

## Financiamiento de campañas electorales en Uruguay Tercer informe

### El gasto en publicidad en las elecciones de 2014<sup>1</sup>

Noviembre, 2015

Rafael Piñeiro ([rafael.pineiro@ucu.edu.uy](mailto:rafael.pineiro@ucu.edu.uy))

Cecilia Rossel ([cecilia.rossel@ucu.edu.uy](mailto:cecilia.rossel@ucu.edu.uy))

Santiago Acuña ([sacunabianchi@ucu.edu.uy](mailto:sacunabianchi@ucu.edu.uy))

Las campañas electorales son esencialmente procesos de comunicación donde los partidos y los candidatos intentan alcanzar a los ciudadanos con sus mensajes. A través de este proceso los ciudadanos adquieren la información sobre las posiciones políticas de los partidos para poder definir su voto en función de sus preferencias políticas. Sin campañas, la mayoría de los votantes no tendrían forma de obtener información (o accederían a menos información) para decidir su voto, en particular si se orientan a definirlo a partir de las propuestas de los partidos. Las campañas electorales ayudan también, al poner en debate las políticas del gobierno saliente, a las evaluaciones retrospectivas y el *accountability* (rendición de cuentas) vertical a partir del que los ciudadanos también se expresan sobre la continuidad o el cambio de gobierno.

Las organizaciones partidarias y los militantes son importantes para movilizar electores y hacer campaña. Sin embargo, desde la aparición de los medios masivos de comunicación en el siglo XX, la propaganda -fundamentalmente televisiva- se transformó en el componente central de las campañas electorales en todo el mundo. En la actualidad, la publicidad en radio y televisión concentra buena parte del gasto electoral. Si bien existe una discusión importante respecto a cuánto incide el gasto en medios (y el gasto en general sobre los resultados electorales) para los candidatos conocidos (en particular para los que buscan la reelección), sí está demostrado que es decisivo para los candidatos poco conocidos (los que desafían a los que están instalados). Asimismo, la capacidad de recaudación y de gasto, les señala a los votantes las posibilidades que tienen los candidatos (indica quienes están en condiciones de competir por el o los cargos en disputa). En consecuencia, no hacer campaña, incluso para candidatos instalados, conlleva riesgos significativos porque puede interpretarse como un síntoma de debilidad.

El sistema de partidos uruguayo es altamente institucionalizado. Esto quiere decir que tanto las organizaciones como las etiquetas partidarias son muy relevantes. Los partidos han logrado permanecer en el tiempo y están instalados como marcas que la gente reconoce y a partir de las que genera identificación, simpatía o antipatía. Asimismo, los partidos suelen expresar programas diferenciados que son consistentes a lo largo del tiempo. A los ciudadanos les es relativamente sencillo ubicar a los partidos en el espectro izquierda – derecha, no suelen equivocarse en diferenciar entre quienes expresan posiciones más orientadas al Estado o más orientadas al mercado. Por lo tanto,

---

<sup>1</sup> Este trabajo es parte del proyecto de investigación sobre “Financiamiento de campañas electorales en Uruguay”, que está siendo llevado a cabo por el Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Católica del Uruguay en asociación con Uruguay Transparente, el programa periodístico “No Toquen Nada” de Océano FM y la Fundación Friedrich Ebert en el Uruguay.

no tienen mayores dificultades para definir quienes pueden representar mejor sus intereses o expresan mejor sus preferencias sobre políticas. No por casualidad los niveles de volatilidad electoral (el cambio en los porcentajes de votos que obtienen los partidos de elección a elección) son bajos. A pesar de esto los partidos y los sectores dentro de ellos emplean muchos recursos y dedican esfuerzo a las campañas electorales.

