

ANÁLISIS COMPARATIVO SOBRE FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑAS Y PARTIDOS POLÍTICOS URUGUAY

Juan Rial

I. INTRODUCCIÓN

Uruguay es uno de los casos atípicos en lo referido a financiamiento de la actividad política en América Latina. En este país el tema casi no existe en la agenda política. Hay libertad total para el financiamiento privado de la actividad política. No hay límites para la misma. No hay requerimientos de información y tampoco hay un sistema de control. Pero también es el país de la región que mantiene el más antiguo sistema electoral y uno de los más antiguos del mundo. Los cambios recientes, aprobados en 1996, determinando la eliminación del sistema de acumulación de votos por diversas candidaturas presidenciales, no afectó, sin embargo, el mantenimiento de esa normativa para la integración del parlamento. Este hecho hace que funcionen en el país viejas pautas de cultura política compartida que hacen que muchos de los problemas registrados en otros países, que motivaron la promulgación de complicadas legislaciones limitativas, muchas de ellas ineficaces, no tengan sentido.

Uruguay también es el país donde por primera vez en el mundo se aprobó un sistema de financiamiento de las campañas electorales. Desde 1928 se han votado constantemente leyes que otorgaron dinero del estado por los votos obtenidos por los partidos políticos. Esas normas han tenido carácter *ad hoc*, válidas para cada proceso electoral específico, a pesar que desde su aplicación a fines de los años veinte, nunca ha dejado de aprobarse una nueva con motivo de cualquier acto electoral, pero no hay una normativa general aplicable.

La financiación pública indirecta, vía dar espacios en radio y TV recién se normó en 1998, aplicándose sólo al ámbito de medios estatales y su relevancia es muy baja. Asimismo los partidos no pagan impuestos, excepto, desde su implantación el IVA (impuesto al valor agregado, un impuesto al consumo). Asimismo los partidos tienen una franquicia gratuita en el sistema estatal de correos.

Pero también hay que tener en cuenta que no hay una ley sobre partidos políticos. Sólo existieron dos leyes durante el periodo final de la última dictadura: la ley Fundamental No.2 o Ley Orgánica de los Partidos Políticos, de 7 de junio de 1982, que fue aprobada previamente a las elecciones internas de las autoridades de los partidos políticos, que luego modificaron por la No. 4 en 1984. La misma fue derogada tras la restauración democrática. No se ha vuelto a aprobar ninguna ley.¹

¹ Anteriormente no había ley de partidos. Entre 1934 y 1938 se sancionaron las “leyes de lemas” que regulaban el uso del nombre partidario y con ello las posibilidades de acumulación. No deben confundirse estas leyes con el sistema de doble voto simultáneo que permite la acumulación de votos entre fracciones de partidos, que existe desde 1910. El mal llamado sistema de “ley de lemas” en realidad refiere al doble voto simultáneo. Con la aprobación de las Actas fundamentales se abolieron las viejas leyes de lemas y la derogación de las Actas determinó que la Corte Electoral tuviese que manejarse sin legislación de respaldo en base a su propia jurisprudencia, hasta que la norma constitucional de 1996 determinó que todo

En la práctica, los partidos funcionan amparados por la normativa de elecciones, la que regula lo sustancial referido al proceso de acumulación de votos entre los llamados “sublemas” para elecciones parlamentarias y municipales. Sublemas es el nombre técnico que reciben las diversas fracciones de los partidos que se identifican por listas que aparecen en las llamadas hojas de votación.²

La reforma constitucional de 1996 introdujo la candidatura única a la presidencia, resuelta en una elección interna en la que se convoca a todo el electorado, para el último domingo del mes de junio del año en que tendrán lugar las elecciones nacionales eliminando la distinción entre “lemas permanentes” y “lemas accidentales” que existían en el pasado, y que permitía tener o no sublemas y llevar adelante el mecanismo de acumulación para los distintos cargos electivos mediante el doble voto simultáneo. El nuevo ordenamiento institucional obliga a todos los partidos políticos a tomar parte de la elección interna prevista para el último domingo de junio del año en que tengan lugar las elecciones nacionales. La inobservancia de esta disposición determina que el partido político que se abstenga o no alcance el cociente de representación, no podrá participar en las siguientes elecciones nacionales ni departamentales.

La misma reforma constitucional introdujo el balotaje para elegir al Jefe de Estado y gobierno y separó las elecciones presidenciales y de parlamentarios de las de Intendente y ediles de las Juntas Departamentales. Estas últimas son elecciones en zonas territoriales, los departamentos, que exceden el nivel local.³ Sólo hay tres casos en los que se elige a una autoridad local (Juntas Locales Autónomas Electivas) en tres centros urbanos situados en departamentos del interior del país.⁴

Si bien se han presentado proyectos de ley de partidos que incluían disposiciones referidas a la financiación (en 1986 por parte del entonces senador Eduardo Paz Aguirre; 1987, por la Corte Electoral, 1995 por el entonces diputado Washington Abdala, 1996 por legisladores del Frente Amplio) ninguno llegó a sancionarse y hoy no es tema de la agenda legislativa.⁵

La única pieza de legislación permanente aprobada fue la ley 17.045 de 1998 referida a “publicidad electoral” que es, además, la única referida a financiación de las campañas electorales que está vigente.

partido que presentara candidaturas en la elección interna y superara un umbral mínimo podía recurrir a la acumulación.

² Las distinciones técnicas entre los términos partidos, lemas, sublemas, leyes de lemas, acumulación de votos, doble voto simultáneo, hojas de votación, exceden el marco de este trabajo. Pueden encontrarse en J. Rial & Jaime Klaczko: “Como se vota. El sistema electoral” Montevideo. Cuadernos de Orientación Electoral No. 3. Peitho. 1989.

³ No hay alcaldías, los Intendentes y las Juntas departamentales de dieciocho de un total de 19 departamentos tienen jurisdicción sobre un territorio que puede comprender más de un centro urbano y diversas áreas rurales. El departamento de Montevideo, a su vez comprende, además de parte del área metropolitana del Gran Montevideo, que comparte con otras dos intendencias vecinas, una zona rural.

