

potencia electoral) han gastado, con motivo de la campaña electoral, un total de 34.822.923 de pesos. Del total de egresos señalados, 9.715.750 de pesos fueron en concepto de publicidad en televisión, lo que representa el 28 % del total. En el rubro ingresos, en tanto, las agrupaciones políticas declararon haber percibido, según consta en los informes financieros inspeccionados, un total de 34.401.178 de pesos, cifra casi equivalente a los gastos totales (34.822.923). Casi la mitad del total de ingresos indicados (14.481.639 de pesos, es decir, un 42 %) provinieron de contribuciones privadas; mientras que en concepto de aporte público el monto asciende a 9.566.024 pesos, lo que representa el 27 % del total percibido

Las tareas señaladas se han realizado en el período que va de julio a diciembre de 2005, y durante el mes de marzo del corriente. Poder Ciudadano llevó adelante este proyecto, y contó con la ayuda de organizaciones de la sociedad civil del interior del país: Favim en la provincia de Mendoza; y Geos y Red Ciudadana Principio del Principio en la provincia de Córdoba. Los costos del proyecto sumaron aproximadamente US\$ 5.000

Comentarios

La mayor dificultad que encontró Poder Ciudadano para la consecución de los objetivos planteados fue la escasa información, disponible en Internet, relacionada con el financiamiento de los partidos políticos. En ese sentido, cabe destacar, respecto de los informes previos de campaña, la demora de los juzgados electorales en publicarlos en Internet; y respecto de los informes finales de campaña, la elevada cantidad de partidos y alianzas que no los han presentado.

Cuanto a la identificación, al inicio de las actividades, de posibles dificultades relacionadas con la inaccesibilidad a las fuentes de información, se recomendaría ampliar al máximo las posibles fuentes, acerca de cómo se financian los partidos políticos. Una posibilidad es la construcción de alianzas, con otras OSC, actores integrantes de la justicia electoral, por ejemplo, medios de comunicación, así como líderes y representantes de partidos políticos.

Contacto

En el sitio Web de Poder Ciudadano (www.poderciudadano.org) se publican los informes producidos con motivo de la campaña electoral.

Para mayor información, contacte a Pablo Secchi
pablo@poderciudadano.org o teléfono 54-11-4331-4925.

3.3

ENFOQUE »PACTOS DE TRANSPARENCIA SOBRE FINANCIAMIENTO ELECTORAL«

Pactos de Transparencia
Fundación Poder Ciudadano, [REDACTED] 1999

Objetivos

Las campañas electorales dejan »rastros« materiales: minutos en televisión, afiches publicitarios en la vía pública, centímetros en las revistas y periódicos, y numerosos actos públicos. La lógica de esta herramienta es seguir estos rastros, indagar los gastos que involucran y compararlos con la información entregada por los partidos políticos. Para ello, Poder Ciudadano implementó el monitoreo del financiamiento de las campañas para las elecciones presidenciales y de diputados de 1999 en Argentina.

Este proyecto surge como respuesta al problema de la mediatización de la actividad política, donde los medios de comunicación – y en particular la televisión – adquieren una importancia fundamental sobre el contacto directo entre candidatos y ciudadanos. En esta nueva realidad – que no se corrobora sólo en Argentina, sino que es un fenómeno mundial – se impone la idea de que mientras más exposición pública tiene un candidato, más posibilidades tiene de resultar electo. Este tipo de campañas no sólo resulta muy costosa sino que también genera incertidumbres respecto de a quién responde el partido político y/o funcionario electo: ¿a los ciudadanos que lo votaron o a los grupos económicos que invierten grandes sumas de dinero en sus campañas?

En este nuevo contexto, la relación dinero-política ocupa un lugar central en la problemática del correcto funcionamiento de las instituciones democráticas, convirtiéndose en un tema de fuerte presencia en la agenda pública de muchos países; sobre todo en aquellos en que se han desatado escándalos vinculados al financiamiento de los partidos. En América Latina este tipo de escándalos ha acarreado el enjuiciamiento y/o destitución de presidentes, tal es el caso de Fernando Collor de Melo, en Brasil, y de Andrés Pérez, en Venezuela.

A partir del diagnóstico que antecede, Poder Ciudadano estableció como objetivo general del proyecto transparentar el monto y el origen del financiamiento de las campañas electorales; y, como objetivos específicos, transformar el sistema de financiamiento en un proceso político más transparente, de modo tal que sea posible proporcionar información objetiva sobre los montos y el origen del financiamiento de las campañas electorales.

