
POLÍTICAS ELECTORALES EN ARGENTINA

INFORME TÉCNICO

Gasto público destinado a los partidos políticos
y a la política nacional electoral (2007-2022)



CONSTRUIMOS PARTICIPACIÓN CIUDADANA

POLÍTICAS ELECTORALES EN ARGENTINA

INFORME TÉCNICO

GASTO PÚBLICO DESTINADO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y A LA POLÍTICA NACIONAL ELECTORAL

En Argentina, la Ley Nº 26.215 (y sus modificatorias) regula el financiamiento de los partidos políticos, estableciendo en el Art. 4 que sus actividades ordinarias y electorales pueden ser financiadas con recursos provenientes tanto de fuentes públicas (aporte regular del Estado Nacional) como privadas (aporte de sus afiliados, donaciones u otras actividades propias).

Las actividades ordinarias hacen al desenvolvimiento funcional e institucional de una agrupación política, en tanto que la mencionada ley define a gasto electoral como al conjunto de erogaciones efectuadas por el partido durante la campaña electoral, tales como publicidad, arrendamientos de bienes muebles o inmuebles para actos de campaña, contratación de servicios a las candidaturas, desplazamiento de candidatos y dirigentes, y cualquier otro gasto no vinculado al funcionamiento permanente del partido (Art. 45 bis)¹.

El presente documento tiene por objetivo analizar el gasto público destinado al funcionamiento de los partidos políticos y a la ejecución de la política electoral a nivel nacional.

De aquí en adelante se utilizará el término “Gasto destinado a los partidos políticos y a la política electoral” (abreviado bajo la sigla GPPyE a fin de facilitar la exposición) para referir al gasto del Estado destinado a financiar: parte de la actividad ordinaria o regular de las agrupaciones políticas del país; parte del gasto electoral de los partidos políticos; y a cubrir todos los gastos que demanda la operatoria de llevar a cabo elecciones nacionales, tanto presidenciales como legislativas.

1. MARCO NORMATIVO

1.1 Organismos intervinientes en el proceso electoral

¹ El Código Nacional Electoral (Ley 19.945) establece que el periodo de campaña electoral abarca desde los 50 días previos a la fecha de elecciones generales y hasta las 48 horas previas al inicio de los comicios (Art. 64 bis).

La **Dirección Nacional Electoral** (DINE), que funciona en el ámbito del Ministerio del Interior, es el organismo técnico del Poder Ejecutivo especializado en materia de administración electoral. Tiene a su cargo la programación, organización y ejecución de la política nacional electoral.

A fin de asegurar la transparencia y seguridad del proceso electoral, la DINE trabaja en coordinación con la Justicia Nacional Electoral, las jurisdicciones provinciales y municipales, el Comando General Electoral y el Correo Oficial de Argentina.

La **Justicia Nacional Electoral** (JNE) es un Tribunal perteneciente al Poder Judicial y es la autoridad superior de aplicación de la legislación político-electoral. Está conformada por 24 juzgados federales de primera instancia con competencia en cada uno de los distritos electorales en que se divide el país (23 provincias y la Ciudad de Buenos Aires) y un tribunal de apelaciones (Cámara Nacional Electoral) con jurisdicción en todo el país.

Ejerce funciones jurisdiccionales para la aplicación de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos y el Código Electoral Nacional; funciones de control sobre la organización, financiamiento y actividades de los partidos políticos; funciones de administración electoral, vinculadas a la organización de padrones electorales, mesas de votación y despliegue y repliegue de urnas; y funciones registrales (la Cámara Nacional Electoral tiene a su cargo el Registro Nacional de Electores, el Registro Nacional de Afiliados a los Partidos Políticos, el Registro de faltas electorales, entre otros).

El **Comando General Electoral** es un órgano transitorio del Poder Ejecutivo, que se constituye por decreto presidencial para cada proceso electoral a los fines de la seguridad y custodia de las elecciones primarias, generales y la eventual segunda vuelta electoral.

Está integrado por las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Seguridad (tanto el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Seguridad como las policías provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires subordinan al Comando General Electoral los efectivos que éste requiera).

Tiene a su cargo la programación y ejecución de las medidas de seguridad, tales como la vigilancia de los locales donde funcionan las mesas receptoras de votos y las sedes de la Justicia Nacional Electoral de cada distrito, el custodio de las urnas y de la documentación electoral durante su transporte y hasta su escrutinio definitivo, entre otras; todo ello en coordinación con la DINE.

Finalmente, el **Correo Argentino** está a cargo de la prestación del servicio de logística general de los procesos electorales nacionales a desarrollarse en un año (elecciones primarias, generales y eventual segunda vuelta electoral). Este servicio incluye el diseño, la planificación, el desarrollo y la operación

del servicio de carga, procesamiento y difusión del recuento provisional de resultados de las elecciones. A fin de contratar este servicio, se celebra un contrato entre la DINE y el Correo, donde se especifican los términos y condiciones y el monto a abonar en virtud de los servicios prestados, con imputación a los recursos previstos para el Ministerio del Interior.