⁴ Lamentablemente la Corte Electoral uruguaya, la autoridad que organiza y que juzga las elecciones aun no ha llegado a informatizar muchos de sus procesos. No dispone de una página web y la legislación debe consultarse sólo en versiones impresas. La Ley de Elecciones que se conforma por las leyes madre de 1924/5, que no están compiladas en la página electrónica del poder Legislativo, que recién tiene el texto de leyes a partir de 1935, y sólo parte de la legislación modificativa posterior se encuentra en la página www.parlamento.gub.uy.

⁵ Sobre el tema ver J. Rial “Financiación de partidos políticos en Uruguay”, en P. del Castillo & D. Zovatto, La Financiación de la política en Iberoamérica. San José. IIDH/CAPEL, 1998.

II. NATURALEZA DEL FINANCIAMIENTO

Así como la Corte Electoral del Uruguay es el segundo organismo de su tipo aparecido en el mundo, Uruguay muestra uno de los primeros ejemplos de financiación directa de la actividad política. El fundador del estado de bienestar asistencialista, José Batlle y Ordóñez fue también quien lanzó la idea de subsidiar a los partidos. Editoriales del diario *El Día* de 1924 expresaron la idea.⁶

La normativa sobre financiación comienza en el país con la ley *ad hoc* N° 8.312 de 17 de octubre de 1928, pero la misma no estableció un subsidio en el sentido expresado por Batlle, sino un sistema de reembolso de gastos que establecía que el gasto de imprimir hojas de votación correría por cuenta del Estado. En la práctica el dinero establecido no implicaba como contrapartida presentar cuentas por la impresión de las hojas de votación. Casi no tuvo discusión en el parlamento y su aparición casi no fue motivo de atención por los medios de prensa.

En un país donde los partidos políticos estaban y todavía puede decirse que están tan cerca del Estado que buena parte de sus militantes importantes eran miembros del aparato estatal, pudiéndose afirmar que la maquinaria partidaria estaba “oculta en el Estado”, el establecimiento del pago por voto no favorecía a ninguna organización en particular, sino a todas, asegurándoles autonomía respecto a otras fuentes y también en relación al gobierno de turno.

La aprobación de leyes para cada acto electoral no sólo debía cubrir un subsidio a los partidos, sino el costo de la propia elección. El gasto para la realización de elecciones no está previsto en el presupuesto corriente del organismo electoral, creado originariamente como institución para crear un registro de electores creíble y solo después como organismo encargado de organizar las elecciones.

La Corte Electoral, por lo tanto, también depende de una norma *ad hoc* para conseguir los fondos para realizar todo tipo de acto electoral, no sólo los extraordinarios, como referenda o plebiscitos, sino aún los corrientes previstos en la Constitución. Como ocurre en más de un país donde la cultura política tiene vieja data, no se ha considerado hacer un cambio en la técnica legislativa e incorporar en el presupuesto corriente los gastos que se supone deben afrontarse en el período para la realización de las elecciones corrientes, dado que hasta ahora el sistema finalmente funciona, produce elecciones limpias y confiables y así lo siente la ciudadanía y la clase política.

⁶ “Con el objetivo de facilitar el ejercicio del derecho del voto a todos los ciudadanos, no importa si son pobres, la ley de elecciones debe establecer una contribución para los gastos electorales en que incurren los Partidos Colorado, Oribista (la referencia es el Partido Nacional, Blanco, por su fundador el Gral. Manuel Oribe), socialista, Comunistas o Católico (la referencia es a la Unión Cívica), en proporción a los contingentes cívicos logrados en la anterior elección”. Publicado por Batlle en *El Día* el 26 de octubre de 1924. La cita está tomada del excelente trabajo de Kevin Casas Zamora, “Paying for Democracy in Latin America: Political finance and State Funding for Parties in Costa Rica and Uruguay”, terminado en el 2002 como tesis doctoral del St. Antony’s College de la Oxford University. Este es hasta el momento el trabajo de referencia sobre el tema en Uruguay, que se complementa con el artículo que publiqué en 1988 centrado en diversas iniciativas de legislación permanente sobre el tema que, finalmente, no prosperaron.

En el correr del siglo XX, cada cuatro años (cinco desde 1967, con el interregno que supuso la dictadura militar) se aprobaban leyes para financiar la realización de las elecciones y para sufragar gastos de los partidos.

Hasta 1954 el texto solía decir “Institúyese un fondo de... pesos, para sufragar los gastos de los partidos o grupos político en las elecciones a realizarse el...próximo. La Corte electoral distribuirá el porcentaje que corresponda a los mismos, de acuerdo con el número de votos válidos en la circunscripción nacional que arroje el escrutinio definitivo”. Se establecía que un 75% se daba de acuerdo con el escrutinio primario y el resto al culminar todo el proceso. El ejecutor de la medida era la Corte Electoral. Las fuentes del fondo eran préstamos del Poder Ejecutivo contraídos con el Banco de la República⁷. También se permitía la cesión de derechos, con lo cual, en la práctica se podía pedir préstamos bancarios contra la futura asignación producto de los votos a obtener. La integración del directorio del Banco de la República por un esquema de tres directores para el partido mayoritario (colorados en ese momento) y dos para el minoritario, y a su vez dentro de ellos repartidos por las fracciones dominantes, hacía que todos los partidos y fracciones pudiesen lograr esos adelantos.

En 1958 se dispuso que el criterio de asignación sería el número de votos válidos obtenidos por las listas de Senadores, y la Corte Electoral asignaría el 25% a las autoridades nacionales del Partido y el 75% restante por intermedio de las Juntas Electorales a las autoridades que hubiesen registrado hojas de votación, o sea a quienes integraban diversos sublemas⁸. Con ello se redujo el papel de la autoridad nacional partidaria, como ocurría hasta esa fecha.

Para la elección de 1966 se estableció que el 40% del fondo sería entregado por la Corte Electoral a las autoridades nacionales de los partidos y el 60% a las fracciones⁹ disposición que se reiteró en 1971.

