

PROGRAMA PARA EL FINANCIAMIENTO

Transparente de las Campañas Electorales

I. FICHA HISTÓRICA

Nombre del proyecto: Programa para el Financiamiento Transparente de Campañas Electorales.

Descripción: Es un sistema de seguimiento y monitoreo del gasto de los partidos políticos en las campañas electorales.

Las campañas electorales dejan “rastros” materiales: minutos en televisión, afiches publicitarios en la vía pública, centímetros en las revistas y periódicos y actos públicos. La lógica de esta herramienta es seguir estos rastros, indagar los gastos que significan y compararlos con la información entregada por los partidos políticos.

Cuándo se implementó: En 1997, con el apoyo de la Tinker Foundation, PC realizó una experiencia piloto de monitoreo del financiamiento de la campaña electoral para las elecciones legislativas. El modelo definitivo, y que ahora describimos, se aplicó en 1999.

Poder Ciudadano implementó el monitoreo del financiamiento de las campañas para las elecciones presidenciales y a diputados de Argentina, en 1999.

Área a la que el proyecto está dirigido: Transparencia en el financiamiento de las campañas electorales.

Problemas a los que la herramienta responde: Mediatización de la actividad política, donde la televisión y el resto de los medios de comunicación adquieren una importancia fundamental por sobre el contacto directo entre candidatos y ciudadanos. En esta nueva realidad –que no se registra sólo en Argentina, sino que es un fenómeno mundial- se impone la idea que mientras más exposición pública tiene un candidato, más posibilidades tiene de resultar electo. El problema es que este tipo de campañas resulta muy costoso.

Este contexto instala la siguiente pregunta: a quién responde el partido político y/o el funcionario electo. A los ciudadanos que lo votaron o a los grupos económicos que invierten grandes sumas de dinero en las campañas.

En este nuevo contexto, la relación dinero-política ocupa un lugar central en la problemática del correcto funcionamiento de las instituciones democráticas, siendo un tema de fuerte presencia en la agenda pública de muchos países, sobre todo cuando se han registrado escándalos vinculados al financiamiento de los partidos. Es el caso reciente de Alemania.

En América Latina este tipo de escándalos ha acarreado el enjuiciamiento y/o destitución de presidentes. Es el caso de Fernando Collor de Melo, en Brasil, y de Andrés Pérez, en Venezuela.

Organización coordinadora: Poder Ciudadano (PC), capítulo nacional de Transparency International.

Financiamiento: El diseño de la herramienta se financió con fondos proporcionados por la Fundación MacArthur y la implementación se realizó con el trabajo voluntario de miembros de PC.

Alianzas

PC estableció alianzas estratégicas para el monitoreo con:

Harteneck, López y Cía. y Price Waterhouse Coopers, para el diseño de la presentación de la información.

Monitor de Medios Publicitarios S.A., en lo que respecta a la medición del espacio publicitario en medios gráficos, radiales y televisivos, expresado en montos y considerando los precios por volumen sujetos a descuentos.

Alberto Scopesi y Cía. S.A., en lo referente al espacio publicitario en vía pública, también considerando los precios por volumen sujetos a descuentos.

La labor de estas agencias no tuvo ningún costo económico para PC, y la ganancia para estas empresas está dada por la publicidad conseguida en una iniciativa de control ciudadano en procesos electorales.

Para mayor información:

Christian Gruenberg,

Director del Programa para el Monitoreo del Financiamiento Transparente de Campañas Electorales.

Dirección: Rodríguez Peña 681,

Primer Piso, Buenos Aires, Capital Federal, Argentina.

Teléfono: 54-11-4 3754925 / 4926

Fax: 54-11-4 3750398

Email: chris@poderciudadano.org.ar

www.poderciudadano.org.ar

II. OBJETIVOS

Objetivo general

- Transparentar el monto y el origen del financiamiento de las campañas electorales.

Objetivos específicos

- Transformar el financiamiento de campañas electorales en un proceso político más transparente.
- Proporcionar información objetiva sobre los montos y el origen del financiamiento de las campañas electorales.

Nacional

A principios de 1999, Argentina comenzaba un año electoral. El 24 de octubre de ese año serían las elecciones para la Presidencia y para diputados nacionales. Tras dos períodos consecutivos y 10 años de gobierno de Carlos Menem (Partido Justicialista, peronista), la oposición tenía muchas posibilidades de llegar al gobierno.

