

Expte. 0911/L/08

LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA
SANCIONA CON FUERZA DE

LEY

Art. 1°- PERÍODO ELECTORAL- La campaña electoral tendrá vigencia a partir de los treinta (30) días anteriores y corridos a contar desde la fecha fijada para la elección y no podrá extenderse después de las cuarenta y ocho (48) horas previas a la iniciación del comicio.

Art. 2°- FRANJA ELECTORAL- Los canales de televisión y emisoras radiales de libre recepción que emitan su programación desde el territorio provincial, deberán destinar gratuitamente, durante los diez (10) días finales de la campaña electoral, veinte (20) minutos diarios de sus transmisiones a propaganda electoral, divididos en dos franjas o segmentos de diez (10) minutos cada uno, uno a emitirse en horario matutino y otro a emitirse en horario vespertino.

A cada Partido Político le corresponderá un tiempo proporcional a los votos obtenidos en la última elección a Gobernador y Vicegobernador, o en caso de que no hubiere participado en ellas, tendrá el mismo tiempo que le corresponda al partido político que hubiere obtenido menos votos.

Los canales de televisión y emisoras de radio sólo podrán transmitir propaganda electoral en los términos previstos en el presente artículo.

El Estado Provincial compensará a los canales de televisión y emisoras de radio de libre recepción provinciales con una asignación equivalente al cincuenta por ciento (50 %) de la pauta publicitaria ocupada.

Art. 3° - PROHIBICIÓN DE ENCUESTAS- Queda prohibida la difusión y publicación de resultados de encuestas de opinión durante el período oficial de campaña hasta el día siguiente a la fecha de la elección, siempre y cuando el resultado esté consolidado y no hubiera necesidad de elecciones complementarias.

Art. 4°- PUBLICIDAD INSTITUCIONAL- Queda prohibida la emisión y difusión de publicidad institucional durante el período oficial de campaña hasta el día siguiente a la fecha de la elección, siempre y cuando el resultado esté consolidado y no hubiera necesidad de elecciones complementarias.

Queda prohibido, en este período, la realización de actos inaugurales de obras públicas, el lanzamiento o promoción de programas, planes o proyectos de gobierno de alcance colectivo y, en general, la realización de todo acto de gobierno que pueda tener consecuencias en este sentido.

Asimismo, queda prohibida la manipulación de los programas de asistencia social con fines clientelares.

Se exceptúan las campañas que se realizan con el objetivo de promover, incentivar el derecho al sufragio, a la elección de representantes, sin proponer el apoyo explícito o implícito a determinada opción política-electoral.

Art. 5°- INCUMPLIMIENTO PARTIDARIO- El partido político que incumpliera los límites de emisión y publicación de avisos publicitarios en televisión, radio y medios gráficos, perderá el derecho a recibir contribuciones, subsidios y todo recurso de financiamiento

público anual, por un plazo de uno (1) a cuatro (4) años y los fondos para el financiamiento de campaña por una (1) a dos (2) elecciones.

Art. 6°- INCUMPLIMIENTO DE PERSONA FÍSICA O JURÍDICA- La persona física o jurídica que incumpliera los límites de emisión a la expresión política previstos en la presente ley, en medios gráficos, radiales y televisivos, será pasible de una multa de entre diez mil (\$ 10.000) y cien mil pesos (\$ 100.000).

Art. 7°- SANCIONES- La persona física o jurídica que explote un medio de comunicación que violare la prohibición establecida en el artículo 2° de la presente Ley, será pasible de la siguiente sanción:

- 1) Multa equivalente al valor total de los segundos de publicidad de uno (1) hasta cuatro (4) días, conforme a la facturación de dicho medio en el mes anterior a aquél en que se produzca la infracción, si se trata de un medio televisivo o radial.
- 2) Multa equivalente al valor total de los centímetros de publicidad de uno (1) hasta cuatro (4) días, conforme a la facturación de dicho medio en el mes anterior a aquél en que se produzca la infracción, si se trata de un medio gráfico.