Tras el paréntesis impuesto por el régimen autoritario el sistema volvió a funcionar en 1982 cuando se realizaron elecciones internas de las autoridades de los partidos políticos. El llamado Consejo de Estado nombrado por el gobierno militar aprobó la entrega de dinero, que sería destinado a la confección de hojas de votación. Sin embargo, al no haber ninguna disposición de control, en la práctica el dinero podía tener cualquier otro destino. Se pagaba el equivalente de aproximadamente US\$1.20 por voto válido¹⁰. También se dispuso el acceso gratuito a la TV. Oficial, disposición que fue solo válida para esa elección.

⁷ Ver Leyes No. 11.603 de 18 de octubre de 1950 o No. 12.145 de octubre de 1954. En 1954 el fondo adjudicado era 3 millones 500 000 pesos.

⁸ Ver Ley No. 12.561 de octubre de 1958 donde el fondo establecido fue de cinco millones de pesos. El texto que se reitera en la ley 13.107 de octubre de 1962 con un fondo de 20 millones de pesos.

⁹ Ley No. 13.574 octubre de 1966. Es interesante señalar que cuatro artículos refieren al impuesto *ad hoc* que se crea para financiar todo el acto electoral, que recayeron en diversos artículos de perfumería. Como al dictar esta ley se olvidó disponer el papel gratuito para los partidos se agregó otra disposición ad hoc, la ley 13.580 de diciembre de 1966, aprobada luego de realizarse las elecciones, en la que se estableció que no se deduciría a las autoridades partidarias el costo de de papel hasta 45.000 kilos en total. Para 1971 esta parte referida al papel fue incluida en el texto global de financiación, en la ley 14.012 de setiembre de ese año.

¹⁰ Ley No. 15.320 de setiembre de 1982. Kevin Casas Zamora lo estima en US\$ 0.16.

Para los comicios que marcaron el comienzo del tránsito hacia la restauración del régimen democrático también se aprobó una ley de financiación de los actos electorales, que fue votada en el mismo mes de noviembre de 1984 por el Consejo de Estado. Allí se desligó el dinero por voto a la impresión de listas, indicándose simplemente que el dinero se daba para “los gastos que demande a los partidos políticos su participación en las elecciones...”. Se dispuso una suma global de 113 millones de nuevos pesos de la época a distribuir entre los partidos. El 20% sería destinado a las listas de Intendente Municipal y el 80% restante a las listas de Senadores, pero dentro de ellas, el 40% era para listas al Senado y el restante 60% de ese 80% era para las listas de Representante Nacional. También se estableció un sistema de adelantos sobre el que tenía que decidir el Banco de la República en base a los antecedentes electorales de los grupos que pedían el adelanto.¹¹

Para la elección de 1989 aparece como criterio de asignación la mitad de una unidad reajutable (UR)¹² por voto válido obtenido y el texto de la ley con pocos ajustes se ha reiterado posteriormente. Los porcentajes a entregar fueron el 30% para el candidato a la presidencia, apareciendo por primera vez la referencia precisa al candidato en lugar del partido. Otro 30% se entregaba a las listas de candidatos a senadores y el mismo porcentaje a las de Representantes, quedando un 10% para los candidatos a Intendente Municipal.¹³

En 1999 al separarse las elecciones municipales de las de Presidente y parlamento se aprobó primero la ley referida a las elecciones nacionales. La última ley de 1999 disponía que “el Estado contribuye con el equivalente en pesos uruguayos del 50% del valor de una unidad reajutable (UR) por cada voto válido para Presidente de la República”. En tiempos de la elección de 1999, con un dólar sobrevaluado, el 50% de la UR equivalía aproximadamente a unos 7 dólares americanos. De ese total por voto válido de acuerdo a la ley de 1999, el 20% se entrega al candidato a la Presidencia por el cual se vota en una lista bloqueada y cerrada que también incluyó los candidatos a integrar el Poder Legislativo y los integrantes de las Juntas Electorales de cada departamento del país.¹⁴ El 80% restante se repartía por mitades, el 40% para Senadores y otro tanto para Representantes. La discusión de la ley fue ardua, pues el Ejecutivo la vetó, proponiendo un subsidio de sólo U\$ 0.50, pero finalmente por amplia mayoría la Asamblea General impuso el criterio tradicional.

Finalmente para la elección municipal de mayo del 2000 se estableció como criterio remunerador el 0.12% de Unidad Reajutable, equivalente a aproximadamente U\$ 1.70. La mitad se destinaba a la candidatura de Intendente y el restante 50% a las listas a la Junta Departamental, de acuerdo a la proporción de votos aportada por cada candidatura a intendente. El titular de cada lista de ediles era quien recibía el importe.¹⁵ Al 1o. de mayo del 2003 el valor de la UR es de \$uru.216.45, equivalente a aproximadamente U\$ 7,60, lo

¹¹ El texto de la ley 15.673 ha sido la base de los posteriores que se han aprobado. Pasó la responsabilidad de pago al Banco de la República. También por esa única vez se estableció un cifra *ad hoc* de adelantos por esa única vez.

¹² La unidad reajutable (UR) es una unidad de cuenta del Sistema de Ahorro y Préstamos para la Vivienda, creada en 1968 por el Poder Ejecutivo, en base a la variación registrada por el Índice Medio de Salarios que calcula el Instituto Nacional de Estadística.

¹³ Ley No. 16.103 de noviembre de 1989. El mismo texto se mantuvo en la ley 16.567 de agosto de 1994.

¹⁴ Ley No. 17.157 de agosto de 1999.

¹⁵ Ley No. 17.237 de abril del 2000 se estableció como criterio remunerador el 0.12% de Unidad Reajutable, equivalente a aproximadamente U\$ 1.70.

que implica que una eventual ley que reiterase el 50% de UR por voto correspondería a U\$ 3.80.

Seguramente, para las elecciones nacionales y departamentales, previstas para fines del año 2004 y mayo de 2005, pese a la crisis financiera que azotó al Uruguay en julio de 2002, se utilizará el mismo procedimiento para financiar parcialmente la intervención de los partidos políticos en dichos comicios.