1.2 Financiamiento a partidos políticos

Como se mencionó previamente, la Ley 26.215 instaura un modelo público-privado de financiamiento partidario (Art. 4).

En relación con el financiamiento público, el Art. 5 establece que con los aportes del Estado Nacional los partidos políticos pueden realizar actividades de:

- desenvolvimiento institucional,
- capacitación y formación política,
- campañas electorales primarias y generales.

1.3 Financiamiento para desenvolvimiento institucional, capacitación y formación política

De acuerdo con el Art. 6 de la Ley 26.215, el Presupuesto General de la Nación destina anualmente un aporte al denominado **Fondo Partidario Permanente**. Éste es administrado por el Ministerio del Interior y sus recursos se distribuyen entre los partidos políticos como aporte para su desenvolvimiento institucional. Además del mencionado monto fijado por el Presupuesto Nacional, el Fondo se compone de los siguientes recursos:

- El dinero proveniente de las multas aplicables de la Ley 26.215 y el Código Electoral Nacional.
- El producto de liquidación de bienes que pertenecieran a los partidos políticos extinguidos.
- Los reintegros que efectúen los partidos, confederaciones y alianzas.
- Los fondos remanentes de los asignados por la Ley 26.215 o por la Ley de Presupuesto General de la Nación al Ministerio del Interior.

La forma en la que se distribuyen los recursos del **Fondo Partidario Permanente** es la siguiente: el 20% de manera igualitaria entre todos los partidos reconocidos y el 80% restante en forma proporcional a la cantidad de votos obtenidos en la última elección de diputados nacionales entre los

partidos que acrediten haber obtenido al menos un número de votos equivalente al 1% del padrón electoral (Art. 9)².

Cada partido debe destinar al menos un 20% del monto que recibe en concepto de aporte anual para desenvolvimiento institucional para financiar actividades de capacitación para la función pública, formación de dirigentes e investigación (Art. 12).

1.4 Financiamiento de campañas electorales

El Estado contribuye al financiamiento de las campañas electorales, tanto de las elecciones primarias como las generales, a través del aporte extraordinario de campaña (Art. 34) y de la contribución para la impresión de boletas (Art. 35).

El monto correspondiente al **aporte para la campaña electoral** es determinado por Resolución del Ministerio del Interior (pese a que el art 34 de la Ley 26.215 establece que será determinado por ley del Presupuesto General de la Administración Pública Nacional) y se distribuye entre las agrupaciones políticas que hayan oficializado listas de candidatos. La forma en la que se distribuye depende de cada categoría de elección (presidenciales, de diputados, de senadores y elección de parlamentarios del Mercosur) de acuerdo con lo establecido en el Art. 36³.

Los partidos políticos pueden conservar el remanente de los fondos públicos otorgados como aporte de campaña electoral con el único fin de financiar actividades de capacitación y formación política, debiendo dejar constancia expresa de ello en el informe final de campaña (Art. 40).

² En el caso de los partidos nacionales (aquellos que son reconocidos en al menos 5 distritos), una vez determinado el monto correspondiente a cada partido, se distribuirá el 80% a los organismos partidarios de distrito y el 20% restante a los organismos nacionales. En el caso de los partidos de distritos (no reconocidos a nivel nacional), el monto del aporte se entregará a los organismos partidarios del distrito o los distritos en que estuviere reconocido (Art. 10).

³ **Elecciones presidenciales:** el 50% del aporte se distribuye en forma igualitaria entre las listas presentadas, y el otro 50% entre los 24 distritos, en proporción al total de electores. El monto de cada distrito, luego se distribuye entre las agrupaciones políticas en forma proporcional a la cantidad de votos obtenidos en la elección general anterior para la misma categoría.

Elecciones de diputados: El total se distribuye entre los 24 distritos en proporción al total de electores de cada uno. El monto de cada distrito luego se distribuye de la siguiente manera: 50% en forma igualitaria entre las listas presentadas y 50% en forma proporcional a la cantidad de votos obtenidos en la elección general anterior para la misma categoría.

Elecciones de senadores: El total se distribuye entre los 8 distritos en proporción al total de electores. Luego, el 50% de ese monto se distribuye en forma igualitaria entre las listas presentadas y el otro 50% en forma proporcional a la cantidad de votos obtenidos en la elección general anterior para la misma categoría.

Elecciones de parlamentarios del Mercosur: para la elección de parlamentarios por distrito nacional se distribuye de acuerdo a lo establecido para el caso de las elecciones presidenciales, y para parlamentarios por distritos regionales, de acuerdo a lo establecido para el caso de la elección de diputados nacionales.

En lo que respecta al **aporte para la impresión de boletas**, la DINE otorga a las agrupaciones políticas que oficialicen candidaturas para las elecciones generales, aportes que permitan imprimir el equivalente a 2,5 boletas por elector registrado en cada distrito, para cada categoría que corresponda elegir (Art. 35).