Art. 8°- INHABILITACIÓN- Quienes incumplieran lo dispuesto en el Art. 4° de la presente Ley serán pasibles de inhabilitación de uno a diez años para ejercer cargos públicos.

Art. 9°- DEROGACIÓN- Queda derogada toda disposición que se oponga a la presente.

Art. 10°- REGLAMENTACIÓN- Facúltese al Poder Ejecutivo Provincial a la reglamentación de la presente, la que deberá hacer en el plazo de treinta (30) días a partir de la sanción.

Art. 11°- De forma.

Fdo.: Alfredo Cugat

FUNDAMENTOS

La presente ley pretende regular aspectos muy importantes en materia electoral, delicado tema que afecta el funcionamiento de la democracia.

Por medio de este proyecto, deseamos complementar la Ley N° 8767 (Código Electoral Provincial).

Para nosotros esto no es un problema solamente técnico-jurídico. Es un problema sociológico, político, cultural, etc. que afecta a los ciudadanos en general.

En estos momentos, lo que está en crisis es la percepción de la ciudadanía sobre la utilidad del sistema político-electoral.

Una de las características persistentes en la cultura política argentina es la reticencia de los sectores políticos dominantes a introducir reformas institucionales profundas. En general, se observa un tipo de cambio cosmético, que más que modificar el sistema, se dirige a tranquilizar a la opinión pública. La respuesta de los sectores dirigentes ha sido dejar pasar el tiempo, con la esperanza de un aquietamiento de las demandas por cansancio ciudadano.

El caso argentino es un curioso ejemplo de una democracia sin instituciones sólidas. La democracia parece haberse consolidado, pero no ha evolucionado hacia formas poliáquicas (Robert Dahl), características de los países desarrollados, sino que se ha conformado una democracia delegativa (Guillermo O'Donnell) que pone en primer plano la necesidad de un

urgente incremento en la calidad. Este mejoramiento de la calidad tiene que ver con una mayor accountability (rendición de cuentas) horizontal y vertical de los representantes y con un incremento de la eficacia del sistema judicial.

Las características del entramado institucional argentino han causado históricamente una baja calidad, coherencia y durabilidad de las políticas públicas; lo cual se combina para formar un sistema de escasa predictibilidad y bajos niveles de consenso intrasistema.

Córdoba atraviesa una crisis sistémica para cuya superación no existen atajos o soluciones parciales provistas por líderes cortoplacistas.

Hoy por hoy, el desafío consiste en crear una nueva relación entre Estado y sociedad, para lo cual es condición sine qua non una profunda reforma institucional. Esta nueva relación debe tener como propósito mejorar la calidad de las reglas que rigen el funcionamiento del sistema político argentino, de modo que sea más fuerte, inclusivo, justo y transparente. La resultante será una interacción más participativa entre las partes, donde la voluntad popular pueda ser traducida de manera más efectiva.

No puede haber transformación cierta y significativa alguna de la política sin una coalición política con voluntad reformadora, un Estado moderno que los lleve a cabo y una sociedad que los refrende por vía del consenso.

La democracia argentina se encuentra en un proceso de consolidación que presenta grandes desafíos a afrontar, entre ellos el de implementar una reforma política que vuelva a disminuir la brecha que separa a los representantes de sus representados, es decir, a reconstruir el vínculo de representación democrática.

En el caso de la reforma política, son los mismos políticos los que deben iniciar y llevar adelante el proceso transformador, por ello consideramos que se debe realizar una reforma desde lo posible, aunque sin perder de vista un horizonte estratégico de cambios mayores a conseguir mediante consensos sociales extendidos en el largo plazo.

La reforma política debe ser conducida a través de un enfoque consensuado e iniciada desde el interior del propio sistema político. Reforma “desde adentro” y consenso social son condiciones para garantizar cambios sistémicos y de largo plazo.

Ninguna reforma política puede estar dirigida a renunciar a la política o a destruirla. Ninguna reforma que se plantee debería apuntar a tener menos política, sino a una política mejor.

