

## FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN URUGUAY

Daniel CHASQUETTI

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Ingresos, gasto y transparencia*. III. *El subsidio público en Uruguay*. IV. *La nueva ley de financiamiento*. V. *Consideraciones finales*. VI. *Bibliografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

El estudio del financiamiento de la política en Uruguay se encuentra todavía en ciernes. Pese a la existencia de una prolífica literatura sobre partidos, la relación entre la política y el dinero ha sido escasamente abordada. Los aislados esfuerzos académicos realizados durante la última década estuvieron centrados principalmente en la descripción y caracterización de los mecanismos de financiamiento (Rial, 1998; Casas, 2002 y 2003; Caetano *et al.*, 2002; Chasquetti y Piñeiro, 2003; Rial, 2004; Rumeau, 2005; Terán, 2008), más que en el abordaje de cuestiones más profundas como el porqué de la modalidad de financiamiento escogida o las consecuencias que ella genera sobre la competencia interpartidaria o la calidad de la democracia.

Podría pensarse que la falta de atención sobre el tema responde a la ausencia de iniciativas políticas o de interés por la materia, pero a esta altura de los acontecimientos podemos decir que éste no es el caso. Durante los últimos 15 años, numerosos proyectos de ley relacionados con el financiamiento de la política fueron presentados en el Parlamento por legisladores de todos los partidos. Si bien sólo unos pocos fueron aprobados, el tema ha ido ganando espacio en la agenda pública. Y hasta tal punto esto es así, que el actual gobierno del doctor Tabaré Vázquez presentó su propio proyecto, orientado a la regulación de aspectos sustantivos del financiamiento partidario, y consiguió aprobarlo en marzo de 2009, marcando un cambio sustantivo en la materia.

Se suele afirmar que la introducción de cambios importantes en la modalidad de financiamiento de la política está asociada con la aparición de escándalos públicos y episodios de corrupción (Ferreira Rubio, 2004). Sin embargo, el sistema político uruguayo ha desarrollado una discusión sobre factores preocupantes del financiamiento a partir de las preferencias y convicciones en la materia de los principales actores partidarios. En este sentido, podría pensarse que Uruguay es un caso *sui géneris*, pues inició un lento proceso de reformas graduales que termina con un nuevo estatuto, sin que hubiere de por medio fenómenos de corrupción, acusaciones o escándalos.

Los estudios académicos sobre el tema concuerdan en que Uruguay contó hasta este año con un sistema de financiamiento público directo, viabilizado a través de la aprobación de leyes *ad-hoc* (Rial, 2004), combinado con un conjunto de transferencias públicas indirectas que apuntaban a solventar el accionar permanente de los partidos (Chasquetti y Piñeiro, 2002). Este original modo de financiar la política se complementaba con la ausencia de restricciones para el financiamiento privado, lo cual introducía una gran opacidad al sistema, pues era imposible determinar cuánto efectivamente gastaban los partidos, cómo gastaban, y sobre todo, dónde se originaban los flujos de dinero. Caetano *et al.* (2002) han caracterizado esta modalidad como de “subsidio público con autorregulación de los actores”, pues por un lado el Estado transfería importantes dotaciones para enfrentar las campañas electorales, y por otro, permitía complementar esos ingresos con donaciones privadas gestionadas por los actores en forma unilateral.

Los cambios graduales introducidos hasta 2009 no alteraron las características centrales del sistema, pero abrieron la puerta a modificaciones más profundas. En este trabajo se pasa revista a ese proceso gradual de cambios y se analiza el estatuto finalmente aprobado. En el primer apartado se presenta el esquema teórico propuesto por Casas (2002 y 2004) como marco de análisis. En el segundo apartado se describen las características del financiamiento público y privado y las normas que intentaron regular el gasto y la transparencia. En el tercer apartado se describen las características de la nueva ley de regulación del funcionamiento de los partidos que incluye cambios sustantivos a la modalidad de financiamiento de la política uruguayo. En el último apartado se ensaya una reflexión sobre el impacto que podría tener la nueva regulación.

## II. INGRESOS, GASTO Y TRANSPARENCIA

Kevin Casas (2002) clasifica los instrumentos de regulación del financiamiento a la política según la función y el objeto. Este enfoque permite distinguir entre *a*) normas que se ocupan estrictamente de regular los ingresos de partidos y candidatos; *b*) normas que apuntan a regular el gasto, y *c*) normas que aseguran la transparencia de los ingresos y los gastos. Cómo se consiguen los fondos, cuánto se gasta y cómo se fiscaliza el proceso, son las preguntas que buscan responder el ordenamiento legal referido a la financiación de la política.<sup>1</sup>

*La regulación de los ingresos.* Las normas destinadas a la regulación de los ingresos de los partidos son las más extendidas entre los sistemas de financiamiento. Surgidas frecuentemente en contextos de escándalos de corrupción política, estas normas definen, por lo general, qué ingresos son permitidos en función de su origen y monto. Algunos sistemas sólo permiten contribuciones privadas de montos pequeños y las campañas son financiadas exclusivamente con fondos públicos. Otros sistemas sólo se limitan a fijar montos límites y no otorgan subsidios públicos a los partidos. Otros establecen medidas en uno y otro sentido.

Asimismo, las fuentes de financiamiento pueden ser privadas o públicas. Dentro de las privadas están las contribuciones de los afiliados a los partidos —de montos pequeños— y las que realizan donantes no identificados —de procedencia reservada y de montos importantes—. Las fuentes de financiamiento público pueden ser directas o indirectas. Las primeras consisten en transferencias de dinero del Estado a los partidos; las segundas suponen transferencias estatales de recursos en especie.<sup>2</sup>

En líneas generales, la mayoría de las regulaciones sobre el ingreso de recursos a los partidos suelen ser de carácter restrictivo, es decir, restringen las donaciones privadas o directamente las prohíben. Muchos sistemas además establecen restricciones sobre el monto de las donaciones y sobre el origen de los fondos, y en este sentido, las provenientes de corporaciones, empresas contratistas del Estado o sindicatos, son especialmente consideradas por las normas de restricción.

<sup>1</sup> Otra clasificación muy extendida de las modalidades de financiamiento es la que divide los mismos entre *a*) sistemas públicos; *b*) sistemas privados, y *c*) sistemas mixtos. Al respecto, véase Zovatto (2003).

<sup>2</sup> Este tipo de recursos son de gran variedad y van desde exoneraciones tributarias, gratuidad en el uso del correo público, y hasta minutos en canales de televisión pública.