La campaña electoral a través de la publicidad en los servicios de comunicación audiovisual (emisoras de radiodifusión sonora, televisiva abierta o por suscripción) se realiza conforme a la distribución que realiza la DINE de los espacios de publicidad electoral entre las agrupaciones políticas que oficialicen precandidaturas para las elecciones primarias y candidaturas para las elecciones generales. Las agrupaciones políticas y sus candidatos no pueden contratar espacios publicitarios con fines electorales, mientras que los servicios de comunicación audiovisual no pueden emitir publicidad electoral que no sea la autorizada por la DINE (Art. 43 y 43 bis)⁴.

Los servicios de comunicación audiovisual están obligados a ceder el 5% del tiempo total de programación para fines electorales, la mitad es cedida de forma gratuita y la otra mitad es a cuenta del pago de impuestos nacionales (Art. 43 quáter). Por su parte, los gastos de producción de los mensajes de campaña son financiados con recursos propios de las agrupaciones políticas (Art. 43 octies).

2. GASTO PÚBLICO DESTINADO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y A LA POLÍTICA ELECTORAL

A continuación, se analiza cómo ha evolucionado durante el período 2007-2022 el gasto que efectuó el Estado Nacional para financiar parte de las actividades ordinarias y electorales de los partidos políticos y para cubrir el operativo electoral para las elecciones nacionales.

Debido a que los montos de gasto no resultan comparables a lo largo del período a causa de la inflación, ha sido necesario expresar todos los valores a precios constantes de un determinado año (para ello se tomó como base el 2022). En otras palabras, las erogaciones han sido ajustadas hacia atrás manteniendo los precios promedio del último año.

⁴ La distribución de los espacios de publicidad (o tiempo asignado para transmitir el mensaje de campaña) son distribuidos en un 50% entre todas las agrupaciones políticas de forma igualitaria y el otro 50% de forma proporcional a la cantidad de votos obtenidos en la elección general anterior para la categoría de diputados nacionales en el 50% restante (Art. 43 sexies).

La asignación de horarios y los medios en que se transmitirá la publicidad electoral, se realiza por sorteo público, asegurando a todas las agrupaciones la rotación en todos los horarios y al menos dos veces por semana en horario central (Art. 43 septies).

Como puede apreciarse en el Gráfico 1, el GPPyE varía significativamente dependiendo de si se trata de un año electoral o no.

En años no electorales (representados en el gráfico con barras de color gris) el GPPyE promedió los \$11.600 millones (siempre a precios del 2022), y equivalió al 0,02% del Producto Bruto Interno (PBI). Aunque con algunas diferencias entre los distintos años (con extremos como 2010 y 2020), el GPPyE en años no electorales mantuvo un comportamiento relativamente constante en el período analizado.

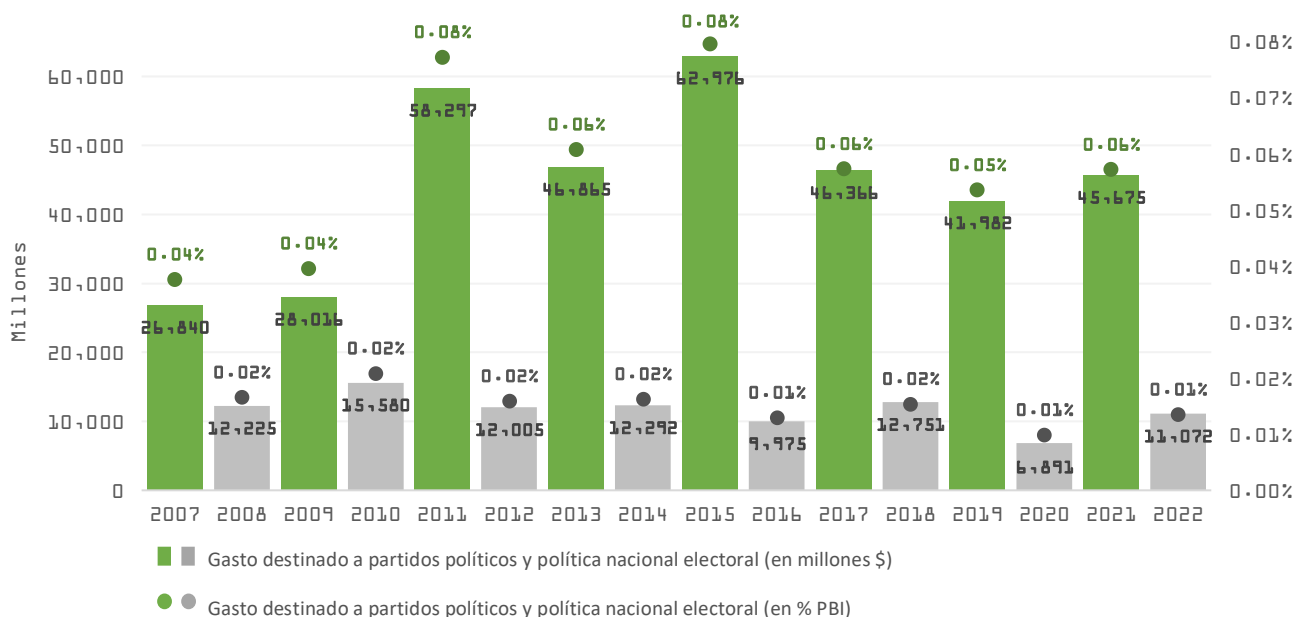
Por su parte, en los años en que se celebraron elecciones nacionales (barras verdes), ya sean presidenciales o legislativas, este gasto fue mayor, debido, como se verá más adelante, al surgimiento de gastos vinculados directamente con la organización y ejecución de los comicios y al financiamiento público de las campañas electorales.

