

El Gobierno como Donante Encubierto. El caso argentino

En cualquier régimen de financiamiento político, hay que prestar especial atención a la utilización de los recursos estatales durante las campañas, ya que pueden ser una forma de financiamiento encubierto de los candidatos oficialistas.

Por Delia Ferreira Rubio

Uno de los objetivos de la regulación del financiamiento de las campañas electorales y de los partidos políticos es crear un escenario de competencia equitativa para los candidatos y partidos políticos que compiten por los cargos públicos. Diversas herramientas regulatorias son empleadas para lograr que el factor económico no sea el decisivo al momento de determinar el triunfo de un candidato.

cumplimiento de las reglas, bastan las medidas señaladas para evitar que aparezca en escena uno de los actores políticos con mayor capacidad económica y de maniobra para desbalancear la competencia electoral: el Estado como donante encubierto. Por el contrario, en democracias con instituciones débiles y escaso acatamiento a la ley, el Estado puede influir decisivamente en la campaña derivando recursos públicos a favor de alguno de

una violación, más o menos encubierto, de las normas que regulan el financiamiento que no sólo afecta la equidad de la competencia electoral al introducir un factor de desbalance a favor de alguno de los partidos o candidatos, sino que distorsiona el destino de los recursos públicos, “privatizando” o “partidizando” su utilización.

La gravedad de la situación radica en que afecta la esencia misma de la democracia que se funda en la idea de que el gobierno ejerce el poder en beneficio de la sociedad y no de una parcialidad. Las elecciones democráticas no son competencias para determinar quien es el “dueño” temporal del presupuesto y los recursos públicos, sino un mecanismo para designar a “administradores” de esos recursos.

La utilización abusiva de recursos estatales durante la campaña electoral no es nueva en Argentina. Durante la administración del Presidente Menem, por ejemplo, la oposición denunció la utilización de ATN (Aportes del Tesoro de la Nación) como una forma encubierta de financiamiento de la campaña del oficialismo. Sin embargo, éste no fue un tema central de la reforma de las reglas del financiamiento

Es frecuente que durante el período de campaña el gobierno multiplique la organización de actos públicos, convocatorias, anuncios de subsidios o programas, y en especial inauguración de obras públicas.

Entre esos mecanismos cabe mencionar: la limitación de los aportes privados, por su monto o por su origen; la limitación de los gastos de campaña; el financiamiento público de las campañas y de los partidos; la obligación de publicidad de las finanzas partidarias y el establecimiento de mecanismos de control imparciales y eficientes.

En países con democracias consolidadas e instituciones fuertes en los que el acatamiento de la ley es un principio básico y en los cuales los mecanismos de control son eficientes y aplican las sanciones por in-

los competidores -generalmente los candidatos del oficialismo- en forma más o menos encubierta.

De poco sirve establecer límites a los gastos de campaña y normas sobre el financiamiento público a los partidos y la forma de distribuir esos recursos, si a la hora de la competencia, el gobierno se transforma en uno de los principales financistas encubierto de los candidatos oficiales.

La utilización de recursos públicos en la campaña, por lo general a favor de los candidatos del gobierno implica

de partidos y campañas que tuvo lugar en 2002. En este artículo repasaré cinco zonas de riesgo en las cuales el gobierno puede actuar como donante encubierto, así como las posibles vías para prevenir esta situación.

1. Publicidad. La publicidad oficial puede utilizarse como propaganda política electoral y costearse con fondos públicos que no salen de los fondos de campaña de los candidatos del oficialismo y tampoco se registran como gastos de campaña. Por su evidencia objetiva, este es un aspecto que ha merecido atención por parte de los legisladores en diversos países. Una de las respuestas más frecuentes a esta situación es la limitación, durante el período de campaña electoral, de la publicidad institucional del gobierno, salvo situaciones de emergencia o cuando sea necesario para el bienestar general.