Los estudios comparados muestran que los sistemas que imponen fuertes restricciones a las contribuciones privadas están generalmente complementados por sistemas de subsidios públicos que cubren buena parte de los costos de funcionamiento de los partidos en sus campañas y en su actividad interelectoral. Cuando esto no sucede, las restricciones suelen empujar a partidos y candidatos hacia formas poco transparentes de financiación. Vale también decir que las normas que regulan los ingresos de los partidos enfrentan con frecuencia serias dificultades para su aplicación, pues demandan una importante capacidad burocrática para poder auditar las finanzas partidarias. Por tanto, los resultados de los sistemas basados en el control de los ingresos suelen ser magros.

*La regulación del gasto.* Las regulaciones de los gastos de las campañas electorales de los partidos suelen ser menos comunes en los sistemas de regulación. La lógica implícita detrás de la limitación del gasto es disminuir la dependencia financiera que tienen los políticos para enfrentar las campañas electorales. Si no se puede gastar, no hay necesidad de recaudar.

En este campo existen dos posibilidades para limitar el gasto: *a)* fijar un monto máximo total, o *b)* impedir el gasto en determinados rubros. La primera opción presenta una importante complejidad de aplicación, pues resulta extremadamente complejo definir un monto máximo de gasto. En sistemas donde existe la reelección —ya sea en el Ejecutivo, ya sea en el congreso—, grandes restricciones pueden favorecer la chance del candidato que está en posesión del cargo, perjudicando así a los desafiantes que cuentan con menores posibilidades para divulgar su nombre y programa ante el electorado. Un segundo problema es la dificultad para auditar dichos gastos. Si es difícil controlar las contribuciones, mucho más será controlar lo que se gasta. Esto requiere auditar una infinidad de operaciones comerciales, fijar el valor de diferentes bienes, discriminar gastos corrientes de gastos de campaña, etcétera.

Si bien la opción de restringir los gastos en determinados rubros también adolece de alguno de estos problemas, su aplicación resulta mucho más fácil y viable. No por casualidad, la publicidad en medios masivos de comunicación, rubro que acumula el mayor porcentaje de gasto de las campañas, es la que se topea con mayor frecuencia. El límite se puede fijar en un monto determinado de dinero, en minutos de televisión, o directamente, en el establecimiento de una duración temporal de la campaña.

La limitación a los gastos es un tema de debate recurrente en los Estados Unidos. En 1974, luego del escándalo de *Watergate*, se fijaron restricciones al gasto de las campañas y a las donaciones privadas. Posteriormente, en 1976 la Corte Suprema prohibió las limitaciones a los gastos al argumentar que se trataba de una limitación inaceptable para la libertad de expresión. Desde esa fecha, el debate continúa abierto, lo cual nos muestra el tipo de *trade-off* que genera la fijación de límites a los gastos de la política.

*Las normas que aseguran la transparencia.* Hasta aquí se han descrito una variedad de instrumentos para regular el gasto y la inversión en campañas electorales. Combinaciones de estas normas se encuentran presentes en la mayoría de las democracias. Sin embargo, las mismas no son suficientes para controlar de manera eficiente la relación entre dinero y política si no van acompañadas por una normativa complementaria que asegure la transparencia y publicidad de los ingresos y gastos partidarios.

En este sentido, existen sistemas que definen normas para garantizar la transparencia de esos movimientos financieros, las cuales incluyen costos específicos para quienes las incumplen. Del mismo modo, se establecen instituciones (tribunales de cuentas, auditorías, etcétera) encargadas de efectuar el control burocrático del gasto y la inversión partidaria, ya que no alcanza con fijar restricciones si luego no es posible vigilar su cumplimiento. Si esto no se realiza, hasta la regulación más estricta termina siendo una simple declaración de buenas intenciones.

### III. EL SUBSIDIO PÚBLICO EN URUGUAY

Como bien sugiere Rial (2004), Uruguay ha sido un caso atípico en el tema del financiamiento de la política. La modalidad utilizada hasta 2009 integraba el subsidio público estatal con la absoluta permisividad para aceptar donaciones privadas. Durante mucho tiempo, esta estructura de financiamiento fue observada con desconfianza debido a la ausencia de controles. Sin embargo, dicha modalidad funcionó en el marco de un sistema político cuyos rasgos principales podían atenuar, a mi juicio, los eventuales peligros. Uruguay es un país pequeño, con partidos fuertemente institucionalizados, un longevo sistema electoral, instituciones políticas que favorecen la coparticipación en el poder, y una cultura pluralista reivindicada por todos los actores. Esa combinación permitió el

desarrollo de una de las democracias más sólidas del continente. En la práctica, muchos de los elementos característicos del sistema político uruguayo, funcionan como poderosos mecanismos de contralor que la mayoría de los estudios sobre financiamiento político suelen pasar por alto.

Recordemos que Uruguay modeló su peculiar sistema electoral durante la primera mitad del siglo XX. El doble voto simultáneo, establecido en 1910, es la piedra angular del sistema y perduró sin modificaciones hasta la reforma constitucional de 1996. Como lo reconocen algunos autores (Real de Azúa, 1971; Caetano *et al.*, 1988; Buquet *et al.*, 1998) la posibilidad de votar al mismo tiempo por un partido, una fórmula presidencial, una lista de candidatos al Senado y otra a diputados, modeló partidos políticos con una fisonomía específica centrada en una original estructura fraccionalizada. En efecto, en las organizaciones partidarias uruguayas no hay lugar para los jefes partidarios y sí para los jefes de fracción. Las direcciones partidarias actúan así como un “estado mayor de generales” —según palabras de Real de Azúa— compuesto por los líderes fraccionales. De este modo, los procesos electorales y de gobierno no sólo tienen como actores relevantes a los partidos, sino también a sus grupos internos, las fracciones.

Contra lo que a veces se cree, los partidos (lemas) y fracciones (sublemas) han sido objeto de regulación jurídica en Uruguay desde comienzos del siglo XX. La Ley núm. 7812 de febrero de 1925, abrió paso a una larga lista de normas aprobadas a lo largo del siglo —muchas de ellas conocidas como leyes de lemas— que regulan el funcionamiento de los partidos en la fase electoral, al tiempo que establecen las formas organizativas de los actos eleccionarios. Pese a ello, ninguna de las normas sobre los partidos establece una regulación explícita referida a la financiación de partidos y candidatos. Por esa razón, los agentes electorales han gozado de la más amplia libertad para resolver el problema del financiamiento. Con todo, esa absoluta permisividad no ha derivado en escándalos de corrupción política, hecho que a muchos observadores externos llama poderosamente la atención. La razón tal vez estribe en que la naturaleza fraccionalizada de los partidos determina la existencia de una multiplicidad muy alta de actores que compiten en los diferentes niveles por cuotas de poder. La competencia, álgida en ciertas etapas y moderada en otras, se ha transformado en la larga duración en la clave para que los partidos y fracciones establezcan y desarrollen mecanismos de autorregulación responsable.