En estos años, el nivel de GPPyE no siguió un comportamiento homogéneo. Pasó de ubicarse por debajo de los \$30.000 millones (0,04% del PBI) en las elecciones de 2007 y 2009 a un promedio de \$50.360 millones en las siguientes elecciones (entre 0,05% y 0,08% del PBI). En esta dinámica incidió la instauración de las elecciones Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO), creadas mediante Ley 26.571 a finales de 2009.

Las elecciones de los años 2011 y 2015 se destacan del resto, con un GPPyE asociado de aproximadamente \$60.000 millones (alrededor de \$15.000 millones más a cualquier otro año donde hubo PASO). En 2015, sin embargo, hubo balotaje.

Gráfico 1. Evolución del GPPyE.

Valores expresados en pesos de 2022 y en porcentaje del PBI (eje secundario).



Fuente: elaboración propia en base al Ministerio de Economía, Ministerio del Interior e INDEC.

2.1 ¿Cómo se compone el GPPyE?

Los **programas** presupuestarios a través de los cuales se canaliza el gasto destinado a los partidos políticos y a la política electoral (Gráfico 2) son el subprograma “Fuero Electoral” del programa “Justicia Federal”, ejecutado por la Cámara Nacional Electoral, y el programa “Impulso al Desarrollo del Sistema Democrático y Relaciones con la Comunidad” en el ámbito del Ministerio del Interior.

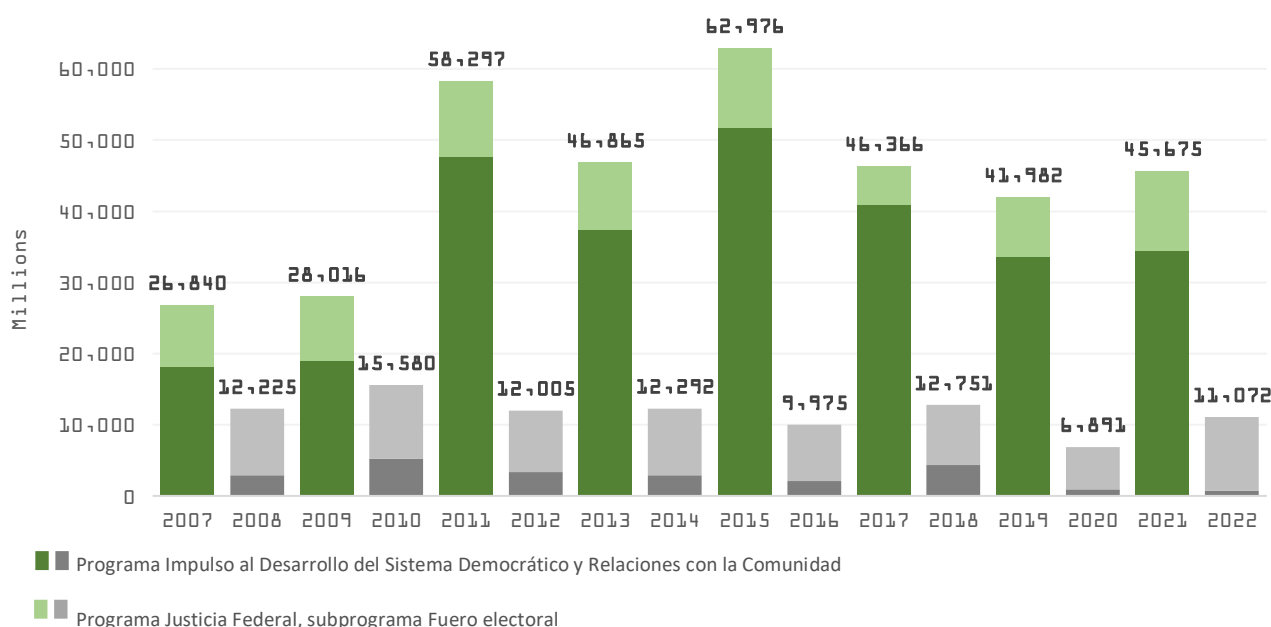
Bajo el subprograma “Fuero Electoral” se efectúa la administración de los registros electorales (como, por ejemplo, el Registro Nacional de Electores, el Registro Nacional de Afiliados a los Partidos Políticos, el Registro de inhabilitados para el ejercicio de los derechos electorales, el Registro de Electores Residentes en el exterior, entre otros), la tramitación de causas de competencia electoral y las actividades de contralor sobre los partidos políticos. Asimismo, bajo este subprograma se ejecutan parte de las tareas de logística del proceso electoral, como la organización de los padrones y las mesas de votación.

