



# **EL COSTO DE LA DEMOCRACIA**

CHRISTIAN GRUENBERG

**EL COSTO DE  
LA DEMOCRACIA**

PODER ECONÓMICO  
Y PARTIDOS POLÍTICOS

**CLAVES PARA TODOS**  
COLECCIÓN DIRIGIDA POR JOSÉ NUN

**ci** CAPITAL INTELECTUAL

<b>Director</b>	José Nun
<b>Editor general</b>	Jorge Sigal
<b>Edición</b>	Luis Gruss
<b>Coordinación</b>	Cecilia Rodriguez
<b>Corrección</b>	Mariana Santángelo
<b>Diagramación</b>	Verónica Feinmann
<b>Ilustración</b>	Miguel Rep
<b>Producción</b>	Néstor Mazzei

Derechos exclusivos de la edición en castellano reservados para todo el mundo:  
 © 2007, Christian Gruenberg  
 © 2007, Capital Intelectual

Francisco Acuña de Figueroa 459 (1180) Buenos Aires, Argentina  
 Teléfono: (+54 11) 4866-1881  
 1ª edición: 6.000 ejemplares

Impreso en Talleres Gráficos Nuevo Offset, Viel 1444, Cap. Fed., en mayo de 2007. Distribuye en Cap. Fed. y GBA: Vaccaro, Sánchez y Cía. S.A. Distribuye en interior y exterior: D.I.S.A. Queda hecho el depósito que prevé la ley 11.723. Impreso en Argentina. Todos los derechos reservados. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida sin permiso escrito del editor.

Pedidos en Argentina: pedidos@capin.com.ar  
 Pedidos desde el exterior: exterior@capin.com.ar



CAPITAL INTELECTUAL

#### TAMBIÉN PRODUCE:

Le Monde diplomatique, edición Cono Sur • Fem, femenina y singular  
 Mirá Quién Vino, Vinos y Gastronomía • Pasión Celeste y Blanca • Estación Ciencia  
 Fundadores de la Izquierda Latinoamericana

324.2 Gruenberg, Christian  
 CDD El costo de la democracia: poder económico y partidos políticos.  
 1a ed., Buenos Aires, Capital Intelectual, 2007  
 112 p.; 20x14 cm. (Claves para todos, dirigida por José Nun, N° 69)  
 ISBN 978-987-614-020-1  
 1. Ensayo Político. I. Título

## ÍNDICE

<b>Introducción</b>	11
<b>Capítulo uno</b> Preguntas básicas	17
<b>Capítulo dos</b> El tamaño importa	33
<b>Capítulo tres</b> Financiamiento público	45
<b>Capítulo cuatro</b> Otros instrumentos	57
<b>Capítulo cinco</b> La transparencia	75
<b>Conclusiones</b>	95
<b>Bibliografía</b>	105
<b>El autor</b>	111

Escribanos a [info@capin.com.ar](mailto:info@capin.com.ar)

*Para Alberto y Chuchi, dos navegantes incansables.*

# INTRODUCCIÓN

El financiamiento de la política es una actividad bajo permanente sospecha. En la mayoría de las democracias actuales la relación entre el dinero y las campañas electorales está directamente asociada con la corrupción<sup>1</sup>. Pero el dinero es tan necesario como deseable para el funcionamiento de un sistema político abierto y competitivo. Sin embargo, no son pocas las razones que existen para justificar y apoyar esta presunción en contra del financiamiento de la política.

Durante los últimos veinte años se ha generado una ola de escandalosos casos de corrupción vinculados al financiamiento de

1. Siguiendo a Zovatto (1999) definimos corrupción en el financiamiento político como la entrega de dinero o bienes, así como la prestación de servicios, que se realizan en forma encubierta y/o ilícita, a favor de un partido y/o candidato por una o más personas (natural, jurídica, nacional, extranjera o también autoridad o funcionario público) con el fin de obtener un beneficio posterior. De todo esto se desprende que para poder hablar de corrupción en el financiamiento político, se debe en primer lugar determinar si la contribución es en sí ilícita, ya sea por la fuente de la cual proviene, por el monto de la misma, o bien por el fin con que se realiza.

las campañas electorales en países como Irlanda, España, Francia, Japón, Inglaterra, Alemania y Estados Unidos. En América Latina varios escándalos relacionados con el financiamiento de las campañas políticas incluso han provocado la destitución de presidentes y la acusación de ex presidentes, como los casos de Collor de Mello en Brasil, de Jamil Mahuad en Ecuador y Pérez en Venezuela. Pero probablemente el caso que haya hecho sonar más fuerte la alarma fue el escándalo relacionado con el narco-financiamiento de la campaña presidencial del presidente colombiano Ernesto Sámper, a causa de su conexión con el Cártel de Cali.

Esta larga pero incompleta colección de casos de corrupción alrededor de todo el globo confirma varios hechos importantes. Por un lado, la gravedad y actualidad del problema, y por otro lado sugiere que no se trata de un problema exclusivo de las nuevas e inestables democracias de América Latina, Europa del Este, África o Asia, en el marco del proceso de democratización masivo generado a partir de los años 80, sino que también se registra con la misma intensidad en las democracias más antiguas, sólidas y desarrolladas. A partir de esto podemos suponer que la causa del problema no está únicamente asociada a la incapacidad institucional y a la corrupción estructural que caracteriza a las democracias en desarrollo. Este hecho señala también, como mínimo, que estamos frente a una cuestión compleja que no acepta soluciones simples ni retóricas.

Debido a esta estrecha y casi promiscua relación entre el financiamiento de la política y la corrupción, la regulación del financiamiento de las campañas electorales se vuelve una política esencial para mejorar la calidad de nuestro sistema democrático. Es muy probable que la pérdida de legitimidad y la percepción negativa que los ciudadanos/as de la región tienen de los partidos políticos esté fuertemente asociada, entre otras causas, a los niveles de corrupción y clientelismo político relacionados con la

operación de estos partidos. Según el último Latino-Barómetro<sup>2</sup> 2006, más de un tercio de la población (34 por ciento) de América Latina cree que la democracia puede funcionar sin partidos políticos. Sumado a ese dato, los partidos figuran en el mismo índice como la menos confiable de las 18 instituciones más relevantes de la democracia. A su vez, estos datos coinciden con el Informe 2006 sobre el Barómetro Global de la Corrupción de *Transparency Internacional*<sup>3</sup>, el cual señala que para los argentinos los partidos políticos son las instituciones más corruptas del sistema democrático.

En este amplio contexto de desconfianza, tanto global como local, la regulación del flujo de dinero dentro del sistema político implica el desafío de crear instituciones y aplicar reglas para controlar la relación entre los grupos económicos más poderosos y los partidos políticos. En síntesis, esta separación entre el poder económico y el poder público busca principalmente restringir las oportunidades que gozan aquellos reducidos pero poderosos grupos que financian la política para influir en las decisiones futuras de los candidatos que accedan a cargos públicos o sean reelegidos.

El debate sobre la regulación del dinero en la política no sólo gira alrededor de la sombra que echa la corrupción sobre el financiamiento de las campañas electorales. La influencia del flujo monetario en la competencia política también tiene el potencial de afectar y distorsionar la igualdad política con las siguientes consecuencias. Por un lado, el flujo y la distribución de recursos económicos en el proceso político afecta directamente la igualdad

2. Ver [www.e-lecciones.net/novedades/archivos/Informe\\_Latinobarometro\\_2006.pdf](http://www.e-lecciones.net/novedades/archivos/Informe_Latinobarometro_2006.pdf)

3. Ver [www.transparency.org/regional\\_pages/americas/corruptcion\\_en\\_america\\_latina/americas\\_gcb](http://www.transparency.org/regional_pages/americas/corruptcion_en_america_latina/americas_gcb)

entre los partidos políticos y las candidaturas<sup>4</sup>. Dado que el gasto electoral se traduce, de manera inmediata<sup>5</sup>, en comunicación política, la mayor capacidad financiera de algunas candidaturas para informar más y mejor puede llegar a suprimir o asfixiar la capacidad de comunicación política de otras con menos recursos. Este argumento supone, obviamente, que el acceso desigual de las candidaturas a las donaciones privadas podría llegar a determinar el resultado de las elecciones.

Por otro lado, la desigual distribución del poder económico en la sociedad puede afectar la igualdad política entre las personas para participar y ejercer influencia durante el proceso electoral. Esta regla básica de cualquier sistema democrático supone que en la competencia electoral el voto de cada ciudadano/na vale lo mismo, o dicho de otro modo, apelando a una fórmula clásica de la teoría democrática moderna: “una persona, un voto”<sup>6</sup>. Esta regla básica, y ambiciosa por cierto, de igualdad política tiene como principal objetivo prevenir que la desigual distribución del

poder económico se refleje en la competencia electoral. De otro modo, cuando la desigualdad económica influye en los procesos electorales se restringe la participación y representación de las personas con menos poder económico, pero muy especialmente la de las personas pobres y otros grupos minoritarios, quienes pierden la oportunidad de influir en el diseño de políticas públicas para mejorar su situación y que se les reconozcan sus derechos. Desde este punto de vista la desigualdad política en la competencia electoral perpetúa la distribución desigual de la riqueza y excluye a las personas pobres del debate político.

**4.** Tomando en cuenta la debilidad institucional del sistema de partidos, el marcado sesgo presidencialista de nuestro régimen democrático, y el consecuente protagonismo de las candidaturas presidenciales durante las campañas electorales, vamos a referirnos de manera indistinta a partidos y candidaturas, pero con mayor insistencia en este último concepto. De este modo, la excesiva concentración de atención y financiamiento durante las campañas electorales en la figura del candidato presidencial nos obliga a ir más allá del proceso formal y prestar atención a las prácticas reales.

**5.** Ver Peña (2002).

**6.** Este principio se enunció por vez primera en la era de los derechos civiles de la jurisprudencia norteamericana, en el caso Gray versus Sanders (1963). Este caso fue parte de un proceso de profunda evolución democrática en materia de igualdad racial durante los años 60 en Estados Unidos. En este caso, la corte suprema norteamericana estableció que el principio constitucional de igualdad requiere que una vez que se elige una unidad geográfica para la elección de un representante, todos los participantes en la elección deben tener un voto igual, independientemente de su raza, sexo, ocupación o ingreso.



# CAPÍTULO UNO

## PREGUNTAS BÁSICAS

La relación entre dinero y política es compleja. Para poder abordar y entender mejor esta relación y sus consecuencias es recomendable contestar algunas preguntas clave y aclarar algunos conceptos básicos antes de entrar en profundidad en el tema.

### **¿Qué es financiar la política?**

Sobre el concepto de financiamiento político existe una definición restringida y otra más amplia. La definición restringida sugiere que se trata del dinero recaudado por los partidos y las candidaturas para sustentar los gastos en las campañas electorales, y los fondos usados en otras actividades permanentes de los partidos políticos.

La definición amplia, en cambio, sugiere que todo el dinero usado para temas relacionados con la política democrática se vincula al financiamiento de la política. Puede incluir el dinero gastado por organizaciones en el lobby para aprobar una legislación específica, dinero usado para acciones legales con implicaciones políticas y el utilizado para inducir la opinión política a través de los medios masivos de comunicación.

La complejidad de la financiación política en su definición amplia la transforma en una actividad muy difícil de controlar por medio de leyes y organismos de control oficiales, tanto por razones operativas como constitucionales.

En el marco teórico y normativo de este libro, cada vez que hagamos referencia al financiamiento político, nos vamos a estar refiriendo a la definición restringida. En realidad, podríamos decir que vamos a trabajar con una definición súper-restringida, dado que vamos a excluir los gastos permanentes de los partidos políticos<sup>7</sup> y el gasto en campañas legislativas, concentrándonos únicamente en el análisis de las campañas presidenciales. La razón para restringir aun más el concepto se debe a que en Argentina, como en la mayor parte de América Latina, el bajo nivel de institucionalización de los partidos políticos, la impronta del sistema presidencialista y su marcada, casi exacerbada, orientación electoral transforma a los partidos en aparatos electorales que funcionan a su máxima potencia durante las elecciones presidenciales. Por esta razón, en este libro los términos “financiamiento político”, “financiamiento electoral”, “financiamiento de partidos políticos” y “financiamiento de campañas” serán usados en forma indistinta para remitirse al financiamiento del gasto electoral<sup>8</sup> durante las elecciones presidenciales.

### **¿El financiamiento privado es siempre corrupto?**

La respuesta es no. En contraste con la visión negativa que existe sobre el papel que juega el dinero en la política, existen también

7. Los gastos permanentes son aquellos que no son producto de la campaña electoral. Se trata de gastos para cubrir actividades regulares producto del desenvolvimiento institucional, la capacitación y el funcionamiento administrativo del partido.

8. Sin embargo, no estamos sugiriendo que la capacitación de nuevos cuadros políticos y la difusión de información e ideas en períodos inter-electorales no sea una actividad relevante ni valiosa para el sistema político. Creemos que sí lo es, pero nuestro análisis focalizado en el gasto electoral, y durante las elecciones presidenciales en particular, se basa en nuestro interés por analizar la operación real de los partidos políticos, más que en un concepto ideal de cómo deberían funcionar.

sólidos argumentos que sostienen una visión positiva e intentan persuadirnos de su benéfica influencia. Desde este punto de vista se puede afirmar que la entrada de dinero en los procesos electorales es tan necesaria como deseable. Cuando los partidos compiten por votos lo hacen principalmente a través de la comunicación política. La competencia electoral consiste fundamentalmente en informar a los votantes sobre la ideología y los programas de gobierno que promueve cada candidatura. Para esto, los distintos candidatos necesitan construir y difundir su mensaje entre la mayor cantidad de posibles votantes.

En la actualidad, esta actividad requiere servicios y conocimiento que sólo se pueden conseguir en el mercado privado, excluyendo por supuesto los beneficios y servicios personales que puedan ofrecer sus escasos afiliados<sup>9</sup>. Así, el gasto en la competencia electoral implica la compra o contratación de avisos publicitarios en medios gráficos y audiovisuales, facilidades de transporte y comunicación, oficinas, equipos de profesionales, asesoramiento de consultoras especializadas en comunicación y estrategia de campaña, y encuestadores. Por esta razón, un sistema de financiamiento político con la capacidad para regular eficientemente la entrada y salida del dinero necesario para cubrir estos gastos de manera legal y transparente es un factor clave para mejorar la calidad de cualquier sistema democrático. Desde este punto de vista, el correcto financiamiento privado de la política puede promover los siguientes bienes sociales:

9. La reducción del número de afiliados es parte de lo que se define como la crisis de la representación política o su metamorfosis (Manin, 1992). Este segundo concepto hace referencia al cambio del contexto político-social a nivel global y a la transición del partido de masas al partido de audiencia, o sea de la “democracia de partidos” a una “democracia de audiencia”. Esta transición se refleja y verifica en la reducción de afiliados, en el crecimiento del abstencionismo electoral, la reducción de la militancia activa, la desaparición del debate de ideas y su reemplazo por la competencia entre las imágenes de las candidaturas, entre otros cambios.

**a)** La participación política: al permitir e incentivar que las personas que no pueden o no quieren aportar tiempo a la actividad pública, puedan en cambio aportar dinero como forma de expresar y hacer efectivo su apoyo a una candidatura de su preferencia.

**b)** La competencia política: al facilitar que nuevas candidaturas puedan empezar su actividad en la competencia política con el apoyo de sus propios adherentes.

**c)** La eficiencia fiscal: al permitir e incentivar que los/as ciudadanos/as financien la promoción de sus preferencias políticas se reducen las demandas sobre los fondos públicos y se liberan recursos para otras demandas sociales.

Sin embargo, como ya lo confirmaremos a medida que avancemos en este libro, el logro de estos objetivos está permanentemente condicionado por la calidad del contexto institucional y la regulación efectiva y transparente del sistema de financiamiento político.

### **¿Todas las formas de corrupción involucran al financiamiento de la política?**

No. La corrupción también existió y existe en países donde no hay elecciones competitivas o funcionan gobiernos autoritarios. Además, en países democráticos, muchas de las formas de corrupción no tienen una conexión con el financiamiento de las elecciones u otras dimensiones de la política democrática. Por lo tanto, las formas asociadas al financiamiento de la política son sólo una forma más del fenómeno de la corrupción.

### **¿Un acto corrupto está inevitablemente vinculado al financiamiento político?**

A veces, pero no siempre. Por ejemplo, si un funcionario público recibe un soborno y aprovecha el dinero para beneficio propio, no estamos frente a un caso de financiamiento político. Pero si un fun-

cionario recibe este mismo soborno y destina todo o parte del dinero para financiar actividades de un partido político, estamos frente a un caso de corrupción conectado con el financiamiento de la política.

### **¿Qué tipos de corrupción se vinculan al financiamiento de la política?**

Como veremos más adelante, las modalidades son muy variadas e incluyen diferentes actores. Lo que hay que saber es que la corrupción en el financiamiento político es muy adaptativa y adopta diferentes formas, según el contexto institucional y la regulación implementada para controlarla:

- Compra de votos.
- Donaciones a la campaña política a cambio de promesas de favores especiales para el donante (como un contrato público o una reforma legislativa).
- Donaciones a las campañas políticas a cambio de una promesa de garantizar un cargo clave en el gobierno al donante.
- Donaciones dadas a cambio de una promesa por parte del candidato o funcionario público de proteger al donante de una eventual persecución legal por el desarrollo de actividades ilícitas (como el tráfico de drogas, el establecimiento de casinos ilegales o la organización de la prostitución).
- La amenaza por parte de funcionarios públicos de promover legislación o actos administrativos que perjudiquen al donante si éste se niega a realizar el aporte.
- El incumplimiento de leyes y regulaciones relacionadas con la financiación política.

El cuadro que se muestra a continuación tiene como objetivo profundizar en las distintas formas de corrupción y concentrar la atención en las relaciones que se establecen entre los principales actores que participan del financiamiento de la política (el sector privado, los partidos políticos, las candidaturas, el Estado y los electores) y las principales conductas observables.

**CUADRO UNO. PRINCIPALES ACTORES Y CONDUCTAS EN EL FINANCIAMIENTO ILEGAL DE LA POLÍTICA**

RELACIONES		CONDUCTAS	
Partidos-candidatos • oficialismo • oposición	Sector privado • local • internacional	Donantes	Soborno: dinero a cambio de contrataciones públicas, leyes, decretos, cancelación de deudas, fallos judiciales favorables, narcofinanciamiento, etc.
			Extorsión
		Medios de comunicación	Publicidad a bajo costo o gratuita a cambio de favores a futuro: cancelación de deudas, contratación de publicidad oficial y otros negocios o subsidios.
			Publicidad encubierta dentro de la programación general (telenovelas, noticieros, editoriales, etc.) a cambio de favores a futuro.
	Estado • nacional • provincial • municipal		Extorsión
			Sobornos a funcionarios electorales, jueces, etc.
			Uso indebido de recursos públicos (en especie o dinero): fondos reservados, vehículos oficiales, fondos provenientes de empresas públicas, transferencias públicas, etc.
			Propaganda política encubierta como publicidad institucional o de bien público.
			Apoyo político a cambio de la asignación de puestos directivos, programas sociales, transferencias, etc.
			Extorsión: a funcionarios públicos o candidatos de la oposición.
Electores		Soborno: compra del voto a cambio de dinero, bienes o servicios.	
		Extorsión	

**LOS SISTEMAS DE FINANCIAMIENTO POLÍTICO: UN ANÁLISIS COMPARADO**

Un sistema de financiamiento político (SFP) es la operación de un conjunto de reglas<sup>10</sup> para regular la entrada y salida de dinero dentro del sistema político. Ya afirmamos más arriba que el flujo de dinero en el proceso electoral es tan necesario como deseable para promover un sistema político abierto y competitivo, para que los/as votantes cuenten con la mayor cantidad de información sobre una oferta programática e ideológica lo más variada y plural posible. De esta manera, un SFP establece y operacionaliza las reglas básicas para que los partidos políticos y las candidaturas puedan obtener legalmente el dinero necesario para llevar a cabo sus actividades, difundir sus programas y captar la mayor cantidad de votos.

Un SFP articula complejos procesos institucionales que a su vez combinan distintos instrumentos regulatorios. Sin embargo, esta variedad de instrumentos se puede agrupar en tres grandes categorías:

1. Regulaciones de las **fuentes** del dinero.
2. Regulaciones del **gasto**.
3. Regulaciones de la **transparencia y rendición de cuentas** del gasto.