Esto, porque las denuncias por corrupción en todos los niveles del gobierno menemista fueron una constante. Desde 1989 debieron renunciar por denuncias de corrupción la Secretaria Privada del Presidente, la administradora de la obra social de los jubilados y pensionados (que controlaba uno de los presupuestos sociales más altos del país y dependía directamente del Presidente) y dos Ministros del Interior. Un Ministro de Trabajo debió renunciar cuando se conoció que, además de su salario como funcionario, recibía una jubilación especial por los cargos que anteriormente había ocupado en el Poder Ejecutivo. La empresa IBM pagó sobornos millonarios para favorecer la contratación de un sistema informático para el Banco de la Nación. Personas allegadas al Secretario General de la Presidencia fueron procesadas en la causa. Dos ministros de Defensa y el canciller fueron procesados en una causa abierta a partir de una denuncia de envío ilegal de armas a Perú y a Croacia (causa por la cual actualmente el ex presidente Menem se encuentra procesado y detenido). Estos son sólo algunos de los episodios de corrupción registrados durante la era Menem.

A pesar de que denuncias similares también afectaron al gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, encabezado por el entonces candidato opositor a la presidencia, Fernando de la Rúa, éste supo proteger su imagen de transparencia: cuando explotaron acusaciones de corrupción en contra de funcionarios del gobierno de la ciudad de Buenos Aires, De la Rúa no dudó en distanciarse de ellos, sacándolos de sus funciones e impulsando investigaciones internas para perseguir las sanciones necesarias.

A esto se sumó que durante 1998 y principios de 1999, Menem y sus colaboradores más cercanos evaluaban cómo reformar la Constitución para permitir la segunda reelección del presidente justicialista. Sin embargo, Menem renuncia a esta posibilidad en abril de 1999, consagrando, de hecho, a Eduardo Duhalde como el candidato del justicialismo.

Con este hecho, se le dio el vamos a la contienda electoral. Es decir, la campaña política duró 7 meses. Y este dato es de suma importancia pues en Argentina hay tres elementos que aumentan los costos de las campañas:

- no tienen plazo fijo, es decir, una campaña política puede durar fácilmente un año;

- los funcionarios en ejercicio que postulan a alguna candidatura no tienen la obligación de renunciar a sus cargos antes de iniciar la campaña, por lo que el uso de fondos públicos del ítem de publicidad de la gestión de gobierno (como es el caso de las alcaldías y gobernaciones, por ejemplo) se confunde con la campaña, y

- no hay límite a los montos de las donaciones.

Uno de los temas más importantes de la campaña de 1999 fue el de la transparencia y la honestidad en la gestión de gobierno, que coparon la agenda de los medios de comunicación y, además, fueron incorporados en los discursos y promesas de los mismos candidatos.

Con el fin de diferenciarse de la gestión presidencial de Menem, el 6 de junio de 1999, el candidato oficialista publicó una inserción en los diarios de circulación nacional donde invitaba al candidato opositor “a trabajar en conjunto contra la corrupción” y a reunir a los equipos técnicos de ambas agrupaciones para acordar una agenda de gobierno sobre el tema que permitiera tratarlo como una política de Estado. Además, proponía no emitir publicidad de campaña antes de los 45 días previos a los comicios generales.

En respuesta, la oposición cuestionó la credibilidad de Duhalde y fue más allá de la propuesta original: propuso que PC, como capítulo nacional de Transparency International, auditara los gastos de las campañas presidenciales de los partidos.

Ambas propuestas generaron una dinámica que en poco tiempo adquirió autonomía propia. Las candidaturas y los respectivos partidos que las respaldaban, por las circunstancias que generaron y las expectativas que produjo la propuesta, se vieron en la obligación de mantenerla y colaborar con ella.

IV. IMPLEMENTACIÓN

El primer paso para implementar esta herramienta es estudiar el marco regulatorio vigente del financiamiento de campañas electorales. De esta forma, se diseñará en consecuencia una estrategia de monitoreo.

En este caso, PC ya había ensayado la herramienta en 1997, por lo que en 1999 levantó datos sobre la campaña a partir de enero de 1999, en colaboración con las cuatro firmas mencionadas más arriba.

El contexto dado por la carta de Duhalde y la convocatoria de la oposición a que PC fiscalizara imparcialmente los gastos de campaña, favoreció la elaboración y firma de un Acuerdo de Transparencia (AT) por parte de los tres principales candidatos a la presidencia.