El gasto de este subprograma es representado en el gráfico 2 con el color verde claro (para años electorales) y gris claro (en años no electorales). Como puede apreciarse, su nivel de gasto (a precios de 2022) se mantuvo relativamente estable, promediando los \$9.020 millones a lo largo de todo el período, lo que obedece a que prácticamente la totalidad de su gasto es remuneración al personal.

Por su parte, bajo el programa del Ministerio del Interior (representado por las barras oscuras del gráfico) se efectúa desde el financiamiento a los partidos políticos (mediante la administración del Fondo Partidario Permanente) hasta la programación y ejecución de la política electoral nacional. Dentro de este último concepto, se incluyen todas las erogaciones propias del proceso electoral (impresión de boletas, financiamiento a campañas, operativo de seguridad, actividades de escrutinio y difusión de los resultados, remuneración y viáticos a las autoridades de mesa, entre otras). Esto explica que en los años en que se celebran elecciones nacionales el gasto de este programa aumente de forma significativa.

Gráfico 2. GPPyE desagregado por programa.

Valores expresados en pesos de 2022.



Fuente: elaboración propia en base al Ministerio de Economía, Ministerio del Interior e INDEC.

Al analizar la composición por rubros del GPPyE (Gráfico 3) se observa que gran proporción de éste se destina a remuneraciones al personal, pago al Correo Argentino y diversos tipos de transferencias. En conjunto, los tres rubros mencionados representaron el 84% de este gasto en 2021.

En relación con el **gasto de personal** (barra de color amarillo), éste incluye el pago de las remuneraciones al personal de la Cámara Nacional Electoral y, en menor medida, al personal del Ministerio del Interior abocado a la ejecución del programa “Impulso al Desarrollo del Sistema

Democrático y Relaciones con la Comunidad". Como es de esperar, este rubro se mantiene relativamente estable durante todos los años, con independencia del ciclo electoral y vinculado, más bien, a los acuerdos salariales del sector.

El **pago al Correo Argentino** (barra verde) lo realiza el Ministerio del Interior por el servicio de logística general que el Correo presta al Estado durante los procesos electorales nacionales y que, como se mencionó con anterioridad, incluye el diseño, la planificación, el desarrollo y la operación del servicio de carga, procesamiento y difusión del recuento provisional de resultados. En efecto, este gasto es prácticamente nulo en años no electorales, y cobra gran relevancia en los años de elecciones nacionales, representando en este último caso cerca de un tercio del GPPyE.

Como puede observarse en el gráfico, este rubro ha aumentado su peso relativo, pasando del 14% en las elecciones del 2007 al 31% en las de 2021 (en valores monetarios pasó de \$3.600 millones a \$14.200 millones, ambos expresados en precios del 2022). En ello incidió (aunque no lo explica del todo) el costo que se adicionó a partir de las elecciones del 2011 a causa del surgimiento de las PASO. Particularmente, los años 2015 y 2017 son los que registraron el mayor desembolso al Correo Argentino. En 2015, no obstante, hubo balotaje.

El rubro **transferencias** (barra marrón) engloba a todas aquellas transferencias corrientes que efectúa el Estado Nacional por diferentes conceptos, no siendo posible a partir de los registros administrativos desagregar el monto correspondiente a cada una de ellas. Así, este rubro incluye: transferencias para cubrir los gastos demandados por el Comando General Electoral para la seguridad y custodia de las elecciones; transferencias a la Corte Suprema de Justicia de la Nación para el pago de horas extras y contratos en las Secretarías Electorales de todo el país y la Cámara Nacional Electoral; transferencias a la Secretarías Electorales para cubrir gastos de funcionamiento y transferencias a las agrupaciones políticas en concepto de aportes para la campaña electoral y para la impresión de boletas.

El conjunto de estas transferencias representó en promedio durante los años electorales un 29% del GPPyE. Al igual que el caso anterior, este rubro también ha crecido durante el periodo analizado, pasando de \$6.800 millones en 2007 a \$12.400 millones en 2021.