La selección y combinación de los instrumentos regulatorios es un proceso delicado y complejo. Las opciones son muchas y las decisiones difíciles. Como veremos más adelante, cada elección que se haga puede producir los resultados buscados pero con consecuencias laterales contradictorias e inesperadas.

Para entender mejor cómo se diseña y opera un SFP vamos a analizar en detalle cada uno de los principales instrumentos regulatorios que podemos encontrar dentro de las tres categorías que mencionamos más arriba. Realizaremos el análisis desde una perspectiva comparada, teniendo en cuenta las opciones que fueron elegidas por otros países en América Latina. Podrá comprobarse

<sup>10</sup> Seguimos el marco conceptual y el orden de Kevin Casas (2005).

que la variedad de SFP en la región es muy amplia. Muchas regulaciones son comunes a la mayoría de los países, permitiendo comparaciones entre los distintos resultados, mientras que otros son originales de cada país y pueden funcionar como laboratorios de prueba antes de reproducir o replicar ese mismo modelo en otro contexto institucional. Además, el desempeño o la reforma de un SFP en un país particular puede tener influencias sobre otros SFP de la región. Por esta razón, una perspectiva regional nos va a ayudar a entender mejor el diseño y el desempeño del sistema argentino, comparándolo con la experiencia de otros países de la región, y sacando conclusiones que pueden ir más allá de la experiencia local.

<b>CUADRO DOS. BREVE RESEÑA NORMATIVA</b>		
<b>PRINCIPALES REGULACIONES DEL FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN ARGENTINA <sup>11</sup></b>		
<b>Constitución</b>	<b>Normas sobre partidos, elecciones y financiamiento</b>	<b>Artículos más relevantes</b>
Artículo 38 (1994)	Ley 26.215 de Financiamiento de los Partidos Políticos (2006)	Todo el texto
	Ley 23.298 Orgánica de Partidos Políticos (1985)	Artículo 7 y 46
	Código Electoral Nacional, Ley 19.945 (1972)	Art. 64 quarter, 128 bis, 128ter., y 133bis.

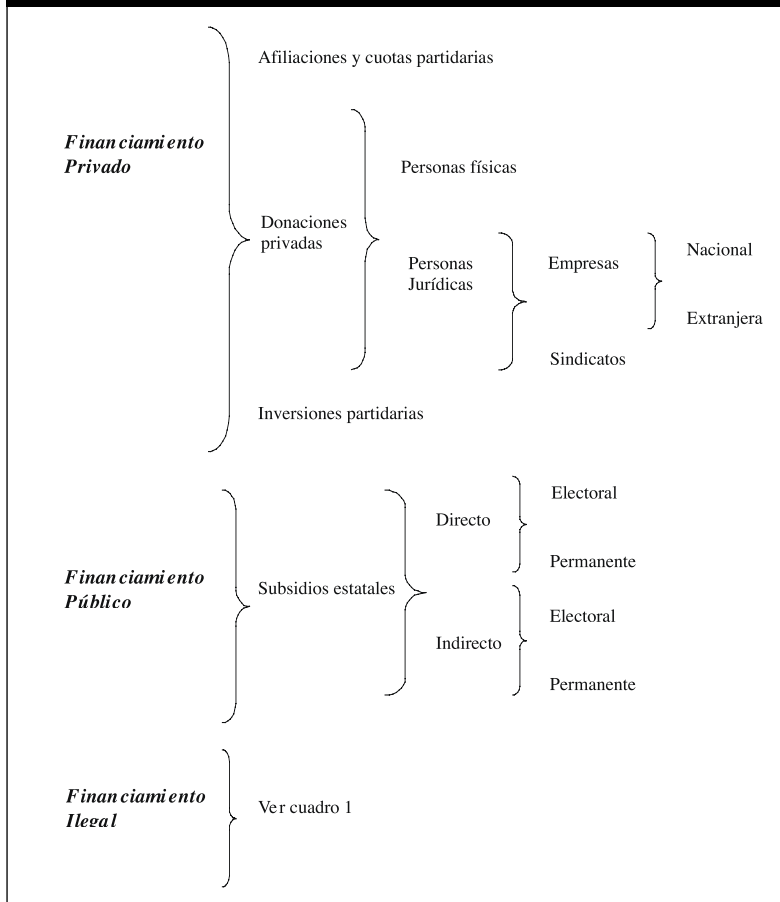
11. Para acceder a estos datos de forma rápida y sencilla se puede ingresar a <http://infoleg.mecon.gov.ar/>, donde se puede hacer una búsqueda por norma. Para encontrar cada ley es suficiente con completar el número de la ley que mostramos en el cuadro de arriba.

La actual Ley de Financiamiento de Partidos Políticos (Ley 26.215) fue sancionada el 20 de diciembre de 2006. De hecho será probada por primera vez en las elecciones presidenciales de octubre de 2007. Esta ley, a su vez, reformó la anterior Ley de Financiamiento de Partidos Políticos (25.600), sancionada el 23 de mayo de 2002, que ya era una reforma de la Ley Orgánica de Partidos Políticos (23.298) aplicada desde 1985. El objetivo de esta breve reseña no busca coleccionar leyes sino tener una idea general de las secuencias de reformas que se implementaron durante los últimos cinco años. La diferencia entre las dos reformas puede sintetizarse de la siguiente manera: mientras la primera reforma fijó nuevos estándares de transparencia y rendición de cuentas y cambió radicalmente la forma de regular el financiamiento político en Argentina, la segunda introdujo una serie de cambios para mejorar el desempeño de la norma tomando en cuenta problemas y defectos que se identificaron a partir de las experiencias electorales de 2003 (presidenciales) y 2005 (legislativas). Conocer y saber diferenciar las dos reformas es importante para poder evaluar los cambios y sacar conclusiones sobre la implementación concreta de las leyes.

### **REGULANDO FUENTES**

El conjunto de instrumentos que tienen como objetivo la regulación de las fuentes del financiamiento que entran al sistema político opera restringiendo o prohibiendo el uso de determinadas fuentes o, por el contrario, incentivando otras, bajo el supuesto de que las primeras son potencialmente peligrosas para la competencia política y que las segundas la fortalecen y mejoran. El siguiente cuadro muestra la diversidad de fuentes del financiamiento político y anticipa el complejo desafío de regular estos numerosos y distintos canales de entrada de dinero.

**CUADRO TRES**  
**REGULANDO LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO POLÍTICO**  
 Adaptado de Kevin Casas (2005)



De las dos principales fuentes que vemos en el cuadro tres (el público y el privado), el financiamiento privado es que el recibe las regulaciones más restrictivas. A su vez, dentro de las tres prin-

cipales fuentes del financiamiento privado, las donaciones privadas son las reguladas con mayor intensidad.

La tendencia en la mayoría de los países de América Latina consiste en restringir las fuentes del financiamiento por su origen. El segundo tipo de restricción más común consiste en controlar el monto de la donación fijándoles un límite o techo máximo, bajo el supuesto de que así los montos tienden a igualarse y se reduce la influencia de los donantes más poderosos económicamente. En el cuadro cuatro se observa que la mayoría de los países de la región combinan los dos tipos de restricciones, con excepción de Colombia, El Salvador, Guatemala, Panamá y Uruguay.

CUADRO CUATRO		
País	Por origen	Por monto
Argentina	X	X
Bolivia	X	X
Brasil	X	X
Colombia	-	-
Costa Rica	X	X
Chile	X	X
Ecuador	X	-
El Salvador	-	-
Guatemala	-	-
Honduras	X	-
México	X	X
Nicaragua	X	-
Panamá	-	-
Paraguay	X	X
Perú	X	X
República Dominicana	X	-
Uruguay	-	-
Venezuela	X	-

Fuente: Zovatto y Griner (2005).

## ORIGEN DE LAS DONACIONES

A continuación vamos a analizar en detalle los distintos tipos de regulaciones por el origen de las donaciones privadas.

CUADRO CINCO					
PROHIBICIONES A LAS DONACIONES PRIVADAS					
País	Extranjeras	Organizaciones políticas o sociales	Personas jurídicas	Contratistas del Estado	Anónimas
Argentina	X	X	-	X	X
Bolivia	X	X	-	-	X
Brasil	X	X	-	X	X
Colombia	-	-	-	-	X
Costa Rica	X	-	-	-	-
Chile	X	-	-	-	-
Ecuador	X	-	-	X	X
El Salvador	-	-	-	-	-
Guatemala	-	-	-	-	-
Honduras	X	-	-	X	X
México	X	-	-	X	X
Nicaragua	-	-	-	X	X
Panamá	-	-	-	-	-
Paraguay	X	X	X	X	-
Perú	X	-	-	-	-
República Dominicana	X	-	-	X	-
Uruguay	-	-	-	-	-
Venezuela	X	-	-	X	X

Fuente: Zovatto y Griner (2005).

Este tipo de restricciones por el origen de las donaciones privadas supone la existencia de un potencial conflicto de interés, como en el caso de las empresas contratistas del Estado que buscan adjudicarse contrataciones públicas o devolver el favor por contrataciones ya adjudicadas; o la intención de influir en las políticas de regulación a favor de intereses particulares o sectoriales, como podría ser el caso de una empresa extranjera con planes de instalarse en un sector del mercado local. Se puede ver en el cuadro cinco que el actual SFP regulado por la Ley 26.215 aplica todas las restricciones por el origen, con la excepción de las personas jurídicas.

### LEY 26.215

#### Artículo 15. – Prohibiciones

Los partidos políticos no podrán aceptar o recibir, directa o indirectamente:

- a)** contribuciones o donaciones anónimas. No podrá imponerse a las contribuciones o donaciones el cargo de no divulgación de la identidad del contribuyente o donante;
- b)** contribuciones o donaciones de entidades centralizadas o descentralizadas, nacionales, provinciales, interestadales, binacionales o multilaterales, municipales o de la Ciudad de Buenos Aires;
- c)** contribuciones o donaciones de empresas concesionarias de servicios u obras públicas de la Nación, las provincias, los municipios o la Ciudad de Buenos Aires;
- d)** contribuciones o donaciones de personas físicas o jurídicas que exploten juegos de azar;
- e)** contribuciones o donaciones de gobiernos o entidades públicas extranjeras;
- f)** contribuciones o donaciones de personas físicas o jurídicas extranjeras que no tengan residencia o domicilio en el país;

**g)** contribuciones o donaciones de personas que hubieran sido obligadas a efectuar la contribución por sus superiores jerárquicos o empleadores;

**h)** contribuciones o donaciones de asociaciones sindicales, patronales y profesionales.

Las restricciones previstas en este artículo comprenden también a los aportes privados destinados al Fondo Partidario Permanente.

El argumento a favor de restringir las donaciones privadas de personas jurídicas<sup>12</sup>, por oposición a las personas naturales, es muy simple. La idea básica es que las personas naturales son las únicas que tienen derecho a voto, porque las personas jurídicas están privadas de ciudadanía y por lo tanto sólo son expresión de intereses económicos estrechos<sup>13</sup> y no de una auténtica participación política. Existe también un argumento de tipo pragmático y fundado en la experiencia internacional que pone en duda la factibilidad técnico-política de poder aplicar exitosamente estas prohibiciones, especialmente en países con instituciones de control débiles o ineficaces. La idea que sustenta este argumento es que este tipo de regulaciones, que buscan controlar los aportes de los grandes grupos económicos, lo que consiguen en la realidad es

**12.** El Derecho distingue entre personas naturales y personas jurídicas. Son personas naturales todos los individuos de la especie humana. A su vez, las personas naturales pueden crear entes ficticios, llamados personas jurídicas, con patrimonio propio y capaces de ejercer derechos y contraer obligaciones. Las personas jurídicas pueden ser de derecho público o derecho privado. Las personas jurídicas de derecho privado pueden ser personas jurídicas con fines de lucro o personas jurídicas sin fines de lucro. Las personas jurídicas con fines de lucro reciben el nombre genérico de sociedades o compañías. Las personas jurídicas sin fines de lucro, por ejemplo una ONG, son aquellas en que las utilidades o ganancias que se obtengan en el desarrollo de su actividad, no pueden repartirse entre sus miembros.

**13.** Una posible respuesta a este argumento sostiene que un ciudadano también puede donar dinero a una campaña política motivado por intereses económicos estrechos, sin que este hecho configure una causa para prohibir su aporte.

crear los incentivos para que las empresas desarrollen procedimientos constatables más imaginativos y sofisticados para eludir la prohibición. En Estados Unidos, por ejemplo, donde los aportes empresarios están rigurosamente prohibidos, las empresas han encontrado otros canales paralelos de financiamiento, con consecuencias muy graves para el sistema político.<sup>14</sup>

*“Un problema básico en el diseño de un sistema de financiamiento de campañas es evitar imponer regulaciones que por sí mismas alientan a la ilegalidad. A pesar de que las leyes de financiamiento de campañas en muchos países son demasiado permisivas, en otras, las leyes son tan restrictivas que prácticamente requieren de contribuciones por fuera de los registros contables para poder financiar las campañas. Los límites a las donaciones son justificados como una forma de frenar las influencias corruptas, pero límites legales demasiado estrictos pueden fomentar las transferencias ilegales.”<sup>15</sup>*

Como veremos a lo largo del libro, la aplicación de la mayoría de los instrumentos regulatorios se enfrenta con el desafío de calcular y anticiparse a consecuencias contrarias a las buscadas. Sin embargo, los intentos por restringir o controlar el flujo de financiamiento que entra al sistema político por el lado de los grandes donantes representa sin duda alguna el mayor desafío para cualquier SFP.

**14.** Para conocer en detalle el caso de Estados Unidos ver: Palda (1999).

**15.** Ackerman, Susan Rose, *Corruption and Government: causes, consequences, and reform*, Cambridge, University Press, 1999, p.139.



## CAPÍTULO DOS

### EL TAMAÑO IMPORTA

El segundo tipo de restricciones pone la mira en el monto de la donación privada y también está ampliamente difundido en la región. Como se puede ver en el cuadro seis la regulación toma formas muy variadas según el país que miremos. Como dijimos anteriormente, la razón para restringir el monto de las donaciones supone que de esta manera se tiende a igualar la capacidad de influencia de los donantes sobre las decisiones de las candidaturas que sean elegidas o reelegidas. Si el sistema funcionara con efectividad, el monto de las donaciones de los candidatos más ricos debería reducirse e igualarse con las donaciones de un ciudadano/na medio/a, cumpliéndose el ideal de la regla igualitaria de “una persona, un voto”.

Sin embargo, este tipo de medidas restrictivas ha generado en las últimas décadas un intenso debate alrededor de la idea de que las restricciones a las donaciones privadas son contrarias al derecho a la libertad de expresión. Este argumento es muy sencillo y se puede resumir así: el gasto que una persona realiza en apoyo a una candidatura opera como una forma de comunicación

política garantizada por el derecho constitucional a la libertad de expresión. En consecuencia, la restricción a esa forma de comunicación funcionaría como una forma de censura y una violación a ese derecho. Sin embargo, este argumento netamente liberal, chocó contra un famoso fallo de la corte suprema de Estados Unidos (fallo Buckley versus Valeo, 1976), en el que la corte definió que regular el monto de las contribuciones a las campañas electorales no constituye una restricción a la libertad de expresión.

CUADRO SEIS		
LÍMITE A LAS DONACIONES PRIVADAS		
País	Límite al tamaño de las donaciones	Tope máximo permitido
Argentina	X	Personas jurídicas: no más del 1 por ciento del monto del total de gastos permitidos. Personas físicas: el límite es del 2 por ciento.
Bolivia	X	10 por ciento del presupuesto anual de la organización política. (No se conoce presupuesto de los partidos oficialmente.)
Brasil	X	Personas físicas: 10 por ciento de los rendimientos brutos del donante en el año pre-electoral. Las donaciones y contribuciones de personas jurídicas tienen un límite del 2 por ciento de la facturación bruta del año anterior a la elección.
Colombia	X	El tope lo establece el Consejo Nacional Electoral.
Costa Rica	X	Personas jurídicas nacionales: no pueden exceder el 10 por ciento del techo autorizado para el gasto total por candidatura.



Chile	X	Los límites para contribuciones anónimas, confidenciales y públicas se fijan en unidades de fomento.
Ecuador	X	Personas jurídicas nacionales: no pueden exceder el 10 por ciento del techo autorizado para el gasto total por candidatura.
El Salvador	-	-
Guatemala	X	El 10 por ciento del techo autorizado para el gasto total de la campaña.
Honduras	-	-
México	X	El total de donaciones por parte de simpatizantes para un partido no debe exceder el 10 por ciento del monto total del financiamiento público otorgado a todos los partidos por concepto de gastos ordinarios. Las aportaciones de dinero provenientes de personas físicas o morales facultadas tendrán un límite actual equivalente al 0,05 del monto total del financiamiento público otorgado a todos los partidos para las actividades ordinarias permanentes.
Nicaragua	-	-
Panamá	-	-
Paraguay	X	5.000 salarios mínimos diarios, ya sea de personas físicas o jurídicas.
Perú	-	-
República Dominicana	-	-
Uruguay	-	-
Venezuela	-	-

Fuente: Zovatto y Griner (2005).

Como se observa en el cuadro seis, la actual Ley 26.215 restringe el flujo de donaciones privadas con un techo del 1 por ciento a las empresas, y lleva ese techo hasta el 2 por ciento para las personas físicas. Esta diferenciación entre el 1 y el 2 por ciento refleja el sesgo anticorporativo, al menos en teoría, del SFP que analizamos más arriba, con la buena intención de prevenir que las desigualdades económicas se traduzcan en una influencia desproporcionada de las empresas sobre las candidaturas. Sin embargo, la experiencia argentina muestra una colección de casos que evidencian los serios obstáculos que existen para que aquello que se enuncia en las normas se concrete en la realidad.

### **LAS BUENAS INTENCIONES...**

Es cierto que en Argentina no se han registrado casos de la gravedad del mexicano, brasileño o colombiano que marcamos al comienzo del libro. Sin embargo, una serie de investigaciones periódicas han seguido y analizado las prácticas concretas utilizadas para eludir los principales instrumentos regulatorios que hemos visto hasta ahora.

### **PRIMER CASO<sup>16</sup>**

En su libro publicado en 1993 y titulado *En defensa propia: cómo salir de la corrupción*, Luis Moreno Ocampo analiza un caso aparecido dos años después de la campaña presidencial de 1989. Prueba como ningún otro la influencia que llegan a ejercer los grandes donantes sobre las candidaturas cuando son elegidas y llegan al poder.

16. Adaptado de Gruenberg, Ch. y Alonso, L. (2002).

La Ley Orgánica de Partidos Políticos (23.298) permitía, antes de su reforma por la Ley 25.600 (2003), que los partidos políticos realizaran colectas populares. Éstas se transformaron, según Moreno Ocampo, en la maniobra típica para ocultar grandes donaciones. En su libro, el autor identifica un ejemplo paradigmático en el cual se comprueba la manipulación de la figura de las colectas populares para encubrir las grandes donaciones bajo el más absoluto anonimato.

