

“Trabajo presentado en el 6to Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político”.

Del 5 al 8 de Noviembre de 2003

Cultura y Corrupción Política: Financiamiento privado de las campañas electorales en Argentina

Apellido y Nombre: **BESADA, MARIA EUGENIA**

DNI: 24.561.259

e-mail/ teléfono: cultura_politica@uca.edu.ar meugeniabesada@yahoo.com.ar

Entidad a la cual pertenece: Instituto de Integración del Saber,

Departamento de Investigación Institucional,

UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA

Panel: Área Instituciones Políticas

Opción 1: Políticas públicas de control de la corrupción y democratización de la función pública

Opción 2: Clientelismo político y crisis de las instituciones

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	1
1.1. Justificación del tema	1
1.2. Planteo del problema	3
2. CORRUPCIÓN: DEFINICIONES Y CAUSAS A PARTIR DE LAS ENTREVISTAS	5
2.1. La corrupción y sus definiciones	5
2.2. Causas de la corrupción en la Argentina	6
3. COSTOS EN LAS CAMPAÑAS ELECTORALES	8
4. EL MECANISMO DE FINANCIAMIENTO DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES	10
4.1. El circuito legal	11
4.2. El circuito de hecho	12
4.2.1. Actores	13
4.2.1.1. <i>Los Partidos políticos</i>	13
4.2.1.2. <i>Las fundaciones</i>	14
4.2.1.3. <i>Las empresas</i>	15
4.2.2. El mecanismo de financiamiento	18
4.2.2.1. <i>Devolución de favores</i>	20
4.3. Crítica a la ley de financiamiento	22
5. CONCLUSIONES	25
6. BIBLIOGRAFÍA	26

“TRÁFICO DE INFLUENCIAS” EN EL CAMPO POLÍTICO: EL FINANCIAMIENTO DE LAS CAMPAÑAS¹

1. INTRODUCCIÓN

1.1. JUSTIFICACIÓN DEL TEMA

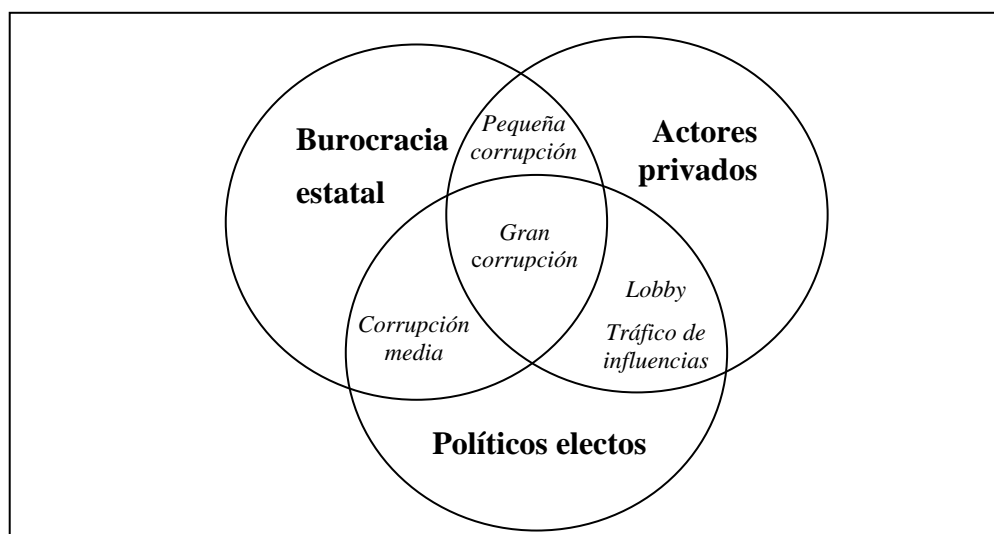
La corrupción en organizaciones políticas y económicas no puede ser separada del contexto sistémico en el que se encuentran. La relación intrínseca entre las partes de un sistema conduce a concluir que cuando la corrupción es práctica frecuente en las instituciones políticas lo será también en las económicas, pues los subsistemas político y económico operan con lógicas funcionales.

Entendemos como corrupción “a toda conducta o acción dirigida a introducir algún vicio o abuso material en las personas o en las cosas”. Por lo tanto, asumimos que la corrupción puede darse entre agentes privados, públicos o entre ambos. La literatura reciente sobre el tema se detiene principalmente en el análisis de la corrupción llevada a cabo entre actores públicos y privados, por encontrarse esta relación viciosa en la base del sistema y tener un mayor efecto multiplicador.

Los estudios en torno a la corrupción presentan una variedad de enfoques. Pritzl (2000) señala que los *culturalistas* otorgan a la noción de corrupción una valoración negativa y la explican por factores culturales y sociales, mientras que los *funcionalistas* encuentran en ella muchos beneficios (como el de promover el desarrollo) en algunas sociedades bajo determinadas condiciones. Por otra parte, la línea *institucionalista*, en la que se inscribe dicho autor, hace depender la corrupción en América Latina fundamentalmente del “sendero institucional”. La corrupción tiene siempre un efecto negativo, cuando se la analiza en términos dinámicos, por socavar las bases de la confianza social.

Un análisis interesante es el propuesto por Elliot (1997) que permite comprender las relaciones de corrupción a partir de los actores intervinientes: el sector privado, los burócratas no electos y los políticos electos (véase figura).

¹ Este trabajo forma parte del Proyecto Cultura y Corrupción Política dirigido por Alejandro Estévez y desarrollado en el Instituto para la Integración del Saber, Departamento de Investigación Institucional de la Universidad Católica Argentina.



La llamada “pequeña corrupción” se desarrolla entre burócratas y actores privados. Aquí los grados de libertad del agente privado son bajos. En estos casos se da una situación en la que el contexto presiona a los privados, a quienes se les puede hacer muy difícil escapar a las prácticas corruptas, realimentando de esta manera el sistema y manteniéndolo en “buena salud”. Incorporamos a este análisis la denominada “corrupción media” que se desarrollaría entre burócratas y políticos electos.

La vinculación entre los actores privados y los funcionarios electos se puede presentar como “lobby”, cuando el abuso es realizado por los privados,² y como “tráfico de influencias” cuando es efectuado por políticos electos. Se denomina “gran corrupción” cuando están involucrados políticos electos, burócratas y agentes del sector privado. Debemos considerar que la línea divisoria entre estas relaciones corruptas es en la realidad más bien difusa.

La teoría de los “grupos de interés” (Olson), por otra parte, permite comprender un aspecto de la corrupción. Esta teoría señala que los grupos se constituyen como tales cuando tratan de defender o de imponer sus intereses particulares por la vía del proceso político. Las diferencias entre ellos surgirán en función de la respectiva capacidad de organización y del influjo que tengan sobre el Estado.

² El *lobby* regulado no es considerado normalmente como corrupción. Sin embargo, desde un punto de vista pragmático, la presión ejercida a partir de la situación de poder o el pago de un soborno son simplemente dos estrategias del ejercicio del poder, que dependerán de la posición que ocupe quien las ejerza.

De esta manera, la corrupción se produce por la cooptación del Estado por parte de grupos de interés. Un estudio sobre la materia no puede desconocer estos mecanismos que intentan someter los intereses del Estado a los de grupo.

Nuestra investigación es un estudio de caso que tiene como objeto describir los mecanismos de cooptación o circuitos de la corrupción que se producirían a través del financiamiento privado de las campañas electorales.³ La recolección de datos fue realizada a través de “entrevistas en profundidad” a informantes clave. Éstos fueron elegidos por su ocupación laboral considerada estratégica para nuestra investigación. Su selección fue indiscriminada en cuanto a edad, sexo o nivel educativo.⁴

1.2. PLANTEO DEL PROBLEMA

Con el advenimiento de la democracia en 1983 los partidos políticos retomaron su papel protagónico en la vida política argentina. A partir de la reforma constitucional de 1994, los partidos son considerados “instituciones fundamentales del sistema democrático”.⁵ Su sostenimiento económico se logra a través de un sistema mixto conformado por aportes de origen público y privado. Debido a los altos costos de las campañas, los partidos políticos se ven obligados a conseguir fondos para llevarlas a cabo. Pero como las formas legales estipuladas para la recaudación parecerían no ser suficientes, utilizarían medios alternativos.

Entre ellos encontramos el llevado a cabo por el partido político gobernante que, aprovechando su situación de poder, utiliza fondos públicos para cubrir los gastos de campaña de un candidato oficial.⁶ Otra forma de obtener recursos, tanto para el partido gobernante

³ La cooptación del Estado producto de la financiación privada de campañas es un ejemplo típico de tráfico de influencias.