En Argentina, en 2002 se introdujo una norma en el Código Electoral que dispone que *“durante la campaña electoral, la publicidad de los actos de gobierno no podrá contener elementos que promue-*

van expresamente la captación del sufragio a favor de ninguno de los candidatos a cargos públicos electivos nacionales” (Código Electoral Nacional, art. 64 quater).

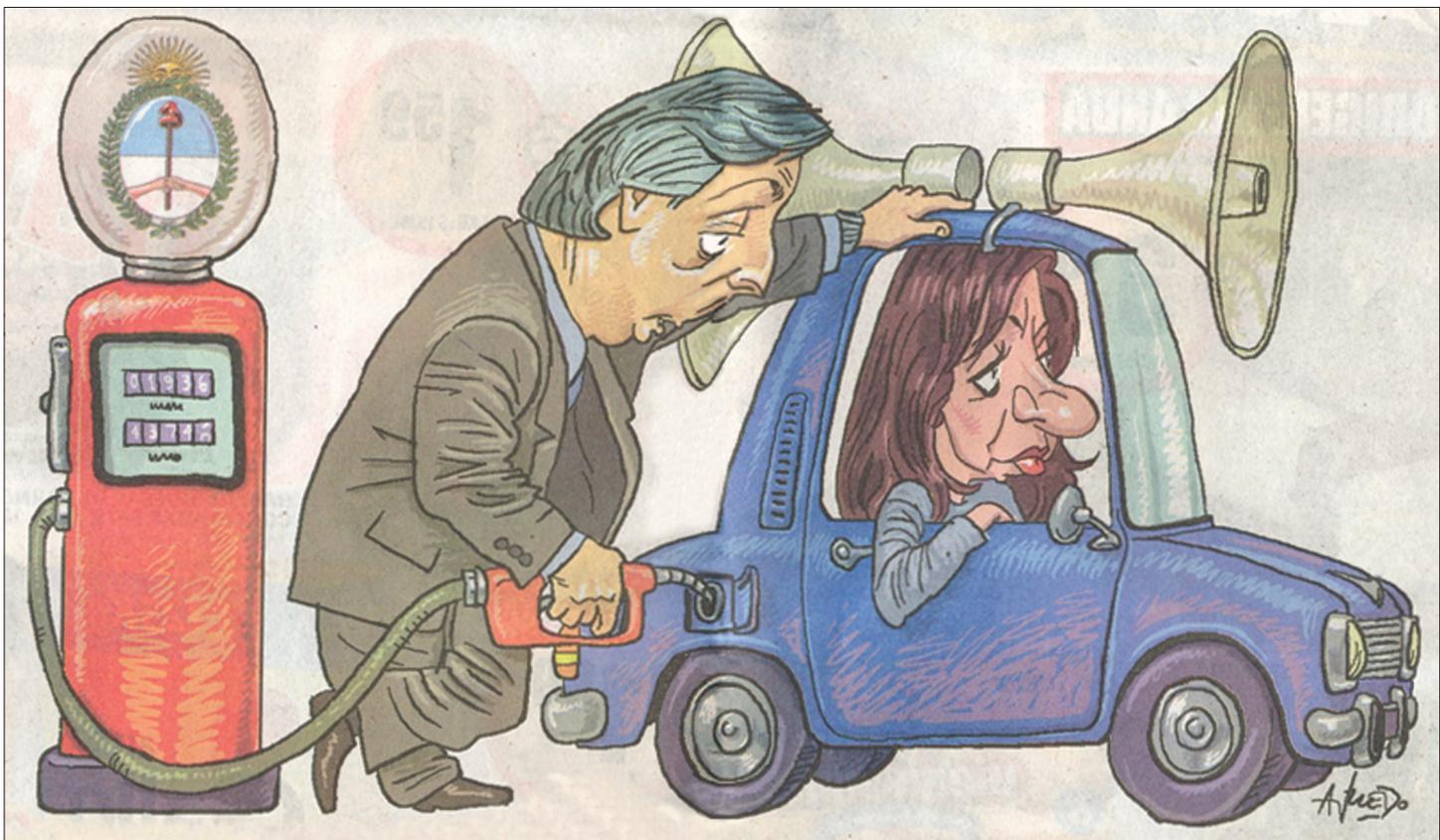
Si este tipo de prohibiciones es demasiado amplio y general puede llegar a obstaculizar el derecho y deber del gobierno de dar a conocer su acción, afectando los derechos de libertad de expresión y acceso a la información. Si por el contrario se utilizan fórmulas restrictivas -como la de la ley argentina- es evidente que podrá realizarse cualquier tipo de publicidad con la sola excepción de aquella que diga: *“Vote por el candidato X”.*