---

*Con posterioridad a la estimación de 900 mil dólares efectuada por (la revista) Somos, Jorge Born declaró al diario Página/12 que había aportado 3 millones de dólares a la campaña electoral del peronismo (Carlos Menem) en 1989 y 2 millones a la de Angeloz. Su afirmación fue refutada por un aluvión de réplicas. Los radicales dijeron que sólo habían recibido 500 mil dólares. El más duro fue el habitualmente tranquilo Eduardo Bauzá, Secretario General de la Presidencia de la Nación y uno de los responsables del manejo de fondos de la campaña: 'Jorge Born está mintiendo', declaró a Noticias. 'A nosotros nos dieron 700 mil dólares y ni un peso más... Born es un mentiroso'. Carlos Menem atribuyó el origen de las declaraciones de Born a cierto tipo de desequilibrio. La revista agrega que los asesores de Bauzá señalaron que 'se gastaron entre 7 y 8 millones de dólares. Se obtuvieron aportes de unas cuarenta empresas que pusieron entre 20 y 700 mil dólares'.*

*Más allá de los montos donados, aportar fondos a las campañas de los dos partidos muestra un interés de asegurarse favores, antes que el apoyo a las ideas de un candidato.*

*El 18 de abril, Julio Mera Figueroa sumaba confusión al aclarar al semanario Somos que a él no le habían dado ese dinero, aunque reconoció que Jorge Born le pagó una suma millonaria en dólares en encuestas y otros trabajos, y que ése podía ser el dinero que faltaba.*

*A raíz del momentáneo escándalo que produjo esta divergencia de criterios, la empresa Bunge y Born emitió un comunicado en el que negó haber hecho alguna contribución y sugirió que podría haber sido un aporte personal de Jorge Born. Finalmente, la jueza electoral, Dra. María Servini de Cubría, analizó los libros del justicialismo y detectó que en realidad no había habido ningún aporte. Todos los fondos para la campaña habían ingresado mediante colectas populares.*

*A partir de la ambigüedad de una norma y de un sistema de controles complacientes, los fondos privados que utilizan los partidos políticos permanecen en una zona de penumbra. (Moreno Ocampo, 1993)*

Como ya se ha dicho, este caso prueba, más que ningún otro, con qué facilidad se pueden eludir las regulaciones sin recibir ninguna sanción. Pero sobre todo muestra el grado de influencia que pueden llegar a tener los grandes donantes sobre el diseño y ejecución de las políticas públicas posteriores. Esta influencia puede aparecer en distintas formas, desde muy sutiles y abstractas hasta las más obvias y concretas. Este caso, sin duda, se ubica dentro del segundo grupo. Durante el primer gobierno de Menem, el poderoso grupo económico Bunge & Born<sup>17</sup> logró influir en el nombramiento de sus dos primeros ministros de Economía, los cuales eran altos ejecutivos de la empresa que se desempeñaron en abierta representación del grupo. De hecho, para los lectores que no lo recuerdan, el primer plan económico llevado a cabo por el gobierno fue denominado, consecuentemente, Plan Bunge y Born.

## SEGUNDO CASO

El caso que sigue está analizado por Andrés Oppenheimer en su libro *Ojos vendados* de 1991. Una serie de documentos confisca-

17. Ver [http://es.wikipedia.org/wiki/Bunge\\_&\\_Born](http://es.wikipedia.org/wiki/Bunge_&_Born)

dos en México demostraban, según Juan Ponce Edmonson (Jefe de la Interpol de México), que el Cártel de Juárez había realizado grandes contribuciones financieras a la campaña presidencial de 1999 de Eduardo Duhalde. Los documentos revelaban un total de donaciones por más de un millón de dólares en efectivo a la campaña. La prensa argentina había seguido por mucho tiempo los rumores de que Duhalde tenía conexiones con el mundo de la droga desde su época de intendente municipal en la localidad de Lomas de Zamora a comienzos de los años ochenta.

Según el jefe de la Interpol mexicana, aparecían datos comprometedores. Entre los documentos había una lista de pagos hechos por Aldo Ducler (financista argentino, uno de los tres dueños de la financiera Mercado Abierto y sus subsidiarias M. A. Casa de Cambio y M. A. Bank), entre los que mencionaba “un millón de dólares para la campaña de Ortega” (compañero de fórmula de Duhalde). Otro informe daba datos sobre el pago de 400 mil dólares para el vehículo de campaña de Duhalde –cifra luego reducida a 200 mil tras la protesta de los narcotraficantes mexicanos–. Ponce declaró abiertamente la conexión directa a través de donaciones del Cártel de Juárez con el equipo de campaña de Duhalde-Ortega.

Según uno de los investigadores mexicanos, Duhalde se había enterado del ingreso de fondos del cártel mexicano y le había ordenado a Ortega que devolviera el dinero de inmediato. Al parecer, Ducler era la conexión con el cártel y en el equipo de Duhalde se lo recuerda como un asesor marginal de Ortega. La financiera de Ducler estaba siendo investigada por lavado de dinero. Mientras asesores de Duhalde y él mismo sostienen que le pidieron a Ortega que separara a Ducler, el propio Ortega sostiene que éste no había realizado contribución alguna a su campaña.

---

*¿Quién decía la verdad? Si Ducler no había contribuido directamente a las campañas de Duhalde y Ortega, había tres posibilidades: o lo había hecho a través de la Fundación Sudamericana, y los fondos se habían utilizado 'en negro' para pagar gastos de campaña que no estaban bajo el escrutinio de los auditores electorales, o había engañado al Cártel de Juárez cobrándole contribuciones a la campaña Duhalde-Ortega que no había hecho, o no había hecho ninguna de las dos cosas, pero alguien en la cadena de contactos mexicanos había pasado una cuenta de 'un millón de dólares para la campaña de Ortega' y el pago para el Duhalde-móvil en la contabilidad interna del cártel de Juárez. Lo que no había duda, según el jefe de la Interpol mexicana, es que se habían encontrado esas anotaciones en posesión de miembros del Cártel de Juárez. 'Ahí están los papeles', me dijo Ponce, al ser confrontado con las tres posibilidades. (Oppenheimer, 2001)*

---

Este caso<sup>18</sup>, como la mayoría de los que se citan en este libro, no han sido ni serán probados judicialmente. Sin embargo, han sido analizados a través de rigurosas investigaciones periodísticas. Y éste último tiene una gravedad particular, porque el narco-financiamiento de la política es sin lugar a dudas, entre toda la variedad de fuentes de financiamiento prohibidas, una de las más ilegítimas y de peores consecuencias para la integridad del sistema democrático.

### TERCER CASO

El caso<sup>19</sup> que presentamos a continuación fue investigado por el periodista de *La Nación* Nicolás Cassese, en base a un informe

18. Ver también [www.lanacion.com.ar/archivo/nota.asp?nota\\_id=53960&origen=relacionadas](http://www.lanacion.com.ar/archivo/nota.asp?nota_id=53960&origen=relacionadas)

19. Ver [www.lanacion.com.ar/archivo/nota.asp?nota\\_id=59140&origen=acumulado&acumulado\\_id=](http://www.lanacion.com.ar/archivo/nota.asp?nota_id=59140&origen=acumulado&acumulado_id=)

oficial de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, y ejemplifica claramente cómo se pueden eludir varios tipos de prohibiciones en una misma maniobra sin sufrir ninguna de las sanciones establecidas en la norma.

En la campaña electoral para la Jefatura de la Ciudad de Buenos Aires (octubre de 2000), la nueva y recién estrenada Ley de Campañas Electorales de esa ciudad (268)<sup>20</sup> exigía que las donaciones fueran de personas físicas, no de empresas, y que ninguna superase los 20.000 pesos.

En este contexto institucional, el candidato a Jefe de la Ciudad de Buenos Aires, Aníbal Ibarra, recibió 70.000 pesos de una empresa fraccionados de la siguiente manera: 20.000 del mismo presidente de la empresa, 20.000 del vicepresidente, otros 20.000 de uno de los directivos y finalmente 10.000 de un asistente del presidente.

Esto resulta increíblemente ilustrativo para mostrar cómo en una misma maniobra se eludieron dos tipos de instrumentos regulatorios de los estudiados más arriba: 1) la prohibición de recibir donaciones privadas de empresas y 2) la prohibición de recibir dinero de empresas contratistas del Estado. La empresa en cuestión estaba, según la investigación, a cargo del mantenimiento de las autopistas de la ciudad y de las obras de desagüe y de control de inundaciones de la zona sur; había ganado en 1997 la primera licitación hasta 2002.

---

*El año último, un informe de la Auditoría General porteña reveló que el titular y varios directivos de la empresa donaron 70.000 pesos para la campaña electoral del jefe de gobierno, Anibal Ibarra. La ley exige que los aportes sean de personas, no de empresas, y que ninguno supere los 20.000 pesos.*

20. Ver [www.ciudadyderechos.gov.ar/sistemas\\_l.php?id=37&id2=305&id3=434](http://www.ciudadyderechos.gov.ar/sistemas_l.php?id=37&id2=305&id3=434)

*El propio Victorio Américo Gualtieri aportó 20.000 pesos. Igual suma donó su hermano, Salvador, vicepresidente de la firma. Hugo Berreña, director, puso una cifra similar, y Juan Dolce, mano derecha de Victorio, aportó 10 mil pesos.*

*(La Nación, 8 de abril de 2001, nota de Nicolás Cassese)*

---

Estos tres casos sirven para entender mejor un argumento clave que planteamos al comienzo del libro, que las prácticas del financiamiento político se adaptan a cada contexto normativo, y que por cada prohibición que establece la norma, se genera como reacción contraria una maniobra para eludirla en la práctica. Sin embargo, los tres casos que mostramos no son idénticos. Analizados en detalle presentan interesantes diferencias.

Los dos primeros casos están asociados a la operación del SFP regulado por la vieja Ley Orgánica de los Partidos Políticos (23.298) que luego fue reformada por la Ley de Financiamiento Político (25.600). Éstos tienen la virtud de mostrar la forma en que los actores políticos y las empresas supieron aprovechar las oportunidades generadas por una ley mal diseñada y aplicada sin controles efectivos. Concretamente, las maniobras para mantener en el anonimato a las grandes donaciones privadas y evitar cualquier rendición de cuentas se sustentaban en la aplicación del artículo 41, inciso a de la ley: *“Los partidos no podrán aceptar o recibir directa o indirectamente contribuciones o donaciones anónimas, salvo las colectas populares. Los donantes podrán imponer cargo de que sus nombres no se divulguen, pero los partidos deberán conservar la documentación que acredite fehacientemente el origen de la donación por tres años”*.

Naturalmente, durante muchos años, y a través de varios procesos electorales, los actores políticos y las empresas explotaron al máximo la porosidad de este breve pero poderoso inciso de la ley.

Como veremos más adelante, la reforma de la Ley 23.298, y en particular de este artículo, fue muy importante para el sistema político y marcó un antes y un después en la práctica del financiamiento político en Argentina.

El tercer caso, en cambio, se vincula a la aplicación de la Ley de Campañas Electorales de la Ciudad de Buenos Aires. Esta ley fue sancionada a finales de 1999 y puede considerarse una ley moderna, que tomaba en cuenta las críticas y superaba los principales defectos del diseño y la aplicación defectuosa de la Ley 23.298 a nivel nacional. Por esta misma razón, este caso sirve para comprobar que los instrumentos regulatorios para controlar las donaciones privadas que analizamos más arriba, son de difícil aplicación y tienen el potencial de incentivar nuevas prácticas de financiamiento político con el fin de eludir las nuevas restricciones que establece la norma.

## CAPÍTULO TRES

### FINANCIAMIENTO PÚBLICO

Hasta ahora hemos estudiado la regulación de las fuentes del financiamiento político a través de regulaciones “negativas”, o sea, a través de medidas que aplican distintos tipos de prohibiciones por el origen o el monto de las donaciones. En síntesis, este tipo de regulaciones le dice *no* a la entrada al sistema político de determinadas formas de financiamiento. Lo que sigue ahora es un tipo de regulación “positiva” que busca incentivar una clase particular de financiación bajo el supuesto de tener una influencia positiva en el sistema político, haciéndolo más transparente, abierto y competitivo. El instrumento regulatorio más popular, antiguo y extendido de esta clase es el financiamiento de la política con recursos del Estado.

CUADRO SIETE	
País	Año
Uruguay	1928
Costa Rica	1949
Argentina	1961

Perú	1966 (sólo indirecto)
Venezuela	Incorporada en 1973 y eliminada en 1999
Nicaragua	1974
México	1977
Ecuador	1978
Honduras	1981
El Salvador	1983
Guatemala	1985
Colombia	1985
Chile	1988
Paraguay	1990
Brasil	1995
Bolivia	1997
Panamá	1997
República Dominicana	1997

Fuente: Zovatto y Griner (2005).

El cuadro muestra que todos los países de América Latina (con excepción de Venezuela) cuentan con la intervención del Estado en el financiamiento de la política. Argentina, Uruguay y Costa Rica fueron los primeros en legislar el financiamiento público. Esta aprobación y difusión de la participación estatal es una tendencia mundial que se refleja en la mayoría de los países del globo. Sin embargo, a pesar de su extensa aprobación e incorporación dentro de los más variados sistemas políticos, el financiamiento público de la política ha sido desde siempre un disparador de los más intensos debates y controversias, que oscilan entre las expectativas más optimistas y las críticas más inclementes. Sin embargo, la extensa experiencia internacional ha demostrado que el finan-

ciamiento público de la política (FPP) no ha generado los beneficios esperados ni las crisis anunciadas<sup>21</sup>.

Los argumentos a favor y en contra del FPP giran alrededor de tres temas: 1) la autonomía de las candidaturas y la prevención de la corrupción, 2) la igualdad política y la competencia electoral, y 3) el fortalecimiento institucional de los partidos políticos.

Los argumentos a favor se pueden resumir de la siguiente manera:

a. El FPP libera y protege a las candidaturas de la influencia y dependencia de los grandes donantes. El FPP es más transparente y factible de ser controlado y monitoreado.

b. El FPP previene que los grupos económicos dominen la competencia política a través de una capacidad expresiva desproporcionada, asfixiando la comunicación de las otras candidaturas. De esta manera, el FPP permite que las candidaturas compitan en igualdad de condiciones sin importar el status económico de sus adherentes.

c. El FPP les permite a las candidaturas y a los partidos políticos contar con ingresos estables para desarrollar actividades institucionales consideradas valiosas para el sistema democrático y que van más allá de las campañas electorales.

Después de varias décadas de experimentación del FPP se ha puesto sistemáticamente en duda el paquete de ventajas y beneficios pronosticados. Los argumentos en contra del FPP son los siguientes:

a. El FPP no sustituyó al financiamiento privado ni redujo la influencia de los grandes donantes como se esperaba. Por el contrario, con el tiempo el FPP se volvió aditivo al financiamiento privado. Para el caso argentino, por ejemplo, el FPP legislado desde

21. Ver Pinto-Duschinsky, Michael, "Financing Politics: A Global View", en *Journal of Democracy*, Vol. 13, N° 4, octubre de 2002, pp. 69-86.



1961 no evitó que sucedieran los casos que vimos más arriba vinculados al financiamiento privado de las campañas presidenciales de 1989 y 1999. Ni siquiera el sistema mexicano, que restringe el financiamiento privado a un 10 por ciento y lleva el aporte público a un 90 por ciento del total del gasto político, ha logrado evitar la corrupción.<sup>22</sup>

**b.** Dado que el régimen de FPP es diseñado y aplicado por políticos titulares de cargos públicos, el FPP tiende a favorecer al gobierno titular y crea barreras de entrada a nuevas candidaturas.

**c.** El FPP debilita la relación de los partidos políticos con sus miembros y los vuelve más dependientes del Estado. Los partidos políticos siguen dependiendo de los grandes donantes y ahora también del Estado.

Estos son los principales argumentos a favor y en contra del FPP. Sin embargo, como ya lo marcamos más arriba, ni unos ni otros se cumplieron completamente. Para entender mejor el desempeño del FPP en cada contexto político hace falta analizar 2 variables centrales del diseño de este instrumento regulatorio: 1) los criterios de elegibilidad y asignación de fondos y 2) el momento del desembolso. Cada una de estas variables, aplicadas y combinadas de distinta manera, contribuyen a que se cumplan en distinta proporción algunos de los argumentos a favor o en contra del FPP.

## EL SISTEMA EN ARGENTINA

La Constitución de la Nación Argentina prevé en su artículo 38 que los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático. Con este fin, el Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes.

<sup>22</sup>. Para conocer el caso mexicano ver: [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_2854000/2854899.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_2854000/2854899.stm)

## 1) Criterios de elegibilidad y asignación de fondos públicos

Los recursos públicos correspondientes al aporte para la campaña electoral se distribuyen entre los partidos políticos reconocidos y que hayan oficializado listas de candidatos para la elección de cargos públicos electivos nacionales, y se asignan de la siguiente manera:

- **30 por ciento** en forma igualitaria entre todos los partidos.
- **70 por ciento** en forma proporcional a la cantidad de votos que el partido hubiera obtenido en la última elección de diputados nacionales. Para el caso de los partidos que no registren datos electorales anteriores se tomará como referencia el partido que haya participado en la última elección de diputados nacionales al que le corresponda el menor monto de aporte.

Analizando en detalle el sistema de FPP argentino vemos que fija como barrera de entrada la condición de constituir formalmente un partido político y oficializarlo. Este criterio de elegibilidad deja afuera del sistema a todos los nuevos actores políticos que no desean, no pueden o no son habilitados para formar un partido político. En este sentido, el régimen político es partidocéntrico, y excluye en consecuencia a otros actores políticos no-partidarios.

Sin embargo, si nos comparamos con el resto de los países de la región, podemos afirmar que el nuestro es uno de los sistemas de FPP más abiertos, dado que más del 70 por ciento de estos países impone algún tipo de barrera de entrada al sistema de FPP condicionado a la participación en otras elecciones. En general, estas barreras condicionan el derecho a recibir financiamiento público a un porcentual mínimo de votos sobre el total emitido durante la elección anterior, o bien un mínimo de representantes parlamentarios. Estos límites tienen varias consecuencias.

Por un lado, tienden a congelar el sistema político beneficiando a los titulares en el poder. Por otro lado, no impide que nuevos partidos con acceso al poder económico y sólida capacidad finan-

ciera entren a la competencia electoral, pero sí restringe la entrada de aquellos partidos y actores políticos sin los recursos económicos suficientes para competir en condición de igualdad.

El criterio de asignación es otra variable central para medir el grado de apertura de un sistema político. Cuanto más dependa el criterio de asignación de la fuerza electoral, es decir, del número de votos obtenidos por los partidos durante las elecciones inmediatamente anteriores, más complicado será para los nuevos partidos entrar al sistema, sobre todo para aquellos partidos que no tienen el apoyo del sector privado.

Por el contrario, cuando el criterio es igualitario y se reparte por partes iguales entre todos los partidos, se promueve la entrada de nuevas fuerzas políticas al sistema. La tercera posibilidad, como el caso argentino, es la mixta, donde se combinan los dos criterios anteriores en distintos porcentajes. La tendencia en América Latina sigue en un 53 por ciento el criterio de fuerza electoral, mientras que un 47 por ciento usa el criterio mixto.

CUADRO OCHO	
CRITERIOS DE ASIGNACIÓN	
Países	
Argentina	Mixto. Fuerza electoral / Por igual
Bolivia	Por fuerza electoral
Brasil	Mixto. Por fuerza electoral / Por igual
Colombia	Por fuerza electoral
Costa Rica	Por fuerza electoral
Chile	Por fuerza electoral
Ecuador	Mixto. Por fuerza electoral / Por igual
El Salvador	Por fuerza electoral
Guatemala	Por fuerza electoral

Honduras	Por fuerza electoral
México	Mixto. Por fuerza electoral / Por igual
Nicaragua	Por fuerza electoral
Panamá	Mixto. Por fuerza electoral / Por igual
Paraguay	Mixto. Por fuerza electoral / Representación parlamentaria
Perú	Mixto. Por fuerza electoral / Por igual
República Dominicana	Mixto. Por fuerza electoral / Por igual
Uruguay	Por fuerza electoral
Venezuela	-

Fuente: Zovatto y Griner (2005).

Resumiendo, el caso argentino es uno de los sistemas de FPP más igualitarios y abiertos a la entrada de nuevos partidos políticos. Primero, comparado con el resto de los países, el FPP no establece ninguna barrera de entrada, excepto la de estar constituido como partido político. Segundo, esto se combina con un sistema mixto que asigna un 30 por ciento de los fondos de manera igualitaria, y, tercero, al no haber barreras de entrada a nuevos partidos políticos, aquellos sin referencia electoral se equiparan con el menor aporte durante la última campaña. Este arreglo institucional les permitiría recibir el 30 por ciento asignado igualitariamente más el 70 por ciento por fuerza electoral, aunque participen de la campaña electoral por primera vez.

## 2) El desembolso

El momento elegido para hacer la entrega del financiamiento público a los partidos no es una decisión neutral y puede afectar directamente la equidad del sistema. Obviamente, si la entrega se hace después de las elecciones, se perjudica a los partidos chicos y nuevos, con menores recursos financieros y menor capacidad

crediticia. Sin embargo, otros autores defienden este tipo de entrega a modo de reembolso bajo el supuesto de que tiene consecuencias positivas para la transparencia y la rendición de cuentas. Pues el reembolso queda condicionado al informe detallado de todos los ingresos y gastos durante la campaña electoral.