⁴ Entre los informantes contamos con: un asesor de un senador nacional, un ex funcionario de inteligencia, un empresario de marketing político, un consultor de opinión pública, un funcionario dedicado a la investigación del lavado de dinero, un académico-técnico especialista en corrupción, un representante de una organización gubernamental dedicada al control y a la transparencia de la actividad política, un funcionario dedicado a la investigación de la corrupción en la administración pública, un periodista de un medio gráfico de alcance nacional, un ex diputado de un partido minoritario, un ex dirigente agropecuario y candidato a diputado nacional, un empresario y consultor especialista en organizaciones. Para mantener en secreto la identidad de los informantes, las citas de los testimonios serán identificadas con una E y el número asignado a la entrevista respectiva.

⁵ El artículo 38 de la Constitución Nacional establece que “los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático. Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, la que garantiza su organización y funcionamiento democráticos, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas.

El Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes.

Los partidos políticos deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio.”

⁶ En este caso, siguiendo el esquema de Elliott (1997), por tratarse de “corrupción media” no lo analizaremos por quedar fuera del alcance de nuestro objetivo.

cuanto para el resto del espectro político, es apelar al sector privado. El mayor problema que implica el financiamiento privado consiste en que las grandes contribuciones económicas hechas a algún partido político o candidato, lejos de ser donaciones desinteresadas, generan *deudas* que deberían ser saldadas durante el mandato. Esto provocaría una clara subordinación del poder político a los grupos económicos. Mediante este mecanismo se produciría una doble cooptación del Estado: por un lado, por parte de los grupos económicos que logran torcer la voluntad política en beneficio de sus intereses particulares y, por otro, de parte del candidato electo que compromete a futuro los recursos del Estado para devolver favores a su benefactor (Njaim, 2000; Schefold, 1995; Ferreira Rubio, 1997).

El peligro que acarrearía el financiamiento privado de la política no es exclusivo de la Argentina, sino que es extensivo a todas las democracias, donde las campañas constituyen un paso previo para obtener el poder. Democracias consolidadas como la alemana,⁷ la italiana y la japonesa han sido sacudidas por escándalos de corrupción causados por el financiamiento privado de grupos económicos a un candidato.

Velasco (1996:39-40) cree que:

“la corrupción es hoy consustancial con el sistema político de nuestras sociedades, (...) no se trata solamente de la corrupción *en* la democracia sino de la corrupción *de* la democracia. La corrupción que se da en las instituciones democráticas, lo es asimismo de las instituciones democráticas. No es un asunto pequeño sino una gran industria. La financiación de los partidos políticos y de las campañas son un ejemplo demasiado evidente de lo que decimos.”

Nuestro objetivo de investigación es describir los mecanismos de cooptación o circuitos de la corrupción que se producirían a través del financiamiento privado de las campañas electorales. Para ello, comenzamos con el análisis de los conceptos de corrupción que manifestaron nuestros entrevistados. Mencionamos las causas principales de la corrupción en nuestra sociedad, según surge de las entrevistas, haciendo hincapié en el financiamiento de las campañas. Luego desarrollamos cómo se producirían los mecanismos de financiamiento. Analizamos el marco legal para compararlo con el mecanismo real al que apelarían los

⁷ Uno de nuestros entrevistados declaró: “Uno de los sistemas democráticos más transparentes del mundo, como es el alemán, tuvo la caída de un líder como es Helmut Kohl por un problema de no blanqueo de fondos de empresas privadas al partido Demócrata Cristiano. Le costó la carrera política a Helmut Kohl, que no podemos decir que no sea un estadista, que logró unificar Alemania, que terminó con el muro de Berlín, con el comunismo en Alemania, pero sin embargo fue salpicado. Yo no digo que él directamente esté involucrado ni que se haya quedado con dinero, pero evidentemente existió un acto de corrupción del Partido Demócrata Cristiano Alemán que le costó la cabeza a este hombre” (E3).

partidos y empresas. Nos centramos en este punto en algunas instituciones clave en el financiamiento, tales como los partidos políticos, las fundaciones y las empresas. Finalmente, realizamos una crítica al nuevo marco legal y sintetizamos las lecciones aprendidas.

2. CORRUPCIÓN: DEFINICIONES Y CAUSAS A PARTIR DE LAS ENTREVISTAS

2.1. LA CORRUPCIÓN Y SUS DEFINICIONES

Surgen de las entrevistas numerosas maneras de definir el concepto de corrupción. Sin embargo, las nociones no se contradicen, sino que se complementan, otorgándonos una idea más acabada de la corrupción. Para una mejor sistematización y comprensión de los planteos recogidos, organizamos las respuestas en función de las categorías que menciona Pritzl (2000). La definición de corrupción puede responder a una comprensión culturalista, funcionalista o institucionalista. Por último, se puede hacer hincapié en el factor de moral individual.

La definición más típica en la modernidad es la institucionalista. Actualmente es utilizada por organismos como el Banco Mundial y Transparencia Internacional, entre otras instituciones, y se refiere al abuso del poder público para beneficios privados. Muchos de los entrevistados se inclinaron por ella:

(E1): “Se utiliza para referirse al cuerpo del Estado, al aparato del gobierno cuando intereses particulares lo penetran y consiguen decisiones de gobierno para beneficio propio.”

(E10): “Es la utilización de un cargo o una función pública para fines o beneficios privados de un grupo o de una persona en particular.”

Otros de nuestros entrevistados declararon que corrupción sería el abuso de poder por parte de la autoridad, pero no sólo pública, sino también de la autoridad privada. De esta manera extienden al sector privado la definición de corrupción institucionalista.

(E8): “Es una práctica sistémica llevada adelante por los dirigentes tanto en el ámbito privado como en el público, donde se busca los réditos en beneficio propio más que por el bien general, en el caso del Estado o de la empresa.”

Nos encontramos frente a una definición de corrupción *moral* o *individual* cuando se enfatiza la violación de normas, sean públicas o privadas. Los siguientes testimonios asocian

la corrupción a la trasgresión de una norma más que al abuso de poder, como se daba en los casos anteriores.

(E5): “Digamos que habría dos vertientes: una, la violación de cualquier norma legal y, por el otro lado, el rompimiento de elementales normas de ética profesional y personal, independientemente de que eso esté o no contemplado en una ley o código profesional.”

(E1): “Primero, la corrupción tiene que ver con normas públicas, pero si vos estás en el ámbito público (...) Pero yo creo que corrupción puede existir también en el ámbito privado, pero tiene más bien que ver con la cuestión ética o de moral.”

La definición *culturalista* explica la corrupción a partir de factores culturales y sociales. Uno de nuestros entrevistados sintetiza este enfoque de la siguiente manera:

(E3): “Creo que la corrupción tiene bases en la sociedad en las pequeñas cosas, desde que uno va y pide «a ver si hay una platea preferencial» en el teatro y da unos pesos demás al señor que vende las entradas. También está la otra más habitual de tratar de zafarse, como se dice, de alguna multa con un policía, dándole plata que evite una pena económica mayor”.

En síntesis, sería la corrupción que hace referencia a las prácticas habituales de la sociedad. En palabras de un entrevistado: “es parte de la vida cotidiana” (E13).

Es importante destacar que no hemos encontrado en ninguna de las entrevistas el enfoque de la corrupción conocido como *funcionalista*. Ninguno de nuestros entrevistados manifestó una visión positiva de este fenómeno social, encontrando beneficios capaces de poner en movimiento el sistema. Sin embargo, para comprender el funcionamiento del circuito espurio de financiamiento de campañas, creemos necesario tener presente esta noción de corrupción.

2.2. CAUSAS DE LA CORRUPCIÓN EN LA ARGENTINA

Creemos que la corrupción, en cuanto práctica social, no tiene *una* causa que la provoque ni pueda ser identificada y aislada. Con todo, es posible señalar hechos coadyuvantes o condiciones para su crecimiento, que impropriamente hemos denominado en las entrevistas, causas.

Esta multiplicidad de causas aparece con claridad en los testimonios. Podemos distinguirlas y agruparlas de la siguiente manera:

- *causas antropológicas*: “está en el corazón de los hombres, es una cosa endémica de la sociedad humana” (E2).
- *causas culturales*: generalmente, atribuyen el exceso de corrupción a un legado de la colonización española: “Creo que hay un tema cultural con la corrupción. En todos los países latinoamericanos colonizados por España hay corrupción aunque hay algunos casos de baja corrupción como Uruguay y Chile” (E5). “Tenemos un factor cultural, es decir, tenemos un problema de valores” (E10). “Y esto es un corte horizontal de toda la sociedad, no es un grupo u otro, lo público o lo privado, está arraigado en lo cotidiano del ser argentino” (E12).
- *causas geográficas*: hacen hincapié en el tamaño del país: “hay algunos casos de baja corrupción, como Uruguay y Chile y hay casos de una corrupción bastante más grande, como Méjico, Brasil y Argentina. También son los países más grandes, como es lógico” (E5).
- *causas institucionales*: se destacan, por un lado, el incumplimiento de la ley y la ausencia de control por parte de los órganos correspondientes, en especial de la justicia; por otro, la inflación normativa y el exceso de burocracia.