Por tanto, Uruguay no contó durante casi un siglo con un régimen legal específico sobre el tema, como correctamente sostiene Ferreira Rubio (2004), pero a cambio desarrolló una modalidad de financiamiento cuya pieza clave es el subsidio público, complementada con la búsqueda de fondos privados por parte de las fracciones en sus diferentes niveles de competencia. Veamos los rasgos principales de esta modalidad.

### 1. *Financiamiento público directo*

A partir de 1928, el Parlamento uruguayo ha sancionado en cada año electoral una ley *ad-hoc* que determina la forma y el monto de la transferencia que el Estado realizará. Desde 1954, estas leyes han tenido un patrón específico: *a)* están dirigidas a subvencionar la participación electoral; *b)* son otorgadas a los partidos y candidatos; *c)* el acceso no ha estado sujeto a barrera electoral alguna; *d)* se percibe de acuerdo al número de votos recibidos, y *e)* el monto específico lo define cada ley.

Hasta la reforma constitucional de 1996, Uruguay realizó elecciones simultáneas y vinculadas a nivel de partido para todos los cargos electivos. Esto quiere decir que cada cuatro años, entre 1942 y 1966, y cada cinco, entre 1966 y 1994, se eligieron en un único acto electoral todos los cargos de gobierno: presidente, vicepresidente, senadores, diputados, intendentes y ediles. Como hemos mencionado, el doble voto simultáneo permitió que dentro de cada partido existiera más de un candidato a los órganos ejecutivos y varias listas para la integración de las asambleas legislativas. Por ese motivo, el subsidio público establecido en las leyes de financiamiento está dirigido a los partidos en términos generales, pero de manera muy específica para quienes lo representan en el acto electoral: los candidatos y sus listas partidarias, que en general responden a fracciones de los partidos. Los textos legales aprobados desde la recuperación democrática aclaran con absoluta precisión los criterios de distribución de los montos entre candidatos presidenciales y listas presentadas al legislativo.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Por ejemplo, la Ley núm. 17.787 del 21 de junio de 2004 —la cual fijó el subsidio para la elección de ese año— establecía en su artículo segundo que “la suma total que corresponda a cada candidatura a la Presidencia de la República será distribuida en la forma y porcentajes siguientes: A) el 20% será entregado al candidato a la Presidencia de la República. B) el 40% será repartido entre todas las listas de candidatos a Senadores incluidas en hojas de votación que tengan el mismo candidato a la Presidencia de la

Por otra parte, estas leyes nunca impusieron porcentajes mínimos de votos o cualquier otro tipo de barrera legal, para acceder a la distribución de las compensaciones. Si bien este aspecto coloca en pie de igualdad a todos los partidos y fracciones, sin importar su tamaño o procedencia, no todos pueden acceder al sistema de adelantos para financiar las campañas. En la medida que las compensaciones públicas se entregan una vez realizada la elección, las leyes previeron adelantos monetarios para financiar los gastos de campaña. El criterio para el acceso al adelanto es la expectativa de votación de cada partido y fracción, a partir de los antecedentes de la elección anterior. De esta forma, los nuevos partidos o fracciones encuentran trabas importantes para acceder a los fondos efectivos, lo cual genera una desigualdad inicial que favorece al *status quo* partidario.<sup>4</sup>

Las leyes *ad-hoc* de financiamiento, aprobadas antes de cada elección, establecen un monto de dinero específico por voto, fijado en unidades reajustables.<sup>5</sup> El subsidio que recibía cada lista o candidato dependía entonces del número de votos que finalmente obtiene en la elección. La tabla 1 muestra la evolución de los montos por voto asignados por el Parlamento en UR y en U\$S para cada elección. Allí también puede observarse el valor global del subsidio público directo.

*República, y el importe correspondiente será entregado al primer titular de cada una de ellas. La distribución se hará en forma proporcional a los votos obtenidos por cada lista. C) El 40% será repartido entre todas las listas de candidatos a la Cámara de Representantes incluidas en hojas de votación que tengan el mismo candidato a la Presidencia de la República, y el importe correspondiente será entregado al primer titular de cada una de ellas. La distribución se hará en forma proporcional a los votos obtenidos por cada lista”.*

<sup>4</sup> Tras la restauración democrática, el Banco de la República se transformó en el organismo que hace efectivo el pago, y cada ley desde entonces estableció las condiciones para efectuar los adelantos. En tal sentido, el artículo sexto de las últimas cinco leyes de financiamiento establecen la posibilidad de que el Banco adelante hasta un 50% de la partida, considerando para el cálculo del porcentaje el desempeño electoral anterior del partido político o fracción. Quienes no pueden proveer elementos que permitan determinar cuál será su desempeño electoral, quedan marginados de antemano de los adelantos, otorgando a las autoridades del Banco, el poder discrecional de definir quiénes tienen derecho a recibir los adelantos y el monto que podrán obtener.

<sup>5</sup> Unidad de cuenta indexada fijada por el Poder Ejecutivo en función de la evolución del Índice Medio de Salarios.

*Tabla 1*  
*Leyes de financiamiento ad-hoc aprobadas en el período.*  
*Monto asignado por voto en UR y U\$S por elección*

<i>Ley</i>	<i>Elección</i>	<i>Unidad Reajutable por voto</i>	<i>Monto en U\$S por voto*</i>
16.083	1989	0.5	3.5
16.567	1994	0.5	7.3
17.157	1999	0.5	8.4
17.787	2004	0.5	4.6

\* Calculado en función de la cotización media del dólar en el mes de noviembre del año correspondiente.

\*\* En millones de dólares. La variación responde a la evolución del dólar.

Fuente: elaboración propia.

Como ya se mencionó, la reforma constitucional de 1996 introdujo una serie de cambios importantes en el sistema electoral. Tres de ellos afectaron drásticamente las campañas electorales: *a)* se separaron en el tiempo (seis meses) las elecciones nacionales de las municipales; *b)* se instauró la candidatura única por partido y por esa razón se establecieron elecciones primarias simultáneas en todos los partidos, y *c)* se estableció la fórmula de elección presidencial por mayoría absoluta y doble vuelta, conocida popularmente como balotaje. Uruguay pasó por tanto de una situación donde en un único acto electoral se elegían todos los cargos, a otra donde se pueden realizar hasta cuatro elecciones en tan solo 11 meses (primarias, primera vuelta y legislativas, segunda vuelta, y municipales). Estos cambios afectaron dramáticamente las necesidades financieras de los partidos, pues los gastos se multiplicaron exponencialmente.