El núcleo de la reforma política debe ser la construcción de un sistema de responsabilidad claro y transparente. El objetivo es el mejoramiento integral del sistema; esto es, no es sólo los partidos, sino también de las instituciones políticas, de los mecanismos de financiación pública y de los dispositivos de participación ciudadana.

Una verdadera reforma debe llegar a ser una nueva conciencia política, una nueva comprensión de los problemas y de las soluciones y que esto hace necesario crear un apoyo transversal que involucre no sólo a los partidos políticos y a los políticos, sino también a los distintos actores sociales. Surge como necesaria una visión global, la idea de que la reforma no puede ser una serie de indicaciones y sugerencias, sino que el cambio real sólo estará dado por la integralidad del proceso. Sin embargo, no puede esperarse que la verdadera reforma se produzca de un instante para otro y de una vez y para siempre.

La consideración de una reforma necesaria pero al mismo tiempo posible.

Una de las principales funciones que cumplen las campañas electorales es la de generar legitimación para el sistema político. La segunda función importante es la de proporcionar información a los electores. La tercera misión que cumplen las campañas es la de persuadir al electorado para que se incline por una determinada opción política al emitir su voto.

Planteamos la necesidad de volver a privilegiar la faz arquitectónica de la política de la que hablaba Marcel Prelot y no sólo la faz agonía de la política.

Es necesario buscar fortalecer las instituciones y a la ciudadanía en general.

Para nosotros, resulta fundamental reducir los tiempos y los costos de las campañas electorales.

Con el Art. 1° se busca la limitación del período oficial de campaña electoral. En este proyecto, limitamos el período a treinta (30) días. Como antecedente, podemos citar en el mismo sentido a la ley electoral israelí.

En el artículo 3° planteamos la prohibición de publicar los resultados de encuestas de opinión durante el período oficial de campaña y durante la veda electoral hasta el fin del escrutinio provisorio.

Los efectos de “vagón de cola” (bandwagon) y del “candidato no favorecido” (underdog) son sólo algunas de las hipótesis que describen los efectos posibles de la publicación en los medios de difusión de las encuestas de opinión en épocas de elecciones.

El primero de estos efectos, el “vagón de cola”, afirma que al conocerse los resultados de las encuestas, el público indeciso o independiente suele volcarse al carro del vencedor. Esto perjudicaría notablemente al candidato que marcha en segundo lugar. La segunda hipótesis señala lo contrario, que muchos se volcarán hacia el candidato menos favorecido, perjudicando así al que marcha primero, o simplemente, dejarán de votar, ya que perciben a la encuesta como la predicción de lo que realmente sucederá. Los investigadores no logran ponerse de acuerdo acerca de cuál de estos dos efectos actúa con más fuerza.

Porque estamos convencidos que la difusión de resultados de sondeos de opinión en períodos preelectorales y electorales son utilizados muchas veces como herramientas para captar votos y para modificar las opiniones, actitudes y conductas de los ciudadanos, sobre todo de los indecisos. Al respecto, hemos consultado más de 53 legislaciones a nivel internacional. Nosotros planteamos el silencio durante todo el período electoral, como ocurre en Turquía, Lituania, Singapur. Luxemburgo plantea el silencio durante el último mes; Sudáfrica durante las últimas 6 semanas, Corea del Sur 60 días antes de la elección.

Para nosotros, la opinión pública no puede ser reducida a la pragmática de las encuestas.

El propósito es impedir la confusión, neutralizar posibles impactos de datos publicados en decisiones individuales y contrarrestar el periodismo que trata a las elecciones como “carreras de caballo” y que se rige por encuestas, tendencia imperante a nivel mundial. También se busca impedir que los propios equipos de campaña utilicen resultados o tendencias que aparentemente les son favorables para captar votos.

Con el proyecto se busca la prohibición de las proyecciones electorales tempranas que muchas veces son engañosas y tendenciosas, que generan “guerras de encuestas, encuestadores y equipos” en el medio de una campaña electoral, que muchas veces ensombrecen las elecciones y provocan serios daños a la credibilidad de los medios, así como a la integridad de la administración electoral.