(E10): “Los argentinos (...) tenemos una manifiesta tendencia a no cumplir con las reglas ni por parte de las élites ni de la ciudadanía”.

(E5): “En la práctica, un excesivo regulacionismo puede terminar generando una mayor corrupción (...) Esto siempre produce necesidad de pasar por alto ciertas reglas para no generar una cuestión tan burocrática”.

- *causas políticas*: “la no generación de la legitimidad política fundante pone todo en permanente cuestionamiento. En ese sentido, el cuestionamiento a la Constitución, a las autoridades elegidas, al orden estatuido. Y, por lo tanto, todo esto es un condicionante organizacional a macro escala sobre la existencia de corrupción” (E5). Otras causas, en palabras de otro informante, serían la “crisis de representatividad” y “la falta de proyecto de país a futuro” (E7).
- *causas socioeconómicas*: “la corrupción también viene por problemas amplios de miserias” (E3) que produce “una sociedad con un tejido social fracturado” (E8), que consideramos propicio para el desarrollo de la corrupción.

(E12): “También [está] la corrupción de los punteros políticos. El otro día me contaban que en Santiago del Estero al que iba a votar le regalaban un par de zapatillas, le daban una antes y la otra se la daban cuando venían con el comprobante –no se cómo harían– de haber votado.”⁸

Las entrevistas nos permitieron dar cuenta de distintos enfoques a la hora de comprender las causas de la corrupción en la Argentina. Sin embargo, elegimos una de ellas por considerarla la más abarcativa y completa entre las explicaciones recibidas por tener en cuenta, además, la pérdida de ciertos valores:

(E7): “Las causas de la corrupción son múltiples. Como causas inmediatas: los sistemas relajados de control, la excesiva discrecionalidad de los funcionarios, normas demasiado abstractas o bien demasiado complejas que posibilitan a los funcionarios vender las excepciones, la falta de publicidad de los actos de gobierno, la falta de un seguimiento de las autoridades superiores respecto de sus subordinados, falta de independencia de los órganos de control. Y como causas mediatas: una excesiva vanidad y apego a la imagen a través del dinero, a ser reconocido por la posesión de bienes materiales exclusivamente, la falta de espíritu de sacrificio, la falta de una cultura del trabajo y el papel excesivamente importante que cumplió el Estado a lo largo de nuestra historia.”

Esta serie de causas, definidas de manera todavía muy general, se observan encarnadas en el sistema en prácticas políticas concretas. El financiamiento de las campañas políticas aparece, a partir de las entrevistas, como un tema de orden fundamental para comprender la corrupción política. En este punto nos concentramos en el apartado siguiente.

3. COSTOS EN LAS CAMPAÑAS ELECTORALES

La literatura acerca de la democracia (Dahl, 1991; Held, 1996; Schumpeter, 1996) reconoce que la lucha por el poder en un sistema democrático implica la realización de elecciones libres y periódicas mediante la cual se vota a candidatos para que ocupen los cargos públicos. Cada elección es precedida por un período en el cual los candidatos compiten entre ellos para captar la mayor cantidad de votos del electorado. De esta manera, los recursos económicos se vuelven centrales para el desarrollo de una campaña eficaz.

⁸ Nuestro informante se referiría a la práctica clientelar mediante la cual el primer votante de la mesa impugna su voto al colocar un sobre no homologado por las autoridades de mesa y se guarda el sobre oficial para comenzar una cadena de votos fraudulentos, decididos por el "puntero" político y no por los ciudadanos que se acercan a votar. Cada vez que un nuevo "cliente" se dirige a la mesa de votación, lo hace ya munido del sobre oficial (que le dio quien lo precedió en la "cadena") cerrado y con la boleta del partido al que pertenece el "puntero" y trae uno nuevo, vacío. Éste sería el "comprobante".

La campaña no consiste solamente en propaganda política, sino que además requiere poner en movimiento toda una estructura partidaria capaz de *movilizar a las bases* teniendo en cuenta los hábitos de la cultura política de cada país. Uno de los entrevistados lo expresa de la siguiente manera:

(E3): “En la Argentina, los partidos políticos tienen una estructura tan viciosa que no sólo es un problema de que «necesito plata para publicitar la campaña»: «necesito plata para pagar el choripán⁹ a los muchachos, necesito plata para que el puntero se mueva y me traiga más votos, necesito plata para los micros, para los actos, necesito plata para el día del comicio llevar a los votantes en taxi, para imprimir las boletas... »”

Además, en las campañas existen otros gastos, como la realización de *encuestas*. Uno de los entrevistados adjudicó los gastos de campaña como un costo de la democracia. Lo explicó de la siguiente manera:

(E5): “¿Cuánto gastaste, 10.000 pesos? Una encuesta de 400 casos en el área metropolitana sale 10.000 pesos, barata. Para un jubilado que cobra 150 pesos es una enormidad de dinero. «¿Y 10.000 pesos gastan en la campaña?» «10.000 pesos es lo que sale.» (...) Y si empezás a decir que «gastamos 500.000» te lo van a cuestionar y sugerir que lo gastes en otra cosa. Es el costo de la democracia. También creo que en esto hay hipocresía y me parece hay que salir a explicar por qué gasté 500.000 y no lo invertí en el hogar de ancianos, forma parte de la hipocresía nacional. Pero lo cierto es que va por ese lado. Para qué tengo que salir a explicar que gasté tanto dinero. Si gasté 1 o 500.000 siempre va a resultar espantoso.”

Los especialistas en financiamiento de campañas políticas (Ferreira Rubio, 1997; Schefold, 1995; Weyland, 1998) coinciden en que la presencia del candidato en los *medios de comunicación* gráficos, radiales y, en especial, en la televisión, es clave para ganar una elección. Esto se debe a que en muchos casos el electorado decide su voto en función de la percepción que tiene de la presencia o ausencia de un candidato.

(E5): “La lógica de la gente es, si a un candidato no se lo escucha mucho, es porque no tiene muchos recursos y si no tiene recursos es porque tiene pocas posibilidades, y si tiene pocas posibilidades, ¿para qué lo voy a votar? Entonces, voto a un fulano que tiene más posibilidades; como tiene más posibilidades, tiene más apoyo; obviamente, genera más dinero corrupto y por lo tanto lo termino apoyando.”

⁹ En la jerga popular, designa al chorizo –embutido de carne de cerdo o vaca– con pan.

La presencia de un candidato en los medios de comunicación, en especial de la televisión, implica la utilización de una suma importante de recursos económicos del partido. Según uno de nuestros entrevistados “los costos de los segundos de televisión son carísimos. Ahí se van el 60 a 70% de los presupuestos de una campaña política” (E3).

Además de los altos costos:

(E7): “Cuando alguien hace un gasto excesivo en la campaña está generando una corriente en determinado sentido; es decir, obliga al otro a hacer un gasto similar para ser eficaz. Uno hace una publicidad excesiva y obliga al otro, para no ser arrollado, a hacer también una publicidad significativa.”

En definitiva, creemos que la aparición de un candidato generaría en el opositor la necesidad de superar la apuesta para no quedar rezagado en la carrera por el poder.

Según Leiras (1999), esta competencia lleva a los candidatos a creer que la realización una campaña austera sería otorgar una ventaja electoral, un riesgo que no estarían dispuestos a tomar a pesar de poder verse beneficiado por una imagen de “honestidad”. “Los partidos políticos no cumplen con la norma porque no les interesa cumplirla, así alcancen, cubran o no los gastos reales de una campaña. Pasa por una cuestión de voluntad política” (E1). “Para un político nunca una campaña es suficiente” (E4).

De esta manera, los partidos se verían obligados a incrementar substancialmente sus presupuestos en base a aportes privados (Zovatto, 1998; Argandoña, 2001). Pero esto genera “la existencia de una correlación directa entre la compra de propaganda en medios masivos de comunicación –televisión principalmente–, el encarecimiento de las campañas electorales y una mayor influencia de los donantes” (Gruenberg, 2002:8).

Si los altos costos de las campañas electorales dan respuesta al *porqué* del financiamiento espurio, debemos analizar *cómo* éste se produce. En el siguiente apartado estudiaremos el financiamiento de los partidos políticos para cubrir los gastos de sus campañas electorales.