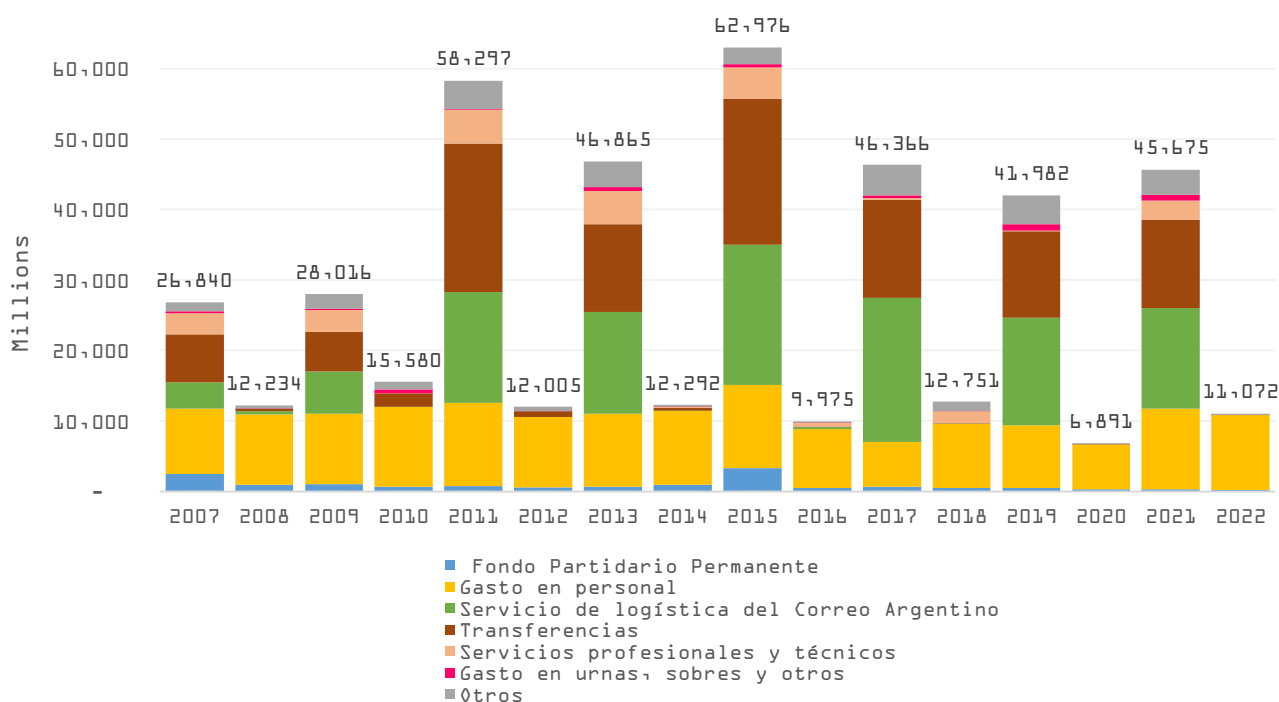
Por su parte, el rubro **servicios profesionales y técnicos** (barra naranja) incluye los servicios contratados por el Estado y prestados por terceras personas o empresas, tales como estudios e investigaciones, capacitaciones, servicio de diseño de la página web para la comunicación de

resultados, etc. Este ítem de gasto tuvo mayor presencia entre 2007 y 2015 (\$2.200 millones en promedio a valores de 2022), registrando una pronunciada caída durante los años posteriores (entre 2016 y 2022 fue en promedio de \$780 millones).

En lo que respecta al gasto vinculado con el **Fondo Partidario Permanente (barra azul)**, éste se compone fundamentalmente de las transferencias que realiza el Estado Nacional a los partidos políticos para solventar su funcionamiento. En todo el período considerado resultó bajo en relación con los restantes rubros que componen el GPPyE, alcanzando un máximo en 2015 con \$3.300 millones (a precios de 2022).

Gráfico 3. GPPyE desagregado por rubro.

Valores expresados en pesos de 2022.



Nota: Otros incluye capacitación a dirigentes, actividades de administración y conducción diferentes al pago de remuneraciones, alquileres, pasajes y viáticos, bienes de uso y bienes de consumo diferentes a productos de papel y cartón (sobres y urnas).

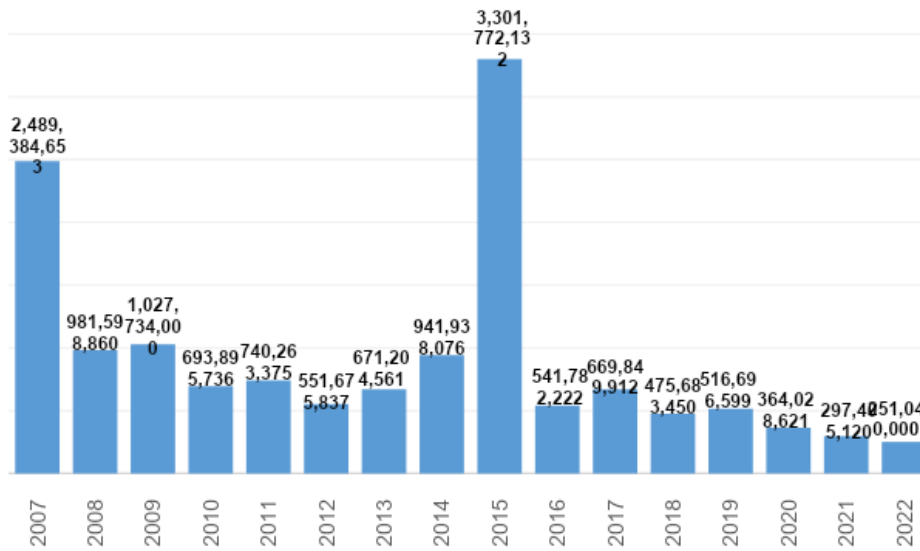
Fuente: elaboración propia en base al Ministerio de Economía, Ministerio del Interior e INDEC.