En este sentido, traemos a colación lo que afirman Rey Lennon y Piscitelli Murphy, cuando analizan la banalización de las campañas electorales; “cuando los medios de comunicación caen en lo que la literatura anglosajona ha bautizado como ‘carrera de caballos’, sólo interesa mostrar cómo se va perfilando la carrera hacia la presidencia, quién va primero, quién segundo, a cuántos ‘metros’ de distancia. Una cobertura más digna de la sección deportiva que de la política”.

Creemos que en el mediano plazo, este efecto de las encuestas de opinión tiende a generar mayor grado de desinterés en la elección y hacia la política en general. Autores como Ludolfo Paramio llaman a esto desafección política. Para Pipa Norris, “cinismo político”. Así, para Capella, “el centro del cinismo es la ausencia de confianza”.

También se busca prohibir las proyecciones electorales tempranas, las famosas “boca de urna”, que muchas veces fueron erróneas. Valen como ejemplos las elecciones presidenciales norteamericanas de noviembre de 2000, cuyas bocas de urna declararon al ganador de la contienda electoral al que luego resultaría segundo, en el mismo sentido, muchas boca de urna

en algunas provincias y municipios argentinos en el año 1999, equivocaron a los vencedores, etc. En varios países latinoamericanos encontramos esta misma prohibición (ejemplo: Colombia).

Respecto del caso argentino, traemos a colación lo expresado por el periodista Pablo Mendelevich en el diario Clarín del día martes 26 de octubre de 1999: “Algo no funcionó bien el domingo (se refiere al domingo 24 de octubre de 1999, la aclaración es nuestra) con las encuestas en boca de urna en la elección de gobernador bonaerense. Los encuestadores que compiten por revelar qué hay adentro de las urnas antes de abrirlas se equivocaron por márgenes de entre 6 y 15 puntos. Cinco meses atrás, en Tucumán la prensa en su conjunto había confiado en encuestas en boca de urna para decir que Ricardo Bussi era el ganador. Un primer gran fiasco: al día siguiente se supo que Bussi había perdido en manos del PJ”.

Continúa Mendelevich: “Zambullida en las proyecciones provinciales, la TV sugirió el domingo que contar las mesas de a una –o de a diez o de a cien- frente a la luz pública es una antigüedad”.

Consideramos necesario alentar una vuelta a la transparencia informativa.

En el Art. 4° se plantea la prohibición de emitir publicidad oficial (institucional, gubernamental, de gestión) durante el período oficial de campaña así como también durante la veda electoral hasta el fin del escrutinio provisorio. En el mismo sentido, queda prohibido, en este período, la realización de actos inaugurales de obras públicas, el lanzamiento de programas, planes o proyectos de gobierno.

En tiempos de campaña permanente, muchos gobiernos utilizan la pauta oficial, la publicidad institucional como herramienta de acción política, intentando favorecer a los candidatos oficialistas, utilizando inauguraciones oficiales para pedir el apoyo, el voto al gobierno o a los candidatos del partido que rige los destinos del país, la provincia o el municipio. Es en este sentido que proponemos la prohibición de la emisión de publicidad oficial, para evitar la inducción del voto por parte del gobierno, que evidentemente cuenta con mayores recursos (económicos, técnicos, humanos, etc.) que los partidos políticos de la oposición.

Para el consultor político argentino, Hugo Haime, “el instrumental que se utiliza en la comunicación de gobierno no es técnicamente distinto al de campaña”.

También compartimos lo dispuesto en varios proyectos en tratamiento en esta Legislatura respecto de la propaganda electoral. Creemos necesario asegurar un acceso igualitario a las propaganda por radio y televisión, ya que son los medios más caros y los más decisivos, en esta era de videopolítica, al decir del politólogo italiano Giovanni Sartori.

Propiciamos la asignación de segmentos gratuitos de televisión y radio por igual a todos los partidos políticos registrados que están haciendo campaña electoral. El espacio gratuito sólo se dará exclusivamente a los partidos políticos. Consideramos que se debe brindar a los partidos políticos un horario gratuito electoral en todos los canales de TV y emisoras de radio. La franja electoral debería salir al aire simultáneamente en todos los canales de televisión y radio en dos horarios pautados previamente en horas del mediodía y de la noche.