Todas estas leyes se aprueban cuando ya la campaña había comenzado, en el último caso dos meses y una semana antes de la elección general del 31 de octubre de 1999, y en el caso de la municipal un mes y días antes de su realización. Las leyes preveían el pago efectivo del 85% dentro de los treinta días de realizado el escrutinio primario (elección nacional) o la realización de las elecciones (municipales) y el restante 15% dentro de los treinta días siguientes a la proclamación los resultados definitivos por parte de la Corte Electoral. Pero las leyes *ad hoc* también permiten adelantos.

La Corte Electoral perdió atribuciones respecto al manejo de estos fondos luego de la restauración democrática, pues lo adelantos los dio el Banco de la República, un banco estatal donde se depositan los fondos, que podía adelantar hasta el 50% del monto. Determinarlo quedó en manos del propio Banco, que a los efectos, de acuerdo con la ley “tendrá en cuenta, entre otros factores, el número de votos obtenido en la elección nacional anterior por dichos partidos políticos”. El mismo criterio de la elección nacional se repitió en la ley sobre financiación de la elección municipal del 2000.

En la práctica obtener los adelantos implicó siempre una negociación importante, pues entregar dinero a las diversas listas que acumulan es difícil, pues muchas veces estas fracciones del partido se reconfiguran totalmente de una elección a la subsiguiente. No siempre se puede trazar la continuidad de un grupo al siguiente y las oscilaciones en votos suelen ser importante entre una elección y la siguiente. El Banco de la República otorga los adelantos sin cobrar intereses, pero puede exigir garantías reales y las mismas pueden ser realizadas si al final del proceso lo recibido por adelanto superó a la cantidad que hubiese correspondido cobrar efectivamente de acuerdo al número de votos obtenidos. Con algunas agrupaciones políticas esto ha ocurrido en más de una oportunidad y se han tenido que firmar convenios *ad hoc* para pagos diferidos, sin intereses, de largo plazo para liquidar las deudas.

Tabla 1. Monto de lo pagado por el Estado por elección en el último medio siglo en Uruguay

Año	Monto en millones de dólares	Valor del voto
1950	7.3	6.3
1954	9.4	7.3
1958	8.1	5.7
1962	13.1	8.6
1966	12.0	7.2
1971 (*)	19.5	10.4
1982 (**)	0.3	0.16
1984	5.0	2.3
1989 (***)	13.8	5.9
1994	15.3	6.6
1999 (****)	16.4	7.00
2000 (*****)	4.1	1.70

Fuente: K. Casas-Zamora. Cit. Cuadro 2.10 y cálculos propios para 1999/2000

(*) Primer año en que se hizo efectiva la obligatoriedad del voto subiendo la participación a más del 80% del electorado.

(**) No he encontrado la cita del caso, pero recuerdo vívidamente que el monto era mayor y que aproximadamente se pagó U\$ 1.20 por voto****. La cifra que cito es la Casas-Zamora.

(***) Primera vez que se aplica como criterio de pago el 50% de la UR por voto válido.

(****) Elecciones Nacionales.

(*****) Elección municipal. El monto es 0.12% de UR por voto.

El subsidio estatal en el sistema de partidos del Uruguay

El país ha cambiado de un sistema bi-partidario de vieja data, conformado por dos grandes federaciones de fracciones, (los colorados y los nacionalistas o blancos) unidos por la adhesión identitaria a una serie de símbolos históricos, a un sistema de tres organizaciones. Esto en virtud de la incorporación de una tercera federación conformada, por muy diversas organizaciones de la izquierda, que también han adquirido dictadura militar mediante una identidad fundada en el acontecer histórico, aunque en este caso mucho más reciente¹⁶. Pero este cambio del sistema partidario procesado en los últimos tres lustros se ha dado en el marco de un estado fuertemente estructurado, a pesar de todas las restas que se le han introducido, tras el ejercicio constante de reformas neo – liberales. En ese marco las prácticas políticas, muy especialmente las informales se han mantenido.

Una clase política envejecida, con solo la imprescindible renovación que provocó el interregno cesarista entre 1973 y 1984, mantiene viejas pautas de acción. En ese marco, un tema como el referido a la financiación de la política no se ha abierto camino en la agenda

¹⁶ Ver J. Rial, *Partidos políticos democracia y autoritarismo*. Montevideo. Ciesu. 1984. A. Cocchi. “Un sistema Político Centenario”, Cuadernos de Orientación Electoral No. 1 y del mismo autor “Los partidos políticos y la historia reciente” Cuadernos de Orientación Electoral No. 2. Montevideo. Peitho. 1989.

política. Uruguay es prácticamente el único caso de “restauración” democrática en América Latina.¹⁷

Las prácticas de vieja data que suponen acuerdos privados de los principales actores empresariales con los dirigentes políticos que, poco a poco, incorporaron a la coalición de izquierda, llevaron a que no se insistiese en la necesidad de un cambio en las normas y en esas prácticas.

Aún en el campo de la comunicación social, donde fue más lento el acceso de la izquierda a los espacios, luego de haber ganado constantemente tres veces las elecciones para la Intendencia de Montevideo, donde reside casi la mitad del cuerpo ciudadano electoral, también se produjo la apertura y por ello, lo único logrado fue una ley que instauró una franja electoral en los medios oficiales, de relevancia casi nula.

En consecuencia puede decirse que la confianza que se deposita en esas prácticas por parte de la clase política y la formalización que ha logrado retener el sistema de partidos en Uruguay no ha planteado la necesidad de un cambio como el que se ha registrado en la mayoría de los restantes países de la región.

El hecho de que la participación del electorado sea muy elevada (por ejemplo: en las elecciones nacionales de octubre de 1999 sufragó el 91,79% de los habilitados, en tanto que en el balotaje del mes siguiente, lo hizo un 91,84% del total de habilitados...) hace que tampoco se registren presiones fuertes para cambiar el sistema.