El gasto en publicidad declarado por las fórmulas presidenciales, las listas de senadores y las listas de diputados de todos los partidos en Montevideo y Canelones en las elecciones nacionales de 2014 (elección de diputados, senadores y primera vuelta presidencial) fue \$U 347 millones (U\$S 14,3 millones).<sup>2</sup> Esto representa el 65% del gasto total de las fórmulas presidenciales, listas al senado y listas a diputados de Montevideo de todos los partidos. Como muestra la tabla I, más de la mitad de este gasto (53%) es publicidad televisiva. Asimismo, entre publicidad televisiva, radial y en vía pública se concentra el 82% del gasto declarado en publicidad.

**Tabla I. Gasto declarado en publicidad por rubro  
(fórmulas presidenciales, listas de senadores y listas de diputado de Montevideo)**

Rubro	Gasto	%
Televisión	168.301.041	51,2%
Radio	38.812.869	11,8%
Vía pública	59.248.546	18,3%
Prensa	15.373.926	4,7%
Web	7.680.759	2,3%
Producción	23.065.136	7,0%
Materiales y otros	6.710.253	2,0%
No especificada	9.505.454	2,9%

Fuente: Elaboración a partir de declaraciones de ingresos y gastos presentadas ante la Corte Electoral.

La verificación de la veracidad de las declaraciones de gastos de campaña no es una tarea sencilla. Es imposible controlar la infinidad de transacciones (compras de bienes y servicios) que los partidos y candidatos realizan. Sin embargo, el gasto en publicidad radial, televisiva y de prensa es relativamente sencillo de auditar en la actualidad. Dada la necesidad de los anunciantes de controlar la emisión y publicación de la publicidad que contratan con los diferentes medios, existen empresas que se dedican a monitorear la emisión de publicidad radial y televisiva, y la publicación de anuncios en la prensa. Sacando partido a la información disponible en esta nota cruzamos los datos declarados de gasto con los datos de emisión de publicidad en televisión (canales 4, 10, 12 y VTV).<sup>3</sup>

La tabla II muestra el gasto declarado agregado por sectores (gasto de las listas de diputado de Montevideo y Canelones y de senadores de un mismo sector) y la cantidad de segundos en que se emitió su propaganda. Dada la forma en que los sectores y listas de diputados optan por publicitar sus candidaturas, muchas veces es difícil distinguir si se trata de una publicidad de una lista de senadores o de la lista a diputados

<sup>2</sup> Para el cálculo del monto en dólares se tomó la cotización del dólar interbancario del día siguiente a la primera vuelta de la elección nacional (27/10/2014), \$U 24,261 por dólar. Fuente: Banco Central del Uruguay.

<sup>3</sup> Los datos de segundos emitidos durante el período que va del 15 de setiembre al 26 de octubre fueron recogidos por la empresa Kantar IBOPE Media. Esta empresa utiliza un software que reconoce los distintos materiales publicitarios con la duración y nombre que se emiten al aire y produce una base de datos con la duración total en segundos de los comerciales emitidos en el período.

del sector en la circunscripción. Algo similar ocurre con la publicidad de las candidaturas presidenciales en los partidos tradicionales: muchas veces es imposible discriminar entre publicidad de sector (sobre todo del sector del candidato a presidente) y la publicidad de la fórmula en sentido estricto. Para evitar estos problemas se agregaron los datos de gasto y emisión de publicidad en televisión por sectores, y en el caso de las fórmulas presidenciales del Partido Nacional y del Partido Colorado se sumaron la publicidad y el gasto asignado a las fórmulas a la de los respectivos sectores del candidato presidencial (al Herrerismo en el caso del Partido Nacional y a Vamos Uruguay en el caso del Partido Colorado).

La importancia del gasto en publicidad en televisión en relación al total de gastos que realizan las listas y candidatos permite auditar la consistencia de las declaraciones de gastos. Si las declaraciones son consistentes debería existir una correlación entre segundos de aparición y gasto declarado por los diferentes agentes. Las disparidades entre el monto de gasto declarado y los minutos de publicidad emitidos a lo largo de la campaña entre los partidos y sus listas, puede responder a dos razones: 1. existe una subdeclaración de gastos o 2. los canales cobran precios diferentes a las distintas listas y candidatos (también es posible una combinación de ambas razones).<sup>4</sup>