Elaboración de AT

Tras la precipitación de estos hechos, PC inició las negociaciones con los representantes de los candidatos para afinar los términos del Acuerdo de Transparencia (AT). Éste es un documento firmado entre los candidatos y PC mediante el cual se comprometen a informar al capítulo nacional de TI sobre el monto y el origen de los fondos invertidos en la campaña electoral.

PC se compromete en el AT a actuar en forma imparcial y garantizar el libre acceso a la información. Es decir, se compromete a difundir los datos obtenidos del monitoreo.

Los candidatos firmaron el AT el 5 de agosto de 1999, 2 meses después de lanzada la idea.

Debido a los problemas que se presentaron para acordar un contenido único del AT (ver Problemas), PC y los partidos firmaron acuerdos asimétricos. Es decir, con obligaciones similares pero no idénticas para cada candidatura.

Duhalde y Cavallo firmaron el mismo AT, comprometiéndose con PC a presentar un resumen de los gastos de campaña realizados durante los primeros seis meses de 1999; presentar informes mensuales detallados sobre los gastos realizados en Julio, Agosto,

Septiembre y Octubre; revelar el origen de los fondos utilizados en las campañas, y explicar las diferencias que resultaren entre lo informado y la auditoría de medios que realizaría PC.

De la Rúa, sin embargo, se comprometió sólo a presentar informes mensuales detallados sobre los gastos realizados a partir de Agosto y explicar las diferencias que resultaren entre lo informado y la auditoría de medios de PC. En cuanto al origen de los fondos y el período anterior a la firma del AT, De la Rúa señaló que se ceñiría por la Ley Electoral, entregando los datos a la Justicia.

El 24 de agosto, PC envió una carta a los tres candidatos con la naturaleza y alcance de los procedimientos que utilizaría, con el objeto, además, de unificar los criterios de la presentación de la información por parte de los partidos.

Monitoreo del gasto

PC monitorea el gasto en los siguientes items:

Publicidad audiovisual, gráfica y vía pública.

Actos públicos.

Aquí es importante destacar que el monitoreo ejecutado por PC contaba con importantes aliados: empresas técnicamente especializadas en la comercialización e investigación en publicidad.

De esta forma, los aliados de PC proporcionaron el dato técnico y éste coordinó la entrega de información, la elaboración de los informes de acuerdo a los datos obtenidos por sus colaboradores y se encargó también de hacer lobby antes y durante la campaña, con el fin de que los candidatos cumplieran con el AT. A eso, se agrega la labor de coordinación entre PC y los medios de comunicación, que fueron muy importantes pues actuaron como fiscalizadores de los compromisos de los candidatos en cuanto al financiamiento de sus campañas.

En cuánto a qué monitorear, recordemos que el gasto deja rastro. Por lo tanto, se registran los espacios publicitarios contratados, en televisión, radio, prensa, vía pública. Hay que considerar que los medios de comunicación y las empresas publicitarias ofrecen descuentos de acuerdo a periodicidad y volumen, por ejemplo. Por lo tanto, una vez calculado el gasto realizado en los ítems de publicidad audiovisual, gráfica y vía pública, es necesario considerar los porcentajes de descuentos promedio que establece el mercado.

El monitoreo del gasto en actos públicos se realiza siguiendo los actos de campaña publicados en artículos periodísticos para luego valorarlos a precio de mercado (amplificación, merchandasing como gorros, poleras, llaveros, lápices, uso de globos, lienzos, etc.).

Conocida la cifra de descuento por volumen y periodicidad y obtenido el monto gastado en actos públicos, PC puede chequear y comparar el gasto obtenido con el presentado por los partidos.

De haber diferencias, los partidos deben justificar la diferencia, tal como establecen los AT firmados entre PC y los candidatos.

Elaboración y difusión de informes

El resultado obtenido de la comparación de la información se presenta a la opinión pública en un informe, que PC entrega a los medios de comunicación en conferencia de prensa. La credibilidad del informe es crucial, por lo que la información debe ser rigurosamente chequeada y confirmada.