En 1999, el Parlamento uruguayo discutió qué hacer ante una cadena de actos electorales tan compleja. De este modo, la aprobación de la ley *ad-hoc* de financiamiento de la campaña electoral de ese año (núm. 17.157) registró un interesante debate en torno al concepto de “austeridad republicana”. La norma aprobada contó con el apoyo de todos los partidos. En su estructura, era idéntica a las anteriores, pero modificaba los porcentajes de transferencia para los distintos niveles. Antes de 1999, los candidatos presidenciales recibían el 30% del dinero destinado al partido y ahora sólo obtendrían el 20%, en virtud de las nuevas disposiciones electorales que establecían la existencia de un solo candidato

por partido, en lugar de múltiples candidaturas. Las listas legislativas, en cambio, aumentaron su participación del 30 al 40%, de forma de contemplar los gastos ocasionados por las elecciones primarias. Para financiar la campaña electoral municipal, el Parlamento votó una segunda ley *ad-hoc* que pagaba a cada partido 0.12 UR por voto recibido.<sup>6</sup>

Desde luego que la ley fue publicitada por los partidos como una prueba de austeridad de la clase política, pues en definitiva aumentó el gasto mínimamente (al crear una ley específica para las municipales) y rechazó el financiamiento adicional para las elecciones primarias y la segunda vuelta presidencial.<sup>7</sup>

## 2. *Financiamiento público indirecto*

El sistema de financiamiento público también determinó otras vías o modalidades de transferencias indirectas, no previstas como tales por la ley. Los ejemplos más claros son: *a*) la utilización de partidas que los legisladores reciben con fines específicos para sustentar el funcionamiento de las fracciones, y *b*) el empleo con fines partidarios de funcionarios “en comisión” en despachos de parlamentarios y ministros.

El primer caso supone la utilización de fondos que el Parlamento otorga a los legisladores para cuestiones específicas (compra de periódicos, recursos administrativos, etcétera) y que éstos mediante ingeniosas maniobras utilizan para pagar salarios de activistas dedicados al funcionamiento orgánico de su grupo, o para afrontar gastos como el arrendamiento de locales o el desarrollo de actividades partidarias.

El segundo caso refiere a la utilización de una norma de 1986 que permite el traslado de funcionarios de organismos públicos estatales y no

<sup>6</sup> La Ley núm. 17.830 de “Financiamiento de gastos de los Partidos Políticos en las Elecciones Departamentales Municipales de 2005” fue votada en septiembre de 2004.

<sup>7</sup> Durante el tratamiento de la Ley de Financiamiento núm. 17.157, en la sesión del Senado, el miembro informante de la Comisión, Jorge Gandini, afirmó que “después de las elecciones del 31 de octubre —precisamente un mes después— se celebrará otra que también será obligatoria y a la que tendrán que ir a votar todos los ciudadanos, seguramente, para definir quién será el nuevo Presidente de *la República*. *Este proyecto de ley que hoy estamos aprobando, a pesar del cambio de sistema, financia sólo una de las tres elecciones. Creo que esto habla bien de la austeridad y moderación del Parlamento que sabe —todos los que aquí estamos somos conscientes de ello— que deberemos enfrentar dos elecciones, puesto que una de ellas ya se realizó*” (*Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, 28 de julio de 1999).

estatales para desempeñar, “en comisión”, tareas de asistencia directa al presidente y vicepresidente de la República (sin límites), ministros de Estado (hasta diez funcionarios), subsecretarios (hasta cinco) y legisladores (hasta cinco). El objetivo inicial de esa ley estaba orientado a fortalecer la gestión de los decisores mediante la incorporación de personal con calificación técnica.<sup>8</sup> Sin embargo, con el paso del tiempo, el personal político tendió a fortalecer sus propias estructuras en detrimento del componente técnico. De este modo, muchos legisladores realizan pedidos “en comisión” de funcionarios que jamás pisan sus despachos debido a que están concentrados en tareas relacionadas con el funcionamiento partidario.

Si bien la utilización de ambos instrumentos con fines partidarios representa un desvío de los fines establecidos por las normas, su utilización es aceptada y no cuestionada por la totalidad de los actores partidarios. La ausencia de fuentes de financiación permanente hizo que los partidos y fracciones echen mano a recursos originados en el Parlamento o en otros sectores del Estado. Hasta el presente, estos estratagemas han recibido muy pocas críticas de parte de la ciudadanía, pero no nos deberíamos asombrar si en el futuro este aspecto adquiere una dimensión mayor.

Finalmente, debemos mencionar otras dos líneas de financiamiento indirecto establecidas en estos casos por ley. Por un lado, el acceso gratuito a espacios de publicidad en la televisión estatal, y por otro, las exoneraciones tributarias que desde larga data disfrutaban los partidos políticos.

Los artículos 4o., 5o. y 6o. de la Ley núm. 17.045 del 14 de diciembre de 1998, establecen las características del acceso a espacios gratuitos de publicidad electoral para los partidos en la televisión estatal. El acceso a estos espacios está limitado a los partidos que cuenten con representación parlamentaria y suponen un mensaje de cinco minutos al inicio de la campaña y otro de 15 al cierre de la misma. Este segundo mensaje suele ser transmitido también por los canales privados como un aporte de los mismos al interés público. En caso de requerirse una segunda vuelta

<sup>8</sup> La figura del “pase en comisión” fue establecida en el artículo 32 de la Ley núm. 15.851, del 24 de diciembre de 1986. Allí se ponía un tope de dos funcionarios por legislador, en tanto no existían límites para ministros y subsecretarios. El artículo 40 de la Ley N° 16.320, del 1° de noviembre de 1992, estableció topes para estos últimos y aumentó a cinco el número de pases en comisión para los legisladores. La Ley N° 17.556, del 18 de setiembre de 2002, definió con mayor precisión los plazos y condiciones para la utilización de esta figura legal, en tanto un decreto reglamentario del Ejecutivo dispuso su entrada en vigencia el 5 de febrero de 2003.

presidencial la ley otorga otros 15 minutos para cada candidato. Para los nuevos partidos la ley prevé que podrán hacer uso de esos espacios siempre y cuando en las elecciones primarias consigan una votación igual o superior al 3% de los habilitados para votar. Esta exigencia obviamente está pensada para favorecer el *status quo* partidario.