La publicidad política está permitida sólo diez (10) días antes del día de la elección y los canales de televisión y las emisoras radiales están obligados a brindar veinte (20) minutos de aire gratis por día, divididos en dos franjas o segmentos de diez (10) minutos cada uno, uno a emitirse al mediodía y el otro a emitirse a la noche.

Esta es una práctica común en los países vecinos como Chile y Brasil. Brasil prohíbe la propaganda electoral en la televisión, garantizando a los partidos una franja diaria de publicidad gratuita durante la campaña electoral. Chile, por su lado, prohíbe la contratación en televisión abierta, en donde otorga la franja gratuita, pero es posible contratar propaganda electoral en radioemisoras, televisión por cable y prensa escrita. En Chile, la llamada franja electoral gratuita consiste en que los canales de televisión de libre recepción deben destinar

gratuitamente minutos diarios de sus transmisiones a propaganda electoral, distribuidos en partes iguales a cada uno de los candidatos a Presidente de la República y en forma proporcional para el caso de elecciones de diputados y senadores.

En el derecho comparado latinoamericano, la regulación del acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, específicamente para los casos de radio y televisión ha adquirido cuatro formas diferentes: una franja diaria gratuita (Brasil y Chile), un sistema combinado con acceso gratuito pero sobre todo con la posibilidad de contratar en forma privada espacios en los medios de comunicación (Argentina), ilimitado acceso pagado en forma privada (Guatemala, Honduras) y acceso pagado pero limitado (Costa Rica, Ecuador, Bolivia).

Con respecto a la fórmula de distribución de tiempos y espacios, consideramos que deben distribuirse por igual entre los partidos reconocidos oficialmente. La asignación de los espacios políticos será distribuida en partes iguales para todos los partidos políticos que compiten en la elección.

Lo que buscamos por medio de la presente es que la publicidad política sea emitida sin cargo para los partidos políticos, creando así igualdad de oportunidades para todos los actores políticos involucrados en la contienda electoral.

El tema de los medios de comunicación está ligado a dos principios democrático-electoral básicos: la equidad y el derecho a la información. Por una parte, todos los partidos deben tener la oportunidad de llegar a los ciudadanos, a través de los medios de comunicación, con el objetivo de presentar sus candidatos, sus propuestas, sus programas electorales. Por otra parte, los electores deben tener la posibilidad de informarse adecuadamente acerca de las diferentes opciones electorales, como una base mínima para realizar una 'elección informada', como postula Goodwin-Gill.

El proyecto que se pone a consideración se inscribe en la necesidad de avanzar en la regulación del acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación durante campañas electorales.

En suma, el proyecto que se pone a consideración se inscribe en los avances de la legislación vigente en la regulación del acceso a los medios de comunicación, incorporando una respuesta adecuada y equilibrada a uno de los aspectos centrales de una verdadera reforma política.

Creemos fervientemente en los partidos políticos como principales articuladores y aglutinadores de los intereses de la sociedad. En palabras de Zovatto, "desempeñan un papel fundamental en la función de la representación, la agregación y la canalización de los intereses de la ciudadanía. Es innegable su importancia cada vez mayor para las funciones de gobierno, como también lo es la crisis de legitimidad que atraviesan".

A pesar de lo descripto precedentemente, consideramos que la nominación para ocupar cargos electivos es potestad de los partidos políticos. En este sentido, el monopolio de los partidos políticos también está presente en la legislación de El Salvador, Panamá, Perú, Guatemala, Argentina, Brasil, Costa Rica, México, Nicaragua y Uruguay.

Uno de los problemas que afectan a los partidos políticos y a los principios de representación y gobernabilidad del sistema democrático es el denominado transfuguismo, entendido éste como aquella forma de comportamiento en la que un individuo, caracterizado como representante del pueblo, democráticamente elegido, abandona la formación política en la que se encontraba para pasar a engrosar las filas de otra (Diccionario Crítico de Ciencias Sociales, Universidad Complutense de Madrid).