El gráfico 4 replica el gráfico anterior, mostrando cada uno de los rubros por separado con el objetivo de que resulte más fácil visualizar su evolución durante el periodo analizado.

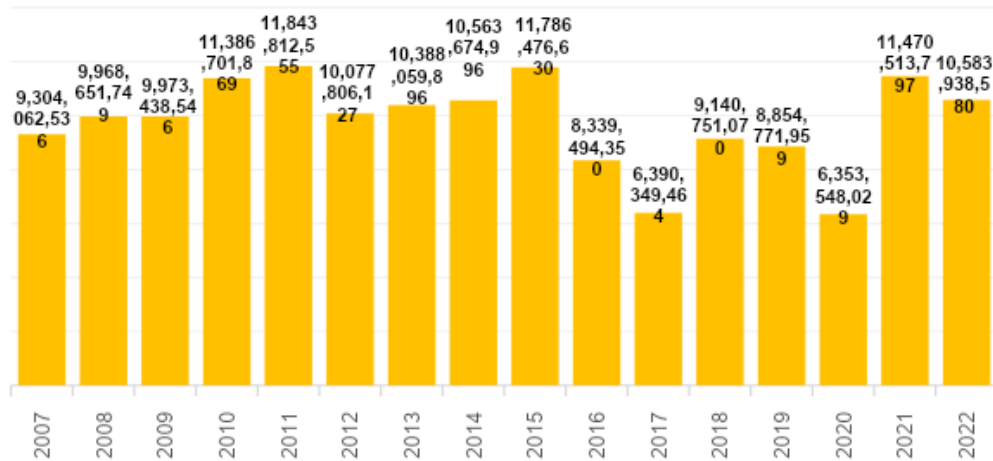
Gráfico 4. Rubros del GPPyE.

Valores expresados en pesos de 2022.