La ciudadanía por su parte ha sido muy crítica en la idea de gastar dinero estatal en la política. Un intento de reforma constitucional de 1994 que buscaba separar las elecciones municipales de las nacionales fracasó, sustancialmente, por la oposición planteada por la ciudadanía al pago de una retribución mensual a los ediles, los integrantes de las Juntas Departamentales.¹⁸

Tampoco los medios de comunicación han agitado el tema. La crisis económica que ha sido la nota dominante en buena parte de los tiempos recientes en Uruguay ha determinado que muchos medios han desaparecido, especialmente en la prensa escritos, mientras que se ha reducido muy notoriamente los espacios periodísticos de discusión política en radio y TV. Con un número muy relevante de periodistas desocupados, no hay mucha iniciativa para llevar adelante temas que habría que imponer y podrían causar eventuales problemas a sus proponentes.

¹⁷ Utilizamos el término “restauración” en su vieja connotación histórica que implicaba tratar de borrar las huellas de un cambio, que en el caso uruguayo no fue tan fuerte como se suponía, y retornar al “ancien régime”, con las obvias incorporaciones que era imprescindible aceptar. En el resto de América Latina si bien hubo algunos casos de retorno a la democracia se hizo sobre nuevas bases y en la mayoría de los casos la democracia era una novedad casi absoluta.

¹⁸ Siempre recuerdo el comentario realizado por nuestro colega Luis E. González, al día siguiente de realizado el fallido plebiscito de reforma en una radio de Montevideo donde compartíamos tareas, expresando lo que podría ser el pensamiento del ciudadano medio: “*todavía que bancamos a esta manga de ladrones, quieren cobrar!!!*” En términos coloquiales expresaba la percepción del ciudadano sobre la labor de los concejales que los llevaba a la pequeña corrupción, que se suponía no cesaría con el pago de un salario regular en lugar del viático normal que recibían y reciben.

Por su parte las empresas aportantes tienen por política dar dinero a la totalidad de las fuerzas que se presentan a las elecciones, haciéndolo en forma diferencial con cada una de ellas, y especialmente con las fracciones integrantes de acuerdo a las simpatías, más que a sus intereses particulares.

El doble voto simultáneo en el que se base el principio de acumulación de votos, una forma muy especial de voto preferencial, supone una contabilidad muy precisa de votos, que también se expresa en el cobro de los votos. Los efectos del sistema para mantener un fuerte fraccionalismo se mantienen por el sistema en sí mismo y la financiación concurre a tales efectos.

La financiación en la práctica

No hay, obviamente, “datos duros”, acerca de cuanto cuesta una campaña electoral, dado que no hay ninguna norma legal que obligue a informar sobre gastos de campaña.

En 1998 estimé que una campaña insumía en ese tiempo alrededor de 30 millones de dólares para todo el sistema político, de los cuales unos 22 millones los atribuía a la publicidad en medios de comunicación más los costos de imprenta. Basaba mi apreciación en mi experiencia como analista político en radios, televisoras y publicaciones escritas y en el contacto diario con candidatos y operadores políticos. Consideraba que esa era una mera cifra indicativa y que seguramente en efectivo no se llegaba a gastar esa cifra.

De primera impresión (y teniendo en cuenta la información secundaria proveniente de candidatos presidenciales y de algunos de los principales operadores políticos) estimo que cada candidato presidencial gastó aproximadamente entre medio y dos millones de dólares en 1999. Obviamente en esta cifra se computaba no sólo el gasto efectivo en dinero, sino una buena parte de gastos indirectamente financiados, producto de descuentos, aportes en especie, y otras formas no monetarias de aporte.

Desde 1934 se eligen 99 diputados y 30 senadores (31 entre 1954 y 1966). Las cifras gastadas en 1999 fueron extremadamente dispares por parte de las diversas hojas de votación de senadores y diputados. Algunos de los candidatos prácticamente no aportaron, o lo hicieron por una cifra simbólica, dado que se aseguraron su lugar en las listas por su cercanía con el líder partidario que es el candidato presidencial y esto es especialmente relevante en Montevideo, que elige casi la mitad de los diputados, y en la listas al Senado, donde la circunscripción es de carácter nacional. Algunos pusieron una suma proveniente de su patrimonio personal (o pago en especies equivalente) que les aseguró un lugar adecuado en la lista partidaria y la misma varió notoriamente. Los aportes de particulares y los costos de campaña fueron muy diversos según el lugar en que está situado en la lista el candidato y sus posibilidades de ser electo. En Montevideo una campaña insumió entre 50.000 y 200.000 dólares. En los departamentos del interior, Canelones especialmente, insumió cifras del orden de los 20.000 y a 100.000 dólares. Un departamento donde se invirtió mucho en relación a su electorado fue Maldonado, donde se ubica Punta del Este, con cifras que en algunos casos superaron la de Canelones. Departamentos con circunscripciones de porte medio como Colonia y Paysandú implicaron sumas entre los 25.000 y los 70.000. Los departamentos fronterizos, sea los del litoral con Argentina o los

de frontera con el Brasil gastaron cifras algo menores. Las cifras más pequeñas se gastaron en los departamentos del centro del país, los más despoblados, donde podrían ser no mucho más de 10.000 dólares por cada candidato a las dos bancas en juego.¹⁹

Dado el sistema de acumulación mediante el doble voto simultáneo y la elección de representantes por circunscripciones departamentales, no hay gasto partidario, sino de las diversas fracciones que presentan listas con hojas de votación. En algunos casos, por ejemplo departamentos del interior donde sólo se eligen dos representantes y es casi seguro saber de antemano quienes son, las campañas asumen un carácter muy diferente y los gastos no son fáciles de computar. En el caso de la candidatura presidencial se crea un comando de campaña *ad hoc* que solo maneja ese aspecto de la campaña electoral. Lo mismo ocurre para los intendentes.