4. EL MECANISMO DE FINANCIAMIENTO DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES

El financiamiento de las campañas electorales es una realidad que encuentra escindidos el deber ser que propone la ley y el modo concreto como aquél se desarrolla. Así

tenemos, por un lado, el circuito de financiamiento legal o formal, y por otro, el mecanismo de hecho al que apelarían los partidos para conseguir fondos para sus campañas.

Según dos de nuestros entrevistados, la diferencia entre ambos mecanismos radica en que el circuito legal se realiza “con transparencia, identificado y con recibo” (E12), mientras que el real se llevaría a cabo cuando “la financiación es oscura, no declarada y no identificable” (E13).

4.1. EL CIRCUITO LEGAL

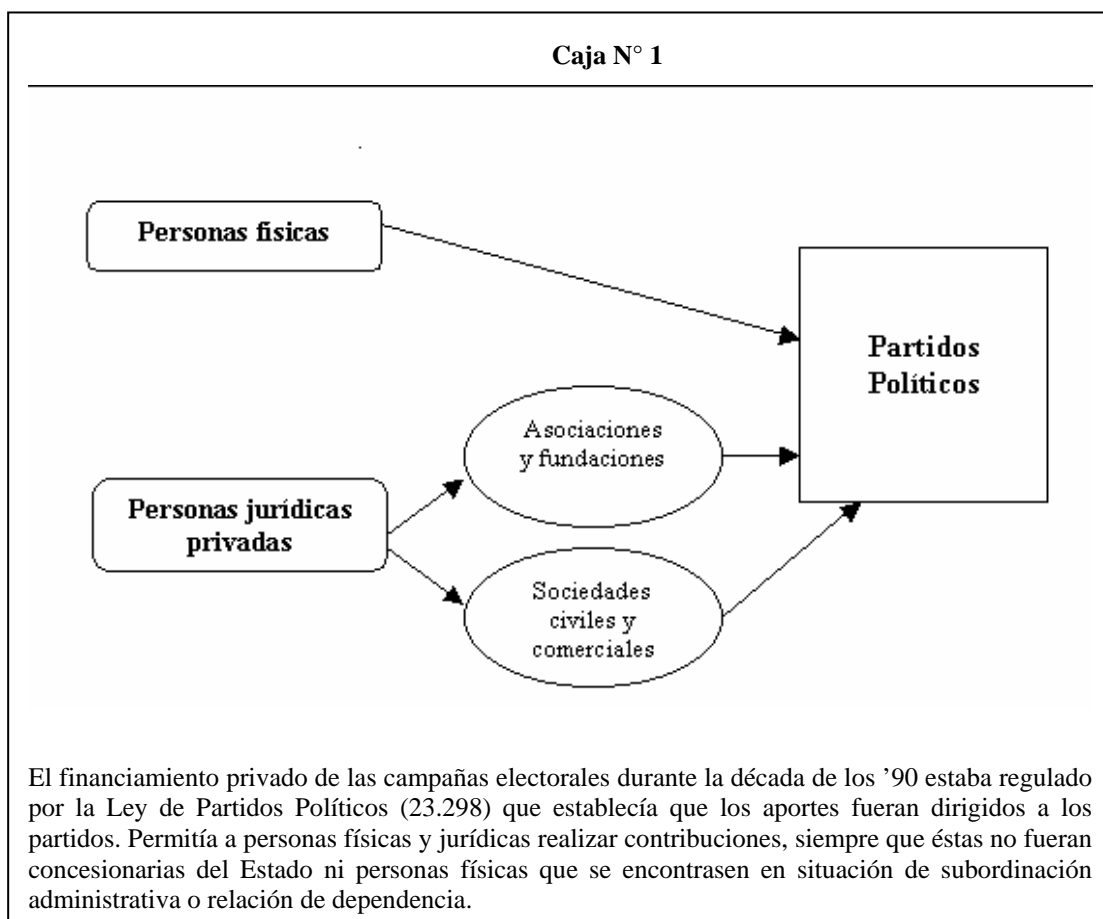
La Ley de Partidos Políticos 23.298,¹⁰ que regula toda la actividad partidaria a partir de 1985, incluye el financiamiento de campañas. Fue recién en 2002 cuando se promulgó una ley exclusiva del financiamiento de partidos (25.600), que fue puesta en vigencia para las elecciones presidenciales realizadas en abril de 2003. Nos detenemos brevemente en aquella norma, dado que esta investigación hace hincapié en el financiamiento de campañas electorales durante la década de los '90.

La Argentina ha optado por un sistema mixto de financiamiento; es decir, los aportes provienen tanto del sector público como del privado. El Fondo Partidario Permanente es el encargado de “proveer a los partidos reconocidos de los medios económicos que contribuyan a facilitarles el cumplimiento de sus funciones institucionales” (Ley 23.298). El sostenimiento público de los partidos políticos implica también cubrir parte del costo de las campañas nacionales electorales mediante la distribución de dinero en función de la cantidad de votos obtenidos en la última elección.

Los aportes deben estar dirigidos a los partidos y no a los candidatos. Las donaciones privadas que se realizan a los partidos excluyen expresamente las provenientes de empresas concesionarias de servicios u obras públicas tanto de la Nación cuanto de las provincias y los municipios, así como de empresas que exploten juegos de azar y de instituciones extranjeras que no tengan residencia en el país.

¹⁰ Junto a una serie de decretos del poder ejecutivo: 2089/92, 1491/93, 1682/93, 1683/93, 94/95, 430/95.

Por otra parte, esta ley permitía a los donantes imponer cargo de que sus nombres no se divulgasen siempre que los partidos conservasen la documentación que acreditase fehacientemente el origen de la donación por tres años. La documentación tendría que estar disponible ante cualquier pedido de los órganos de control, la Cámara Nacional Electoral y los jueces federales con competencia electoral.



4.2. EL CIRCUITO DE HECHO

El alto incumplimiento de la norma (Grondona,1993; Hasperué, 2002) característico de nuestra sociedad nos condujo a preguntarnos acerca del mecanismo real de financiamiento al que apelan los partidos políticos para conseguir fondos para las campañas.

Los partidos políticos apelarían a un circuito alternativo de financiamiento debido a los altos costos de las campañas políticas. Pero los donantes participarían en este mecanismo espurio por el interés que tienen en no ser identificados. En este sentido, uno de los entrevistados manifiesta:

(E5): “Parte del problema es que hay aportes que hay que identificarlos y las empresas piden no ser identificadas. «Yo te pongo a vos, pero no digas cuánto, porque no quiero que el otro se entere, y a vos te quiero hacer un favor».» (...) “[Otras] empresas no quieren que se las identifique para que no se sepa que están poniendo plata en las campañas. Otra cuestión es que cualquier cifra invertida en una campaña electoral va a sonar ostentosa frente a niveles de pobreza espantosos.”

Para responder acerca del *cómo* se lleva a cabo el financiamiento debemos reconocer a las distintas instituciones actuantes: partidos políticos, fundaciones y empresas. Comenzaremos estudiando ciertas características de los actores involucrados para poder luego describir la existencia de uno o varios circuitos de corrupción.

4.2.1. Actores

4.2.1.1. Los Partidos políticos

Algunos de nuestros entrevistados distinguieron la forma de recaudar fondos de los partidos en función de su tamaño y antigüedad.

(E3): “Los partidos muy pequeños son los primeros en presentar sus balances porque no tienen nada que ocultar pero los grandes partidos políticos no están interesados en transparentar sus cuentas porque reciben fondos que no son de buen origen...”

(E5): “El que es grande políticamente, con estructura, y corrupto siempre se las va a ingeniar para hacerse de recursos.”

En general, los informantes creen que los *partidos nuevos* serían más transparentes porque, además de tener una estructura pequeña y simple, surgieron como una alternativa a los partidos tradicionales que se caracterizarían por sus prácticas *non sanctas*, “sumamente añejas y enquistadas en la forma de hacer política” (E8). Otro informante comentó al respecto:

(E1): “Lo que pasa con este partido, objetivamente, es que es un partido de 10 meses. Uno de sus lemas es erradicar la corrupción y (...) están haciendo lo posible para que sea transparente y mostrar al final de la campaña la rendición de cuentas, de egresos e ingresos. (...) Eso lo van a publicar en la página de Internet para que todo el mundo tenga acceso. Te diría que es un partido nuevo y tiene el propósito fundamental de erradicar la corrupción y hacer las cosas lo más transparente posible. Es cosa de la vieja y nueva política.”

La mayoría de los entrevistados cree que, si bien la ley establece que los aportes deberían estar dirigidos a los partidos políticos, los donantes privados prefieren hacerlo a un candidato. Esto se debe a que “en la Argentina, los partidos políticos están sumamente personalizados, donde tenés fuertes liderazgos” (E2), que hace que “los partidos estén

fundamentalmente identificados con el candidato” (E6). Además, “cada día el rol de los partidos políticos –ideológicamente– tiene menor peso” (E3). Todo esto conduce a que “los aportes [tengan] que ver más con los candidatos que con los partidos” (E2).