<b>CUADRO NUEVE</b>				
<b>Momento del desembolso del aporte público directo con fines electorales</b>				
<b>País</b>	<b>Previo</b>	<b>Posterior</b>	<b>Previo y posterior</b>	<b>Facilidades para nuevos partidos</b>
Argentina	X	-	-	X
Bolivia	-	-	X	-
Brasil	-	-	-	-
Colombia	-	X	-	-
Costa Rica	-	X	-	-
Chile	-	-	X	X
Ecuador	-	X	-	-
El Salvador	-	-	X	-
Guatemala	-	-	X	-
Honduras	-	-	X	X
México	-	-	X	X
Nicaragua	-	X	-	-
Panamá	-	-	X	X
Paraguay	-	X	-	-
Perú	-	-	-	-
R. Dominicana	-	-	X	-
Uruguay	-	-	X	-
Venezuela	-	-	-	-

Fuente: Zovatto y Griner (2005).

Para el caso argentino el aporte público para la campaña electoral se hace efectivo dentro de los 10 días hábiles siguientes a la fecha límite para la oficialización de las candidaturas.<sup>23</sup> Según el cuadro nueve, Argentina es el único caso que entrega la totalidad de los fondos antes de la campaña electoral. Mientras que la tendencia en la región se divide en un 53 por ciento a favor de un sistema mixto, y un 29 por ciento a favor de entregar los fondos bajo la modalidad de reembolso. La elección de este tipo de financiamiento se complementa con los otros criterios de elegibilidad y asignación ya estudiados para el caso argentino; confirmando que el sistema de FPP fue diseñado con el objetivo de promover un grado razonable de igualdad política entre los partidos durante la competencia electoral.

### **FINANCIAMIENTO PÚBLICO INDIRECTO**

Hasta este punto analizamos los aspectos más relevantes del financiamiento público aplicado como un subsidio directo, o sea la entrega directa de dinero desde el Estado hacia los partidos políticos. Sin embargo, el FPP no se agota acá. Existe una segunda forma de FPP aplicado como subsidio indirecto. Este tipo de financiamiento se concreta en formas muy variadas:

- Apoyo para la difusión (imprensa, tarifas postales preferenciales, etc.)
- Beneficios tributarios
- Subvenciones para grupos parlamentarios
- Otros (uso gratuito de inmuebles e infraestructura del Estado)
- Franja electoral gratuita en medios de comunicación

Sin duda alguna, debido a las características particulares de la competencia política moderna, el acceso gratuito a los medios de

23. Ver art. 41, Ley 26.215.

comunicación es el principal componente del paquete de subsidios indirectos. Por esta misma razón conviene analizarlo en detalle.

El estudio sobre el acceso gratuito a los medios requiere tener en cuenta los mismos elementos que analizamos en el caso del acceso al financiamiento público directo. Desde este punto de vista, las variables fundamentales van a girar en torno a: 1) los criterios de elegibilidad y asignación, 2) la cantidad de tiempo en el aire subsidiado, y 3) el tipo de medios de comunicación usado. La manipulación del diseño y aplicación de estos criterios tendrá consecuencias directas y fundamentales para lograr un piso mínimo de igualdad respecto de la capacidad expresiva de las distintas candidaturas.

### **1) Criterios de elegibilidad y asignación**

Siguiendo la misma lógica de elegibilidad aplicada para el financiamiento público directo, todos los partidos reconocidos y oficializados acceden a la franja electoral gratuita en los medios de comunicación. Con relación al criterio de distribución, el artículo 43 de la Ley 26.215 establece que la cantidad y duración de los espacios será distribuida de la siguiente manera:

**A)** 50 por ciento por igual entre todos los partidos que oficialicen candidaturas.

**B)** 50 por ciento restante entre los partidos que oficialicen candidaturas, en forma proporcional a la cantidad de votos que el partido o alianza hubiera obtenido en la última elección de diputados nacionales y que acrediten haber obtenido al menos un número de sufragios equivalente al 1 por ciento del padrón electoral.

En contraste con el criterio de distribución aplicado al financiamiento público directo, el artículo 43 no establece, por lo menos no explícitamente, una alternativa para aquellos partidos sin referencia electoral, los cuales quedan en desventaja para comunicar sus programas.

### **2) Cantidad de tiempo en el aire**

La segunda variable seleccionada es fundamental para evaluar el potencial que tiene este subsidio indirecto para garantizar cierto piso de igualdad en la capacidad de las candidaturas para dar a conocer sus programas e ideas. El tiempo a distribuir entre todas las candidaturas es siempre escaso, como cualquier otro recurso. Pero si esa cantidad resulta demasiado pequeña, se pierde el potencial efecto igualador y pasan a tener ventaja las candidaturas con mayor capacidad financiera para contratar tiempo en los medios de comunicación por fuera de la franja electoral gratuita.

El artículo 43 de la Ley 26.215 establece que en los años en que se realicen elecciones para presidente, vicepresidente y legisladores nacionales en forma simultánea, la cantidad total de los espacios a distribuir no podrá ser inferior a seiscientos (600) horas para los espacios de radiodifusión televisiva y ochocientos (800) horas para los espacios de radiodifusión sonora.

### **3) Tipo de medios de comunicación**

Finalmente, llegamos a la última variable, que de alguna manera opera como una pre-condición para que las otras se vuelvan efectivas. Se trata en este punto de hacer una diferenciación entre los medios de comunicación operados por el Estado y aquellos que están concesionados en manos privadas. La diferencia es obvia; la franja electoral en medios estatales no resulta atractiva para las candidaturas. Normalmente, la audiencia de los medios estatales es muy limitada, con baja cobertura y mala calidad en los contenidos. La tendencia en América Latina es instalar la franja electoral en los medios privados o bajo una fórmula mixta. Sólo en Bolivia, Guatemala, Uruguay, El Salvador y República Dominicana la franja está restringida a los medios estatales.

Argentina sigue la tendencia mayoritaria aplicando un modelo mixto. La distribución de la franja electoral entre los distintos canales privados y el estatal se hace a través de un sorteo realizado por la Dirección Nacional Electoral, a través del Departamento de Gestión del Fondo Partidario Permanente. El Estado no paga de manera directa el costo de la franja a los concesionarios privados sino que lo compensa por multas aplicadas por el COMFER a las empresas de medios de comunicación.

## CAPÍTULO CUATRO OTROS INSTRUMENTOS

Hasta acá analizamos los instrumentos regulatorios para controlar las fuentes del dinero a través de regulaciones negativas y positivas. Lo que sigue ahora es focalizarnos en distintos instrumentos que tienen como objetivo controlar los gastos de las candidaturas durante las campañas políticas. Existen tres principales elementos regulatorios focalizados en restringir el gasto político: 1) tope al gasto total de las candidaturas, 2) límites a la duración de la campaña, y 3) restricciones a la contratación de medios de comunicación.

### **1) Tope al gasto total de las candidaturas**

El tope al gasto de las candidaturas forma parte de uno de los debates más controversiales sobre la regulación del financiamiento político. En la mayoría de los países de la región y también de afuera, este tipo de regulación ha tenido que pasar por un doble test vinculado a los problemas prácticos para su implementación y al hecho de resultar lesivo para la libertad de expresión.

Con respecto a lo primero, la experiencia internacional ha demostrado las dificultades prácticas que existen para hacer cumplir esta regla. La combinación de los mecanismos de control ineficaces, la falta de transparencia y los fuertes incentivos de las candidaturas para eludir los topes han puesto en duda sistemáticamente la efectividad de este instrumento regulatorio. En países tan diversos como Australia, Colombia, India, Israel, Japón, Rusia, Corea del Sur, Ucrania y Estados Unidos, este tipo de límites han sido sistemáticamente ignorados o subestimados (Casas, 2005).

La experiencia comparada también muestra que la fiscalización de los topes al gasto es demasiado costosa si quiere ser eficaz y es probable que las candidaturas mejor financiadas tengan más incentivos y estén mejor preparadas para desarrollar una estrategia exitosa de evasión. Si esto es así, el uso de topes podría profundizar la desigualdad en vez de reducirla.

El segundo test es parte de una de las discusiones teóricas más intensas sobre la regulación del dinero en política. Los argumentos se articulan del siguiente modo: dado que el gasto electoral es una acción que se traduce directamente en comunicación política, entonces, al menos en teoría, el gasto de una candidatura se transforma de manera inmediata en debate público, por lo tanto, este tipo de acción está protegido por el derecho a la libertad de expresión. Este argumento tomó fuerza, se dogmatizó y se expandió a partir del fallo *Buckley versus Valeo* (1976) de la Corte Suprema de Estados Unidos. La Corte rechazó con firmeza desde entonces las limitaciones a los gastos electorales.

La réplica a este argumento se basa en el principio igualitario de que la libertad de expresión de los grupos mejor financiados puede asfixiar la libertad de expresión de los otros. Desde este punto de vista el Estado debe intervenir con un criterio distributivo para asegurar una participación política equitativa e igualitaria. Así, la intervención estatal buscaría reducir la expresión política de los grupos más poderosos para oír la expresión de los demás.

Sin embargo, la evidencia empírica ha demostrado en varios países que la regulación del gasto no siempre logra los efectos igualadores deseados. La evolución electoral norteamericana en particular ha demostrado que el retorno en votos por cada dólar que gasta un candidato titular<sup>24</sup> es menor que el de un candidato desafiante. Las candidaturas que aspiran a llegar al gobierno, en otras palabras, pierden más oportunidades que los titulares frente al tope del gasto. Este fenómeno se debe a que los candidatos desafiantes requieren de mayor tiempo y exposición para darse a conocer y posicionarse.

Sin embargo, el caso argentino ha optado por confiar en la estrategia de aplicar topes al gasto total por partido. El artículo 45 de la Ley 26.215 establece que en la elección a presidente y vicepresidente de la Nación, los gastos destinados a la campaña electoral que realice un partido no podrán superar en conjunto la suma equivalente a un peso con cincuenta centavos (1,50 pesos) por elector habilitado a votar en la elección. Y para compensar a aquellos distritos con baja tasa demográfica se considera que ningún distrito tiene menos de 500.000 electores.

Antes de la segunda reforma, la Ley 25.600 establecía un peso por elector. Pero a partir de la experiencia de las elecciones 2003 y 2005 los partidos políticos demandaron abiertamente levantar el tope de un peso a un peso con cincuenta centavos. Así, mientras para las elecciones presidenciales de 2003 el tope al gasto total por partido fue de 25 millones de pesos, para las elecciones de 2007 esa cifra ascenderá a 37 millones.

24. A lo largo del libro usamos el término "titulares" o "candidato titular" para aquellas candidaturas que ocupan un cargo público y buscan ser reelegidas. En contraste, las candidaturas o partidos "desafiantes" son aquellos que aspiran a llegar al gobierno. Esta diferenciación es clave para resaltar las ventajas y desventajas con que cuenta cada una de ellas en el marco del financiamiento de las campañas electorales.

## 2) Límites a la duración de la campaña

En contraste con la práctica de aplicar límites directos al gasto, los instrumentos que vamos a estudiar ahora funcionan como controles indirectos para desincentivar el gasto. En lugar de aplicar un tope, con las dificultades y desventajas que acabamos de analizar, este otro tipo de regulaciones indirectas busca controlar y desincentivar las actividades que operan como disparadores del gasto.

Obviamente, el primer factor que tiende a aumentar el gasto político es la duración de las campañas electorales. En general, las campañas sin límites de tiempo tienden a exigir a los partidos mayores gastos financieros que aquellas con un plazo de duración determinado.

El artículo 64 bis del Código Electoral empieza por definir qué hay que entender por campaña electoral y afirma que se trata del conjunto de actividades realizadas con el propósito de promover o desalentar expresamente la captación del sufragio a favor, o en contra, de candidatos oficializados a cargos públicos electivos nacionales. Y advierte que quedan afuera del concepto de campaña electoral las actividades académicas, los debates, las conferencias, la presentación de planes y proyectos y la realización de congresos y simposios. Termina estableciendo que la campaña electoral para la elección de diputados y senadores nacionales sólo podrá iniciarse sesenta días corridos antes de la fecha fijada para el comicio. Y que cuando se trate de la elección de presidente y vicepresidente, la campaña sólo podrá iniciarse noventa días antes de la fecha fijada para las elecciones.

Así, la campaña electoral para presidente queda fijada en 90 días, bajo el supuesto de que este número alcanza para garantizar una expresión política lo suficientemente amplia y extensa,

al mismo tiempo que logra controlar y reducir el gasto. Sin embargo, no hay que perder de vista que las candidaturas que pretenden acceder al gobierno necesitan más tiempo que las candidaturas titulares para darse a conocer y para construir e instalar su mensaje. Por eso es positivo que la ley explícitamente deje afuera de la definición de campaña electoral a una serie de actividades (debates, conferencias, etc.) que pueden ser aprovechadas por los nuevos candidatos para instalar y dar a conocer sus ideas y programas con anticipación a los 90 días que establece la norma.

## 3) Restricciones a la contratación

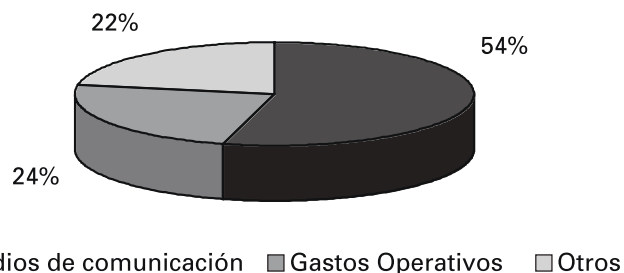
El segundo tipo de regulación indirecta del gasto consiste en restringir total o parcialmente la contratación directa de espacios en los medios de comunicación.

Existe un amplio consenso sobre la correlación directa que existe entre la contratación de espacios de publicidad en medios masivos de comunicación (TV abierta fundamentalmente) y el incremento de costos de las campañas electorales. Estamos de acuerdo con Zovatto en que “los partidos han tenido que incrementar sustancialmente sus presupuestos en la medida en que las campañas se han ido transformando cada vez más en campañas televisadas”<sup>25</sup>.

Concretamente, en base a la evidencia empírica disponible se estima que los partidos políticos invierten en promedio entre un 40-70 por ciento del gasto total en la compra de publicidad electoral en medios audiovisuales y gráficos. Los datos que aparecen más abajo confirman estas estimaciones.

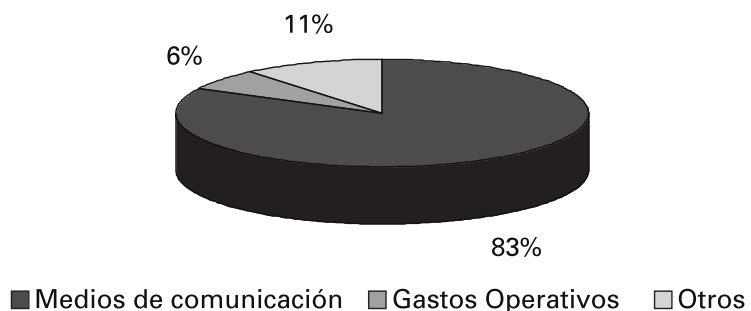
25. Daniel Zovatto, “La financiación de la política en Iberoamérica”, IIDH-CAPEL, 1998.

**GRÁFICO 1. INVERSIÓN TOTAL EN CAMPAÑA POLÍTICA DESAGREGADA POR RUBROS**  
**ESTUDIO DE CASO 1: MÉXICO**  
 Elección: Campaña presidencial (2000)



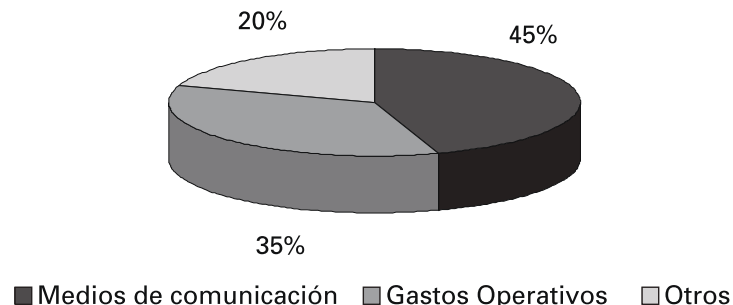
Fuente: Instituto Federal Electoral.

**GRÁFICO 2. INVERSIÓN TOTAL EN CAMPAÑA POLÍTICA DESAGREGADA POR RUBROS**  
**ESTUDIO DE CASO 2: ARGENTINA**  
 Elección: Jefatura Ciudad de Buenos Aires (2000)



Fuente: Auditoría Ciudad de Buenos Aires.

**GRÁFICO 3. INVERSIÓN TOTAL EN CAMPAÑA POLÍTICA DESAGREGADA POR RUBROS**  
**ESTUDIO DE CASO 3: ESTADOS UNIDOS**  
 Elección: Campaña presidencial (2000)



Fuente: Federal Election Commission.

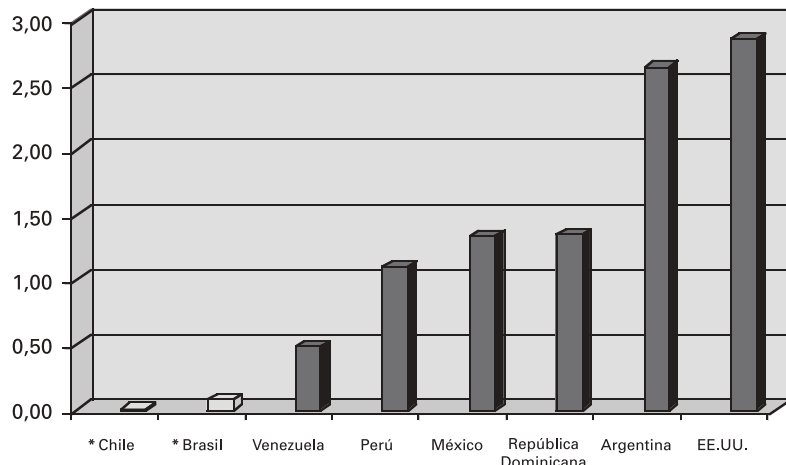
Existen básicamente dos formas de regular la contratación directa en medios de comunicación. Se puede aplicar una prohibición total, y las candidaturas sólo pueden acceder a los medios a través de la franja electoral gratuita, como es el caso de Brasil (la prohibición es sólo para TV abierta y radio) y Chile (sólo para TV abierta), o se puede restringir la contratación a un plazo de tiempo determinado, como es el caso argentino.

Los datos sobre los casos de Brasil y Chile evidencian el impacto que tiene este tipo de regulaciones indirectas en los gastos de las campañas electorales.

El análisis de estos datos nos muestra que los países (Chile y Brasil) con regulaciones indirectas al gasto político aplicado a la compra directa de propaganda han logrado reducir radicalmente el gasto de los partidos políticos en medios de comunicación. En estricta coherencia con esto, se espera que esta reducción tenga un impacto directo en el costo total de la campaña.



**GRÁFICO 4. RANKING DEL GASTO DE CADA PAÍS POR HABITANTE EN PUBLICIDAD DE CAMPAÑA ELECTORAL EN MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACIÓN (DÓLARES)**



\* Países donde rige la prohibición a la compra directa de publicidad por parte de los partidos políticos.

**CUADRO DIEZ**

Chile	0,014
Brasil	0,084
Venezuela	0,49
Perú	1,1
México	1,34
R. Dominicana	1,35
Argentina	2,36
Estados Unidos	2,86

Fuente: Elaboración propia en base a datos de medición de medios durante elecciones presidenciales entre 1999 y 2002.

Por el contrario, en aquellos países (Argentina, México, Perú, Venezuela, República Dominicana y Estados Unidos) donde la compra directa de publicidad no está regulada<sup>26</sup>, el gasto en medios resulta desproporcionadamente alto.

Para el caso argentino se aplica el artículo 64 quater del Código Electoral, según el cual queda prohibida la emisión y publicación de avisos publicitarios en medios televisivos, radiales y gráficos con el fin de promover la captación de sufragio para candidatos a cargos públicos electivos nacionales antes de los treinta y dos días previos a la fecha fijada para el día de las elecciones. Esto quiere decir que de los 90 días disponibles para hacer campaña electoral (ver 64 bis del Código Electoral) los partidos están habilitados para contratar espacios en los medios de comunicación privados sólo durante 32 días de los 90 días de campaña.

Esta medida obviamente tendería a bajar y controlar la necesidad de los partidos de contratar propaganda política. Sin embargo, los partidos podrían intentar compensar esta restricción contratando durante esos 32 días más espacio publicitario con relación al promedio de la cantidad que contrataban por mes antes de la reforma. No obstante, esta estrategia tiene un límite fáctico en la cantidad de tiempo disponible por día para ser contratado con fines publicitarios. En otras palabras, resulta prácticamente imposible concentrar 90 días de publicidad en 30.