2. Realización de determinadas actividades con valor proselitista. Es frecuente que durante el período de campaña el gobierno multiplique la organización de actos públicos, convocatorias, anuncios de subsidios o programas, y en especial inauguración de obras públicas. Estas actividades generan un efecto proselitista a favor de los candidatos oficialistas que muchas veces, participan de estos actos sin invertir ni registrar gasto alguno por su realización.

La entrega de subsidios y bienes a determinados sectores de la población es un aspecto de la acción de gobierno que muchas veces se ha utilizado con fines proselitistas y de clientelismo y que significa la intervención del gobierno de turno como donante encubierto de recursos de campaña.

La ley argentina prohíbe en la semana previa al día de la elección *“la realización de actos inaugurales de obras públicas, el lanzamiento o promoción de planes, proyectos o programas de alcance colectivo y, en general, la realización de todo acto de gobierno que pueda promover la captación del sufragio a favor de cualquiera de los candidatos a cargos públicos electivos nacionales” (Código Electoral Nacional, art. 64 quater).* Sin embargo, a pesar de la prohibición legal, en la campaña electoral de 2005, hubo múltiples denuncias sobre la actividad proselitista del presidente Kirchner y de los principales funcionarios de su administración, especialmente a favor de la esposa del presidente que competía -y ganó- una banca en el Senado de la Nación.

En esta caricatura, publicada en La Nación del 9 de setiembre de 2005, el Presidente Kirchner carga combustible en el auto de su esposa desde una gasolinera que lleva el Escudo Nacional de Argentina. Cristina Fernández, la esposa del presidente, fue electa Senadora Nacional en las elecciones de 2005.



3. Administración parcial de los fondos públicos destinados al financiamiento de la campaña. En la mayoría de los países que establecen subsidios a los partidos y candidatos para la campaña electoral, la administración de esos fondos está a cargo de una autoridad imparcial que los asigna y entrega conforme a la ley, sin privilegiar a ninguno de los contendientes. Cuando quien dispone y administra esos fondos es el gobierno de turno, puede hacerlo con la clara intención de beneficiar o perjudicar a algunos competidores.

En Argentina, por ejemplo, el Ministerio del Interior es el encargado de pagar los aportes públicos para la campaña, depositándolos en la cuenta bancaria de cada partido. A pesar de que la ley ha establecido reglas y plazos para hacerlo, frecuentemente los partidos de la oposición son víctimas de demoras o errores burocráticos, por ejemplo se depositan los fondos en la cuenta bancaria equivocada, cosa que nunca ocurre con el partido de gobierno o sus aliados.

4. Contratación de bienes o servicios para la campaña con recursos públicos. Salvo que existan restricciones específicas, es frecuente que el gobierno de turno utilice recursos públicos para pagar encuestas pre-electorales, servicios de transporte, gastos de comunicación, o incluso suele utilizarse los servicios de empleados públicos con fines partidarios. Estos gastos pasan inadvertidos en los registros de gastos de campaña, aunque constituyen verdadero aporte en especie.

La legislación argentina no contiene prohibiciones específicas respecto a este tipo de conductas que, sin embargo, están reñidas con los principios elementales del manejo de fondos públicos. En la elección de 2005, la oposición criticó duramente al gobierno por usar los aviones y el helicóptero presidencial como transporte de campaña, así como por asignar tareas de campaña partidista a empleados públicos (fotografos, locutores, personal de prensa y administrativo). El gobierno justificó esa conducta en la necesidad de garantizar la seguridad del presidente y su familia (su esposa era la principal candidata

a Senadora por la Provincia de Buenos Aires).