De todos modos, el espacio ofrecido por la televisión pública resulta extremadamente escueto como para generar un impacto sustantivo. Como lo demuestra Rumeau (2005), apoyándose en datos de Ibope Media Uruguay,

la adjudicación de veinte minutos televisivos no parecen ser significativos en términos de campaña, al menos para los partidos mayores. Al Partido Colorado le significó un 1.26% del tiempo que utilizó en su campaña televisiva; al Partido Nacional le significó el 0.97%; y al Frente Amplio, 0.96%. Únicamente en los partidos pequeños se benefician con esta modalidad: al Partido Independiente le significó un 7.9% del total de su campaña televisiva, a la Unión Cívica le significó un 35.88% y al Partido intransigente un 100%.

Asimismo, Uruguay, como la mayoría de los países, exonera a sus partidos políticos de impuestos. Los partidos políticos pueden comprar inmuebles para sus sedes partidarias sin pagar el impuesto a las transacciones. Tampoco pagan el impuesto al patrimonio por sus bienes, el impuesto de educación primaria a las propiedades inmobiliarias, ni el impuesto municipal de contribución inmobiliaria. También están exonerados del pago de la patente de rodados para sus vehículos y de los aportes patronales a la seguridad social por sus empleados (hasta la reforma tributaria sancionada en 2006 que estableció un aporte especial del 7.5%).

### 3. *El financiamiento privado*

Hasta 2009, en Uruguay no existió regulación alguna del financiamiento privado de la política. Como se ha dicho al principio, este aspecto ha constituido una de las principales claves del sistema de financiamiento que apostó básicamente a su autorregulación. Normalmente, las principales fuentes del financiamiento privado son los aportes que realizan los afiliados a los partidos y las donaciones de personas y empresas privadas.

Sabemos muy poco sobre el monto que representan las cuotas y aportes de los afiliados a los partidos. En los partidos tradicionales —Nacional y Colorado—, la afiliación y por ende el pago de una cuota, suele canalizarse a través de las fracciones. Algunas tienen afiliados y otras simplemente no. Al no existir registros obligatorios, esta información no tiene carácter público y varía de fracción en fracción. El estilo organizativo de estos partidos no pone demasiado énfasis en este tipo de aspectos, por lo cual podría inferirse que esos ingresos son marginales para las arcas partidarias, aunque es sabido y público que todos los legisladores y personas con cargos en los diferentes niveles del gobierno, están obligadas a aportar.

El Frente Amplio, en cambio, desarrolla una práctica sistemática en esta materia en virtud de la tradicional metodología organizativa que han tenido los partidos tradicionales de izquierda que lo integran (Partido Socialista, Partido Comunista, etcétera). Por esa razón, el Frente Amplio y sus sectores, priorizan el cobro de una cuota mensual a sus afiliados y al personal que detenta cargos de gobierno. Y hasta tal punto esto es así, que el pago de la contribución ha sido definido como una condición necesaria para poder participar de la elección directa de los integrantes del órgano de dirección nacional (Plenario Nacional).<sup>9</sup>

Por otra parte, las donaciones y aportes de personas y empresas privadas han representado a lo largo del tiempo, un ingreso sustantivo para el financiamiento de las campañas electorales. Hasta 1999, esta información no era pública, pero la Ley núm. 17.799 del 12 de agosto de 2004, estableció la obligación de presentar Declaraciones Juradas donde se detalle el monto total gastado y por gastar, junto a una nómina de las contribuciones y donaciones recibidas por cada candidato y partido. El detalle de este documento exigía también un estimativo de lo invertido en publicidad oral, escrita, televisiva, vía pública, gastos de impresión de hojas de votación, e infraestructura de locales y transporte. El no cumplimiento de dicha exigencia implicaba el cese automático del pago del subsidio electoral por voto dispuesto en la ley *ad hoc*.

Pese a la buena intención de la ley, la información presentada en las declaraciones juradas de los partidos no reflejaba la realidad, hecho que no pasó inadvertido para aquellos ciudadanos que se tomaron el trabajo

<sup>9</sup> En la última elección del Plenario Nacional se realizó el 12 de noviembre de 2006 y participaron algo más de 200 000 adherentes. El pago mínimo que cada afiliados podía hacer para mantener o iniciar su adhesión era de algo menos de medio dólar. Esta elección se realiza cada cuatro años.

de leerlas. Un breve análisis de esa información muestra que los partidos incluyeron a muy pocas empresas como donantes. El ocultamiento de información quedó rápidamente al descubierto cuando algunos empresarios, que habían aportado a todos los partidos, se quejaron por no haber sido incluidos en las listas o por haber sido incluidos en unas y en otras no.<sup>10</sup> Otro detalle llamativo fue el hecho de que los montos declarados de las donaciones eran muy pequeños si se les compara con las realizadas por dirigentes partidarios o connotados adherentes de los partidos.<sup>11</sup> Finalmente, llamó también la atención que los gastos previstos por los partidos no se ajustaran a lo que efectivamente estaban gastando. Esto se ve muy claro para el caso de la publicidad televisiva. Como lo demuestra Rumeau (2005) las declaraciones en ese rubro no se ajustaban con lo que las empresas de medición de audiencia y publicidad venían registrando (véase tabla 2). Como podrá apreciarse en la tabla 2, el Partido Colorado declaró sólo un 16% de lo que efectivamente gastó en publicidad televisiva, el Frente Amplio sólo un 53%, y el Partido Nacional un 63%.

<sup>10</sup> Por ejemplo, el famoso Hotel Konrad de Punta del Este aportó montos bastantes similares a los tres principales partidos. Sin embargo, su donación apareció sólo en las declaraciones juradas del Frente Amplio y el Partido Nacional.

<sup>11</sup> Por ejemplo, la lista 2000 del Partido Colorado, perteneciente al Foro Batllista y liderada por el ex presidente Julio María Sanguinetti, contaba como principales donantes a algunas de sus máximas figuras, lo cual provocaba la impresión de que algunos dirigentes se estarían asegurándose el lugar en la lista mediante el aporte de dinero, situación inexacta dada la elección primaria de junio de 2004 que definió el orden de la mayoría de las listas a diputados del sector.

*Tabla 2.*  
*Campaña electoral 2004. Gasto declarado por los tres principales partidos en publicidad televisiva y estimación de la publicidad efectivamente realizada*  
*(Montos expresado en dólares al precio promedio de octubre de 2004)*

	Monto invertido según declaración jurada (Corte Electoral)	Monto estimado en segundos de publicidad (Ibope Media Uruguay)	Diferencia
Partido Colorado	196 231	1 264 800	1 068 569
Partido Nacional	1 202 107	1 644 800	442 693
Frente Amplio	882 485	1 659 200	776 715

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Rumeau (2005).