Los partidos tienen una estructura mínima dado que, como hemos indicado, en realidad son coaliciones de fracciones. Sólo el Frente Amplio, base del llamado Encuentro Progresista, tiene una estructura central de más peso, resultado de la creación de una identidad más nueva y la disponibilidad de militantes que quedaron con tiempo disponible al desaparecer o reducirse sustancialmente sus organizaciones de origen o por salir de ellas, como ocurrió con varios radicales, anarquistas o ex militares, o ex comunistas, para citar sólo algunos ejemplos conocidos. Pero, de todos modos, en esa coalición al igual que los partidos de más antigüedad, el papel del partido y sus órganos centrales en la elección es muy reducido. Sus autoridades son totalmente ignorantes respecto a lo que ocurre con las finanzas y los gastos de campaña.

Si se tiene en cuenta que en una elección nacional se presenta una fuerte pluralidad de listas, reconstruir el gasto es una tarea casi imposible. La reforma constitucional de 1996 permitía tanto faccionar más los partidos o compactarlos. La nueva redacción dada al artículo 88 de la Constitución que regula la composición de la Cámara de Representantes permitió estructurar un esquema arborescente de modo que las listas correspondientes a los representantes nacionales quedaron atadas a una sola lista de senadores y no a más de una como en el pasado.²⁰ De acuerdo con esa estructura se redujo el número de listas de senadores, especialmente en las listas de los partidos tradicionales Colorado y Nacional, pero hubo más listas de senadores del Encuentro Progresista-Frente Amplio.

En total en 1999 se presentaron 28 listas al Senado (5 P. Colorado, 5 P. Nacional, 12 P. Encuentro Progresista Frente Amplio, 1 P. Nuevo Espacio y 5 P. Unión Cívica) y 425 a representantes (68 P. Colorado, 93 P. Nacional, 208 P. Encuentro Progresista Frente Amplio; 22 P. Nuevo Espacio y 34 P. Unión Cívica). Si a ello se agrega las campañas presidenciales podríamos decir que hubo cerca de 450 comités o comisiones para recaudar fondos para la campaña electoral. Ponemos un número menor de comités al de listas,

¹⁹ El llamado tercer escrutinio que supone ajustar todos los votos sobrantes y hace que se adjudiquen bancas por restos mayores hace que a veces resulte electo inesperadamente un representante por un departamento con votos escasos que casi no invirtió dinero en la campaña electoral, pues directamente no tenía chances de obtener el asiento parlamentario.

²⁰ Con ello se eliminó la posibilidad de acumular entre listas a diputados que apoyaban a diversas listas al Senado. Asimismo se impidió las llamadas “listas calçadas”, que con distinta hoja de votación, cambiando sólo un nombre, por lo general entre los candidatos a las poco importantes Juntas Electorales, permitían una “contabilidad” más precisa del aporte de cada sub-fracción. En el pasado la idea inicial, los llamados “distintivos” ya habían sido motivo de una prohibición de acumulación.

porque en algunos casos las listas presentadas no tenían atrás el respaldo de una máquina mínima, y eran o formas testimoniales de participación o meramente parte de la “contabilidad” aportadora a la acumulación, de modo de “cobrar” posteriormente los votos aportados.

En el muy buen trabajo de Casas Zamora éste hizo un enorme esfuerzo para calcular el costo de las campañas de 1994 y 1999-2000, llegando a un resultado conjunto a partir de la estimación de de los gastos de cada partido (lema).

Tabla 2. Gastos de campaña electoral (en millones de dólares de 1995)

Partido/ Lema	Nov. 1994	Interna de Abril 99	Oct-nov.99 Presidente y Parlamento	Mayo 2000 Municipales	Ciclo abril 99 a mayo 2000
Colorado	10.08	3.13	7.97	1.31	12.41
Nacional	10.35	2.00	5.03	1.17	8.20
EP-FA	5.46	0.67	7.36	1.63	9.66
Nuevo Espacio	0.85	0.08	1.54	0.04	1.66
Total	26.87	5.88	21.95	4.17	31.99

Fuente: Kevin Casas-Zamora: “Paying democracy...” ob. Cit. Cuadro 4.1.

Para llegar a estar resultados debió asumir una serie sucesiva de hipótesis, tomando por ciertas las informaciones que voluntariamente compiló el Nuevo Espacio, grupo fuertemente endeudado en 1999, por su fracaso electoral en relación a la buena votación obtenida en 1994, y único que voluntariamente había presentado públicamente sus gastos electorales en Montevideo, así como lo informado en diversas entrevistas por actores del proceso. Sin ninguna duda Casas Zamora hizo lo mejor posible y es dudoso que se pueda encarar el trabajo de otra forma. Para el futuro no hay que esperar que aparezcan documentos sobre el tema y será aún más borroso el recuerdo de lo acontecido, por lo que el valor de las entrevistas será el de “construir una memoria del pasado” y no rescatar hechos, cosa totalmente imposible. Si adiciona otros factores Casas considera que el total gastado en la campaña de 1999 se acerca a los 38 millones. Para 1999 se calculó el gasto por votante en \$12.4 dólares en 1994 para las cuatro elecciones del período 1999-2000 U\$.11.3. Si se tiene en cuenta que la financiación estatal osciló en el entorno de los siete dólares, de acuerdo a Casas se estaría a cuatro dólares de diferencia por voto, lo que parece relativamente correcto si se tienen en cuenta cifras agregadas.

En la realidad, una buena parte de las listas necesitó bastante más que lo obtenido por el subsidio estatal y sólo unas pocas estarían dentro de ese rango.

Aunque no hay datos duros que puedan probarlo, la mayoría de los candidatos presidenciales que compitieron en elecciones recientes afirman que el 80% de su presupuesto se destina a los gastos en medios de comunicación electrónica (radio y TV). Esta es un área muy difícil de estimar. Hay tres estaciones de televisión privada en Montevideo, en manos del mismo sector de concesionarios que inicialmente empezó el

negocio a fines de los cincuenta y comienzos de los sesenta. Dos de los grupos son también los concesionarios de radios de alcance nacional. Desde los años ochenta los canales del interior se agrupan en la llamada Red de TV que es un negocio subsidiario de los tres grupos que controlan los canales de TV montevideanos. El mismo consorcio de tres canales privados controla el 90% negocio de la TV en cable en Montevideo y una buena parte de los canales cable del interior.