Concluyendo, vimos que para el caso argentino se aplican tres tipos de regulación del gasto. Sin embargo, también vimos que a estos instrumentos regulatorios los separa una diferencia importante. Mientras las limitaciones directas al gasto presentan serias dificultades prácticas para su aplicación efectiva, los otros dos instrumentos operan a través de limitaciones sobre los disparadores del gasto y no sobre el gasto mismo: el tiempo de duración de la campaña y el tiempo contratado en los medios. Las ventajas

<sup>26</sup> En el caso argentino hasta la sanción de la Ley 26.500.

prácticas de este tipo de regulaciones es que se focalizan en gastos singularmente visibles, caros y relativamente simples para auditar o monitorear.

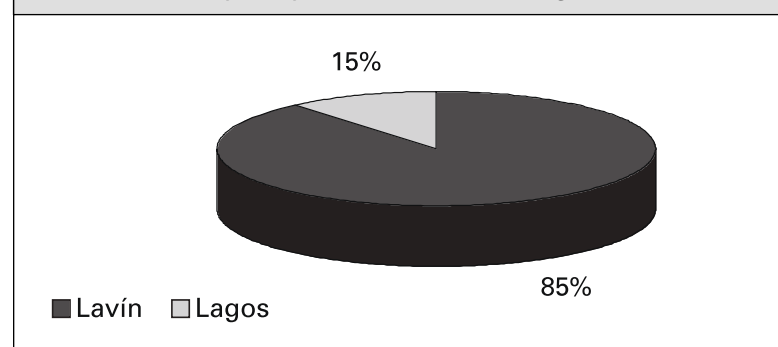
Por ejemplo: resulta perfectamente factible que las ONGs<sup>27</sup> que se dedican a monitorear el financiamiento político puedan detectar si una candidatura se anticipa y empieza la campaña antes del límite de los 90 días. O, por ejemplo, si esa candidatura empieza la campaña publicitaria contratada en los medios por fuera de la franja de los 32 días habilitados para la contratación directa de espacio publicitario.

Por último, es preciso hacer una advertencia: para que estos instrumentos no tengan efectos colaterales negativos, es importante que operen en coordinación y de manera complementaria con una generosa, equitativa y transparente franja electoral gratuita. De otro modo, los límites a la duración de la campaña y a la contratación directa de medios dejarán sin tiempo ni espacio suficiente para que las candidaturas desafiantes puedan instalar su imagen y difundir sus ideas, favoreciendo y dándole ventaja a la candidatura titular. La importancia de la franja electoral gratuita se verifica en el caso chileno. Como ya lo analizamos más arriba, el SFP chileno y el brasileño son los únicos dos sistemas de América Latina que les prohíben a los partidos políticos la compra directa de publicidad en televisión. Sin embargo, en Chile no se restringe la contratación directa de espacios publicitarios en medios gráficos y radiales.

El gráfico 5 muestra las dificultades que existen para garantizar un debate político libre y abierto cuando, en un contexto desregulado, las candidaturas con mejor financiamiento logran una exposición mediática que puede llegar a silenciar la voz de las demás candidaturas. El caso chileno en particular resulta un expe-

27. Ver el manual de Poder Ciudadano (2005).

**GRÁFICO 5. GASTO TOTAL EN MEDIOS GRÁFICOS**  
Elección: Campaña presidencial, Lavín/Lagos, Chile (1999)



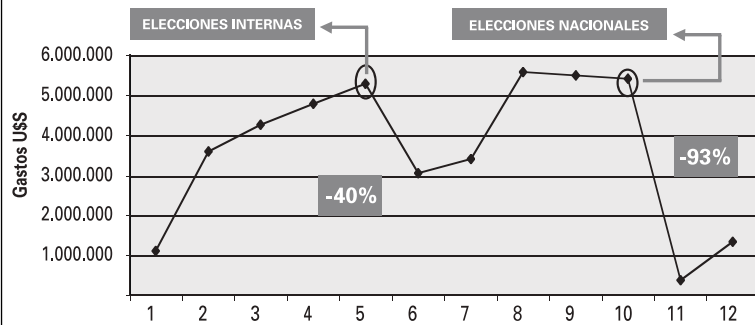
Fuente: Elaboración propia en base a datos de MegaTime.

rimento regulatorio único porque permite ver en un mismo país cuál es el efecto nivelador que genera la prohibición de contratación directa de publicidad en televisión, comparado con el efecto que tiene un régimen que garantiza la libertad para contratar publicidad en medios gráficos. Mientras que la primera nivela la competencia política entre las candidaturas, la segunda favorece a las candidaturas mejor financiadas.

Además, las candidaturas titulares cuentan con una importante ventaja que no está al alcance de las candidaturas desafiantes: el acceso a recursos públicos. Una de las medidas que tiene la candidatura titular para compensar el tipo de restricciones que estamos analizando es, por ejemplo, el uso de la publicidad oficial de gobierno. La experiencia internacional demuestra que la mayoría de los gobiernos tiende a implementar este tipo de estrategias que distorsionan y comprometen seriamente la competencia electoral. Los datos que aparecen a continuación prueban empíricamente este comportamiento.

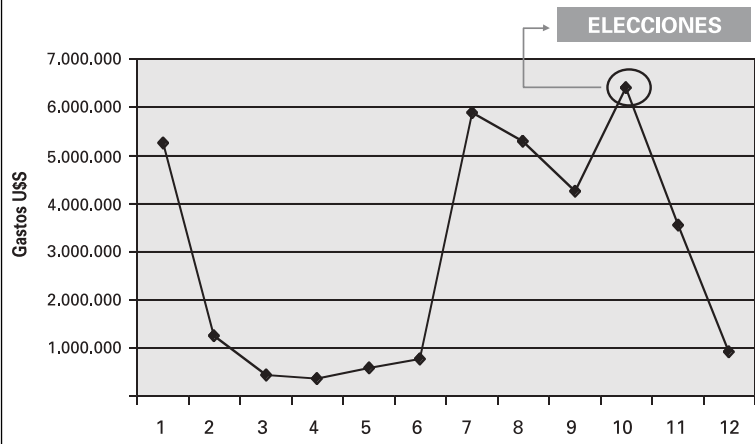
**USO DE PROPAGANDA INSTITUCIONAL DE INTERÉS PÚBLICO  
COMO PROPAGANDA POLÍTICA EN TV, RADIO Y PERIÓDICOS**

**GRÁFICO 6. GASTOS DEL GOBIERNO NACIONAL (MENEM)**  
Argentina, elección presidencial (octubre 1999)



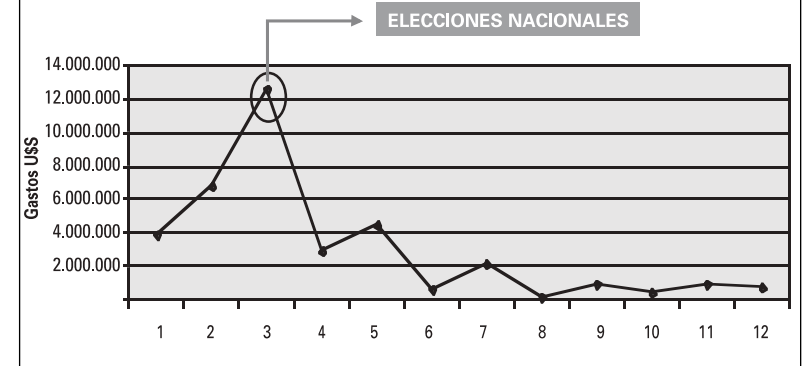
Fuente: IBOPE.

**GRÁFICO 7. GASTOS DEL GOBIERNO NACIONAL (DE LA RÚA)**  
Argentina, elección legislativa (octubre 2001)



Fuente: IBOPE.

**GRÁFICO 8. GASTOS DEL GOBIERNO (FUJIMORI)**  
Perú, elección presidencial (2001)



Fuente: IBOPE.

En el caso argentino, las restricciones normativas que operan para el uso de los recursos públicos con fines electorales son muy limitadas y reflejan el poco interés de los legisladores y la clase política en general para atacar seriamente este tipo de prácticas:

**CÓDIGO ELECTORAL NACIONAL**

**Artículo 64 quater. Publicidad de los actos de gobierno**

“Durante la campaña electoral, la publicidad de los actos de gobierno no podrá contener elementos que promuevan expresamente la captación del sufragio a favor de ninguno de los candidatos a cargos públicos electivos nacionales.

Queda prohibido durante los siete (7) días anteriores a la fecha fijada para la celebración del comicio, la realización de actos inaugurales de obras públicas, el lanzamiento o promoción de planes, proyectos o programas de alcance colectivo, y, en general, la reali-

zación de todo acto de gobierno que pueda promover la captación del sufragio a favor de cualquiera de los candidatos a cargos públicos electivos nacionales”.

La limitación del uso de la publicidad de los actos de gobierno requiere medidas más concretas y precisas. Los datos mostrados más arriba demuestran que la estrategia de comunicación de un gobierno puede consistir en intensificar la publicidad oficial haciéndola coincidir con el calendario electoral, pero sin necesidad de contener elementos de comunicación que promuevan expresamente la captación del voto.

Si bien no existe suficiente investigación académica concluyente sobre el efecto y la capacidad que tiene este tipo de estrategias para condicionar los resultados electorales a favor de la candidatura titular, los gobiernos siguen actuando como si un mayor gasto en publicidad institucional aumentara efectivamente las chances de ser reelegido. Mientras tanto, este mito político sigue incentivando el uso ineficiente de recursos públicos y el abuso del espacio publicitario a favor de la candidatura titular.

Para evitar este tipo de distorsiones debería legislarse una ley clara y específica que defina procedimientos de contratación transparentes; la descentralización del proceso de asignación de publicidad oficial para evitar la concentración de poder discrecional en funcionarios nombrados políticamente; y solicitar a los organismos de auditoría la realización anual de gastos y prácticas en la publicidad oficial, intensificando esta medida en años electorales.<sup>28</sup>

Sin embargo, la manipulación de los recursos públicos a través de la publicidad institucional es sólo una de las tantas prácticas de las que disponen los gobiernos para obtener ventajas sistemáticas durante el proceso electoral. Los distintos recursos públicos que

pueden ser usados a favor de las candidaturas titulares o en contra de las desafiantes pueden resumirse en las siguientes categorías<sup>29</sup>:

#### *Recursos coercitivos*

Estos recursos pueden y suelen ser usados para presionar, intimidar y extorsionar a las candidaturas desafiantes. Las instituciones y canales usados para conseguir estos objetivos son la policía, los órganos de control interno y externo y el sistema judicial.

#### *Recursos regulatorios*

La manipulación de recursos regulatorios está asociada a la aplicación discriminatoria de regulaciones existentes. De este modo, los organismos electorales e incluso la institución que administra los ingresos públicos pueden intervenir antes o durante la campaña electoral con el objetivo de excluir del proceso electoral o penalizar a la candidatura desafiante, con el objetivo de condicionar los resultados del proceso electoral.

#### *Recursos legislativos*

Como ya lo resaltamos más arriba, las candidaturas titulares pueden aprovechar su influencia para sancionar normas que regulen el financiamiento público o la franja electoral en medios, con el objetivo de restringir la competencia o reforzar las barreras de entrada a la competencia política.

#### *Recursos institucionales*

La manipulación de los recursos institucionales consiste en la utilización de recursos de infraestructura y humanos del Estado con fines electorales. Se trata de prácticas muy variadas que incluyen desde el uso de medios de transporte (terrestre y aéreo), oficinas y medios de comunicación, hasta la participación directa de funcionarios públicos en actividades de campaña.

28. Para analizar este tema en profundidad recomendamos ver: ADC (2005), “Una censura sutil: Abuso de la publicidad oficial y otras restricciones a la libertad de expresión en Argentina”, 2005.

29. Seguimos el marco conceptual de OSI (2005).

### *Recursos financieros*

Éste es, sin duda alguna, uno de los instrumentos más poderosos con que cuentan las candidaturas titulares para condicionar los resultados electorales. Esta práctica está asociada a la asignación discrecional del gasto público antes, durante y después de la campaña electoral a través de transferencias públicas, subsidios, programas sociales focalizados y contrataciones públicas directas.

Finalmente, a pesar de su diversidad y amplitud, esta categorización no termina de captar toda la complejidad de lo que entendemos por manipulación de recursos públicos. En la realidad, muchas de estas categorías se combinan y operan simultáneamente, y pueden ser aplicadas directa o indirectamente; antes, durante o después de la campaña electoral. Sin embargo, lo fundamental de concentrar la atención en la manipulación de recursos públicos es poder incluir esta variable en el debate sobre el financiamiento de la política. Durante mucho tiempo, la discusión sobre el financiamiento político se centró en el sistema de partidos, considerando a todos los partidos en igualdad de condiciones o intentando igualarlos en sus capacidades financieras, pero sin incluir o tomar en cuenta seriamente las ventajas financieras, legislativas y coercitivas del partido titular. Este enfoque parcializado sobre la operación de los partidos políticos en la realidad, tiende a reforzar la posición de los grupos más poderosos, ya que a medida que las reformas, que se aplican a todo el sistema partidario, avanzan y se consolidan buscando restringir las donaciones y el gasto político, el partido titular aumenta su ventaja a través del acceso a los recursos públicos.

Así, incluir la práctica de la manipulación de los recursos públicos con fines electorales implica un desafío para la imaginación de todos los actores involucrados en el problema (organizaciones de la sociedad civil, partidos, gobierno y el sector privado) porque

trasciende lo electoral. Se trata de una práctica que está estrechamente asociada a la calidad institucional y a la gestión del Estado en general, y por lo tanto ninguna ley de financiamiento político podría resolver este problema de manera aislada. En el marco de este libro consideramos que un primer avance consistiría en ampliar el debate sobre cómo mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en el financiamiento político, incluyendo la variable de la manipulación de los recursos públicos con fines electorales como un tema tan esencial como lo que entendemos tradicionalmente por financiamiento público de la política. Marcando la diferencia de que este último sí es deseable y tiene el potencial de generar resultados positivos para la competencia electoral.

La manipulación intensiva de los recursos públicos con fines electorales está asociada al nuevo modelo de “partido cartel”. Este modelo de partido se caracteriza por su gradual desvinculación de la sociedad civil, su estrecha relación con el Estado y su dependencia de los recursos públicos. Así, la operación de este tipo de partidos políticos supone la cooperación (cartelización) entre los partidos mayoritarios y la exclusión de los nuevos. De esta manera se tiende a reducir la competencia política y a incrementar la dependencia partidaria de los recursos públicos.

---

*El concepto de “partido cartel” fue desarrollado por Katz y Mair (1995) para explicar la evolución, los cambios y la adaptación de los partidos a nuevos ambientes políticos culturales. Este concepto, a diferencia de otros más clásicos (Panbianco o Duverger), que priorizaban la relación de los partidos con la sociedad civil, fija la atención sobre la relación entre los partidos políticos y el Estado y analiza cómo los primeros se convierten en agentes de este último.*

---

## CAPÍTULO CINCO

### LA TRANSPARENCIA

La mayoría de las regulaciones que estudiamos hasta ahora no tendrían ningún sentido si no estuvieran respaldadas por sólidas reglas de transparencia y prácticas de rendición de cuentas.

El objetivo de la transparencia<sup>30</sup> en el financiamiento político es lograr que exista un grado razonable de simetría de la información entre políticos, donantes y votantes. Si esta condición se cumpliera, los/las votantes podrían conocer el monto y el origen de las donaciones privadas tanto como hoy saben los donantes y los partidos políticos. Sin embargo, lo que sigue caracterizando al financiamiento político en América Latina es la opacidad de esta

**30.** A pesar de que se trata de conceptos distintos pero complementarios, nos vamos a referir de forma indistinta a los conceptos de “transparencia” y “acceso a la información” para facilitar la lectura. Mientras el primero hace referencia a una política de oferta de información accesible, oportuna, entendible y útil; el segundo se refiere a un régimen de derechos que garantiza el acceso a la información pública a cualquier ciudadano/a sin necesidad de justificar la causa e incluyendo mecanismos formales para reclamar por su incumplimiento.

información; o sea que los donantes y los partidos saben muchas cosas que los/las votantes desconocen por completo.

Por otro lado, la rendición de cuentas cumple la doble función de obligar a los partidos políticos a dar explicaciones sobre sus prácticas de financiamiento, y de hacerlos vulnerables a sanciones cada vez que no cumplen sus obligaciones.

En este marco, transparencia y rendición de cuentas son procesos complementarios. Resulta difícil pensarlos por separado. La primera, respaldada por un sólido régimen legal de acceso a la información pública, garantiza que la información sea accesible, oportuna y que podrá ser usada para evaluar el desempeño y exigir justificaciones sobre la operación de los partidos políticos. En este sentido, la transparencia sirve para promover la rendición de cuentas, la cual a su vez implica que los partidos políticos y los grandes donantes deben responder por sus acciones.

Sin embargo, uno de los atributos que caracterizó durante décadas al financiamiento político fue la falta de información y rendición de cuentas. La causa que podría explicar este fenómeno es, al menos, doble. Por un lado, los partidos políticos presentan en la mayoría de los países de la región una naturaleza mixta: son asociaciones privadas pero de interés público. Por esta razón, desde sus orígenes los partidos políticos pudieron mantenerse al margen de la reglas de transparencia que fija el derecho público para otras instituciones del Estado. Pero a medida que los sistemas de partidos se desarrollaban y los partidos políticos se institucionalizaban<sup>31</sup> y se afirmaban como actores clave del sistema democrático, las reglas de transparencia y de rendición de cuen-

**31.** Entendemos por “institucionalización” el proceso por el cual la organización y sus prácticas están bien establecidas y son conocidas por todos, y los actores desarrollan expectativas y comportamientos basados en el supuesto de que esa organización va a prevalecer en el futuro previsible.

tas empezaron gradualmente a aplicarse también a ellos. Esta tendencia a nivel global se reflejó especialmente en las reformas constitucionales posteriores a la Segunda Guerra Mundial. En Argentina fueron las constituciones provinciales las que registraron este cambio, hasta que la reforma constitucional de 1994 reconoció a los partidos como “instituciones fundamentales del sistema democrático”<sup>32</sup>. Al otorgarles más privilegios, el mismo artículo 38 también les otorgó mayores responsabilidades: “Los partidos políticos deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos”. Sin embargo, esa regla no tuvo ningún impacto en la práctica concreta, al menos hasta la reforma de 2002 con la sanción de la Ley 25.600.

Por otro lado, los partidos políticos no operan en el vacío. Esto quiere decir que no tiene mucho sentido exigirles a los partidos políticos más de lo que se le exige al Estado en materia de transparencia y rendición de cuentas. En otras palabras, el grado de transparencia y rendición de cuentas exigido a los partidos estaría directamente asociado al que tiene en este tema el propio Estado. Y como bien se sabe, no es transparencia lo que le sobra a la gestión pública estatal en la mayoría de los países de América Latina; el Estado argentino no es una excepción a la regla<sup>33</sup>.

Las pocas leyes de acceso a la información que se sancionaron en América Latina<sup>34</sup> son muy recientes, fueron elaboradas en los últimos 6 u 8 años y han mostrado un grado de aplicación muy diverso y despajeado. Sin embargo, en Argentina no existe una ley

**32.** Ver artículo 38 de la Constitución Nacional.

**33.** Para analizar en detalle los niveles regionales y locales de transparencia ver: [www.transparency.org/news\\_room/in\\_focus/2006/cpi\\_2006\\_\\_1/cpi\\_table](http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2006/cpi_2006__1/cpi_table)

**34.** Estos países hasta la fecha son: México, Perú, República Dominicana, Ecuador, Panamá, Honduras y Jamaica.

nacional de acceso a la información pública<sup>35</sup>. No obstante, sí hubo un decreto presidencial (1172/03) para regular el acceso a la información pública en el Poder Ejecutivo. Este decreto ha permitido avanzar en el ejercicio de este derecho a la información pública<sup>36</sup>, sin embargo no tiene alcance sobre los otros dos poderes del Estado. Así, en estricta coherencia con este cuadro, el SFP anterior a la reforma de 2002 nunca tomó en serio la regla constitucional a favor de la transparencia sobre el origen y destino de los fondos.