La evidencia confirma que la ley no logró cumplir con su cometido. La Corte Electoral ni siquiera se tomó el trabajo de comprobar la veracidad de las declaraciones juradas y hasta tal punto esto fue así que algunos de sus ministros reconocieron públicamente la incapacidad de este organismo para realizar dicha función.<sup>12</sup> La ausencia de controles por parte de la Corte, dada su debilidad institucional, posibilitó el encubrimiento de información acerca de los donantes y la subdeclaración de gastos en materia de publicidad.

#### 4. *La regulación del gasto y de las normas de transparencia*

Como se mencionó arriba, Uruguay representa un caso en el cual no existen grandes limitaciones para el gasto en campañas electorales. La única excepción refiere a la Ley 17.045 del 14 de diciembre de 1998, que limitó el tiempo de las campañas al establecer una restricción indirecta al gasto en publicidad. Esta norma responde al lento pero sostenido incremento del gasto electoral observado en las campañas electorales de

<sup>12</sup> Dos días antes del vencimiento del plazo, el ministro de la Corte Electoral, Edgardo Martínez Zimarioff, dijo que en la declaración “un partido puede decir que gastó dos pesos y no hay forma de comprobarlo. La ley estableció el procedimiento pero no un mecanismo probatorio”. (*Diario El País*, 13 de octubre de 2004).

1989, 1994 y 1999-2000. La tabla 3, basada en datos de Kevin Casas (2002) muestra que en sólo cinco años, los partidos políticos uruguayos aumentaron en cinco millones de dólares el gasto en campañas electorales, pese a la aplicación de la restricción temporal de la campaña. De no haber existido este límite, seguramente el aumento del gasto habría sido muy superior.

*Tabla 3*  
*Gastos de campaña de los partidos 1994-2000\**

	<i>Noviembre 94</i>	<i>Ciclo electoral 99-00**</i>	<i>Diferencia</i>
Partido Colorado	10.1	12.4	2.3
Partido Nacional	10.4	8.2	-2.2
Frente Amplio	5.5	9.7	4.2
Nuevo Espacio	0.9	1.7	0.8
Otros	0.1	0.1	-
Total	27.0	32.1	5.1

\* Calculado en millones de US\$ de 1995.

Fuente: Casas 2002, Tabla 5.1.

La norma que impone el límite temporal representó una novedad en materia de regulación de campañas electorales en Uruguay, pues rompió con la tradición de autorregulación partidaria, al imponer límites a la extensión de las mismas en los medios electrónicos de comunicación. La ley limitó la inversión en publicidad electoral por parte de los partidos como contrapartida de la reforma constitucional de 1996 que creaba un extenso calendario electoral compuesto por cuatro elecciones. En el artículo primero de dicha norma, se establecían restricciones a la duración de las campañas para cada elección:

Los partidos políticos podrán iniciar su publicidad electoral en los medios de radiodifusión, televisión abierta y televisión para abonados sólo a partir de: *i) cuarenta días para las elecciones internas; ii) cincuenta días para las elecciones nacionales; iii) veinte días en caso de realizarse una segunda vuelta; y iv) cuarenta días para las elecciones departamentales.*

Si bien esta ley define en forma explícita aquello que considera publicidad electoral,<sup>13</sup> no avanza sobre penalizaciones a su incumplimiento, pues sólo se limita a definir a la Corte Electoral como la institución encargada de controlar su cumplimiento. Más aún, la norma no establece condiciones materiales para que la Corte ejerza dicho control. A pesar de este déficit, la norma fue respetada por los partidos durante el ciclo electoral 2004-2005. No obstante, al inicio del ciclo electoral 2009-2010, y más específicamente en la campaña rumbo a las elecciones internas de los partidos, la norma comenzó a ser perforada. La modalidad predilecta de violación de la ley fue la de utilizar la difusión de avisos de actividades de los candidatos, aprovechando la oportunidad para hacer campaña proselitista.<sup>14</sup>

Por otra parte y como ya ha sido mencionado en el apartado anterior, la Ley núm. 17.799 del 12 de agosto de 2004, buscó avanzar en la transparencia del financiamiento partidario al establecer una rendición de cuentas públicas (declaraciones juradas) donde se exhibiera con claridad los ingresos y gastos de campaña de cada uno de los candidatos presidenciales y listas al Senado. No obstante, como también se dijo antes, el procedimiento fracasó pues no se generaron las condiciones para que los partidos pudieran ser controlados adecuadamente. Ante esta permisividad, como en un dilema del prisionero, los partidos optan por no cooperar provocando un equilibrio subóptimo donde todos pierden.

### *5. El financiamiento en la práctica*

El sistema de reglas de financiamiento que funcionó hasta 2009, ha generado conductas políticas muy específicas. Pongamos el ejemplo del ciudadano X que pretende ser diputado por el departamento de Cerro Largo, una de las circunscripciones pequeñas del interior del país que

<sup>13</sup> El artículo segundo afirma: “Entiéndese por publicidad electoral aquella que se realiza a través de piezas elaboradas especialmente, con criterios profesionales y comerciales. Quedan excluidas de esta definición —y, por lo tanto, de las limitaciones establecidas en el artículo precedente— la difusión de información sobre actos políticos y actividades habituales del funcionamiento de los partidos, así como la realización de entrevistas periódicas”.

<sup>14</sup> Por ejemplo, una pieza televisiva de 20 segundos que promovía un acto público de un candidato, utilizaba 15 segundos para destacar virtudes o realizaciones del mismo y sólo cinco para comunicar las características del evento.

elige únicamente dos bancas. El primer paso de X será adherir a una de las precandidaturas presidenciales del partido, lo cual supondrá alinearse o ingresar a alguna de las fracciones existentes. Sus rivales serán otros candidatos de la misma fracción y eventualmente el diputado del sector que esté en funciones. El premio obviamente consiste en encabezar la lista de diputados de la fracción en el departamento en la elección legislativa de octubre. Los recursos para la elección interna de X deberán salir o bien de su bolsillo o bien de amigos y empresas que deseen apoyarlo. Si X gana la primaria de junio y encabeza la lista departamental, comenzará a hacer cálculos sobre el número de votos que podría obtener y el porcentaje de dinero que por ello le corresponda, pero este hecho no impedirá que X continúe buscando donaciones con el objetivo de alcanzar su meta. Como podrá apreciarse, el sistema estimula la búsqueda de dinero privado, pues ello es una condición para abrirse paso entre el racimo de candidatos que cada partido y fracción tiene en cada una de las circunscripciones.