Con el apoyo de la Fundación Tinker, Poder Ciudadano realizó en el año 1997 una experiencia piloto de monitoreo del financiamiento de la campaña electoral para cargos legislativos. El modelo definitivo que se describe en esta «Ficha técnica» se financió con fondos proporcionados por la Fundación MacArthur. La implementación se realizó con el trabajo voluntario de miembros de Poder Ciudadano y por medio de alianzas estratégicas con diversas agencias. En este sentido, Harteneck, López y Cía. y Price Waterhouse Coopers colaboraron en 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 y Alberto Scopesi y Cía. S.A., contribuyó en el monitoreo del espacio publicitario en vía pública.

La labor de estas agencias no tuvo ningún costo económico para Poder Ciudadano, puesto que estas empresas se contentan con el rédito público derivado de la participación en una iniciativa de control ciudadano en procesos electorales.

Contexto

A principios de 1999, Argentina comenzaba un año electoral. El 24 de octubre se elegirían el presidente de la República y la mitad de los diputados nacionales. Tras dos períodos consecutivos y diez años de gobierno de Carlos Menem (Partido Justicialista), la oposición tenía muchas posibilidades de llegar al gobierno.

Las denuncias por corrupción fueron una constante de la administración Menem. Desde 1989, por denuncias de este tipo debieron renunciar la secretaria privada del presidente, la administradora de la obra social de los jubilados y pensionados (que controlaba uno de los presupuestos sociales más grandes del país y dependía directamente del presidente) y dos ministros del interior. Un ministro de trabajo debió dejar el cargo cuando se hizo público que, además de su salario como funcionario, recibía una jubilación de privilegio 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 Argentina y personas allegadas al

secretario general de la presidencia fueron procesadas en esa causa. Dos ministros de defensa y el canciller fueron procesados en una causa abierta a partir de una denuncia por envío ilegal de armas a Ecuador y Croacia (causa por la cual el ex presidente Menem estuvo 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 se desataron acusaciones de corrupción en contra de funcionarios de su gobierno, de la Rúa no dudó en distanciarse de ellos, pidiéndoles la renuncia e impulsando investigaciones internas para que fueran sancionados. Paralelamente, durante 1998 y principios de 1999, Menem y sus colaboradores más cercanos evaluaban cómo reformar la Constitución nacional de forma de habilitar su segunda reelección presidencial. Finalmente, Menem renuncia a esta posibilidad en abril de 1999, consagrando –de hecho– a Eduardo Duhalde como el candidato del justicialismo.

Recién a partir de ese momento se inició la contienda electoral, de forma que la campaña política duró siete meses. Este dato es de suma importancia debido a que la legislación argentina en esta materia tiende a aumentar los costos de las campañas. Esto es así por los siguientes motivos:

- Las campañas electorales no tienen plazo fijo, es decir, una campaña política puede durar fácilmente un año.
- Los funcionarios en ejercicio que se 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 para publicitar la gestión de gobierno (como es el caso de las intendencias y gobernaciones) se confunde con la campaña.
- No hay límite a los montos de las donaciones.

La apelación a la transparencia y la honestidad en la gestión de gobierno se destacó entre los temas más importantes de la campaña de 1999. En este sentido, copó la agenda de los medios de comunicación y fue incorporada en los discursos y promesas de los candidatos.

Con el fin de diferenciarse de la gestión presidencial de Menem, el 6 de junio de 1999, el candidato oficialista publicó una nota en los diarios de circulación nacional en la que 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 que permitiera tratar a la lucha contra la corrupción como una política de Estado. A su vez, proponía no emitir publicidad

de campaña antes de los 45 días previos a los comicios generales. La oposición cuestionó la credibilidad de Duhalde y fue más allá de la propuesta original: propuso que Poder Ciudadano, como capítulo nacional de Transparency International, aududara los gastos de las campañas presidenciales de los partidos.

Ambas propuestas generaron tal conmoción pública que en poco tiempo adquirieron autonomía. Por las expectativas que produjeron, las candidaturas y los partidos que las respaldaban se vieron en la obligación de mantenerlas y colaborar con ellas. En este sentido, se favoreció la firma de un «acuerdo de transparencia» por parte de los tres principales candidatos a la presidencia.

Implementación

Para implementar correctamente una herramienta para el financiamiento transparente de campañas electorales, el primer paso es estudiar el marco regulatorio vigente, para diseñar en consecuencia la estrategia de monitoreo. Puesto que Poder Ciudadano ya había ensayado la herramienta en 1997, desde enero de 1999 la organización pudo relevar datos sobre la pre-campaña.