Para empezar a hablar de transparencia sobre las donaciones privadas hay que volver a repasar el absurdo artículo 41 de la vieja Ley 23.298: “Los partidos no podrán aceptar o recibir directa o indirectamente: contribuciones o donaciones anónimas, salvo las colectas populares. Los donantes podrán imponer cargo de que sus nombres no se divulguen, pero los partidos deberán conservar la documentación que acredite fehacientemente el origen de la donación por tres años”.

Sin duda alguna, uno de las principales cambios que trajo la reforma de 2002 fue la prohibición de las colectas populares, no por la colectas en sí mismas como medio de financiamiento, sino por la práctica de manipular esa figura para ocultar agregadamente

**35.** En el año 2001 la Oficina Anticorrupción, perteneciente al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, convocó a un procedimiento especial para discutir un preproyecto normativo para regular el derecho de acceso a la información pública. Producto de este proceso, del cual participaron empresarios, académicos, periodistas, funcionarios, miembros de organizaciones no gubernamentales, expertos y otros sectores involucrados, en el año 2002 el Poder Ejecutivo envió un proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública altamente consensuado y que respetaba principios y estándares internacionales existentes en la materia. Sin embargo, después de más de cuatro años de tratamiento, en febrero de 2006 este proyecto perdió estado parlamentario. Para conocer en detalle la situación del acceso a la información pública ver: [www.accesoalainformacion.org](http://www.accesoalainformacion.org)

**36.** Para conocer en detalle las medidas tomadas para mejorar el acceso a la información pública en el Poder Ejecutivo ver la experiencia de monitoreo de CIPPEC: [www.accesoalainformacion.org](http://www.accesoalainformacion.org)

donaciones privadas. Pero lo más relevante es que a partir de la reforma tampoco se admite imponer a las donaciones el cargo de no divulgación de la identidad del donante. Basta leer el artículo 15 de la nueva Ley 26.215 para darse cuenta de que se trata de una respuesta explícita y directa al artículo 41 que permitía y promovía el anonimato de las donaciones privadas. El artículo 15 de la actual ley establece que: “Los partidos políticos no podrán aceptar o recibir, directa o indirectamente: contribuciones o donaciones anónimas. No podrá imponerse a las contribuciones o donaciones el cargo de no divulgación de la identidad del contribuyente o donante”.

En cuanto a las reglas de transparencia y rendición de cuentas aplicables a los informes financieros de los partidos, la actual Ley 26.215 de Financiamiento de los Partidos Políticos establece<sup>37</sup> que diez días antes de la celebración del comicio, el presidente y tesorero del partido y los responsables económico-financieros y políticos de la campaña deberán presentar, en forma conjunta, ante el juzgado federal con competencia electoral de distrito correspondiente, un informe detallado de los aportes públicos y privados recibidos, con indicación de origen y monto, así como de los gastos incurridos con motivo de la campaña electoral, con indicación de los ingresos y egresos que estén previstos hasta la finalización de la misma. A su vez, el juez federal con competencia electoral correspondiente ordenará la publicación<sup>38</sup> en el Boletín Oficial del sitio web donde puede consultarse ese informe, en la semana previa a la fecha fijada para la realización del comicio.

Hay que resaltar que este informe previo es uno de los cambios fundamentales que introdujo la reforma de 2002. Este tipo de medidas tiene como principal objetivo generar información pública oportuna –antes de concretarse las elecciones–, para que las orga-

**37.** Ver artículo 54 de la Ley 26.215.

**38.** Ver artículo 55 de la Ley 26.215.



nizaciones de la sociedad civil y las/os votantes estén en condiciones de controlar y verificar la cantidad, el origen y el destino de los fondos. Esto es lo que la experta Delia Ferreira Rubio define como el “voto informado”. En contraste, antes de la reforma el acceso a la poca información que generaba el sistema sólo era posible de manera muy restringida y a partir de los 60 días posteriores al día de la elección. Es decir que se accedía a la información cuando ya era un dato inútil.

Sin embargo, cuando se puso a prueba por primera vez la entrega del informe previo durante las elecciones de 2003, los principales candidatos incumplieron la nueva regla entregando información incompleta y fuera del plazo. Por ahora, hasta que se demuestre lo contrario en las elecciones presidenciales de 2007, la nueva regla del informe previo es más una cuestión formal que un cambio concreto en la operación de los partidos políticos.

A este informe previo a las elecciones le sigue un informe final noventa días después de finalizada la elección. Para esa fecha el presidente y tesorero del partido y los responsables económico-financieros y políticos de la campaña deben presentar, en forma conjunta, ante la Justicia federal un informe final detallado de los aportes públicos y privados recibidos, con indicación de origen y monto, así como de los gastos incurridos con motivo de la campaña electoral. Deberá indicarse también la fecha de apertura y cierre de la cuenta bancaria abierta para la campaña para el caso de las alianzas electorales. Debiendo poner a disposición la correspondiente documentación de respaldo.

Con relación a ambos informes, la nueva Ley 26.215 además crea las condiciones para que cualquier persona consulte el informe en la sede del juzgado y solicite copia. Aplicando y siguiendo estándares democráticos de acceso a la información pública, la solicitud no requiere expresar la causa. Respecto del informe final, si la organización o persona llegara a formular una observación, lo tiene que

hacer durante el plazo que dure el proceso de control (180 días a partir de la entrega de los informes partidarios), teniendo como fecha límite el día de la resolución emitida por el juez respectivo.

Después, una vez presentada la observación, se notifica al partido por el término de cinco días con el objetivo de ponerlo en conocimiento de lo impugnado. Sin embargo, dichas impugnaciones tendrán como único efecto el de informar al juez que interviene los hechos que deben ser investigados, sin que los impugnantes tengan otra participación en el proceso. Para la publicidad del informe final el artículo 24 le ordena al juez federal con competencia electoral correspondiente que ordene la publicación inmediata de los informes finales en el sitio web del Poder Judicial de la Nación y que remita el informe final al Cuerpo de Auditores de la Cámara Nacional Electoral para elaborar un dictamen. Por otro lado, los partidos políticos deberán difundir en un diario de circulación nacional el sitio web donde se encuentran publicados los informes finales. Si la agrupación política no tuviera una página propia tiene la opción de utilizar el sitio web del Poder Judicial de la Nación.

## **NUEVAS REGULACIONES**

El proceso de rendir cuentas y el consecuente control de ese proceso por parte de la Justicia electoral requiere un análisis en detalle de dos instrumentos regulatorios nuevos. Se trata del desarrollo de un “plan de cuentas” para todos los partidos, y una cuenta bancaria única por partido. En otras palabras, para rendir cuentas es necesario primero fijar los estándares de cómo administrar y llevar las cuentas.

En este mismo sentido, la Ley 26.215 establece en el artículo 19 que los partidos deben llevar una contabilidad “detallada” de todo ingreso y egreso, con indicación del origen y destino de los fondos. Sin embargo, no siempre hay acuerdo sobre lo que una

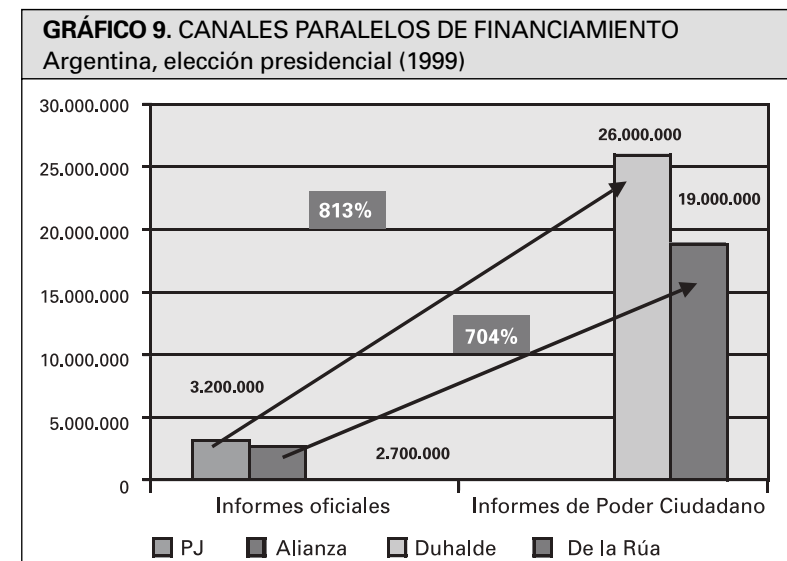
persona o partido político entiende por “detalle”. Para que la contabilidad detallada sea uniforme para todos los partidos políticos, la Cámara Nacional Electoral (CNE) sancionó la Acordada<sup>39</sup> 2/03 a través de la cual estableció que la ley vigente (Ley 25.600) no definía con la precisión necesaria cuáles eran los instrumentos que los partidos debían presentar con el objetivo de realizar las verificaciones contables en forma apropiada, para que la información sea jurídica y económicamente relevante y con carácter uniforme en todo el país. Por esta razón la CNE desarrolló a través de la Acordada 2<sup>40</sup> un plan de cuentas uniforme para todos los partidos políticos. Este instrumento le permitió a la Justicia electoral, a partir de las elecciones presidenciales de 2003, controlar y analizar información homogénea entre todos los partidos, facilitando el proceso de control y la comparación entre ellos. En segundo lugar, la reforma de 2002 fue innovadora al incluir y aplicar un instrumento contable tan obvio como necesario: una cuenta bancaria única.

Antes de esta reforma no existía esta obligación y era normal que durante las campañas electorales el flujo de dinero del financiamiento político se canalizara a través de varias cuentas pertenecientes a los partidos, a los candidatos y a fundaciones partidarias. Esta práctica distorsionaba completamente el marco formal del financiamiento político, pues la Ley 23.298 no hacía ninguna referencia sobre la aplicación de una cuenta bancaria única y sólo les exigía rendir cuentas a los partidos. Así, este instrumento que se ocupaba especialmente del control sobre los partidos políticos subestimaba el carácter personalizado de la política y la concen-

39. Una acordada es una resolución de carácter administrativo dictada por las cámaras de apelación por el voto unánime o por la mayoría. Las acordadas se refieren a temas vinculados con la actividad de los organismos judiciales que de ellas dependen.

40. Para analizar el plan de cuentas ver el anexo 1 de la Acordada 2: [www.pjn.gov.ar/cne/download/acordada\\_2-03.pdf](http://www.pjn.gov.ar/cne/download/acordada_2-03.pdf)

tración de poder en la figura del candidato presidencial. Las contribuciones a las elecciones presidenciales son por lo general otorgadas directamente al candidato presidencial, dado que el donante quiere asegurarse su influencia futura con el actor político que, de ser electo, se transformará en la figura más poderosa del Estado. Sin embargo, los mecanismos de control ignoraban este hecho y apuntaban sólo hacia el partido político. De esta manera, los candidatos presidenciales canalizaban el financiamiento de la campaña a través de cuentas paralelas excluidas del proceso de rendición cuentas. Estas prácticas son las únicas que pueden explicar los datos generados por el monitoreo de Poder Ciudadano<sup>41</sup> durante las elecciones presidenciales de 1999.



Fuente: Poder Ciudadano.

41. Para conocer en detalle la estrategia usada por Poder Ciudadano consultar: Gruenberg, Christian, “Monitoreo cívico del gasto en propaganda política”, Fundación Poder Ciudadano, Buenos Aires, 2004.

El gráfico muestra en las columnas de la izquierda el gasto de campaña que surge de los balances presentados ante la Justicia electoral a los 60 días de finalizada la campaña electoral por los dos principales partidos políticos (Partido Justicialista y Alianza). El Partido Justicialista informó 3.200.000 pesos en concepto de gasto de campaña y la Alianza presentó respectivamente 2.700.000 pesos. En las columnas de la derecha se ve reflejado el gasto de campaña que surge de los balances presentados voluntariamente a la Fundación Poder Ciudadano por los principales candidatos presidenciales.

En esta ocasión, Duhalde presentó aproximadamente 26 millones de pesos y De la Rúa 19 millones. Estos datos sugieren la existencia de una doble vía de financiamiento que se llevaba a cabo a través de las fundaciones de los candidatos. Estas fundaciones son entidades de derecho privado, que tienen un régimen regulatorio independiente del aplicable a los partidos. No están sujetas a los controles de la Justicia electoral, ni al control de los partidos a los que pertenecen sus respectivos “dueños”. La utilización de estas fundaciones tiene dos objetivos muy concretos: 1) canalizar hacia la política fondos que no podrían ingresar a través de los partidos políticos, como los aportes de los gobiernos o entidades extranjeras, y 2) lograr por vía indirecta la personalización en el manejo de los fondos para las campañas electorales.

Sin embargo, la aplicación del plan de cuentas y el uso de la cuenta bancaria única no son medidas suficientes para evitar que el financiamiento político fluya por canales externos al marco formal del financiamiento político. La experiencia internacional, sobre todo la norteamericana, ha demostrado que estos instrumentos no llegan a evitar que otras personas o instituciones contraten bienes o servicios a favor de los partidos o las candidaturas pero a nombre propio. Por ejemplo, una empresa podría contratar publicidad en los medios de comunicación a nombre propio pero a favor del partido político. A través de esta práctica el partido o la candidatura logra aumentar el volumen publicitario sin pasar el límite al gasto, o eludiendo la

prohibición sobre la contratación directa de publicidad. Con este fin, la actual Ley 26.215 ha incluido una serie de instrumentos regulatorios para mejorar el control y aumentar las posibilidades de detectar la contratación a cuenta de terceros y otras prácticas irregulares.

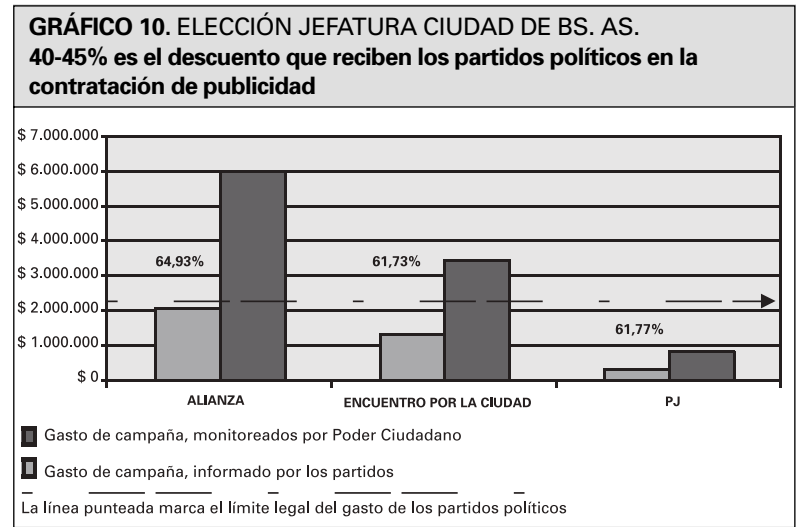
En este sentido, el artículo 49 de la ley establece expresamente que quedan prohibidos los gastos de publicidad de campaña por cuenta de terceros. Así, para la contratación de la publicidad electoral será excluyente la participación de los responsables políticos o responsables económicos de los partidos políticos, confederaciones y alianzas, debiendo refrendar las órdenes respectivas, quedando prohibida a los medios de comunicación la venta de espacios o segundos de aire a quienes no ostenten la calidad exigida. Este artículo es una consecuencia directa de la experiencia posterior a la aplicación de la anterior Ley 25.600 sancionada en 2002. Como consecuencia del control financiero de la campaña presidencial 2003, la jueza electoral María Romilda Servini de Cubría emitió un fallo a finales de 2006 por el cual evitó sancionar a los responsables del Frente para la Victoria y el Frente para la Lealtad. En ese fallo, la jueza consideró que los gastos hechos por consultoras, agencias de publicidad, imprentas y otras empresas a favor de esas agrupaciones eran desconocidos por los responsables de campaña. De esta manera, el nuevo artículo 49 de la ley tiene como objetivo corregir este tipo de maniobras.

Desde ya que es positivo que la norma enuncie explícitamente la prohibición, sin embargo no es suficiente. Para que la norma tenga el potencial de modificar las conductas concretas de los operadores políticos y los donantes durante las campañas políticas es fundamental que se modifiquen los incentivos de las personas para actuar de una o de otra manera. Una forma de lograr este cambio es generando un control más efectivo y haciendo más transparentes sus acciones. Para esto, la Ley 26.215<sup>42</sup> establece

42. Ver artículo 50 de la Ley 26.215.

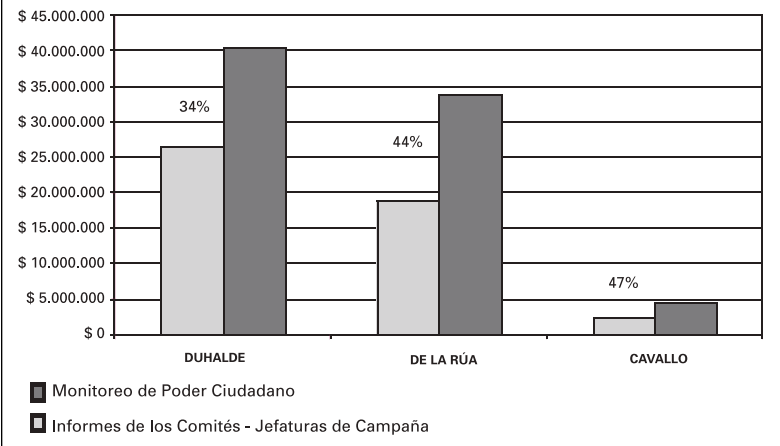
que los medios de comunicación y los proveedores de servicios o bienes útiles o muebles durante el desarrollo de las campañas electorales están sometidos al régimen de la ley, y consecuentemente obligados a facilitar los elementos y datos que les sean requeridos, sin que sean aplicables las disposiciones referidas al secreto bancario o fiscal, ni los compromisos de confidencialidad establecidos por ley o contrato. O sea que aquellas personas o empresas que contraten bienes o servicios a favor de un partido político o candidatura están obligados a rendir cuentas sobre esa operación comercial cuando se lo requiera.

Otra medida complementaria surge del artículo 52, el cual establece que para hacer el cálculo del monto máximo de gastos y aportes previstos en la ley, el costo de los bienes y servicios será cuantificado conforme al valor y prácticas del mercado. Esta medida busca concretamente evitar las maniobras a través de las cuales una empresa, por ejemplo un canal privado de televisión, realiza una donación encubierta a través del cobro de valores muy inferiores a la práctica de mercado.



Fuente: Poder Ciudadano.

**GRÁFICO 11. CAMPAÑAS PRESIDENCIALES (1999)**  
**40% es el descuento promedio que reciben los partidos políticos en la contratación de publicidad**



Fuente: Poder Ciudadano.

Finalmente, la Ley 26.215 aumenta el poder efectivo de fiscalización del órgano de control al autorizar la asignación de recursos económicos para la CNE con el objetivo de implementar un sistema privado de auditoría de medios de comunicación. La contratación de este sistema permite que el órgano de control cuente con una fuente alternativa de información que no son ni los balances de los partidos ni los informes de las empresas proveedoras de servicios o bienes. Este tipo de monitoreo tiene como objetivo rastrear y monitorear gastos visibles y caros, como el segundo en televisión, el minuto en radio, los centímetros en medios gráficos y los avisos en vía pública. Esta estrategia fue implementada en la región primero por las ONGs y después por el Instituto Federal de México, el cual fue el primer órgano electoral en América Latina en con-

trolar, además de los ingresos y gastos declarados por los partidos políticos, los gastos en tiempo publicitario registrados a través de una auditoría privada.

En síntesis, los nuevos instrumentos regulatorios que aplica la Ley 26.215 le permite a la Justicia electoral, como órgano de control, contar con tres nuevas fuentes alternativas de información. Mientras que antes de la última reforma la Justicia electoral sólo contaba con la información incompleta y poco confiable entregada por los partidos políticos, a partir de la nueva ley el órgano de control estará equipado para hacer un triple cruce de información. Por un lado, podrá confrontar los informes contables de los partidos (artículo 58) con la información que entreguen las empresas que participen como proveedoras de servicios o bienes en el proceso electoral (artículo 50). Como segunda alternativa de control se podrá cruzar y contrastar la información anterior vinculada a la contratación de espacios publicitarios con los resultados de la auditoría privada de medios (artículo 73). Y como tercera alternativa se podrá contrastar las tarifas y valores declarados por los partidos a través de sus informes contables y las empresas proveedoras de servicios y bienes frente a las prácticas y valores de mercado (artículo 52).