**Tabla II. Gasto en publicidad (en \$U) y segundos emitidos por sector y partido**

Partido	Sector	Gasto	Segundos	\$ por segundo
Frente Amplio	Formula Vázquez-Sendic	31.546.000	49.628	636
	Movimiento de Participación Popular (Mujica)	17.833.234	52.236	341
	Frente Líber Seregni (Astori)	19.922.931	43.691	456
	Partido Socialista (Martínez)	3.939.641	27.138	145
	Vertiente Artiguista - 5005 (Brenta)	4.784.800	20.097	238
	Compromiso Frenteamplista (Sendic)	8.505.844	11.721	726
	Casa Grande (Moreira)	2.483.885	7.224	344
	Partido Comunista del Uruguay (Carámbula)	-	4.073	-
	Liga Federal (Pérez)	115.300	1.402	82
	M764 (Castro)	109.597	324	338
Partido Nacional	Herrerismo (Lacalle Pou)*	22.715.536	132.179	172
	Alianza Nacional (Larrañaga)	23.877.368	36.773	649
	Desafío Nacional (Abreu)	3.652.851	8.057	453
	Otros (Oliú, Germano, García)	2.661.429	6.105	436
Partido Colorado	Vamos Uruguay (Bordaberry)*	13.286.715	39.710	335
	Batllistas de Ley (Amorín)	5.199.380	6.814	763
Partido Independiente	Fórmula Mieres – Posada	7.666.530	25.068	306
Total Frente Amplio		89.241.232	217.534	410
Total Partido Nacional		52.907.184	183.114	289
Total Partido Colorado		18.486.095	46.524	397
Total Partido Independiente		7.666.530	25.068	306

<sup>4</sup> Si bien el precio de los segundos de publicidad varía entre canales y también entre los horarios en que se emite, el agregado por sector y por partido no debería presentar grandes diferencias en tanto se puede asumir que, en promedio, todos tienden a contratar una distribución de segundos según horario similar. Es difícil pensar que los sectores más grandes o las fórmulas presidenciales opten o solo por comprar en los horarios más caros o solo en los más baratos. Si este fuera el caso, sí generarían disparidades importantes entre los segundos emitidos y el gasto para contratarlos en uno y otro caso.

Total	168.301.041	447.172	356
-------	-------------	---------	-----

\* Incluye declaración de la fórmula presidencial.

Fuente: Elaboración a partir de declaraciones de ingresos y gastos presentadas ante la Corte Electoral y Kantar IBOPE Media.

En términos generales, quienes publicitan más tienden a declarar mayor gasto en publicidad televisiva. Sin embargo, si se calcula el gasto declarado sobre la cantidad de segundos emitidos, se observan diferencias en lo que las listas y candidatos declaran gastar por segundo. Por ejemplo, mientras que la fórmula Tabaré Vázquez – Raúl Sendic (FA) declara haber gastado \$U 31,5 millones por 49.628 segundos de publicidad, el Herrerismo (sumado el gasto de las listas de diputados, de senadores y fórmula presidencial) declara un gasto de \$U 22,7 millones por 132.709 segundos. Es decir el Herrerismo declara pagar casi un tercio menos por algo menos de tres veces más de segundos. Si comparamos entre el Herrerismo y Vamos Uruguay (listas a diputados de Montevideo y Canelones, lista al senado y fórmula presidencial) las diferencias también son importantes. El Herrerismo declara contratar casi 3,4 veces más de publicidad que Vamos Uruguay por 1,7 veces más de dinero (el gasto por segundo de Vamos Uruguay es casi el doble que el del Herrerismo, \$U 335 y \$U 172 respectivamente).

Aunque las diferencias se reducen cuando se suman las declaraciones de gasto del partido, igual siguen siendo significativas. Las declaraciones del Frente Amplio sumadas arrojan que este partido y sus sectores pagan más en promedio por los segundos que emiten \$U 410, el segundo es el Partido Colorado con \$U 397, el tercero el Partido Independiente con \$U 306 y por último se encuentra el Partido Nacional con \$U 289.