La firma del acuerdo de transparencia

Poder Ciudadano inició conversaciones con los representantes de los candidatos para afinar los términos del acuerdo de transparencia, que finalmente se concretó el 5 de agosto. Se trata de un documento firmado entre cada uno de los candidatos y Poder Ciudadano mediante el cual estos se comprometen a informar el monto y el origen de los fondos invertidos en la campaña electoral y Poder Ciudadano a actuar en forma imparcial y garantizar el libre acceso a la información – es decir, a difundir los datos obtenidos en el monitoreo.

Debido a las dificultades de acordar un contenido único para el acuerdo de transparencia, Poder Ciudadano y los partidos políticos firmaron acuerdos asimétricos. Es decir, con obligaciones similares pero no idénticas para cada candidatura.

Duhalde y Cavallo firmaron el mismo acuerdo, comprometiéndose con Poder Ciudadano 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 la Fundación.

De la Rúa, sin embargo, se comprometió sólo a presentar informes mensuales detallados sobre los gastos realizados a partir de agosto y a explicar las diferencias que resultasen entre lo informado y la auditoría de medios de Poder Ciudadano. En cuanto al origen de los fondos y a los primeros meses del año (período anterior a la firma del acuerdo), de la Rúa señaló que se ceñiría a lo dispuesto por la Ley Electoral, entregando los datos a la justicia.

Con el objeto de unificar los criterios de presentación de la información por parte de los partidos, el 24 de agosto, Poder Ciudadano envió una carta a los tres candidatos en la que explicaba la naturaleza y alcance de los procedimientos que utilizaría.

En términos de monitoreo del gasto, la herramienta diseñada relevó tanto la publicidad de partidos y candidatos (audiovisual, gráfica y en la vía pública) como los actos públicos. A este efecto, recuérdese que el proyecto tenía como aliados estratégicos a empresas técnicamente especializadas en la comercialización e investigación publicitaria.

Monitoreo de la publicidad. Mientras las empresas aliadas proporcionaban el dato técnico, Poder Ciudadano coordinaba la entrega de la información, la elaboración de los informes y hacia *lobby* de interés público antes y durante la campaña, con el fin de que los candidatos cumplieran con el acuerdo de transparencia. Asimismo, se ocupó de la labor de coordinación con los medios de comunicación, que actuaron como fiscalizadores de los compromisos de los candidatos en cuanto al financiamiento de sus campañas.

En cuanto a qué monitorear, debe recordarse que el gasto deja rastro. Por este motivo, es relativamente fácil registrar los espacios publicitarios contratados en los distintos medios y espacios públicos: televisión, radio, prensa escrita y vía pública. En este sentido, para calcular el nivel de gasto involucrado, hay que considerar que los medios de comunicación y las empresas publicitarias ofrecen descuentos – entre otras modalidades – en función de la periodicidad y el volumen contratado. Por lo tanto, una vez contabilizado 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.

Monitoreo de actos públicos. El monitoreo del gasto en actos públicos se realiza mediante la identificación de los actos de campaña publicados en artículos periodísticos. Una vez seleccionados, se los valora a precio de mercado, teniendo en cuenta – entre otros – los siguientes rubros: ampliación y *merchandising*, tales como gorros, llaveros, lápices, uso de globos, lienzos, etc.

Conocida la cifra de descuento por volumen y periodicidad en materia publicitaria y obtenido el monto gastado en actos públicos, Poder Ciudadano puede chequear y comparar las cifras calculadas en el marco del proyecto con

el gasto presentado por los partidos. De haber diferencias, los partidos deben justificarlas, tal como establecen los acuerdos de transparencia firmados entre Poder Ciudadano y los candidatos.

Elaboración y difusión de informes

Los resultados obtenidos en el monitoreo – luego de ser comparados con los notificados oficialmente por los partidos – se presentan a la opinión pública por medio de un informe, que Poder Ciudadano 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.