Según el testimonio de un entrevistado, el sistema de lista sábana también alentaría a que los aportes se dirijan al candidato: "Es conocido que hay candidatos que aportan para figurar en las listas (...) Hay (...) gente que aporta dinero y, de acuerdo a lo que aporta, se ubica en la lista. Es el caso de las listas sábanas en [las elecciones de] diputados” (E4).

De esta manera, para poder postularse el interesado debe salir a buscar apoyo privado a su candidatura personal. En definitiva, suponemos que cuanto mayor sea el caudal económico conseguido mayor sería la posibilidad de acceder a una candidatura dentro de la lista sábana.

4.2.1.2. Las fundaciones

Las fundaciones serían un elemento clave en el financiamiento de las campañas.

(E1): “Todo el dinero que se recolecta a nivel privado es a través de empresas y fundaciones. Las fundaciones se ocupan de pagar los gastos de campaña con donaciones. No por nada cada candidato siempre tiene una fundación por atrás que es la que esta financiando la campaña. Para cada elección arman una fundación nueva y cuando empieza a ser conocida disuelven a esa fundación e inventan una nueva. Armar fundaciones es muy fácil.”

Estas organizaciones pueden moverse dentro de los parámetros establecidos por la ley, identificando y publicando la identidad del donante y el monto de la donación. Sin embargo, muchas veces tendrían problemas a la hora de identificarlos. En este caso, no es la norma relativa al financiamiento de partidos políticos la que debe aplicarse. Pero es un tema que debemos tener en cuenta.

Algunos entrevistados implicaron a las fundaciones en el financiamiento espurio de campañas:

(E3): “Sin duda, los beneficios que tienen las fundaciones hacen que sea un elemento interesante para lavar dinero.”

(E5): “Yo puedo tener una fundación de ayuda a los niños pobres. Voy y gestiono un subsidio al gobierno porque tengo veinte comedores infantiles. Entonces, recibo el subsidio del gobierno, que puede ser grande, chico. Si yo lo destino a darle de comer a los chicos pobres, está todo bien; si yo lo puedo justificar con mi contabilidad que todo lo que entra

sale con ese objetivo, está todo bien. Pero si yo con esa plata la derivo a través de maniobras para financiar una campaña política o para que un grupo de personas que manejan la fundación se enriquezcan, es un acto de corrupción sin duda.”

En algunos casos, las fundaciones se verían obligadas por parte de funcionarios a desviar parte de los subsidios que piden al gobierno para financiar gastos de campaña.

(E3): “Los funcionarios de turno favorecen a sus fundaciones. No nos olvidemos que cada partido político tiene un sinnúmero de fundaciones en todo el país, que en el momento que son gobierno van a pedir subsidios. Unos, con fines muy nobles, y hacen una tarea docente o de investigación. El acto de corrupción puede implicar que al funcionario le vuelva una parte de dinero o no. Simplemente yo estoy inclinando la balanza como funcionario de turno de un gobierno hacia fundaciones que son de mi partido, estoy siendo corrupto con el resto del abanico de fundaciones que no son de mi partido. Favorezco más a las mías.”

4.2.1.3. Las empresas

A partir de las entrevistas podemos diferenciar dos motivos distintos que conducirían a los empresarios a dar apoyo económico en las campañas. Algunos empresarios realizarían aportes motivados por la simpatía hacia el candidato sin esperar ningún tipo de devolución. En aquellos casos donde no estuviese identificada ni registrada la donación, se produciría una violación de la norma, pero no una cooptación del Estado.

Distinta es la situación de las empresas que realizan contribuciones *para* recibir favores futuros, que sería un caso de cooptación del Estado (Hellman, Jones y Kaufmann, 2000; Pritzl, 2000).

Uno de nuestros informantes identificó las motivaciones de los aportes con el tamaño de las empresas “una pyme, prácticamente, lo que hace es un aporte voluntario a partir de que el dueño de la empresa tiene simpatías hacia un determinado candidato o partido político, pero, en realidad, la plata grande viene a través de grandes grupos empresarios que tienen intereses que obviamente quieren preservar” (E3). Otro entrevistado agregó que “hay mucho mediano empresario «buitre» que está buscando pegarse a un candidato para aportar unos «mangos»¹¹ y obtener un beneficio” (E9). Piensan: “Después me lo deberán, después se lo puedo facturar.” De esta manera “se crea un nexo que es difícil después de evadir” (E10).

¹¹ Suma de dinero.

(E11): “Nadie cede una parte de su capital (...) si no lo hace buscando un determinado beneficio. Esto no quiere decir que no pueda existir ciudadano de situación acomodada que quiera, desde el ámbito personal, favorecer determinada candidatura, pero diría que esta es la excepción y no al revés.”

Nosotros creemos que las donaciones motivadas por simpatía o por interés existirían independiente del tamaño de la empresa y que se dan en forma simultánea.

(E5): “Conozco varias situaciones donde hay un aporte de una empresa y no necesariamente hay un pedido de transacción concreta. Simplemente se apoya porque le parece buena persona, porque defiende una determinada idea, apoya una determinada actividad, porque es importante para la provincia de un fulano (...) Algunos dicen «hablo con éste o con aquél, para que en algún momento me puede llegar a servir de mantener la relación», sin que exista concretamente [un beneficio].”

Las empresas que se destacan por aportar en las campañas, según los testimonios de las entrevistados serían “los grandes grupos empresariales” (E3); “el *establishment*” (E1), “las empresas que leemos habitualmente en los diarios” (E6); “las empresas líderes” (E10); en especial, “empresas que tienen vinculación directa con el Estado a través de concesiones, de compras directas o incluso de licitaciones. Hay como una tendencia por parte de estas empresas de favorecer a los oficialismos de turno” (E11); “son empresas que piensan hacer negocio con el gobierno; negocios en un sentido amplio, no espurio necesariamente” (E13). “Son las grandes empresas que tienen relación con el Estado y se benefician con exenciones impositivas” (E8).

En general, nuestros informantes no identificaron a ningún sector productivo de nuestra economía como principal aportante: “las empresas más grandes, en principio, y sin mucha diferenciación de tipo de actividad económica” (E5). Sin embargo, quienes manifestaron su opinión lo hicieron de la siguiente manera:

(E4): “Siempre se acusó a las petroleras de ser las principales aportantes de los partidos políticos. Quizás son las que más aportan”.

(E3): “En un momento la industria farmacéutica (...) ha puesto más dinero que otras industrias porque tenía un problema dentro del Congreso. Obviamente, había un partido político que la podía favorecer y otro que la podía dañar; entonces, le hicieron un mayor aporte al partido que los favorecía porque era mayoritario y podía votar la ley a favor del sector farmacéutico.”

(E13): “La economía tiene sectores que tienen excedente de caja como el sector financiero. Ellos son los aportantes importantes.”

(E11): “Puede ser que, de acuerdo a la circunstancia de tiempo y de lugar, en determinado momento participen más los sectores financieros o de la producción.

La forma de repartir las contribuciones no es homogénea. Algunos entrevistados declararon acerca del comportamiento de los grandes empresarios lo siguiente:

(E3): “No siempre reparten en forma igual según el grado de simpatía o el grado de compromiso que tenga con el candidato, porque su ideología los va a favorecer en el desenvolvimiento del futuro económico del país. Así, en esa escala manejan los fondos. Los empresarios tienen una actitud ciclotímica al respecto. Últimamente, más afectados por la crisis, son más amarretes en la distribución del dinero.”

(E2): “Los grandes y poderosos siempre tienen los huevos en distinta canasta. Eso significa que ponen plata a todos los principales candidatos de manera que algunas veces más, al que más preferían y otras veces menos, pero para después tener, como dice el Martín Fierro, «palenque en donde rascarse».”¹²

(E5): “Hay empresas que ponen un poco a cada uno.”

Según nuestros entrevistados, la iniciativa para lograr un acuerdo entre representantes del candidato y la empresa privada para financiar una campaña política surgiría de cualquiera de las partes según cada situación. De esta manera, encontramos casos donde los empresarios “son los que se arriman a los políticos, a los dispensadores de poder (...) y pagan para que sean defendidos sus intereses” (E2), mientras que en otros casos sería “el dirigente [el que] se dirige a los privados y los presiona” (E2) mediante la creación de trabas burocráticas o impositivas. “Crear trabas, está a la orden del día, es una práctica sobre todo en el Senado de la Nación. Algunos se especializaron en crear impuestos falsos” (E5) para que el sector perjudicado realice un aporte con el fin de evitarlos. El primero de los casos se trataría de un soborno y el segundo de extorsión (Pritzl, 2000 y Argandoña, 2001).