Alrededor de 280 radios AM y FM cubren el territorio nacional. Buena parte de las ondas de FM fueron otorgadas en los años 90. En más de un caso se hizo a personas que eran integrantes de la clase política o cercanas a ella.

La negociación con los concesionarios de los medios es *ad hoc* por parte de equipos diferentes a los que negocian la recaudación de fondos de parte de otras fuentes, y no hay una coordinación fuerte entre los diversos equipos.

El precio real del acceso a TV fue determinado por estas circunstancias y por los problemas de no pago de cuotas a la seguridad social de los concesionarios de los medios, de modo que el costo efectivo pagado siempre ha sido sustancialmente menor al que podría suponerse de operaciones estrictas de mercado.

El costo real de radio y TV sumado al alto grado de descentralización de las campañas hace que estimar el costo efectivo sea imposible. La alternativa de calcular el costo en minutos de spots de TV y cuñas de radio sólo podría dar una idea del posible costo, pero no hay compilaciones que muestren el total de uso de TV y radio en las campañas. Tampoco se sabe el costo efectivo de la producción, que en muchos casos es parte del costo global de las agencias publicitarias involucradas.

Las agencias de publicidad son la base de las grandes campañas, las presidenciales y las de sectores importantes. No hay ninguna información disponible al respecto y sus responsables no son propensos a compartir información.²¹ Normalmente las agencias que participan en las campañas esperan recibir contratos de publicidad estatal en el período siguiente.

Otros costos de campaña son notoriamente reducidos, dado que se cuenta con público adecuado y normalmente hay un servicio voluntario complementario. En otros países importa mucho el transporte de votantes, lo que no cuenta en Uruguay. Tampoco el costo de organización partidaria, marginal debido a la predominancia de ese sistema especialísimo de voto preferencial denominado doble voto simultáneo.

Sin embargo, la falta de militancia en favor de la acción política ha llevado a encarecer ciertos servicios requeridos especialmente en las campañas electorales, tales como el reparto de hojas de votación, la pintura y pegado de carteles, tarea cada vez menos relevante o la realización constante de actos. Ante ello se los sustituye por actividades pagas.

²¹ Casas Zamora en su trabajo tiende a considerar que el gasto en TV no es tan relevante como otros gastos en publicidad, pero no indica cuáles serían esos otros gastos. No hace referencia a lo destinado a las agencias de publicidad y el costo en estudios realizados por consultoras políticas.

A través de las empresas del Estado se suele subsidiar la prensa escrita, que tiene en los avisos estatales la principal fuente de ingresos por publicidad. En esta actividad si bien predominan, dado su dominio en el aparato del Estado los partidos Colorado y Nacional, también importa la izquierda con los avisos de la Intendencia montevideana. La disputa por la plata estatal para la prensa provoca conflictos constantes, denuncias y recientemente algún pleito judicial.

El costo de la elección para la autoridad electoral

La autoridad electoral debe sufragar los gastos de la organización de cada acto electoral. Los últimos cálculos realizados por la Corte Electoral para atender los gastos de naturaleza electoral provocados por el referéndum del 7 de diciembre de 2003, ascendió a la suma de US\$ 1.700.000. En esta cifra no se incluyen los gastos en que incurrieron otras dependencias estatales para atender el suministro de vehículos, combustibles, y para el transporte de los materiales a las Comisiones Receptoras de Votos, porque no son atendidos con los fondos que se asignan a la Corte Electoral. A estos gastos hay que agregar el costo “escondido” de los días de salarios que corresponden a los miembros titulares así como a los suplentes llamados a integrar las Comisiones Receptoras de Votos. En efecto se prevé que los titulares tendrán derecho al día siguiente al acto comicial y cinco días más de licencia extra, en tanto que los suplentes tendrán derecho a dos días de licencia extra.

Asimismo, la nueva Ley de Elecciones previó que las Comisiones Receptoras de Votos se integrarán con funcionarios y escribanos públicos o notarios. Para retribuir la participación de éstos, se previó en el artículo 39 que percibirán una paga equivalente a 12 UR (unidades reajustables). Esa retribución se hace efectiva mediante el descuento de ese importe en el pago de los tributos recaudados por la Dirección General Impositiva que se devenguen con motivo del ejercicio de su profesión.

Dado que se vota incluyendo una lista impresa con el nombre de los candidatos este costo también resulta “escondido”, pues es responsabilidad de los partidos y sus agrupaciones internas aportar esas listas, técnicamente denominadas “hojas de votación”, que internamente incluyen cuatro listas (la de presidente, la de senadores, la de representantes y las de integrantes de la Junta Electoral de cada departamento, en el caso de la elección nacional). La Corte Electoral sólo interviene en el financiamiento directo por voto informando de los resultados al Banco de la República, que es la autoridad efectiva en el manejo de esos fondos.

El presupuesto genérico de la Corte Electoral cubre los gastos de salarios de sus funcionarios y su funcionamiento en tanto organismo que mantiene el registro de ciudadanos. Sin embargo, la realización de actos electorales no está prevista en el presupuesto corriente del organismo. El aporte del Estado de acuerdo a las leyes *ad hoc* es también la forma de cubrir los gastos de cada elección, plebiscito o referéndum. En las leyes recientes está cubierto por una disposición genérica de la ley de presupuesto de 1987 que permite al estado disponer hasta del 1% del presupuesto general de gastos en casos de “acontecimientos graves o imprevistos”. Aunque parezca extraño, las elecciones entran en esta categoría a los efectos de manejar este sistema *ad hoc*.

III. ACCESO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Desde la aprobación de una ley en 1998 el acceso en la TV y radio estatal para quienes cumplen con lo requerido en esa norma es gratuito para candidatos a presidencia. Se dan espacios por sorteo a los candidatos a la presidencia de partidos que al momento de la campaña electoral cuenten con representación parlamentaria, así como candidatos presidenciales de nuevos partidos que en la elección interna previa hayan superado el 3% de los votos del total del padrón electoral, asignándose los espacios por la Corte Electoral. La práctica indica que es sólo una franja complementaria de escaso valor efectivo por la muy baja audiencia de los canales oficiales. Nada dice la ley sobre producción de espacios, por ende no está cubierto. Asimismo, en caso de que fuera necesaria la realización de una segunda vuelta electoral, los medios de comunicación estatales, deberán otorgar un espacio de quince minutos a cada uno de las candidaturas que participen en ella, con iguales condiciones a las establecidas para las elecciones nacionales del mes de octubre, a fin de brindar a la población su mensaje. Y se agrega que ese espacio podría ser utilizado por el candidato presidencial para que otros lemas o partidos políticos, o sectores expresen su apoyo en el “balotaje”.