En el marco del proyecto, Poder Ciudadano elaboró informes mensuales en los meses de agosto – que incluyó el contenido del acuerdo de transparencia, septiembre y octubre; y un informe final, difundido en noviembre de 1999. El contexto doméstico – en el que la corrupción y el mal uso de los fondos públicos y privados en política era un tema central – sirvió para que los medios de comunicación mostraran gran interés en acceder a la información generada por Poder Ciudadano. En este sentido, los medios difundieron ampliamente los datos aportados por la organización del proyecto y siguieron de cerca las conversaciones entre la Fundación y los candidatos; así como la implementación de la herramienta en su conjunto. Además, utilizaron editoriales, columnas de opinión y secciones de los programas televisivos y radiales, para cuestionar la negativa de los candidatos a publicar el origen de los fondos, que finalmente no se logró conseguir por medio de esta herramienta.

Resultados

El proyecto generó información objetiva sobre el gasto de los partidos en el financiamiento de la campaña de 1999. Como resultado de este esfuerzo, se dispone de un conjunto de cifras de referencia en esta materia. Según el monitoreo de Poder Ciudadano, se gastaron casi 240 millones de pesos (US\$ 80 millones) entre agosto y octubre de 1999 en publicidad audiovisual, vía pública y gráfica, para las elecciones presidenciales. De esta cifra, los partidos sólo reconocieron haber gastado casi 150 millones de pesos (US\$ 50 millones), de forma que se corrobora una diferencia de 92,1 millones (US\$ 30,7). Ahora bien, si se extiende el período del relevamiento, se corrobora que entre enero y octubre de 1999, el gasto de los partidos en la campaña ascendió a más de 273 millones de pesos (US\$ 91 millones).

La firma del acuerdo de transparencia 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 la entrega de la información comprometida. Tres días después, el influyente columnista Horacio Verbitsky hacía lo propio en el diario matutino *Página 12*.

Tres semanas antes de los comicios presidenciales, Poder Ciudadano publica los informes de gastos de la campaña, en los que – debido a la negativa de los partidos – no fue posible incluir junto con los montos gastados el origen de los fondos. Durante los tres días siguientes, los principales diarios advierten y objetan este comportamiento de los partidos, que violaba lisa y llanamente el acuerdo firmado con Poder Ciudadano.

A pesar de a las dificultades enfrentadas, el hecho de que los partidos hayan firmado un acuerdo de transparencia con una organización de la sociedad civil – sin tener ninguna obligación legal de hacerlo – es un logro de esta experiencia. Los partidos podrían haber dilatado indefinidamente la suscripción del acuerdo e – incluso – demorar aún más de lo que lo hicieron la entrega de la información prometida. Sin embargo, firmaron el acuerdo y cumplieron, si no con todos, al menos con buena parte de sus términos de referencia.

Según datos sobre Argentina del Latinobarómetro del año 2000, los partidos políticos locales gozan de una credibilidad del 15% – es decir, baja – ante la opinión pública. De esta forma, una contribución a su credibilidad, por modesta que sea, es bienvenida.

Reflexiones finales y recomendaciones

Dificultades

La propuesta de auditoría fue lanzada varios meses después del inicio de la campaña electoral y no todos los candidatos estuvieron dispuestos a aceptar una evaluación retrospectiva. Naturalmente, los partidos procuraban adecuar los términos del acuerdo a sus estrategias electorales, de forma que sus incentivos diferenciales llevaran a los candidatos a adoptar distintas posiciones al respecto. De hecho, el candidato opositor, Fernando de la Rúa, no aceptó la evaluación retrospectiva ni tampoco revelar el origen de los fondos. Sobre este último aspecto, pese a que Duhalde y Cavallo se comprometieron a hacerlo, los tres candidatos finalmente justificaron el anonimato de sus financiadores en la Ley 23.298 – principal documento regulador del financiamiento partidario.

rio en Argentina – que ofrece a los a los partidos la posibilidad de mantener en reserva la identidad de sus donantes

Desde que Poder Ciudadano anunció públicamente la intención de someter a los partidos a una auditoría independiente, los candidatos demoraron dos meses en firmar la declaración de intenciones. En particular, los miembros del equipo de campaña del principal candidato opositor utilizaron infinitos argumentos para demorar la suscripción del acuerdo, procurando hasta último momento convencer a las otras partes de que se rehusaran a firmarlo. Finalmente, consiguieron que su candidato – Fernando de la Rúa – firmara un acuerdo de transparencia sustancialmente distinto a los aceptados por las otras partes.

Para conseguir que los candidatos firmaran los acuerdos en tiempo y forma, Poder Ciudadano debió aumentar su presión pública. Para ello, 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 la época. Fue allí que Poder Ciudadano anunció la fecha en que se firmaría el acuerdo de transparencia, su contenido y los candidatos que lo suscribirían, lo cual sirvió para presionar al candidato de la Alianza, Fernando de la Rúa, a sumarse al proyecto.