PC elaboró informes mensuales (agosto, con la firma del AT; septiembre y octubre), más la publicación del informe final, difundido en noviembre de 1999. El contexto descrito anteriormente, donde el tema de la corrupción y el mal uso de fondos públicos y privados en política era un tema central en la sociedad argentina, sirvió para que los medios de comunicación mostraran gran interés en acceder a la información generada por PC. Los informes tuvieron repercusión mediática y los medios difundieron ampliamente los datos aportados por PC y siguieron de cerca tanto las negociaciones entre la Fundación y los candidatos como la implementación de la herramienta. Además, criticaron en editoriales y columnas de opinión, en programas televisivos y radiales, la negativa de los candidatos a publicar el origen de los fondos, dato que finalmente no se consiguió con esta herramienta.

Puede accederse a la información obtenida por PC en su página web (www.poderciudadano.org.ar)

V. Resultados

Generó información objetiva sobre el gasto de los partidos en el financiamiento de las campañas de 1999. Se dispone ahora de una cifra de referencia reconocida por los partidos: según el monitoreo de PC, se gastaron casi 80 millones de pesos (US\$80 millones) entre agosto y octubre de 1999, en publicidad audiovisual, vía pública y gráfica, para las elecciones presidenciales. Los partidos sólo reconocieron un total de gasto de casi 50 millones de pesos (US\$50 millones), en el mismo período. Específicamente, hay una diferencia de 30 millones 675 mil 433 pesos (US\$ 30.675.433).

Entre enero y octubre de 1999, el gasto de los partidos en la campaña ascendió a más de 91 millones de pesos (US\$91 millones).

La firma del AT fue comentada por todos los diarios de circulación nacional y estimuló la vigilancia de cronistas y columnistas sobre su cumplimiento. El 9 de septiembre el diario Buenos Aires Económico denunciaba la demora de los candidatos en entregar la información comprometida. Tres días después, lo propio hacía el influyente columnista Horacio Verbitsky en el matutino Página/12.

El 3 de Octubre (tres semanas antes de los comicios presidenciales) PC publica finalmente los informes de gastos de la campaña. Entre el 4 y el 6 de Octubre los principales diarios llaman la atención y objetan la negativa de los partidos a informar sobre el origen de los fondos, tal como lo preveía el acuerdo.

El solo hecho que los partidos hayan firmado un acuerdo con una organización civil, sin ninguna obligación legal para hacerlo, es también un logro de esta experiencia, a pesar de las dificultades que surgieron. Los partidos podrían haber dilatado indefinidamente la suscripción del acuerdo y demorar aún más que lo que demoraron en entregar la información prometida. Sin embargo, firmaron el acuerdo y cumplieron con parte de sus términos.

Dado que los partidos políticos registran baja credibilidad ante la opinión pública (15% de acuerdo con datos sobre Argentina del Latinobarómetro de noviembre del año 2000, www.latinobarometro.org) una contribución a su credibilidad, por modesta que sea, es bienvenida.

Dificultades

La propuesta de auditoría fue lanzada varios meses después del inicio de la campaña electoral y no todos los candidatos estaban dispuestos a aceptar una evaluación retrospectiva. De hecho, la candidatura del opositor Fernando de la Rúa no aceptó esto ni tampoco revelar el origen de los fondos.

De la Rúa justificó su oposición a la difusión de esta información en la autorización que la ley 23.298 (principal documento regulador del financiamiento partidario en Argentina) ofrece a los contribuyentes a los partidos de prohibir la publicación de su identidad. Este fue el argumento de los tres candidatos

Naturalmente, las partes procuraban adecuar los términos del acuerdo a sus estrategias electorales. Los incentivos que enfrentaban los distintos candidatos los llevaron a adoptar distintas posiciones respecto de los ítems de negociación.

Desde que se anunció públicamente la intención de someterse a una auditoría independiente a principios de junio de 1999, los candidatos demoraron dos meses en firmar esta declaración de intenciones (5 de agosto).

Los miembros del equipo de campaña opositora demoraron con infinitos argumentos la suscripción del acuerdo, procuraron hasta último momento convencer a las otras partes de que se rehusaran a firmarlo y consiguieron, finalmente, que el candidato De la Rúa se comprometiera a unos términos sustancialmente distintos de los aceptados por las otras partes.

PC debió aumentar su presión para conseguir la firma, para lo cual contó con la colaboración de Mariano Grondona, productor y conductor de “Hora Clave”, uno de los programas políticos de televisión con mayor audiencia en Argentina. En él se haría el anuncio de la fecha en que se firmaría el AT, el contenido de éste y quiénes lo suscribirían. PC advirtió al equipo de campaña de la Alianza opositora con un acuerdo que no los incluyera cuando éste demoraba su respuesta, en las horas previas al programa mencionado.

