, 2014, Pages 93-107, ISSN 0047-2727.

Muller, D. (2018) Election funding and disclosure in Australian states and territories: a quick guide. *Research Paper Series 2017-18*

OCDE (2016). Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture, *OECD Public Governance Reviews*, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264249455-en>.

OCDE (2017). *Preventing Policy Capture*. Integrity in Public Decision Making. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264065239-en>

Open Secrets. Disponible en: <https://www.opensecrets.org/overview/cost.php?display=T&infl=Y>

Page, M. y Mignone, J. (Marzo 2017). Dinero, partidos y campañas. Hoja de ruta para avanzar hacia un sistema de financiamiento más eficiente y transparente. *Documento de Políticas Públicas/Recomendación N°185*. Buenos Aires: CIPPEC.

Ritchie, M. y Shein, E. (2017). *Unfair Advantage: The Abuse of State Resources in Elections*. International Foundation for Electoral Systems. Disponible en: https://www.ifes.org/sites/default/files/2017_ifes_unfair_advantage_the_abuse_of_state_resources_in_elections_final_web.pdf

Ruiz, I., Alconada Mon, H. y Jasterblansky, M. (noviembre de 2015). Los candidatos estiman un millonario gasto de campaña rumbo al ballottage. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1841815-los-candidatos-estiman-un-millonario-gasto-de-campana-rumbo-al-ballottage>.

Select Committee into the Political Influence of Donations (2018). *Report on the Political Influence of Donations*. Disponible en: https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Political_Influence_of_Donations/PoliticalDonations/Report_1

Speck, B. W. (2016). Game over: veinte años de financiación de campañas por empresas privadas en Brasil. *Revista de Estudios Brasileños*, [S.l.], v. 3, n. 4, feb. 2016.

Speck, B. W. y Mancuso, W. P. (2016). A Study on the Impact of Campaign Finance, Political Capital and Gender on Electoral Performance. April 2014. *Brazilian Political Science Review (Online)*, Vol. 18 (No. 1): P. 34-58.

Straub, S. (2014). Political firms, public procurement, and the democratization process. Institut d'Economie Industrielle (IDEI), Working paper, (817).

Tóth, B., Fazekas, M., Czibik, Á., y Tóth, I. J. (2014). *Toolkit for detecting collusive bidding in public procurement*.

Yakovlev, E., & Zhuravskaya, E. (2006). State capture: From Yeltsin to Putin. CEFIR (No. 94). *NES Working Paper series*.

Acerca de las autoras

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

Carolina Tchintian: directora del Programa de Instituciones Políticas. Doctora en Ciencia Política (Rice University), magíster en Políticas Públicas (Universidad Torcuato Di Tella) y licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires). Recibió una beca Fulbright para realizar sus estudios de doctorado y otra de la National Science Foundation para financiar su tesis. Además, se desempeñó como profesora en la carrera de Gobierno y Relaciones Internacionales de la UADE y en la carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires.

María Page: investigadora Asociada del Programa de Instituciones Políticas. Licenciada en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires (UBA). Cursa actualmente la especialización en Ciencia de Datos (ITBA). Anteriormente trabajó en el Ministerio del Interior de la Nación como analista de estadísticas de conflictividad social. Se desempeñó como asesora en la Cámara de Diputados del Congreso de la Nación. También fue docente de Ciencia Política en el Ciclo Básico Común (CBC) de la Universidad de Buenos Aires.

Iván Seira: analista del Programa de Instituciones Políticas. Politólogo por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Actualmente cursando la Maestría en Análisis, Derecho y Gestión Electoral en la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Se ha desempeñado como consultor para organismos internacionales, como así también para gobiernos sub-nacionales. Es docente en la carrera de Ciencia Política de Universidad de Buenos Aires y en la Licenciatura en Administración Pública en la UNSAM.

Los autores agradecen especialmente los valiosos aportes y comentarios de **Julieta Suárez-Cao, Esteban Di Sibio, Alejandro Tullio, Jorge Landau, Marcelo Leiras** y todos los participantes de las mesas de discusión y espacios de diálogo sobre anteproyectos y proyectos de ley de reforma de financiamiento realizados en el transcurso de los años 2018 y 2019. Por último, un especial agradecimiento a Grupo Supervielle por su apoyo para que este documento pudiera ser realizado.

Para citar este documento: Tchintian, C., Page, M. y Seira, I. (mayo de 2019) La reforma del régimen de financiamiento de la política: logros y desafíos. **Documento de Políticas Públicas. Análisis/Recomendación N°215.** Buenos Aires: CIPPEC.

Para uso online agradecemos usar el hipervínculo al documento original en la web de CIPPEC.

Con los **Documentos de Recomendación de Políticas Públicas**, CIPPEC acerca a funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil 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.

Estos documentos buscan 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 dejados de lado sean visibilizados y considerados por los tomadores de decisiones.

Por medio de sus publicaciones, **CIPPEC** aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

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

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

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, y Estado y Gobierno**, a través de los programas de Educación, Protección Social, Instituciones Políticas, Gestión Pública, Monitoreo y Evaluación, Desarrollo Económico y Ciudades.