Pongamos ahora el caso del candidato Y que pretende ser diputado por Montevideo. Su fracción también abrirá la competencia en las primarias para conformar la lista, y por esa razón deberá competir. En cierto modo, sus expectativas dependen de la infraestructura que logre montar pues la capital es muy grande y para lograr una buena votación deberá desarrollar una red de cantones o clubes que promuevan su candidatura. Para eso necesitará dinero y por ello saldrá a recolectar contribuciones. Si Y gana las primarias de su fracción encabezará la lista de diputados y su estrategia será similar a la de X en Cerro Largo, pero si Y sale segundo o tercero, sus expectativas estarán atadas a la suerte de la fracción. En este caso, probablemente, el candidato cabeza de lista le pedirá a Y un compromiso de dinero para fortalecer el desempeño del sector. Nuestro candidato Y no tendrá más remedio que ir a buscar el dinero una vez más al mundo privado, salvo que su fortuna pecuniaria le permita resolverlo directamente. Nuevamente observamos que el camino a la cámara está íntimamente vinculado con la capacidad de los individuos para conseguir fondos en la esfera privada. De esta forma, por un proceso casi de selección natural los diputados cuentan con una gran capacidad para recaudar fondos provenientes de empresas privadas. Esa tarea carece de control o fiscalización por parte del Estado, y lo que es peor, la opinión pública jamás suele debatir respecto a esta modalidad de acción de la política. El personal político parece haber acordado establecer una suerte de silencio

sobre el tema, salvo cuando en el Parlamento se vuelve a insistir con un proyecto de ley.

#### IV. LA NUEVA LEY DE FINANCIAMIENTO

Desde la restauración democrática, se han presentado en el Parlamento uruguayo varios proyectos de ley que buscaban regular el financiamiento de los partidos políticos. Hasta 2001 se habían tratado un total de ocho proyectos (Caetano *et al.*, 2002), pero recién en 2004 se aprobó la primera ley sobre financiamiento. Esta norma, presentada por el Partido Nuevo Espacio (Ley núm. 17.799), perdió durante su trámite legislativo algo más de la mitad de su articulado. El menguado éxito en la arena parlamentaria de este intento, así como los decepcionantes resultados surgidos de la aplicación de la Ley núm. 17.799 (véase el apartado anterior), alentaron al gobierno del doctor Tabaré Vázquez a presentar un proyecto de ley que regulara globalmente el funcionamiento de los partidos y en particular, el financiamiento de la política en Uruguay.

Pese a que el partido de gobierno cuenta con una mayoría absoluta en ambas cámaras, el proyecto tuvo grandes dificultades para avanzar en el Parlamento, pues generó rápidamente reacciones de la oposición y de los grupos económicos afectados.

El 10 de septiembre de 2007, el Poder Ejecutivo remitió al Parlamento el proyecto de ley de “Regulación del Funcionamiento de los Partidos Políticos”, cuyos contenidos estaban ordenados en 65 artículos, originados mayoritariamente en una Comisión Especial creada en el seno de la Cámara de Senadores a mediados de 2005.

El trámite legislativo de este proyecto fue lento como era previsible. El 12 de noviembre de 2008, tras arduas y largas negociaciones, el Senado aprobó el proyecto con importantes modificaciones. El 26 de diciembre de 2008, la Cámara de Diputados introdujo nuevas modificaciones, y recién el 27 de marzo de 2009, el Senado sancionó y aceptó esos nuevos cambios. Finalmente, el 1o. de abril de 2009, el Poder Ejecutivo interpuso un veto parcial al proyecto, con el objetivo de corregir errores de congruencia y redacción de la norma. Desde el punto de vista sustantivo, esta observación no supuso ningún cambio relevante. La ley fue promulgada el 11 de mayo de 2009.

### 1. *La negociación del proceso legislativo*

El tratamiento del proyecto enviado por el Poder Ejecutivo fue extremadamente complejo. El texto inicial sufrió numerosas amputaciones en virtud de las resistencias desatadas por sus contenidos. El primer bloqueo estuvo originado por un capítulo que establecía la publicidad gratuita en los medios de comunicación. La oposición entendió que esa pretensión violaba ciertas normas constitucionales, pues obliga a empresas privadas a prestar servicios gratuitos a los partidos políticos sin recibir nada a cambio. En una misma línea, la Asociación Nacional de Broadcasters del Uruguay (Andebu), gremial que aglutina a los grandes medios de comunicación televisiva y radial, advirtió que si el proyecto se aprobaba los canales privados quedarían casi sin ingresos por publicidad en el horario central, durante el periodo previo a las elecciones nacionales. Según su presidente, Rafael Inchausti, el proyecto violaba el principio constitucional de igualdad y el derecho de propiedad. También, a su juicio, tenía “inconvenientes prácticos e incongruencias *que lo vuelven inviable*” (*El País*, 8 de noviembre de 2008).

En virtud de las críticas y de la fuerte presión de la oposición —que además clamaba por votar el proyecto por mayoría especial de 3/5 de componentes dada su naturaleza—, el partido de gobierno aceptó a introducir una serie de modificaciones importantes. La más contundente fue el retiro del capítulo mencionado. Dicha decisión estuvo fuertemente determinada por la proximidad de la elección y el temor de muchos dirigentes oficialistas a ser “castigados” por los influyentes canales de televisión privada. Visto de otro modo, la decisión de acceder a retirar el capítulo mejoró radicalmente la relación del Frente Amplio con los canales, lo cual fue evaluado como un hecho relevante por su dirigencia, luego de un largo periodo de recriminaciones y malos entendidos.

Una segunda modificación estuvo relacionada con el establecimiento de topes a las donaciones de campaña, que pasaron de 15 000 a 23 000 dólares. De igual modo, se aceptaron otras excepciones para las empresas que contratan con el Estado, a las cuales se les permitió aportar. También la oposición consiguió que se extendieran los plazos para la rendición de cuenta final de 30 a 90 días y se eliminó la auditoría permanente a las cuentas de los partidos en los periodos interelectorales.

Todos los cambios respondieron a las preferencias de la oposición, claramente influidas por el lobby sostenido y permanente de los canales

privados de televisión.<sup>15</sup> Las modificaciones permitieron la aprobación por unanimidad de la ley en el Senado en noviembre de 2008, lo cual hizo prever que Uruguay cerraría el año con una ley de financiamiento de los partidos. Sin embargo, durante el tratamiento del proyecto en Diputados, casi a fin de año, la bancada oficialista se dividió en torno a un original artículo que establecía una compensación plus del 15% del subsidio público para los partidos que coloquen una mujer cada dos hombres en los primeros 30 lugares de la lista. La medida buscaba premiar a aquellos partidos que favorecieran la participación de las mujeres en política, pero este hecho provocó un nuevo debate, ahora dentro del partido gobernante. La fracción mayoritaria del Frente Amplio, el Movimiento de Participación Popular, liderado por el senador y ex ministro, José Mujica, definió que el proyecto tenía “una intención sexista y opera como si fuera una dádiva hacia las mujeres políticas y no las ubica en igualdad de condiciones con sus pares hombres” (Diario *La República*, 23 de diciembre de 2008). Para alcanzar un acuerdo que permitiera su aprobación, el oficialismo debió retirar el artículo y devolverlo al Senado para una nueva consideración.