Finalmente, los tiempos para llevar a cabo el control de los balances financieros de los partidos será de 180 días. La Justicia federal electoral y la Cámara Nacional Electoral a través de un Cuerpo de Auditores Contadores tendrán un máximo de ciento ochenta días para la realización de la auditoría de los informes finales de campaña y treinta días para la elaboración y notificación a los partidos políticos del dictamen correspondiente. Vencido ese término el juez federal con competencia electoral dentro del plazo de treinta días deberá resolver. El juez podrá ampliar dicho plazo si media un traslado al partido político para que realice aclaraciones o presente un nuevo informe.

Resumiendo, si sumamos todos los plazos señalados arriba llegamos a un plazo total de aproximadamente 8 meses. En concreto quiere decir que la publicación de los informes finales sobre los balances financieros se hace 8 meses después de finalizada la campaña electoral. Consideramos que se trata de un plazo demasiado extenso y que la publicación de esos datos pierde relevancia e impacto, sin embargo este plazo resulta coherente si tomamos en cuenta la complejidad de la tarea que implica auditar balances financieros regulados por tantas restricciones a las donaciones y al gasto político como estudiamos más arriba. Pero una forma de compensar esta dilación en el tiempo es logrando una mayor y mejor aplicación del informe previo a las elecciones.

## **SANCIONES**

La reforma de 2002 incluyó la novedad de sanciones aplicadas a la suspensión o pérdida del derecho a recibir los fondos para el financiamiento público por una o dos elecciones (artículo 62). Este tipo de sanciones tiene la ventaja de incentivar a los partidos y a las candidaturas a cumplir con las reglas de transparencia y de rendición de cuentas, a costa de perder el financiamiento público. La diferencia entre este tipo de sanciones y las multas es que mientras estas últimas son muy complicadas de ejecutar, las primeras son factibles y de rápida ejecución, simplemente se suspende y no se entrega el financiamiento público. Durante las elecciones legislativas de 2005, de 546 partidos registrados, se suspendieron los aportes públicos a 345 por fallas o imprecisiones en la entrega y confección del informe final sobre las elecciones de 2003.

Sin embargo, la Ley 26.215 también incluye multas (artículos 65, 67 y 67) para los responsables partidarios y también para los donantes, personas físicas o jurídicas.

Por último, se incluye un tercer tipo de sanción consistente en la inhabilitación para el presidente, el tesorero del partido y los responsables políticos y económicos de campaña, de 6 meses a diez años para el ejercicio de los derechos a elegir y ser elegido para cargos públicos (artículo 63).

## ÓRGANOS DE CONTROL

Todos los instrumentos regulatorios estudiados hasta aquí no tendrían ningún sentido sin la presencia de un órgano de control independiente y efectivo. Una vez más, para analizar el caso argentino resulta útil comparar la tendencia de la región en lo relativo al diseño, las facultades y el funcionamiento de los órganos de control del financiamiento político.

CUADRO ONCE. ÓRGANOS DE CONTROL	
País	Entes de Control
Argentina	Jueces Federales con Jurisdicción Electoral
Bolivia	Órgano Electoral
Brasil	Órgano Electoral
Colombia	Órgano Electoral
Costa Rica	Órgano Electoral / Contraloría General
Chile	Órgano Electoral
Ecuador	Órgano Electoral
El Salvador	Contraloría General
Guatemala	Órgano Electoral
Honduras	Órgano Electoral
México	Órgano Electoral

Nicaragua	Órgano Electoral / Contraloría General
Panamá	Órgano Electoral / Contraloría General
Paraguay	Órgano Electoral
Perú	Órgano Electoral
República Dominicana	Órgano Electoral / Contraloría General
Uruguay	No existe
Venezuela	Órgano Electoral

Fuente: Zovatto y Griner (2005).

El cuadro once nos muestra que la tendencia regional sobre legislación electoral le otorga el control y la fiscalización de las campañas electorales a un órgano electoral especializado (solo o con la asistencia de la contraloría general<sup>43</sup>). Sin embargo, el caso argentino es la excepción a la regla.

Argentina es el único país de la región que no cuenta con un órgano electoral especializado. El modelo argentino le atribuye el control del financiamiento político a la Justicia federal con competencia electoral. Este modelo se divide entre las autoridades federales y las provinciales. En el orden federal funciona la única autoridad de control especializada pero de segunda instancia, la Cámara Nacional Electoral (CNE). La CNE ejerce la fiscalización del proceso electoral y el registro de electores. Otros 24 jueces no especializados (generalmente del fuero penal, pero en las provincias más chicas de fueros múltiples) a cargo de secretarías electorales permanentes se ocupan de la fiscalización y control judicial en primera instancia. Completa este modelo el Ministerio del Interior, como responsable de la asignación del financiamiento público

<sup>43</sup>. En la mayoría de los países de América Latina la Contraloría General funciona como la Auditoría General de la Nación en Argentina.

(directo e indirecto). De este modo, la Justicia electoral controla los recursos económicos (públicos y privados) y el Ministerio del Interior los asigna (subsidios directos e indirectos).

Este modelo ha sido sistemáticamente criticado por especialistas locales bajo el argumento de que la materia electoral, por su especificidad, requiere de la especialización y de la exclusiva dedicación de quienes aplican las leyes que la regulan. Otros argumentos son más directos y atacan la falta de legitimidad e independencia de la Justicia federal en Argentina<sup>44</sup>. El otro foco de críticas es el papel que juega el Ministerio del Interior como organismo responsable de la administración y asignación del financiamiento público (directo e indirecto). Las críticas apuntan a la falta de independencia, el elevado grado de politización y los conflictos de intereses que atraviesan este organismo.

Sin embargo, la CNE, el único órgano electoral especializado del modelo, ha tenido un papel fundamental para el desarrollo y la sustentabilidad de la reforma del sistema de financiamiento político. A partir de la sanción de una serie de acordadas la CNE ha fijado y profundizado los nuevos estándares de transparencia y rendición de cuentas. Tres acordadas merecen ser estudiadas en detalle. La Acordada 58/2002<sup>45</sup> reglamenta y mejora los estándares de transparencia fijados por la primera reforma de la Ley 25.600. En esta ley se aplicaban distintas reglas de transparencia a los informes financieros. Mientras el informe previo a las elecciones se debía publicar a través de un diario de circulación nacional, el informe final debía ser publicado a través de Internet. El tratamiento diferencial en el uso de un medio gráfico (publicado un solo día) y el uso de Internet sugiere que se priorizaba una publicidad más amplia para el informe final que para el informe previo.

44. Ver en las referencias bibliográficas: Ferreira Rubio (1997 y 2002) y Sabsay (1998).

45. Ver link: [www.pjn.gov.ar/cne/download/58.pdf](http://www.pjn.gov.ar/cne/download/58.pdf).

De esta manera, la Acordada 58/2002 estableció y aplicó la misma regla de publicidad vía Internet para los dos informes, y habilitó el sitio de la CNE para que pudiera ser utilizado por aquellas secretarías electorales sin recursos técnicos suficientes.

La Acordada 2/2003<sup>46</sup> es más compleja y fue emitida por la CNE para resolver una serie de imprecisiones de la Ley 25.600. Dispuso cuatro medidas concretas:

1) El modo de funcionamiento y distribución de tareas del cuerpo de auditores contadores.

2) Con el objetivo de tomar conocimiento de los valores y prácticas del mercado, la CNE podrá requerir un informe a la Auditoría General de la Nación, el cual será remitido a los jueces federales electorales de primera instancia. La CNE podrá también pedirlo por propia iniciativa a otros organismos públicos o privados (por ejemplo, Cámara Argentina de Anunciantes, Asociación Argentina de Agencias de Publicidad, etc.).

3) Los jueces federales electorales podrán requerir a terceros o a organizaciones vinculados al partido político, todo informe necesario para controlar y verificar de manera efectiva los datos contables presentados por los partidos políticos. Antes del inicio de una campaña electoral, los jueces federales electorales podrán requerir a los medios de comunicación locales un informe detallado de las tarifas a aplicar a los espacios de publicidad destinados a la campaña, como así también la inmediata notificación de cualquier cambio que esos valores puedan experimentar con posterioridad, hasta que el proceso electoral termine. Del mismo modo, de resultar necesario, requerirán toda la documentación relacionada con los gastos realizados por los partidos políticos o por los candidatos.

4) Aprobar el Plan de Cuentas para ser usado por todos los partidos políticos y el cuerpo de auditores contadores sobre los rubros que deben ser incluidos en los estados contables partidarios.

46. Ver link: [www.pjn.gov.ar/cne/download/acordada\\_2-03.pdf](http://www.pjn.gov.ar/cne/download/acordada_2-03.pdf)

La importancia de esta acordada se verifica en los temas regulados, pero particularmente en el hecho de que una de sus principales disposiciones (punto 3) fue incluida en la Ley 26.215 a través del artículo 50 (Terceros informantes).

Finalmente, a través de la Acordada 95/2005 la CNE desarrolló y puso a disposición de los partidos políticos un programa informático gratuito para facilitar la confección y publicación de los informes de campaña.

## CONCLUSIONES

El desafío de cualquier reforma institucional es poder conseguir sus objetivos. Sin embargo, la mayoría de las veces resulta complicado o imposible medir este impacto. Las razones pueden ser diversas; desde la falta de información confiable para poder hacer comparaciones hasta la propia naturaleza de la reforma que requiere del mediano y largo plazo para entregar sus primeros resultados. Lo que vamos a intentar hacer en las conclusiones finales es analizar objetivamente el impacto de la reforma del sistema de financiamiento político.

Dijimos al principio del libro que lo que entendemos como reforma del sistema de financiamiento político es en realidad ciclo de doble reforma. La Ley 23.398 reguló el tema por más de quince años y fue reformada por la Ley 25.600 de 2002. Esta reforma representa casi un giro copernicano para el sistema de financiamiento político. Este cambio radical se debe en parte a las modificaciones que introdujo la nueva ley, pero sobre todo a los defectos y vacíos del régimen anterior. Sin embargo, a partir de la implementación



de la Ley 25.600 (elecciones legislativas y presidenciales de 2003 y legislativas de 2005), la experiencia mostró fallas y la necesidad de correcciones. La primeras medidas se basaron en una serie de acordadas<sup>47</sup> emitidas por la Cámara Nacional Electoral, concluyendo en una reforma más sistémica e integral del régimen a través de la sanción de la actual Ley 26.215.

En este marco, vamos a intentar identificar el impacto y los principales cambios a partir de la aplicación de cada una de las leyes, teniendo en cuenta que la Ley 26.215 no ha sido aún probada a la fecha de publicarse este libro. La primera prueba la deberá pasar con las elecciones presidenciales de 2007.

Para tomar como línea de base la aplicación y los efectos de la Ley 26.215, el anterior desempeño negativo del sistema de financiamiento político se puede resumir en el siguiente cuadro de situación:

- Un grado de transparencia casi nulo debido a tres razones: 1) el órgano elegido para transparentar las finanzas de los partidos era el Boletín Oficial, una publicación de circulación muy restringida; 2) la obligación de publicar los informes financieros aplicaba para los informes anuales pero no incluía los informes financieros de campaña; y 3) la ausencia de reglas claras sobre el contenido de los balances financieros generaba información demasiado general y agregada. Estas tres razones hacían que la publicidad de las finanzas partidarias fuera más formal que real, incompleta e inútil para el control y monitoreo externo del financiamiento político.

- Un bajo nivel de rendición de cuentas por parte de los partidos políticos debido, entre otras razones, a que la Ley 23.298 autorizaba al donante que hacía el aporte a obligar al partido que

47. Las principales acordadas fueron: Acordada 7/02; 58/02; 101/02; 2/03; y 95/05. Para ver las principales acordadas entrar a: [www.pjn.gov.ar/cne/cne\\_resoluc.html](http://www.pjn.gov.ar/cne/cne_resoluc.html)

recibía los fondos a no revelar el origen de los mismos, debiendo el partido guardar para sí la información por tres años. Además, no existía la obligación de rendir cuentas sobre los fondos obtenidos a través de la dudosa figura de “colectas populares”. De hecho, durante casi dos décadas de aplicación de la Ley 23.298 no se aplicó una sola sanción vinculada al financiamiento privado de la política.<sup>48</sup>

- Ausencia de límites a la duración de las campañas y a la contratación de espacios publicitarios

Con respecto al primer punto, los estándares de transparencia durante la vigencia y aplicación de la Ley 23.398 eran realmente muy bajos. La sanción y aplicación de la Ley 25.600, la Acordada 58/02 y la nueva Ley 26.215 modificaron este cuadro de opacidad a través del informe previo a las elecciones, el informe final a los 90 días y la publicación inmediata de ambos informes en la web. Además, acorde al principio democrático de transparencia fijado por la Constitución Nacional y reglamentado por el Decreto 1172/03, no es necesaria ninguna expresión de causa para acceder a esa información.

Sin embargo, hasta acá lo único que hicimos fue enunciar las medidas formales incluidas en la norma. Para evaluar el impacto de estas medidas vamos a controlar el grado de cumplimiento en la entrega oportuna de estos informes. Según los informes de la Cámara Nacional Electoral, el cumplimiento oportuno del informe previo para las elecciones presidenciales de 2003 fue del 28 por ciento, para las elecciones legislativas de ese mismo año alcanzó el 42 por ciento y en las de 2005 el 75 por ciento. Si analizamos el cumplimiento oportuno del informe final podemos verificar que para las elecciones presidenciales y legislativas de 2003 el cum-

48. Ver Corcuera, Santiago, “Aplicación de una nueva ley de control del gasto electoral. La experiencia Argentina”. En Seminario: Evaluación de la puesta en marcha de la Ley sobre Transparencia, control y límite al gasto electoral, IIDH/CAPEL, Corporación Participa, Chile, 2005.

plimiento fue del 30 por ciento, mientras que para las elecciones de 2005 ascendió al 60 por ciento.

Estos datos muestran el cumplimiento parcial de la norma, pero con un cambio gradual y positivo a medida que se experimenta y prueba el sistema entre elecciones. Una de las razones para esta mejoría podría explicarse por la aplicación del sistema informático desarrollado por la Cámara Nacional Electoral para facilitar la confección de los informes financieros. Otro tanto se puede explicar a través de la adaptación de los partidos políticos a las nuevas reglas. Sin embargo, lo que verificamos hasta ahora sólo nos dice algo sobre la oportunidad de los informes, pero no más que eso, pues poco sabemos sobre el contenido y la calidad de ellos. El fallo de la jueza electoral Servini de Cubría evidenció que la Ley 25.600 no llegó a fondo en el control del flujo de las donaciones privadas durante las elecciones de 2005 y justificó la contratación de servicios o bienes a cuenta de terceros. Por lo tanto, los informes financieros siguen sin reflejar el gasto real de los partidos políticos y las candidaturas. Esta diferencia entre el gasto real (incluyendo la contratación a cuenta de terceros) y el gasto declarado por las candidaturas se pudo verificar en el informe elaborado por el cuerpo de peritos contadores de la Cámara Nacional Electoral. Según este informe, se registraron graves divergencias entre los gastos que efectivamente realizaron las candidaturas y lo que declararon judicialmente para las elecciones presidenciales de 2003. El candidato Carlos Menem, por ejemplo, declaró un gasto de 1,1 millones de pesos, mientras que la auditoría de la Cámara Nacional Electoral calculó 12 millones de pesos. Del mismo modo, Néstor Kirchner declaró 2,6 millones de pesos, mientras que la auditoría calculó 6 millones de pesos.

En este sentido, habrá que esperar hasta las elecciones de 2007 para poder analizar el impacto de los nuevos instrumentos incluidos en la Ley 26.215 para controlar los gastos a cuenta de terce-

ros y el mejor equipamiento de la Cámara Nacional Electoral para realizar cruces de información y auditar el gasto en propaganda política. Así, al menos en teoría, a medida que la ley se aplique efectivamente y se restrinjan las contrataciones a cuenta de terceros, los informes contables reflejarán gradualmente las prácticas reales de financiamiento político.

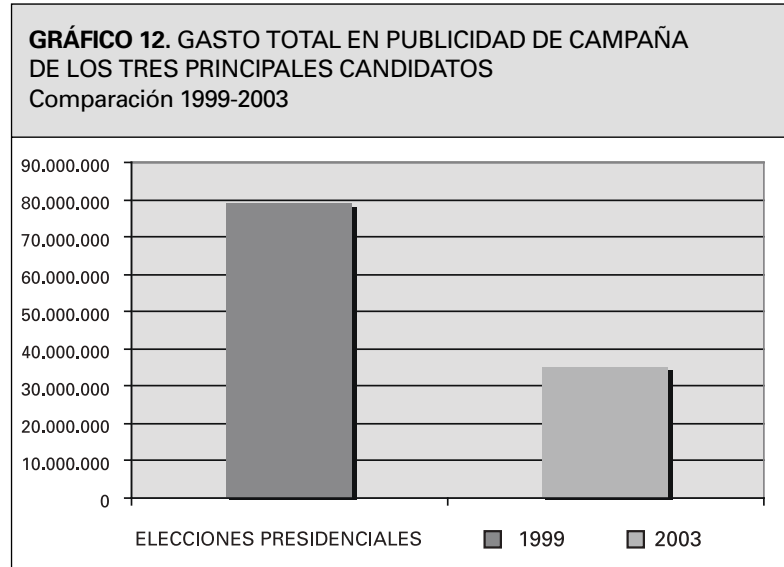
En segundo lugar, ya vimos que la Ley 25.600 atacó explícitamente la posibilidad de mantener en el anonimato el origen y monto de las donaciones privadas a través de la figura de la colecta popular y de la reserva del nombre. El impacto de esta nueva regla tiene que evaluarse teniendo en cuenta lo dicho en el punto anterior. Porque una contratación a cuenta de un tercero es otra alternativa para seguir manteniendo en el anonimato al donante.

Finalmente, el último punto se refiere a lo que definimos como disparadores del gasto en las campañas electorales. Durante la aplicación del régimen de la Ley 23.398 las campañas políticas tenían una duración indefinida. Esta variable se combinaba con la posibilidad de contratar directa e ilimitadamente espacios publicitarios en medios audiovisuales y gráficos. Bajo el supuesto de que estos factores son dos de los principales disparadores del gasto electoral (el tiempo de duración de la campaña y el tiempo publicitario contratado), una restricción a cualquiera de ellos debería tender a bajar el gasto en propaganda política y consecuentemente reducir el gasto total de los partidos y las candidaturas.

Una forma simple y confiable de aproximarse a ese dato y verificar esta hipótesis es la comparación del gasto bruto de los partidos en publicidad entre campañas. En este caso vamos a comparar el gasto bruto y agregado para los tres principales candidatos en la campaña presidencial de 1999 con la campaña de 2003. La ventaja de aplicar este método es que compara el gasto para

idénticos insumos homogéneos: segundos en TV, minutos en radio, centímetros en gráfica y espacio en vía pública.

Las únicas variables que pueden distorsionar significativamente el valor de la tarifa entre campaña y campaña son de naturaleza económica, como la tasa de inflación acumulada 1999-2003, la cual tendería naturalmente a aumentar el costo de cada unidad, reflejándose este aumento en el gasto total en propaganda política. Sin embargo, como veremos a continuación, el gasto total en propaganda política de 2003 no aumentó con respecto a 1999, sino que por el contrario registró una dramática reducción.



Los datos prueban la efectividad de los instrumentos regulatorios que controlan los disparadores del gasto. La reforma de la Ley 23.398 incluyó la reducción del plazo de duración de la campaña

electoral a 90 días, y la restricción a la contratación directa de espacios publicitarios a un período limitado de 32 días antes del día de la elección. La diferencia que se observa entre el gasto total de los tres principales candidatos durante la campaña de 1999 y los tres principales candidatos en la campaña de 2003 es muy notable; mientras que para 1999 se registró un gasto total de 78.700.000 pesos, durante la campaña de 2003 se gastó menos del 50 por ciento de ese valor (35 millones de pesos). La diferencia es más impactante cuando se desagrega<sup>49</sup> y compara el gasto del candidato que más gastó en publicidad de campaña (Duhalde) en 1999 con el total del gasto de 2003 y se verifica que el primero es superior al gasto total de los tres partidos durante 2003.