Según un informe de la ONG *Poder Ciudadano*, los balances finales de campaña presentados por el Frente para la Victoria (el partido del presidente Kirchner) registran una deuda cercana a los U\$ 400.000, con empresas de publicidad que -por casualidad- son las agencias que contrata el gobierno. Dado que no hay ingresos previstos para hacer frente a esa deuda, se teme que la deuda se cancele mediante la asignación de contratos de publicidad oficial.

5. Uso de fondos de manejo discrecional o reservado. El uso de fondos públicos como financiamiento estatal encubierto es directamente proporcional a la existencia de recursos que el gobierno puede utilizar discrecionalmente o de fondos de disposición reservada y secreta por los cuales no se debe rendir cuentas. Si el gobierno puede recurrir a dinero de libre disposición puede encausarlo hacia la campaña del partido oficial o del candidato de su preferencia eludiendo los controles de la campaña y también la auditoría sobre fondos públicos.

En Argentina, existe un amplio margen de discrecionalidad del gobierno de turno en el manejo de un volumen importante de recursos públicos. Existen los llamados “fondos reservados” que la presidencia y algunas otras reparticiones utilizan sin necesidad de rendir cuentas, ni transparentar destino y montos. Otra fuente de recursos disponibles son los fondos fiduciarios que no están contemplados en el Presupuesto General.

¿Cómo prevenir las donaciones encubiertas del gobierno?

La forma de evitar que el gobierno de turno se transforme en donante encubierto de la campaña exige una serie de estrategias combinadas:

- la reducción/eliminación de los recursos de disposición discrecional o reservada por parte del gobierno
- la regulación expresa de las acciones prohibidas al gobierno

o los funcionarios durante la campaña

- la implementación de mecanismos de control eficientes y rápidos, con competencia para ordenar el cese inmediato de la conducta prohibida
- la publicidad ampliada del uso de recursos públicos en tiempo de campaña
- la concientización de la ciudadanía sobre la importancia de la distinción entre gobierno y partido, para el buen gobierno y la calidad de la democracia.

El abuso de los recursos públicos y su utilización en beneficio de algún partido o candidato no se corrige sólo a través de la sanción de leyes por más restrictivas que sean; es indispensable prever mecanismos de control independientes y dotados de la competencia legal y la capacidad técnica para detectar y hacer cesar en tiempo oportuno cualquier forma ilegítima de intervención del gobierno como financista de las campañas. Las sanciones a los responsables son necesarias, pero llegarán, por lo general, después de la elección. Es necesario prever mecanismos adecuados para restablecer inmediatamente durante la campaña electoral, la neutralidad del gobierno como administrador de los fondos públicos. El monitoreo del financiamiento de la campaña realizado por ONGs puede ser útil también para detectar casos de abuso de los recursos públicos, así como para crear una presión significativa sobre el gobierno para limitar esta forma de financiamiento ilegal. 

Delia Ferreira Rubio es Profesora de Gobierno y de Sistemas Políticos Comparados de la Universidad del CEMA -UCEMA- en Buenos Aires, Argentina.

References

Poder Ciudadano www.poderciudadano.org

Diario La Nación, en especial ediciones del 6 al 11 de setiembre de 2005 y del 16 de abril de 2006 www.lanacion.com.ar

Lanata, J.: “*Kuánto nos Kuesta la Kampaña*”, Diario Perfil, 25 de setiembre de 2005.

Ferreira Rubio, D.: “*El control del financiamiento de los partidos políticos en Argentina. ¿Qué cambio con la nueva ley*”, Serie Documentos de Trabajo N° 292 (2005), disponible en www.cema.edu.ar/publicaciones/download/documentos/292.pdf