Los testimonios de los informantes refieren la existencia de distintos tipos de aportes. Algunos donantes preferirían pagar directamente algún gasto de la campaña de un candidato a tener que pasar dinero en efectivo por las manos del partido o del candidato. Uno de nuestros entrevistados recreó un diálogo posible entre un candidato y un empresario, donde se manifiesta esta preferencia:

¹² El entrevistado hace referencia a una locución extraída del Martín Fierro, obra de José Hernández. La estrofa dice: “Hacéte amigo del juez / no le des de qué quejarse / y cuando quiera enojarse / vos te debés encoger / pues siempre es bueno tener / palenque ande ir a rascarse.” El palenque es el palo grueso clavado verticalmente a la tierra para amarrar animales.

(E5): “Hay un mecanismo (...) muy «hands-off», muy limpio. Es el tema de «fulano, necesito afiches.» «¿Cuánto salen?» «10.000 pesos.» «No te hagas problema, yo te lo pago y va a cuenta de publicidad de la empresa.» Cualquiera puede contratar un micro, un estadio, un equipo de sonido, puede pagar imprenta. [Este sistema] es más prolijo (...): «no me des la plata a mí, porque va a pasar por mis manos y alguien va a terminar investigando el camino del dinero. Simplemente, pagalo vos y listo.»”

De esta manera los privados contribuirían a la campaña sin violar la letra de la ley pero sí su espíritu.¹³

La otra forma de contribuir en el financiamiento de las campañas sería, según nuestros entrevistados, a través de la entrega directa de dinero al candidato o al partido. Esta entrega se realizaría en forma irregular porque, como dijimos antes, los empresarios no quieren que se los identifique y “el candidato [tampoco] quiere que se sepa dónde se puso la plata, quién la puso y cómo viene la mano” (E9). Esto se debe también a que gran parte de ese efectivo sería dinero no declarado al fisco (dinero negro).

4.2.2. *El mecanismo de financiamiento*

A partir de las declaraciones de nuestros entrevistados construimos el circuito de financiamiento basado en dinero negro, por ser ésta la fuente principal de origen de los fondos.

Según los informantes, el financiamiento real de las campañas estaría vinculado al lavado de dinero negro. Podemos identificar tres posibles orígenes de donde surgiría: negocios lícitos no declarados, corrupción producto de negocios espurios entre empresas y el Estado e incluso del narcotráfico. Algunos entrevistados lo expresaron de la siguiente manera:

(E7): [En el financiamiento de las campañas] “hay de todo, dinero que circula manualmente... dinero del narcotráfico.”

(E9): “No necesariamente es plata sucia que haya que blanquear, muchas veces es plata limpia.”¹⁴

(E11): “El narcotráfico y el lavado de dinero ha sido denunciado en muchas partes del mundo, y por supuesto también en la Argentina, como uno de los orígenes más precisos de existencia de fondos que terminan en los bolsillos de algunos políticos.”

¹³ Malem Seña (2002) distingue entre financiación irregular y financiación ilegal. La primera es aquella que se realiza aprovechando lagunas jurídicas mientras que la financiación ilegal viola una ley.

¹⁴ Plata sucia: dinero originado mediante actividades ilícitas. Plata limpia: dinero originado mediante actividades lícitas.

(E5): “Mi impresión es que probablemente lo más común sea el dinero generado a partir de licitaciones, de compras o contratos del Estado en donde se los sobrevalora para que una parte del dinero vaya a manos de un grupo político con el cual financiar campañas.”

El dinero negro, según nuestros entrevistados, tiene origen no sólo nacional, sino incluso internacional, convirtiéndose en amenaza para las democracias.

(E5): “Creo que empieza a haber un riesgo muy grande a nivel mundial (no es un problema de Argentina), que es el problema del dinero libre que está dando vuelta por el mundo, el lavado de dinero, el tema del narcotráfico, los fondos extranjeros. Hay muchos fulanos ofreciendo fondos en el exterior para candidatos de países de América Latina. Eso está prohibido, pero en muchas campañas sospecho que se está lavando dinero. Esto es un riesgo importante para la Argentina.”

Un informante nos explicó la normativa legal acerca del lavado de dinero como reconocimiento de la existencia de orígenes oscuros del financiamiento de las campañas.

(E6): “Cuando se inició la prevención de lavado de dinero a nivel internacional se hizo hincapié en el tema drogas. Por eso, la ley anterior tenía el artículo del lavado de dinero en la ley de drogas.¹⁵ Eso fue un fenómeno que se advirtió en los años 80. Internacionalmente, en los años '90 se advirtió este auge de la corrupción estructural y coyuntural de los estados...[Para ello fue necesario la sanción de una ley específica del lavado de dinero¹⁶ que] determina cuáles son los delitos precedentes al lavado de dinero, y los delitos relacionados con el fraude a la administración pública. Por un lado, eso es llamativo; por el otro, habla de los sujetos obligados a reportar operaciones en zonas de lavado de dinero y de todas las personas jurídicas que reciben donaciones o aportes de terceros. Acá están las ONG, fundaciones, y esto se puso justamente pensando en las financiaciones corruptas de los partidos políticos.”

El dinero negro entraría al circuito económico, según los testimonios de nuestros entrevistados, a través de personas jurídicas, como fundaciones, sociedades anónimas ficticias y empresas.

(E11): “Contemporáneamente se utiliza mucho la figura de personas jurídicas con el objeto de ocultar el financiamiento de las campañas. También ocurre o puede darse el caso de actitudes absolutamente individuales y personales, pero creo que hoy lo normal es la primera de las situaciones que acabamos de describir.”

¹⁵ El entrevistado hace referencia a la Ley de Estupeficientes (23.737) sancionada por el Congreso de la Nación el 21 de septiembre de 1989 y promulgada por el Poder Ejecutivo Nacional el 10 de octubre del mismo año.

¹⁶ Ley 25.246, sancionada y promulgada en el 2000, regula acerca de los delitos cometidos en torno al lavado de dinero y a su control.

(E2): “Las fundaciones no tienen fines de lucro. En todo caso, tendría que hacerse con pagos que se manejan por circuitos ilegales, extralegales o el llamado dinero «negro», porque el que lo recibe no puede justificar su recepción, a menos que tenga una fundación. Pero después está el problema de justificar el uso de los fondos de la fundación.”

(E8): “Para mí, el desvío de fondos se hace a través de las fundaciones de los políticos.”

(E4): “Habitualmente, en la Argentina siempre se creaba una sociedad anónima en un país limítrofe. Se usan para todo: lavado de dinero, campañas... Cuidado que el tema de financiamiento y lavado de dinero van juntos; están muy relacionados.”

Parte del dinero negro destinado a financiar la campaña de un candidato no estaría exento de ser desviado. “La forma ilegal [de financiamiento] es directamente plata en negro, sin recibo, donde tampoco se sabe adónde van los fondos, si van a la campaña o al bolsillo del señor que vino con la valija a buscar el dinero” (E3).¹⁷

4.2.2.1. Devolución de favores

Una vez electo, el candidato trasladaría su deuda personal al Estado. De esta manera, los aportantes pasarían a ser acreedores del Estado argentino. La devolución de favores variaría en función de los intereses y de las necesidades de cada acreedor.

(E3): “Todos los políticos devuelven a sus benefactores con creces los favores otorgados en su momento”.

(E2): “A la hora de devolver favores, hay gusto para todo”.

(E3): “Hay un sinnúmero de cosas que se pueden hacer para favorecer a aquellos que de alguna manera pusieron plata para la campaña”.

(E4): “Habitualmente se devuelve en el rubro de las empresas aportantes. No obstante, hay algunos casos en los cuales al estar saturado el rubro, por ser muchas las que aportan, tuvieron que inventar una actividad lucrativa en otro rubro para poder devolver los favores.”

Según los testimonios de los entrevistados, la devolución consistiría en “oportunidades de negocios” (E7), “licitaciones, concesiones, favores y exenciones impositivas” (E9). También se pagarían con decisiones gubernamentales, con “políticas económicas que benefician al sector. Y al estar capturado el poder judicial, con la no persecución o la no investigación de los delitos cometidos” (E8). Un entrevistado distinguió el tipo de devolución en función del cargo del político electo de la siguiente manera:

¹⁷ Weyland (1998) afirma que la frontera entre la corrupción política y la personal es difusa.