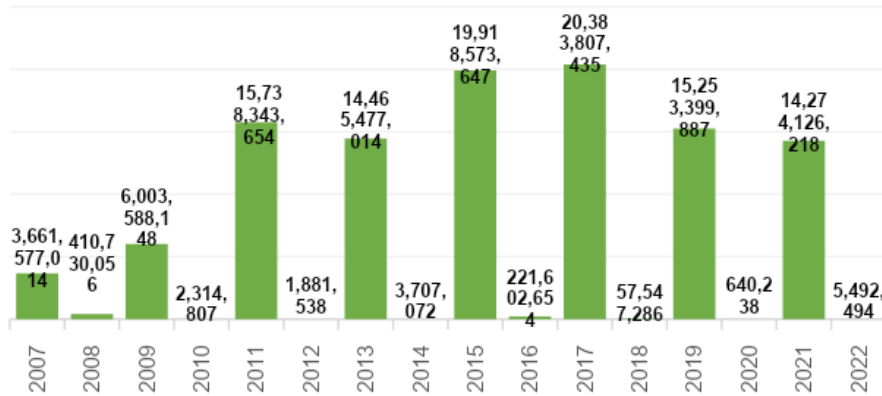
Fondo Partidario Permanente



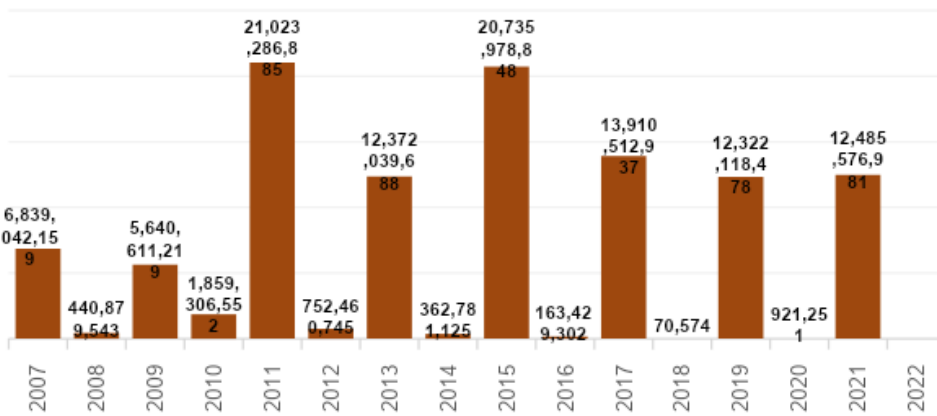
Gasto en personal



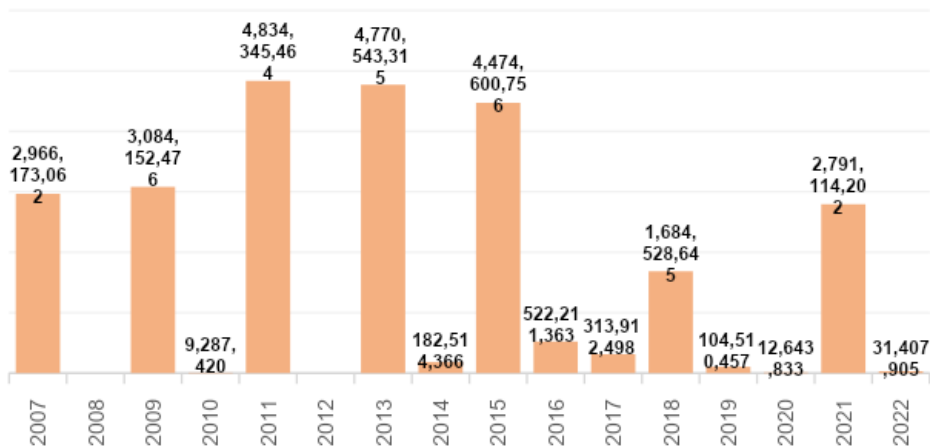
Servicio de logística del Correo Argentino



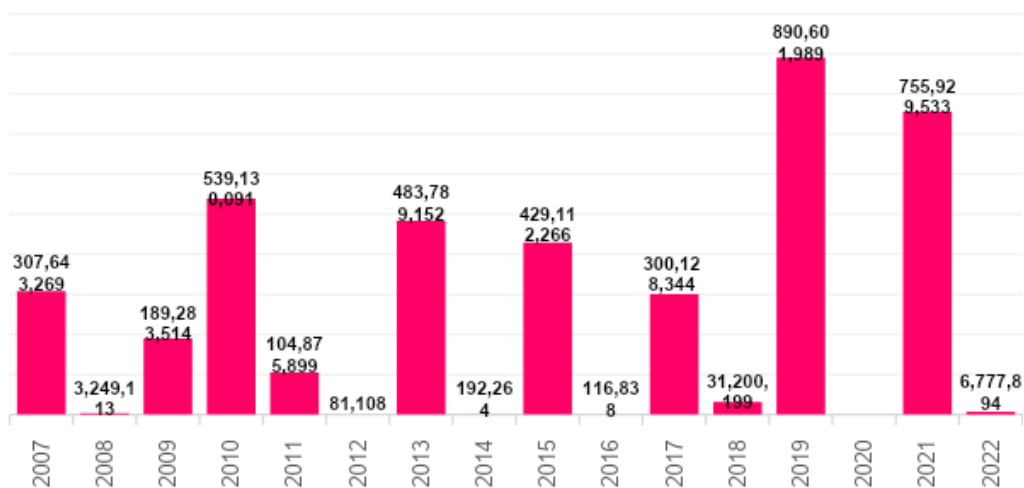
Transferencias



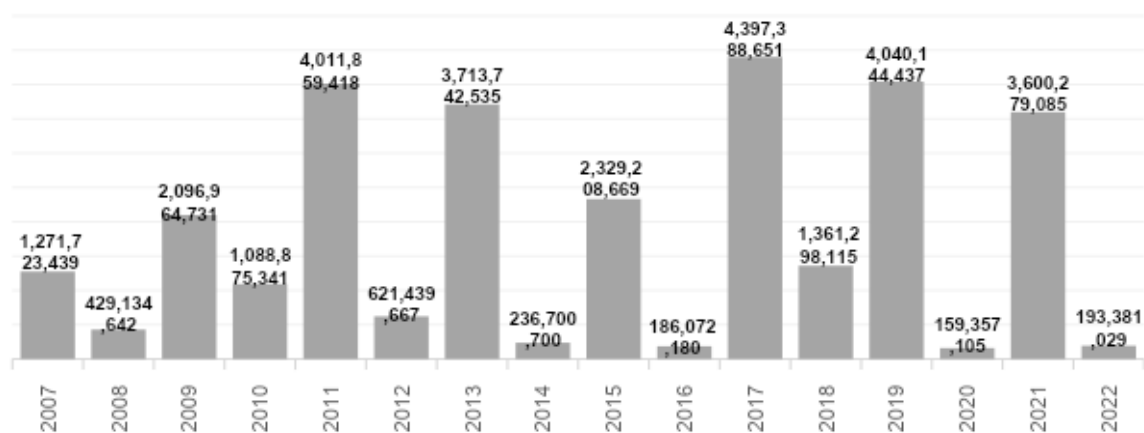
Servicios profesionales y técnicos



Gasto en urnas, sobres y otros productos de papel y cartón



Otros



Nota: Otros incluye capacitación a dirigentes, actividades de administración y conducción diferentes al pago de remuneraciones, alquileres, pasajes y viáticos, bienes de uso y bienes de consumo diferentes a productos de papel y cartón (sobres y urnas)

Fuente: elaboración propia en base al Ministerio de Economía, Ministerio del Interior e INDEC.



CONSTRUIMOS PARTICIPACIÓN CIUDADANA



eforo.org.ar

info@eforo.org.ar

Rodríguez Peña 243 (C1020ADE)
CABA - Argentina