A pesar de los acuerdos asimétricos entre los tres principales candidatos, resulta interesante comprobar que Duhalde y Cavallo – pese a haber firmado compromisos más ambiciosos – terminaron cumpliendo los mismos ítems que comprometió De la Rúa. Asimismo, como resultado de las dificultades encontradas, la publicación de la información fue relativamente tardía y, antes de las elecciones, incompleta.

La implementación de este proyecto no consiguió conocer la identidad de los donantes de campaña, lo que restringió la eficacia del acuerdo de transparencia. Pues si se desconoce el origen de los fondos partidarios, se desconocen también los compromisos que los candidatos contratan 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 así lo solicita. No hay ningún elemento legal en sentido contrario. Esta falla legislativa impidió que un acuerdo de buena voluntad rompiera este secreto.

Recomendaciones

A continuación, se listan algunas recomendaciones surgidas de la experiencia de implementación de este proyecto:

- Antes de diseñar e implementar una herramienta de estas características, hay que estudiar el marco regulatorio que rige el financiamiento de las campañas electorales. Esto permitirá conocer las limitaciones de la iniciativa y los espacios en donde puede conseguirse mayor información.
- El acuerdo de transparencia resulta más efectivo como estrategia para modificar las conductas de los partidos y candidatos 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 ellas almacenan información sobre gasto publicitario, esto permite que se registre el gasto realizado por los partidos en los meses previos a la implementación de la herramienta.
- Se recomienda facilitar que los medios de comunicación se involucren con la herramienta, pues una presencia mediática importante entrega a la organización responsable capacidad de negociación con los candidatos. Lo ideal es que los medios estén al tanto del monitoreo, incluso desde antes que se haya firmado el acuerdo de transparencia. Para esto, puede resultar útil acordar reuniones con los encargados de las áreas políticas, de modo de explicarles en detalle la estrategia del proyecto y el plan de trabajo.
- Los informes deben publicarse por completo antes de las elecciones, con el fin de que puedan ser aprovechados por los votantes – en particular – 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, de los costos y beneficios que calculen, del marco regulatorio, de 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.
- La experiencia demuestra que es muy improbable que los candidatos accedan a publicar el origen de sus fondos solamente como resultado de la propuesta de una organización de la sociedad civil. Por ahora, los costos de publicar la identidad de los donantes son mayores a los asociados a mantenerla bajo reserva.
- Las organizaciones no gubernamentales que quieran implementar esta herramienta deben estar dispuestas a recibir cuestionamientos sobre su im-

parcialidad. El proyecto, para lograr sus fines, requiere un espacio de discusión con los candidatos en términos del alcance del acuerdo de transparencia. Si la organización no está dispuesta a someterse a este tipo de manobras – que se determinan por el contexto en que se inscribe la elección –, y – en su lugar – se circunscribe a un esquema rígido, puede que no consiga ninguno de los datos requeridos. En este caso, Poder Ciudadano 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.

Contacto

Para mayor información, contacte a Pablo Secchi pablo@poderciudadano.org o teléfono 54-11-4331-4925 o visite www.poderciudadano.org

Texto publicado originalmente el Caja de Herramientas para el Control ciudadano de la Corrupción, Transparency International 2001.

3.4

ENFOQUE

» MONITOREO DE LOS MEDIOS «

Monitoreo de la cobertura de las elecciones Corporación Participa, 2001

Objetivos

Corporación PARTICIPA tiene una larga trayectoria en la promoción de la participación ciudadana informada en elecciones. A este efecto, ha desarrollado varias experiencias directas con jóvenes, tanto en colegios como en otros lugares de encuentro. Debido a que los medios de comunicación se han transformado en un poderoso mediador entre la ciudadanía y los políticos, en esta oportunidad – con la metodología transferida por el Instituto Federal Electoral de México – PARTICIPA se propuso realizar un sistema de monitoreo de diversos medios de comunicación (escritos, televisivos y radiales) en períodos electorales.

A continuación, se listan los tres principales problemas que aborda esta herramienta:

- Cobertura desigual de los medios de comunicación de las distintas candidaturas y sus propuestas en periodo de elecciones.
- Poca rigurosidad en el trabajo periodístico de algunos medios de comunicación en épocas electorales.
- Posibilidad de información sesgada de parte de los medios de comunicación en épocas electorales, que redunde en ventajas o perjuicios para las candidaturas.