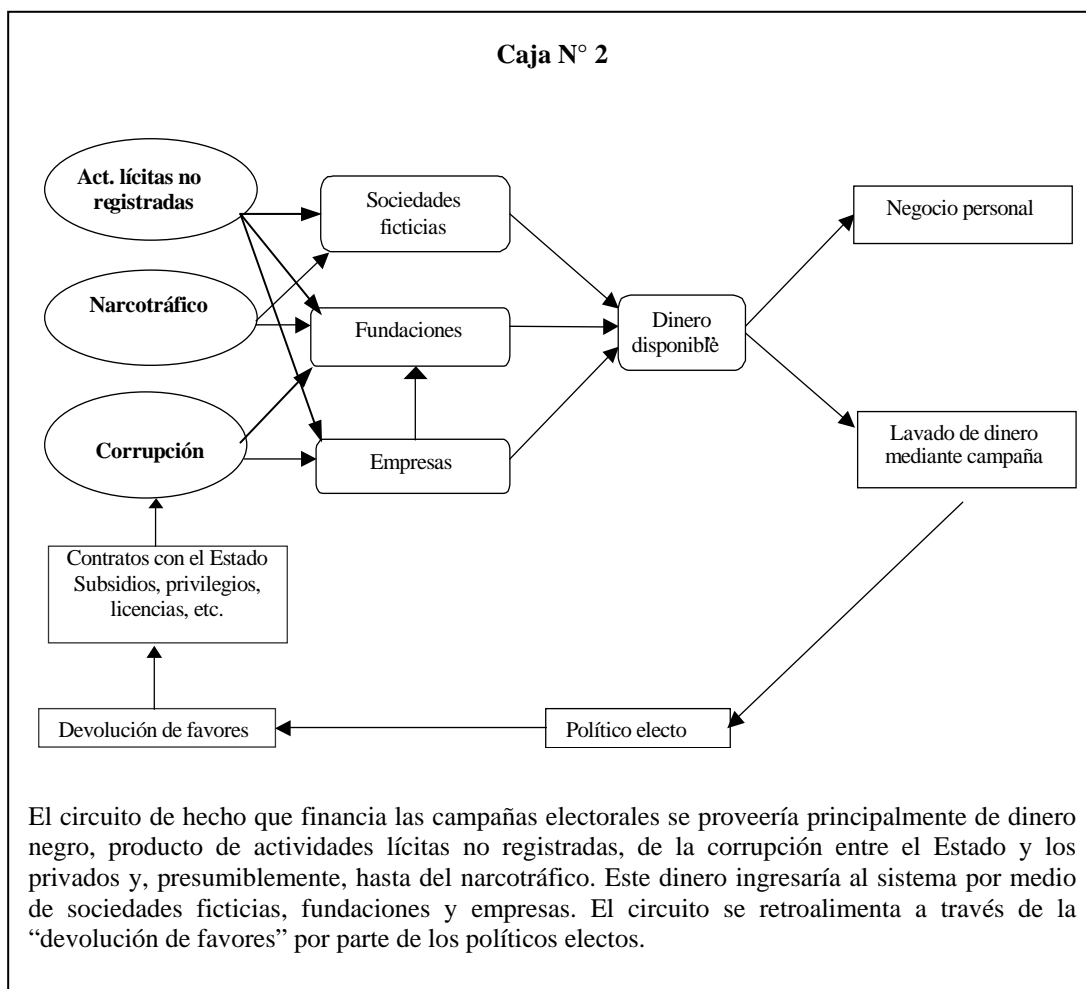
(E11): “En caso de los políticos que actúan en cargos legislativos en el momento de votar, no siempre votando a favor, muchas veces absteniéndose, o dejando sin quórum o ausentándose en el momento de la votación. En el caso de los que pertenecen al [Poder] Ejecutivo, teniendo una contemplación en los casos más suaves o directamente transgrediendo normas y reglamentos en los casos más graves.”

Algunos entrevistados creen que otra forma bastante común de pagar los favores de campaña es lograr poner a un hombre de confianza del sector o empresa en algún puesto clave, como podrían ser “los secretarios de comercio, de energía o, en el mejor de los casos, un ministro” (E5). “La designación de un funcionario es un mecanismo que permite manejar la administración, la caja y el organismo para que la contraparte de afuera reciba el correspondiente contrato, acuerdo, concesión, licitación” (E12). El nombramiento de un funcionario de confianza “permite acceder a información clave” (E5). Uno de los informantes lo expresó de la siguiente manera: “muchas veces los empresarios o banqueros son los primeros en enterarse de las medidas que va a tomar el gobierno antes que el resto de los ciudadanos” (E6).

La devolución de favores por parte de los políticos es clave para la retroalimentación del mecanismo de financiamiento. En aquellos casos donde la restitución se produce a través de contratos espurios entre el Estado y las empresas, el circuito de financiamiento se reproduce en torno a la corrupción.

El financiamiento privado real de las campañas en Argentina sería un típico caso de tráfico de influencias o de cooptación del Estado por parte de los partidos políticos y de las empresas. De esta manera, creemos que la noción funcionalista de corrupción es la que nos permite comprender el rol de la corrupción como motora del financiamiento real privado de campañas y como generadora de beneficios para ciertos sectores.

Como la normativa relativa al financiamiento de partidos políticos y de campañas fue modificada no podemos dejar de reflexionar acerca de la nueva ley.



4.3. CRITICA A LA LEY DE FINANCIAMIENTO

Para dar una respuesta concreta al tema del financiamiento se sancionó y promulgó en 2002 la ley de Financiamiento de Partidos Políticos que entró en vigencia para las elecciones presidenciales realizadas en abril de este año. Esta nueva normativa vino a suplir ciertas falencias del capítulo V de la ley de Partidos Políticos, como la limitación de gastos de

campañas¹⁸ y de los aportes privados.¹⁹ Otorga especial énfasis en la publicación de la identificación tanto de los donantes como del monto.²⁰

Debido a la reciente puesta en práctica de la ley no podemos realizar un análisis acabado de su eficacia. Sin embargo, podemos conocer la percepción que tienen nuestros entrevistados acerca de la norma y agregar nuestras impresiones.

Uno de los entrevistados la valoró de la siguiente manera:

(E1): “Como mecanismo legal me parece buena, pero no es la mejor ley de financiamiento. Me parece un avance en el financiamiento de los partidos en Argentina, pero no es suficiente... y se puede mejorar, pero como primera experiencia de control de gasto es positiva. Es un avance que haya una norma específica del financiamiento.”

Uno de nuestros informantes cree que a la ley “habría que reformularla (...) porque no ha surgido de un compromiso voluntario y no viene de las bases [partidarias]” (E13).

Para reducir los costos de las campañas electorales, la ley prevé que el Estado otorgue a los partidos espacios en los medios de radiodifusión. “Por lo tanto, el partido no tiene que andar pidiendo muchos fondos” (E5).

(E3): “De esa manera, no digo que no vayas a evitar la corrupción, sino que vas a evitar que el partido político en vez de necesitar veinte millones necesite utilizar cinco. Cinco es más fácil de lograr sin corrupción que veinte. Si yo necesito veinte millones, evidentemente voy a cometer más actos de corrupción más grandes, voy a presionar a las empresas a que me den más plata en negro para poder hacer yo mi campaña.”

La mayoría de los informantes coinciden en la efectividad de la ley como mecanismo para disminuir la corrupción siempre que “la justicia controle y aplique las sanciones del caso; los partidos políticos cumplan la ley y la sociedad se involucre en el control del financiamiento” (E8).

¹⁸ El artículo 40 de la ley 25.600 establece que los gastos destinados a la campaña electoral no podrán superar en conjunto la suma equivalente a un peso (\$1) por elector habilitado a votar en la elección, ya sea a cargos legislativos nacionales, presidente y vicepresidente de la Nación, mientras que para la segunda vuelta no podrán superar en conjunto la suma equivalente a 30 centavos de peso.

¹⁹ Artículo 36: El partido y sus candidatos en conjunto, con motivo de la campaña electoral, no podrán recibir un total de recursos privados que supere el monto equivalente a la diferencia entre el tope máximo de gastos de campaña fijado por esta ley y el monto del aporte extraordinario para campaña electoral correspondiente al partido o alianza.

²⁰ La ley de financiamiento exige la presentación por parte de los partidos a las autoridades competentes de listas completas de las personas físicas y jurídicas que hayan realizado aportes económicos en el período detallando datos de identificación personal y tributaria, el monto y la fecha del aporte.

(E5): “Creo que el problema no es la ley, sino el sentido de impunidad. Sino hay justicia que controle, la mejor ley del mundo no sirve para nada. Tampoco la justicia ha actuado hasta el momento como un disuasor importante para que se reduzca la corrupción en el tema de las campañas.”

Todos los entrevistados piensan que la falta de control de los organismos competentes se debe a la dependencia que tienen con el poder político. Algunos de ellos sugirieron la creación de un organismo de control, capaz de auditar los balances de los partidos políticos.