En el ámbito de la TV y radio privada se ha recurrido a arreglos con los concesionarios. En la TV abierta se han realizado debates o transmitido mensajes finales en las elecciones generales de 1994 y 1999 libres de cargo, en más de un caso cubiertos por programas periodísticos normales en la programación de esos medios.

Como ya lo indicamos anteriormente es extremadamente difícil saber cuánto puede ser el valor real de la publicidad en TV y radio y aún en la prensa escrita. Los costos en 1999 no se publicitaron, pero se estimaban en ese momento en un equivalente de \$8 dólares el minuto en TV de mayor alcance en *prime time*, pero el contrato en general se hacía por una cifra menor de alrededor de US\$ 3.50 como promedio para una serie de tandas rotativas a lo largo del día con una serie de alrededor de 12 menciones. Pero esto varió según el candidato y el partido y fracción. La disparidad de costos en radio era muy notoria

IV. EFECTOS DE LOS RÉGIMENES DE FINANCIACIÓN

El financiamiento estuvo concebido en base a las normas electorales ya vigentes en 1928 cuando apareció por primera vez y sólo ha ido acompañando los cambios en el mismo a los ajustes en el sistema electoral.

El régimen de financiación por voto está incorporado a la cultura política del país en una forma tal que no es parte de la agenda política. El tema no se discute y no tiene efectos sobre los resultados electorales como parte de discusión de las campañas. Su existencia, en el marco del sistema de doble voto simultáneo, hace que los pequeños grupos si saben estimar su caudal electoral pueden conseguir realizar una campaña sin poner mucho dinero sobre el que se recibirá del Estado una vez culminado el proceso.

Para los grupos más grandes y para las campañas presidenciales se necesita un plus que es aportado por la financiación privada que no tiene ningún tipo de regulación.

La actividad electoral futura posiblemente requerirá menos recursos si se mide en dólares dado la depreciación de la moneda uruguaya frente a la divisa de EEUU en julio del 2002, pero esto puede no significar mucho para los términos de precios locales. El aumento de la relevancia de la política centrada en el mensaje audiovisual hará que los requerimientos en este campo sean mayores, especialmente ante el creciente desencanto con la actividad política.

El sistema de partidos existente hace que haya “profesionales de la política ocultos en el aparato del estado”, pero esto no es mal visto por la masa del electorado. En un país donde en tres millones de habitantes unos 220.000 cobran directamente por empleos del Estado sea en la estructura ministerial central, en la municipal o en las empresas y servicios, y cerca de 700.000 cobran pensiones “estatales y paraestatales” como retirados. En un marco de informalidad creciente la defensa del Estado e, indirectamente, de quienes lo conducen hacen que el sistema no tenga críticas de fondo.

Cuando hay discusiones, por ejemplo acerca de la adjudicación de avisos de publicidad estatales en publicaciones, ello se debe a que en más de un caso se ha favorecido a grupos de escasa relevancia frente a los que sí la tienen, pero no se cuestiona el sistema de base.

V. ESTADO DEL DEBATE Y CONOCIMIENTO EXISTENTE

Los estudios sobre el tema también son escasos, dada la escasa relevancia del tema en el país. Salvo los dos trabajos que ya hemos citado de Casas Zamora y de este autor no hay antecedentes.

No puede hablarse tampoco de posibles lecciones derivadas del proceso uruguayo, pues no se ha innovado nada, y dado el sistema electoral muy especial parece fuertemente inexportable. A su vez las experiencias del exterior son prácticamente desconocidas debido a la falta de interés en el tema.

La acción política cotidiana hace que el financiamiento de la política prácticamente no sea tema de discusión. No lo es para la clase política. Tampoco para los medios de comunicación, que sólo ocasionalmente han referido al tema. En un país de Estado disminuido, pero aún preeminente, la sociedad civil relevante es la tradicional, la que conforman los sindicatos de trabajadores, gremios estudiantiles, clubes deportivos, iglesias, asociaciones de interés. Ninguno de estos actores ha tomado este tema como relevante para la discusión.

La “nueva sociedad civil” conformada por diversas ONG’s promovidas por la cooperación internacional tuvo escasa relevancia en la vida del país y la falta de fondos provenientes del exterior ha hecho de ellas un actor de muy escasa presencia e importancia y nunca ha

surgido un movimiento cívico referido a temas electorales.²² La percepción del sistema electoral como totalmente confiable hace que no se trabaje en esa área. A pesar que el organismo electoral ha perdido poder luego de la restauración democrática y que ni siquiera se ha podido renovar, de acuerdo con las pautas constitucionales, luego de la elección de 1999, y que su gestión muestra altos grados de obsolescencia, es cierto que el sistema es confiable. En ese marco en la conservadora sociedad uruguaya no hay ninguna demanda respecto a estos temas.

²² La perspectiva de género tampoco es parte de las preocupaciones, por lo tanto plantear el tema del posible acceso igualitario de mujeres a la política tampoco ha sido mencionado.

Bibliografía

Casas Zamora, K. *Paying for democracy in Latin America: Political Finance and State Funding for Parties in Costa Rica and Uruguay*. Doctoral Thesis. St. Antony's College. Oxford University, 2002.

Casas Zamora, K. “Subsidios Electorales y financiamiento de campañas en el Uruguay” in *Cuadernos del CLAEH* N° 86-87, 2003.

Rial, J. “Financiación de partidos políticos en Uruguay”. En: Del Castillo, P. y Zovatto, D. *La Financiación de la Política en Iberoamérica*, San José IIDH-CAPEL. 1998.