Es interesante observar también las diferencias dentro de los partidos entre los diferentes sectores. En todos los partidos las diferencias en las declaraciones de gasto en publicidad en relación a los segundos emitidos son significativas. Por ejemplo, dentro del Partido Colorado el costo del segundo para Batllistas de Ley (\$U 763) fue más del doble que el de Vamos Uruguay (\$U 335). En el Partido Nacional, las diferencias que se observan son aún más abultadas, en las declaraciones de Alianza Nacional \$U 649 y en las del Herrerismo \$U 172. Hay que tener en cuenta que las comparaciones dentro de los partidos pueden estar distorsionadas por la forma en que se contabilizan los segundos de publicidad para las fórmulas y también por el aporte que desde los sectores, no asociados al candidato presidencial, se pueden haber realizado para la contratación de publicidad de la fórmula. Es decir que dentro de la declaración de Alianza Nacional o de Batllistas de Ley existan gastos en publicidad que terminan siendo publicidad de la fórmula de su partido (sumada por nosotros al sector del candidato presidencial y no al de su sector).

Si bien esta auditoría no puede discriminar entre segundos emitidos en horarios de diferentes precios y determinar con precisión si la publicidad responde a la lista de diputados, a la lista de senadores de un sector o a la fórmula presidencial, las diferencias que se registran no parecen obedecer, por sus dimensiones, a la falta de precisión de nuestros instrumentos. Por el contrario, estarían indicando subdeclaración de gastos y cobro de precios diferenciales por parte de los canales de televisión.

Cuando se trata de precios diferenciales, un cobro diferencial a fórmulas presidenciales o sectores de 20% en una compra de \$U 20 millones en publicidad, supone una donación de \$U 4 millones. Estos montos están por sobre los límites indicados para personas jurídicas (empresas). Visto de otra manera, esto supone que sectores que disponen de los mismos recursos no necesariamente obtengan el mismo tiempo de publicidad gracias a la decisión de quien vende el servicio. En consecuencia,

la debilidad en la auditoría del control de un mercado tan importante como el de la publicidad televisiva abre oportunidades de influencia de los medios sobre los partidos y sus políticas a través de este tipo de aportes.

La subdeclaración de gastos, otra posible explicación de las diferencias que encontramos, permite a los candidatos y partidos la subdeclaración de ingresos. Cuando los gastos exceden en muchos millones los ingresos declarados se pierde la consistencia en las declaraciones, lo que llamaría la atención sobre la falta de previsión del gasto en función de los ingresos que se piensan recibir. En este sentido, es llamativo que en las declaraciones de gastos e ingresos en Uruguay prácticamente no existan casos en donde los gastos fueron mayores que los ingresos. Esto es más intrigante aún si se tiene en cuenta que una parte importante de los ingresos (mucho más de la mitad en promedio) depende de algo que en principio es incierto, la performance de las listas y las fórmulas presidenciales en la elección. Las diferencias que encontramos entre el gasto en publicidad y los segundos efectivamente emitidos, la capacidad para equilibrar gastos e ingresos en las declaraciones y los bajos niveles de donaciones de origen privado, dan a entender en conjunto la existencia de subdeclaración de ingresos.

La Ley 19.307 de “Servicios de Comunicación Audiovisual” solucionó en parte este problema al reducir el mercado de compra de publicidad radial y televisiva a través de la distribución de minutos gratuitos entre partidos. Sin embargo, aún es posible comprar minutos (sin ningún tipo de control de precios) por fuera de los que se distribuyen de manera gratuita. Por otro lado, sin controles sobre límites de donaciones y auditorías de gastos que permitan apreciar la veracidad de las declaraciones, el dinero que se destinaba antes a publicidad en televisión y radio podría ser rápidamente canalizado a otras actividades de campañas que, aunque menos eficientes, pueden ser igual de costosas para los partidos, en particular para aquellos que cuentan con mayor posibilidad de captar recursos y menor capacidad organizativa y de movilización.