(E5): “Creo que decididamente hay que sacar el control de este tema de la justicia tal cual está. Crear un instituto tipo el IFE,²¹ de México, que le entrega a un instituto público pero no gubernamental el control del financiamiento de partidos. Me parece que sería mejor no dejar esto en manos de un juez, por la sospecha que se tiene de la Justicia. Si hay algo que está contaminado hay que crear otra cosa que no lo esté y me parece que en ese sentido puede llegar a ser una buena solución.”

(E7): “No estoy de acuerdo con que el control lo realice la Cámara Electoral, porque no tiene la capacidad de análisis suficiente para hacerlo. Yo creo que lo debería hacer un organismo del estado o mixto al estilo de la *Federal Election Commission* de los Estados Unidos, con personas independientes cuyas funciones no estén limitadas al gobierno que las designó y algunas de las cuales provendrían de diversos sectores como el académico, etc.”

Sin embargo, creemos que la creación de nuevos organismos no garantiza la voluntad política para investigar. De hecho, la ley incorpora a la Auditoría General de la Nación²² como otro órgano de control de los gastos de las campañas, pero sin competencia para rastrear y dismantelar el circuito, investigando los orígenes del dinero negro del cual se alimenta la mayor parte del financiamiento privado.

Por otra parte, un excesivo número de organismos puede crear conflicto de jurisdicciones y competencias. Actualmente existen órganos que controlan distintos eslabones del sistema. Por ejemplo, como ya fue señalado, el control del financiamiento de los partidos

²¹ El Instituto Federal Electoral es un organismo público, autónomo, responsable de cumplir con la función estatal de organizar las elecciones federales, es decir, las relacionadas con la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y de los diputados y senadores que integran el Congreso de la Unión. Está dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, es independiente en sus decisiones y funcionamiento, profesional en su desempeño. En su integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos.

²² El Artículo 85 de la Constitución Nacional establece que la Auditoría General de la Nación (...) es un organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional (...) “El presidente del organismo será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso. Tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la Administración Pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, y las demás funciones que la ley le otorgue. Intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos.”

políticos corresponde a los jueces federales con competencia electoral, a la Cámara Nacional Electoral, y la Auditoría General de la Nación. La inspección acerca del origen de los fondos de una sociedad o fundación es facultad tradicional de la AFIP. Sin embargo, la ley 25.246 (de lavado de dinero) otorga también este poder a la Unidad de Información Financiera (UIF), dependiente del Ministerio de Justicia, cuando exista sospecha de lavado de dinero. Así se produce una superposición de jurisdicciones, que puede volver ineficaz la tarea investigadora.

5. CONCLUSIONES

El tráfico de influencias se produciría cuando políticos electos utilizarían los recursos del Estado para devolver al sector privado los favores de campaña. De esta manera, el Estado quedaría cooptado por grupos de interés como los partidos y los grupos económicos.

Los altos costos de las campañas se deberían fundamentalmente a la necesidad que tienen los partidos políticos de asegurar, por un lado, la mayor presencia de los candidatos en la televisión, y por otro, la puesta en marcha de una estructura partidaria clientelar.

Observamos la existencia de dos mecanismos de financiamiento paralelos, el que plantea la ley, transparente y registrado, y el que se usa de hecho, donde la recaudación es oscura, no declarada ni identificable.

Las fuentes de generación de este último pueden ser múltiples, desde actividades lícitas no registradas hasta negocios espurios entre el Estado y las empresas, sin descartar la posibilidad del narcotráfico. Este dinero “negro” se introduce en el sistema económico para financiar las campañas electorales. Una vez electo el candidato, devolvería los favores utilizando el poder que tiene como funcionario público retroalimentando al sistema vía negocios corruptos.

La nueva ley de financiamiento de los partidos políticos (Ley 25.600), es más completa que la normativa anterior, vigente en los '90. Entre sus novedades encontramos la incorporación a la Auditoría General de la Nación como otro órgano de control de los gastos de las campañas. Sin embargo, este organismo no cuenta con la competencia para rastrear y dismantelar el circuito real, investigando los orígenes del dinero negro del cual se alimenta la mayor parte del financiamiento privado. Actualmente existen varios organismos con facultad de investigar distintos eslabones del circuito, pero su tarea puede ser ineficaz en la medida en

que no se resuelvan los conflictos de competencia que permitan la cooperación efectiva entre ellos.

Finalmente, creemos que el financiamiento espurio de campañas no es una cuestión susceptible de ser aislada y resuelta mediante una ley concreta (Andvig, 2000:20). Forma parte de un sistema complejo que es necesario combatir mediante instituciones capaces de investigar y castigar en los distintos eslabones de la cadena de la corrupción.

6. BIBLIOGRAFÍA

Andvig y Fjellstad (2000), Research on corruption. A policy oriented survey, CMI & NUPI, Oslo.

Argandoña, Antonio (2001), “La financiación de los partidos políticos y la corrupción en las empresas”, en *Papeles de ética, economía y dirección* 6, IESE, Universidad de Navarra. Disponible en Internet: [<http://www.eticaed.org/2.argando%fla01.pdf>]

Constitución Nacional Argentina, (1998), Ed. Plus Ultra, Buenos Aires.

Dahl, Robert (1991), La democracia y sus críticos, Trad. Wolfson, Leonardo, Ed. Paidós, Buenos Aires.

Elliott, Kimberley (1997), “Corruption as an international policy problem: Overview and recommendations”, en Elliott, Kimberley A. (comp.) (1997), Corruption and the global economy, Institute for international Economics.

Estévez, Alejandro M. (2002) (comp.) Informe final del Proyecto Estado, Sociedad y Cultura Democrática en la Reforma del Estado Argentino. Departamento de Investigación Institucional, IIS, UCA, Buenos Aires.

Ferreira Rubio, Delia (1997) “Dinero y partidos políticos en Argentina” en FERREIRA RUBIO, Delia (comp.) Financiamiento de los partidos políticos, Konrad-Adenauer-Stiftung A.C. CIEDLA, Buenos Aires.

Grondona, Mariano (1993), La corrupción, Buenos Aires, Planeta.

Gruenberg, Christian (2002), “Políticos ricos y pobres políticos en el financiamiento de las campañas electorales”, Ponencia en el *Seminario internacional sobre medios de*

comunicación, marketing y financiamiento de campañas Los Pesos y los Votos, Chile.

Hasperué, Gustavo (2002) “Valores y cultura política argentina en los 60 y los 90”, en Estévez, Alejandro (comp.) en Proyecto Estado, sociedad y cultura democrática en la reforma del Estado argentino, Departamento de Investigación Institucional, IIS, UCA, Buenos Aires.

Held, David (1997) Modelos de democracia, Alianza, Madrid.

Hellman, Joel, Jones, Geraint y Kauffman, Daniel (2000), “Seize the state, Seize the Day”. *World Bank Policy Research*, Working Paper 2444.

Leiras, Marcelo, (1999) Financiamiento Partidario y Estrategias Electorales: Un análisis del Acuerdo de Transparencia Electoral en las elecciones presidenciales argentinas de 1999

Ley 23.298: Partidos Políticos

Ley 25.246: Lavado de dinero

Ley 25.600: Financiamiento de Partidos Políticos

Malem Seña, Jorge (2002), “Financiación de partidos políticos, democracia y corrupción” en La corrupción: Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos, Gedisa, Barcelona.

Njaim, Humberto (2000) “Financiamiento de la Política” en CAPEL, Manual de gerencia política: Transparencia y rendición de cuentas, IIDH, San José.

Pritzl, Rupert (2000), Corrupción y rentismo en América Latina. Konrad-Adenauer-Stiftung A.C. CIEDLA, Buenos Aires.

Schefold, Dian (1995) “Financiamiento de los partidos políticos: análisis comparado de los sistemas europeos” en Thesing, Josef y Wilhelm Hofmeister, Partidos Políticos en la Democracia, Rol y funciones de los partidos en el sistema político de la República Federal Alemana, Konrad- Adenauer-Stiftung A.C. CIEDLA, Buenos Aires.

Schumpeter, Joseph (1996) Capitalismo, socialismo y democracia, Barcelona.

Suárez, Francisco, Jabbaz, Marcela e Isuani, Fernando (2001), “La corrupción organizacional: aportes para el desarrollo teórico-conceptual”, en *Revista Probidad 14*.

Velasco, Demetrio (1996) “Corrupción política e inmoralidad privada”, en Corrupción y Ética, Cuadernos de teología Deusto, N° 9 , Bilbao.

Weyland, Kurt (1998), “The Politics of Corruption in Latin America”, *Journal of Democracy* 9.2

Daniel Zovatto, (1998)“La Financiación de la Política en Iberoamérica”, IIDH-CAPEL, San José.