*El gasto bruto en propaganda política desagregado por candidato registrado para 1999 fue:*

- 1) Duhalde: 40.398.000 pesos;
- 2) De la Rúa: 33.727.000 pesos;
- 3) Cavallo: 4.493.000 pesos.

**Total aproximado: 78.700.000 pesos.**

*Mientras que para la campaña de 2003 se registraron los siguientes datos desagregados:*

- 1) Menem: 16.857.000 pesos;
- 2) Kirchner: 10.780.000 pesos;
- 3) López Murphy: 7.356.000 pesos.

**Total aproximado: 35 millones de pesos.**

<sup>49</sup>. Según datos de Poder Ciudadano en base a un informe de una auditoría privada. Para estudiar en detalle la metodología de este tipo de monitoreos, su alcance y limitaciones, ver: Gruenberg, Christian, "Monitoreo cívico del gasto en propaganda política", Fundación Poder Ciudadano, Buenos Aires, 2004.

Es cierto que metodológicamente no es posible asociar esta reducción del gasto a la intervención de una única variable, ya que otras variables político-económicas<sup>50</sup> también pudieron haber tenido algún grado de influencia. Sin embargo, pensamos que los dos instrumentos regulatorios incluidos por la reforma y aplicados a los disparadores del gasto durante las elecciones 2003 operaron como la principal causa de este cambio.

Finalmente, creemos que a medida que los instrumentos que acabamos de analizar se apliquen y consoliden, el SFP debería tender a derogar los topes al gasto y a las donaciones privadas. Vimos que para el caso argentino se aplica toda la variedad de instrumentos regulatorios negativos. Así, el SFP opera con tres tipos de topes. Un tope al monto máximo para cada una de las donaciones privadas recibidas, diferenciando entre personas físicas y jurídicas (artículo 16); otro tope al total de recursos privados recibidos por los partidos políticos (artículo 44); y un tope al gasto total durante la campaña electoral (artículo 45). En distintos capítulos del libro justificamos a través de diversos argumentos normativos y prácticos las ventajas y desventajas de este tipo de controles directos sobre el monto de las donaciones y el gasto electoral. Sostenemos que si las reglas de transparencia y de rendición de cuentas se consolidan, sería recomendable reducir gradualmente los controles directos al gasto y los topes a las donaciones. Pero además, si la primer condición no se cumpliera, la experiencia comparada ha demostrado con extensa evidencia empírica que lo segundo, en consecuencia, tampoco sucede.

Por último, este libro es una mirada en perspectiva hacia atrás y también hacia el futuro. La reforma de la Ley 23.298 ha generado

cambios, que hemos intentado cuantificar y medir para poder evaluar el impacto de manera objetiva. En este sentido, hemos identificado y analizado una serie de modificaciones positivas. Sin embargo, mantenemos una actitud crítica sobre el futuro. Ninguna reforma del sistema de financiamiento político nace completa; la puesta a prueba en cada elección es una oportunidad para corregir errores y mejorar el sistema. Hemos analizado estas correcciones a medida que se aplicó la Ley 25.600 durante las elecciones de 2003 y 2005, hasta llegar a la sanción de la nueva Ley 26.215. Siguiendo la misma lógica podemos afirmar que ninguna reforma tiene asegurada su sustentabilidad.

Todas las reformas de este tipo generan ganadores y perdedores. La aplicación rigurosa de reglas de transparencia y de rendición de cuentas tiende a reducir las oportunidades para la corrupción y el clientelismo político. Así queda claro quiénes son los perdedores de la reforma; los mismos que buscarán bloquear su avance para volver a la situación anterior. Por esta razón, este libro fue escrito para los potenciales ganadores de esta reforma; para que los/as lectores/as tengan la capacidad de analizar críticamente, controlar, presionar y denunciar las prácticas ilegales del financiamiento político en Argentina. De eso depende, fundamentalmente, la fuerza y efectividad de los cambios.

50. Por ejemplo la crisis político-económica de 2001, la cual, al menos en teoría, podría haber inducido a los partidos y candidatos a restringir el gasto político frente al reclamo de la sociedad civil de "que se vayan todos".

## BIBLIOGRAFÍA

- Ansolabehere, S. (2000), *Equal votes, equal money: court-ordered redistricting and the distribution of public expenditures in the American states*, Department of Political Science, Massachusetts Institute of Technology.
- Ashworth, S. (2006), *Campaign Finance and Voter Welfare with Entrenched Incumbents*, Department of Politics, Universidad de Princeton.
- Ashworth, S. (2006), *The Economics of Campaign Finance*, Department of Politics, Universidad de Princeton.
- Caetano, G. *et al.* (2002), "La relación entre dinero y política en Uruguay. Apuntes sobre la regulación de la financiación de los partidos uruguayos", en Caetano, G. *et al.*, *Dinero y política. El financiamiento de los partidos en la democracia*, Goethe-Institut/UPD-OEA, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.
- Carrillo, M. *et al.* (2003), *Dinero y contienda político-electoral*, México, Fondo de Cultura Económica/Instituto Federal Electoral.
- Casas, K. (2002), "Sistemas de financiamiento político en Centroamérica", ponencia preparada para el *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*, San José.

- Casas, K. (2005), *Paying for democracy in Latin America: Political Finance and State, funding for parties in Costa Rica and Uruguay*, Tesis de doctorado, St. Anthony College, Oxford University, ECPR Press.
- Casas, K. (2003), "Estudios sobre financiamiento de partidos políticos en Centroamérica y Panamá", en *Cuadernos de CAPEL*, 48, San José, IIDH/CAPEL.
- Corcuera, S. (2004), "Evaluación de los procesos electorales recientes 2002/2003 y de la primera aplicación de la Ley 25.600", en [www.observatorioelectoral.org](http://www.observatorioelectoral.org)
- Corcuera, S. (2005), "Aplicación de una nueva ley de control del gasto electoral. La experiencia argentina", en Seminario: Evaluación de la puesta en marcha de la Ley sobre Transparencia, control y límite al gasto electoral, IIDH/CAPEL, Corporación Participa, Chile.
- Del Castillo, P. y Zovatto, D. (1998), *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, IIDH/CAPEL.
- Ferreira Rubio, D. (1997), *Financiamiento de los partidos políticos*, Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung/CIEDLA.
- Ferreira Rubio, D. (1998), "El control del financiamiento de la política", en *Revista Escenarios Alternativos*, 4, Buenos Aires.
- Ferreira Rubio, D. (2001), *Las ONGs y el control del financiamiento de la política*, Buenos Aires, Poder Ciudadano.
- Ferreira Rubio, D. (2002), "La nueva Ley Argentina de Financiamiento de los Partidos: mucho ruido y menos nueces que antes", en Caetano, G. *et al.*, *Dinero y política. El financiamiento de los partidos en la democracia*, Goethe-Institut/UPD-OEA, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.
- Fuentes, C. (2003), "Financiamiento electoral en Chile: la necesaria modernización de la democracia chilena", en *Colección Ideas*, 30, Santiago, Fundación Chile 21.
- Gruenberg, Ch. (2000), *Monitoring the Financing of Political Campaigns from the Civil Society*, Buenos Aires, Poder Ciudadano/Transparencia.
- Gruenberg, Ch. y Alonso, L. (2002), "Cuestionario 1: Evaluando normas, prácticas y oportunidades para una reforma del financiamiento político", Transparency Internacional.
- Gruenberg, Ch. (2002), "Políticos ricos y pobres políticos en el financiamiento de las campañas electorales", ponencia del Seminario Internacional sobre medios de comunicación, marketing y financiamiento de campañas, Chile. Puede verse en: [pdba.georgetown.edu/Parties/parties.html](http://pdba.georgetown.edu/Parties/parties.html)
- Gruenberg, Ch. (2003), "Financiamiento transparente de la política: el papel de la sociedad civil", en Carrillo, M. *et al.*, *Dinero y contienda político-electoral*, México, Fondo de Cultura Económica/Instituto Federal Electoral.
- Gruenberg, C. (2003), "La regulación del financiamiento político y sus efectos colaterales", en *Parlamentos y control de la corrupción*, Instituto Banco Mundial.
- Gruenberg, Ch. (2004), "Monitoreo cívico del gasto en propaganda política", Fundación Poder Ciudadano.
- Hasen, L. (2004), "Buckley is Dead, Long Live Buckley: The New Campaign Finance Incoherence of McConnell v. Federal Election Commission", USC, Law School and California Institute of Technology.
- Huneus, C. (1998), "El financiamiento de los partidos y las campañas electorales en Chile", en Del Castillo, P. y Zovatto, D. (eds.), *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, IIDH/CAPEL.
- Katz, R. y Mair, P. (1995), "Changing models of party organization and party democracy. The emergence of the Cartel party", *Party Politics*, Vol. 1, Nro. 1.

- Landa, C. (1999), "Campanías electorales y el rol de los medios de comunicación", en Seminario Internacional sobre legislación y organización electoral, Lima, Transparencia/OEA.
- Mainwaring, S. y Scully, T. (eds.) (1995), *Building Democratic Institutions: Party systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press.
- Manin, Bernard (1995), *Principes du Gouvernement Représentatif*, París, Calmann-Lévy.
- Mann, T. (2000), "Dilemas de las regulaciones del financiamiento político", en *Estudios Públicos*, 78.
- Matland, R. E. (2002), "Estrategias para ampliar la participación femenina en el Parlamento. El proceso de selección de candidatos legislativos y los sistemas electorales", en *Mujeres en el parlamento. Más allá de los números*, Serie Manuales de IDEA, Estocolmo, International IDEA.
- Miró Quesada, F. (1998), "Financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en el Perú", en Del Castillo, P. y Zovatto, D. (eds.), *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, IIDH/CAPEL.
- Moreno Ocampo, L. (1993), *En defensa propia, cómo salir de la corrupción*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Nassmacher, K. H. (2003), "Introduction: Political Parties, funding and democracy", en *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Handbook Series, Estocolmo, International IDEA.
- Oppenheimer, A. (2001), *Ojos vendados. Estados Unidos y el negocio de la corrupción en América Latina*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Palda, F. (2000), "Regulación del financiamiento electoral en Chile: lecciones de Canadá y los Estados Unidos", en *Reforma del Estado. Financiamiento político*, Vol. I, Centro de Estudios Políticos, Santiago de Chile.
- Payne, M. et al. (2003), *La política importa, democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, BID/IDEA.
- Peña, C. (2002), "El gasto electoral y los derechos constitucionales. Puntos de Referencia", en *Documentos de Trabajo CEP*, 256, Santiago de Chile.
- Peña, C. (2002), "El sonido del dinero: el gasto electoral y la libertad de expresión", en *Documentos de Trabajo CEP*, 330, Santiago de Chile.
- Rial, J. (1998), "Financiación de partidos políticos en Uruguay", en Del Castillo, P. y Zovatto, D. (eds.), *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, IIDH/CAPEL.
- Sabsay, D. (1998), "El financiamiento de los partidos políticos en Argentina", en Del Castillo, P. y Zovatto, D. (eds.), *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, IIDH/CAPEL.
- Samuels, D. (2001), "Does Money Matter? Campaign Finance in Newly Democratic countries: Theory and Evidence from Brazil", en *Comparative Politics*, 34(3).
- Samuels, D. (2001), "Incumbents and Challengers on a Level Playing Field: Assessing the Impact of Campaign Finance in Brazil", en *Journal of Politics*, 63(2).
- Samuels, D. (2000), "Does Money Matter? Credible Commitments and Campaign Finance in New Democracies: Theory and Evidence from Brazil", Department of Political Science, University of Minnesota.
- Speck, B. W. (2003), "A compra de votos. Uma aproximação empírica", en *Opinião Pública, revista do CESOP*, Campinas, 9, Nro. 1, San Pablo.
- Spencer, O. (2001), *The donor class: campaign finance, democracy, and participation*, The George Washington University Law School.
- Transparencia Internacional (2003), Barómetro global de la corrupción, en [www.transparency.org/surveys/barometer](http://www.transparency.org/surveys/barometer)

USAID (2003), *Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies*, Washington, Technical Publications Series.

Valdés, S. (2000), "Proposiciones sobre el financiamiento de la actividad política", en *Estudios Públicos*, 78, Santiago de Chile.

Valdés, S. (2000), *Reforma del Estado. Financiamiento político*, Vol. I, Centro de Estudios Políticos, Santiago de Chile.

Valdés, S. (2002), "Financiamiento político: la estrategia y una ley buena", en *Estudios Públicos*, 87, Santiago de Chile.

Ward, G. (2002), "Disclosure requirements in political party and campaign financing", Documento presentado en la II Reunión del Foro Interamericano sobre Partidos Políticos, Vancouver, Canadá.

White, E. (1997), "El financiamiento de los partidos políticos en Costa Rica", en Ferreira Rubio, D., *Financiamiento de los partidos políticos*, Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung/CIEDLA.

Zovatto, D. (1998), "La financiación de la política en Iberoamérica: una visión preliminar comparada", en Del Castillo, P. y Zovatto, D. (eds.), *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, IIDH/CAPEL.

Zovatto, D. (1999), "La relación entre el dinero y la política: una lectura comparada latinoamericana", en Seminario Internacional sobre legislación y organización electoral, Lima, Transparencia/OEA.

Zovatto, D. (2003), "Estudios sobre financiamiento de partidos políticos en Centroamérica y Panamá", en *Cuadernos de CAPEL*, Nro. 48, San José, IIDH/CAPEL.

Zovatto, D. (2003), "The Legal and Practical Characteristics of the Funding of Political Parties and Election Campaigns in Latin America", en *Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Estocolmo, International IDEA.

Zovatto, D. y Griner, S. (2005), *De las normas a las buenas prácticas*, OEA-IDEA Internacional.

## EL AUTOR

Miembro fundador del Colectivo para la Diversidad (COPADI) y director del Programa de Transparencia del Centro de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Estudió derecho en la Universidad de Buenos Aires y realizó estudios de posgrado en políticas públicas en el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile y en la Escuela de Gobierno de Harvard. Durante los últimos 10 años ha trabajado con organizaciones no gubernamentales y gobiernos en la aplicación de políticas de transparencia y estrategias de control de corrupción en el financiamiento político, contrataciones públicas, y clientelismo político en programas sociales en más de 10 países de América Latina y Europa del Este.

chris@virtualg.com

cgruenberg@cippec.org



## CLAVES PARA TODOS · TÍTULOS YA PUBLICADOS

<b>CRÓNICAS DEL AGUANTE</b> – Pablo Alabarces	<b>CRÍTICA DE LA CONSTITUCIÓN</b> – Roberto Gargarella
<b>LA HISTORIA DESBOCADA (I)</b> – José Pablo Feinmann	<b>POLÍTICA, POLICÍA Y DELITO</b> – Marcelo Sain
<b>LA HISTORIA DESBOCADA (II)</b> – José Pablo Feinmann	<b>CLIENTELISMO POLÍTICO</b> – Javier Auyero
<b>LA HERENCIA SOCIAL DEL AJUSTE</b> – Susana Torrado	<b>POLICÍAS Y LADRONES</b> – Alberto Binder
<b>¿ECONOMISTAS O ASTRÓLOGOS?</b> – Alfredo Zaiat	<b>LOS PARTIDOS POLÍTICOS</b> – Juan Abal Medina (h)
<b>EL FIN DEL DESEMPLEO</b> – Enrique Martínez	<b>LOS ÚLTIMOS CUARENTA AÑOS</b> – Daniel Muchnik
<b>RICOS FLACOS Y GORDOS POBRES</b> – Patricia Aguirre	<b>LA DENSIDAD NACIONAL</b> – Aldo Ferrer
<b>COALICIONES POLÍTICAS</b> – Torcuato Di Tella	<b>LOS PIBES CHORROS</b> – Daniel Míguez
<b>LA BRECHA URBANA</b> – Maristella Svampa	<b>CRISIS Y REFORMA ECONÓMICA</b> – H. Valle · M. Marcó del Pont
<b>LOS ARGENTINOS Y SUS INTELLECTUALES</b> – Mempo Giardinelli	<b>LA RELIGIOSIDAD POPULAR</b> – Pablo Semán
<b>EL PERONISMO DE LOS '70 (I)</b> – Rodolfo H. Terragno	<b>EL PERONISMO DE LOS '70 (II)</b> – Rodolfo H. Terragno
<b>MODELO NACIONAL INDUSTRIAL</b> – Martín Schorr	<b>ROSAS, ESTANCIERO</b> – Jorge Daniel Gelman
<b>LAS PRIVATIZADAS (I)</b> – Daniel Azpiazu	<b>LAS PRIVATIZADAS (II)</b> – Daniel Azpiazu
<b>EL RODRIGAZO, 30 AÑOS DESPUÉS</b> – N. Restivo · R. Dellatorre	<b>PARA QUÉ SIRVE LA TECNOLOGÍA</b> – Ricardo A. Ferraro
<b>LA BURGUESÍA TERRATENIENTE</b> – Roy Hora	<b>EDUCACIÓN POPULAR HOY</b> – Juan Carlos Tedesco
<b>EL REPARTO DE LA TORTA</b> – Javier Lindenboim	<b>HISTORIA DE LA DEUDA</b> – Julio Sevares
<b>EL DILEMA MERCOSUR (I)</b> – Jorge Carrera	<b>EL DILEMA MERCOSUR (II)</b> – Jorge Carrera
<b>POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA</b> – M. Rapoport · C. Spiguel	<b>EL CAMPO ARGENTINO</b> – M. Lattuada · G. Neiman
<b>LOS DESAFÍOS DEL DESARROLLO</b> – E. Hecker · M. Kulfas	<b>AUGE Y CAÍDA DEL ANARQUISMO</b> – Juan Suriano
<b>PUEBLO Y POLÍTICA</b> – Hilda Sabato	<b>CAMPO E INDUSTRIA</b> – Aldo Ferrer
<b>EMPRESAS RECUPERADAS</b> – J. Rebón · I. Saavedra	<b>QUÉ ES AL QAEDA</b> – Pedro Brieger
<b>DIEZ TEORÍAS QUE CONMOVIERON AL MUNDO (I)</b> – L. Moledo · E. Magnani	<b>LA NATURALEZA Y NOSOTROS</b> – Carlos Reboratti
<b>DIEZ TEORÍAS QUE CONMOVIERON AL MUNDO (II)</b> – L. Moledo · E. Magnani	<b>EL PROBLEMA CARCELARIO</b> – Raúl Salinas
<b>EL CIUDADANO SHERIFF</b> – Darío Kosovsky	<b>LA REVOLUCIÓN DE EVO MORALES</b> – P. Stefanoni · H. Do Alto
<b>LOS ENIGMAS DE IRÁN</b> – Luciano Zaccara	<b>EL NACIONALISMO DE DERECHA</b> – Daniel Lvovich
<b>2010, ¿ODISEA ENERGÉTICA?</b> – Ricardo De Dicco	<b>LA GUERRA SILENCIOSA</b> – Silvina Ramírez
<b>GOBERNAR EL IMPERIO</b> – Oscar Oszlak	<b>QUE SE VAYAN TODOS</b> – Inés M. Pousadela
<b>CINE Y DICTADURA</b> – Judith Gociol · Hernán Invernizzi	<b>EL CAFÉ DE LOS CIENTÍFICOS</b> – Leonardo Moledo · Martín De Ambrosio
<b>LAS TECNOLOGÍAS EN ARGENTINA</b> – Carlos Eduardo Solivérez	<b>CHINA SE AVECINA</b> – Sergio Cesarin
<b>INTERNET Y LUCHA POLÍTICA</b> – S. Martínez · A. Marotias · L. Marotias · G. Movia	<b>CHACAREROS PAMPEANOS</b> – Juan Manuel Palacio
<b>EL FENÓMENO RELIGIOSO</b> – Silvia Montenegro · Juan M. Renold	<b>LA ECONOMÍA SOCIAL</b> – Mario Elgue
<b>ARTE Y CREACIÓN</b> – Marta Zátanyi	<b>LA CIENCIA ES NEGOCIO</b> – Ricardo A. Ferraro · Sonia Bumbak
<b>MALVINAS, CAPÍTULO FINAL (I)</b> – Fabián Bosoer	<b>MALVINAS, CAPÍTULO FINAL (II)</b> – Fabián Bosoer
<b>QUIÉN CUSTODIA A LOS CUSTODIOS</b> – Martín Medina	<b>HACIA UN NUEVO MODELO INDUSTRIAL</b> – Bernardo Kosacoff