El transfuguismo es un fenómeno que viene cobrando una importancia creciente en América Latina en los últimos años.

En este sentido, compartimos la opinión de Miguel Ángel Presno Linera: "la pretensión de asegurar al máximo la fidelidad partidaria es una exigencia consustancial al sistema representativo democrático".

Para nosotros, el transfuguismo produce una modificación en la legitimidad otorgada por los electores.

En la práctica, el comportamiento del tráfuga debilita el sistema de partidos, afecta la credibilidad del sistema político en su conjunto, deteriora la cultura cívica, distorsiona la representatividad surgida de las elecciones.

El especialista español Reniu y Vilamala, citado por Zovatto, plantea, entre otras cosas, que el transfuguismo constituye una especie de estafa política al ciudadano que ve modificada la expresión de su voluntad política.

En Brasil, por ejemplo, se planteó el concepto de “fidelidad partidista”, para obligar a los políticos a mantenerse en un mismo partido al menos durante una misma legislatura. En Perú se discute la necesidad de incorporar la figura del transfuguismo político como una falta que merece ser sancionada. En Argentina hay varios proyectos en el mismo sentido, incluyendo multas pecuniarias y la inhabilitación de entre cuatro a diez años a los que se cambian de partido. Los únicos países latinoamericanos que regulan expresamente el tema de los tráfugas son Bolivia y Ecuador.

Para Lipset, los partidos son centrales y claves para el buen funcionamiento de la democracia.

En palabras de Zovatto, “hay que reformar las instituciones y las reglas, hay que crear ciudadanía, pero también hay que ayudar a cambiar, y para bien a la clase política. La sostenibilidad de la democracia, su profundización y consolidación, demandan el fortalecimiento e institucionalización de los partidos políticos, no su extinción. Los problemas de la democracia se solucionan con mejores partidos, no con outsiders, con política de mejor calidad, no con antipolítica. De ahí la importancia de recuperar la credibilidad en la política, de mejorar su calidad, de hacerla más transparente, de volverla más eficaz, de acercarla a la ética, pero sobre todas las cosas, de reconectarla con la gente. Hay que poner fin, y de manera urgente, a este proceso perverso y absurdo de una política vaciada de sociedad y de una sociedad vaciada de política. Es urgente y prioritario construir ‘capital político’”.

Para concluir, traemos a colación las palabras de Sergio Berensztein: “El consenso y el compromiso de los actores implicados en la reforma política representa una condición sine qua non para el éxito del proceso, sin la cual hasta las reformas mejor diseñadas resultarán inocuas o no pasarán de ser un conjunto de buenas intenciones”.

Las cuestiones que debe resolver el país, las provincias, los municipios no se reducen solamente a la ingeniería electoral, al financiamiento de los partidos o al reclutamiento de nuevos líderes.

Para Berensztein, incrementar la capacidad del Estado es un problema político, no sólo una cuestión de generar un marco de incentivos racional y adecuado.

Los sistemas electorales son andamiajes de varias dimensiones y no se puede analizarlos tomando aisladamente una de ellas.

En el actual contexto de crisis de legitimidad, se deben evitar aquellas reformas que por sus características contribuyan al debilitamiento de los partidos políticos, ya que esto sólo profundizaría aún más la crisis de gobernabilidad, de la que solamente es posible salir con partidos políticos sólidos.

En definitiva, los sistemas electorales y los experimentos de ingeniería institucional que con ellos se hace, reflejan el conflicto interpartidario e intrapartidario, los cuales se reflejan en el momento de decidir el mejor sistema electoral en las legislaturas. Pero lo más importante a tener en cuenta es que para que los sistemas electorales generen los resultados teóricamente esperados, en la práctica, deben estar arraigados en la sociedad que los vivencia.

Por todo lo antes expuesto es que solicito a mis pares la aprobación del presente proyecto.

Fdo.: Alfredo Cugat