Duhalde y Cavallo se comprometieron con PC a presentar un resumen de los gastos de campaña realizados durante los primeros seis meses de 1999; presentar informes mensuales detallados sobre los gastos realizados en Julio, Agosto, Septiembre y Octubre; revelar el origen de los fondos utilizados en las campañas, y explicar las diferencias que resultaren entre lo informado y la auditoría de medios que realizaría PC.

De la Rúa, en tanto, se comprometió sólo a presentar informes mensuales detallados sobre los gastos realizados a partir de Agosto y explicar las diferencias que resultaren entre lo informado y la auditoría de medios de PC. En cuanto al origen de los fondos y el período anterior a la firma del AT, De la Rúa señaló que se ceñiría por la Ley Electoral, entregando los datos a la Justicia. Sin embargo, a pesar de los acuerdos asimétricos, lo interesante es que los dos primeros cumplieron lo mismo que comprometió De la Rúa. Además, la publicación de la información fue relativamente tardía y, antes de las elecciones, incompleta.

La implementación del AT y de esta herramienta, en general, no consiguió conocer la identidad de los contribuyentes, lo que restringió la eficacia del AT, pues si se desconoce el origen de los fondos partidarios, se desconocen también los compromisos que los candidatos contraen antes y más allá de las promesas de campaña. Esta dificultad está dada por la legislación vigente en Argentina: una candidatura puede resguardar el nombre de un donante si es que éste lo solicita. No hay ningún elemento legal que obligue a lo contrario. Este argumento impidió que un acuerdo de buena voluntad rompiera este secreto.

VI. Recomendaciones

Es recomendable que, antes de diseñar e implementar una herramienta de estas características, se estudie acabadamente el marco regulatorio que rige el financiamiento de las campañas electorales. Esto dará los limitantes que una iniciativa privada tenga y los espacios donde puede conseguirse mayor información.

El AT resulta más efectivo como estrategia de cambio si se implementa desde el comienzo de la campaña electoral.

Debido a la complejidad del proceso técnico de monitoreo del gasto publicitario, es recomendable que éste sea realizado por firmas especializadas. Además, como almacenan información sobre gasto publicitario, esto permite que PC registre y monitoree el gasto realizado por los partidos en los meses previos a la implementación de la herramienta.

Se recomienda facilitarle a los medios de comunicación que se involucren con la herramienta, pues una presencia mediática importante le entrega a la ONG responsable de la herramienta capacidad de negociación con los candidatos. Lo ideal es que los medios estén al tanto del monitoreo desde antes del AT. Para conseguir esto puede resultar útil sostener reuniones con los encargados de las áreas políticas para explicar cuál es la estrategia y el plan de trabajo.

Los informes deben publicarse por completo antes de las elecciones, con el fin de que resulte información útil para los votantes y la opinión pública en general.

El éxito de la herramienta depende de muchas variables que se modifican de acuerdo a la dinámica del contexto: depende de los candidatos, de sus expectativas, los costos y beneficios que calculen, el marco regulatorio, las condiciones en que las alianzas y partidos enfrentan la elección, etc. Hay que considerar, entonces, que no es un proceso mecánico y que deberán tomarse decisiones sobre la marcha para conseguir buenos resultados.

Se demuestra como muy improbable que los candidatos accedan a publicar el origen de sus fondos solamente como resultado de la propuesta de una asociación civil imparcial. Los costos de hacerlo aún son mayores que los que implica mantenerlos bajo reserva.

Las ONGs que quieran implementar esta herramienta deben estar dispuestas a recibir cuestionamientos sobre su imparcialidad, pues se requiere un espacio de negociación con los candidatos con el fin de obtener el compromiso por la mayor cantidad posible de información. Si la ONG no está dispuesta a este margen de maniobra, determinado por el contexto en que se da la elección, y se circunscriba a un esquema rígido, puede que no consiga ninguno de los datos requeridos. En este caso, PC debió suscribir acuerdos

asimétricos con el fin de incluir a todos los candidatos relevantes de la elección, en desmedro de un acuerdo que tratara a todos por igual.

Descripción de la herramienta: Claudia Lagos Lira