## 2. *Contenidos de la ley*

El análisis de la ley resultante muestra que sus contenidos no suponen un salto dramático en el proceso gradual de cambios sobre el tema, iniciado por el sistema político hace ya una década. El texto de la ley retoma un conjunto de instrumentos utilizados históricamente por Uruguay, como el subsidio estatal poselectoral, los adelantos de fondos y las exoneraciones tributarias. Sin embargo, marca al mismo tiempo un punto de inflexión al reconocer plenamente el deber del Estado en materia de financiamiento partidario,<sup>16</sup> establecer topes y límites a las donaciones, y determinar la necesidad del financiamiento permanente de la política. He aquí los principales contenidos de la ley.

<sup>15</sup> Flores Silva (2008) estimó que los canales de televisión privada recaudan en las campañas electorales unos 30 millones de dólares por concepto de publicidad. Rial (2004) y Rumeau (2005) calculan cifras bastantes similares, lo cual confirma la magnitud del problema.

<sup>16</sup> La ley define en su artículo 2o. que “el Estado contribuirá a solventar los gastos de los partidos políticos en sus campañas electorales y en su funcionamiento permanente”.

*Transferencia estatal, distribución y adelantos.* El artículo 20 define el monto que el Estado transferirá a los partidos para enfrentar los gastos de campaña en cada elección. Para la elección nacional, pagará el equivalente en pesos uruguayos al valor de 87 unidades indexadas (UI) por voto válido obtenido por el partido (6.5 dólares).<sup>17</sup> Para el caso de una segunda vuelta presidencial la suma será de 10 UI por voto (algo menos de un dólar), y para las elecciones municipales e internas, el importe será de 13 UI por voto (aproximadamente 1 dólar). Por otra parte, los artículos 21, 23 y 24, definen la forma en cómo el dinero será distribuido, no observándose cambios respecto a la legislación *ad-hoc* aprobada en los últimos diez años.<sup>18</sup> Asimismo, el proyecto recoge también sin cambios la normativa que habilita al Banco de la República a otorgar adelantos a los partidos a los efectos de financiar las campañas (artículo 28).

*Exoneración de impuestos.* En materia de financiamiento público indirecto, la ley en sus artículos 5o. y 6o., establece la exoneración de tributos para los bienes adquiridos a nombre del partido así como para sus cuentas bancarias.

*Comités de campaña.* Para regular y controlar el financiamiento privado, la ley crea inicialmente los comités responsables de campaña, los cuales deberán representar al partido, fracción o candidato en toda una serie de instancias (artículos 14 al 19).

*Topes al financiamiento privado.* Otra novedad es el establecimiento de topes para las donaciones. En sus artículos 31 y 32, la ley establece que las mismas no podrán exceder las 300 000 UI por donante (unos 22 500 dólares), y deberán ser siempre nominativas (cuentan con los da-

<sup>17</sup> La Unidad Indexada fue creada por decreto presidencial el 1o. de junio de 2002, en plena crisis financiera uruguaya, con el objetivo de contar “con una nueva unidad de cuenta basada en la variación pasada del IPC, que contribuya al lanzamiento de Títulos Valores indexados según el referido índice”. El valor en esa fecha era equivalente a un peso uruguayo. En mayo de 2009 el valor es de 1.87 pesos, o sea, 0.075 dólares aproximadamente.

<sup>18</sup> El artículo 21 establece la forma de distribución para el caso de las elecciones nacionales: 20% para el candidato presidencial; 40% para las listas de candidatos a senadores y 40% para las listas de candidatos a diputados. El artículo 23 hace lo propio para el caso de las elecciones municipales: 60% para los candidatos a Intendente Municipal del partido, y 40% para las listas de candidatos a las Juntas Departamentales. Finalmente, el artículo 24 determina la distribución del dinero para las elecciones internas: 40% para los precandidatos presidenciales; 40% para las listas de candidatos al órgano nacional partidario que apoyan la candidatura; y 20% para las listas de candidatos al órgano departamental.

tos de identidad del donante). Las donaciones menores a 10 000 UI (300 dólares) podrán ser innominadas pero no podrán superar el 15% del total de fondos recaudado por el partido. Asimismo, si la contribución se realiza en especies (bienes, servicios), además del nombre del donante, el partido deberá estimar el valor de la donación. La ley también admite la posibilidad de que un candidato a un cargo electivo realice una donación, permitiendo que en esa situación el monto límite se triplique (algo más de 67.000 dólares).

*Rendición de cuentas.* Los artículos 33 al 36, definen criterios para el contralor de los ingresos y gastos de la campaña electoral, al exigir que 30 días antes de la elección, el comité de campaña presente ante la Corte Electoral, un presupuesto inicial de campaña (gastos e ingresos previstos) y un detalle de las donaciones recibidas hasta el momento. Dentro de los 90 días posteriores a la elección, el comité de campaña debe presentar también ante la Corte Electoral una rendición de cuentas final en la que se especifiquen los ingresos y egresos de campaña, así como el origen de los fondos utilizados.

*Transparencia y sanciones.* En cuanto a la transparencia de este procedimiento, la ley establece que las rendiciones de cuentas de los partidos tendrán carácter público y podrán ser consultadas por cualquier persona, sin limitación alguna. Además, la ley establece que si los responsables de campaña omiten el envío de la rendición de cuentas dentro de los plazos establecidos serán sancionados con una multa de 5000 UI por cada día de atraso (375 dólares). La multa será aplicada por la Corte Electoral la cual estará facultada a retener los montos del financiamiento público estatal por voto obtenido.

*El financiamiento público permanente.* El artículo 39 de la ley establece que el Estado aportará a los partidos políticos con representación parlamentaria una partida anual equivalente al valor de 4 UI por cada voto obtenido en la última elección nacional (0.3 dólares). Esa partida será entregada por el Poder Legislativo a la autoridad partidaria en 12 cuotas mensuales, iguales y consecutivas. Ese monto será distribuido entre los sectores del partido, dejando para el funcionamiento partidario un monto que nunca podrá ser inferior al 20% del total.

*Financiamiento privado permanente.* Los artículos 41 al 44, regulan el financiamiento permanente privado, estableciendo exigencias como el registro nominativo de los donantes y los topes a las contribuciones que no podrán exceder las 300 000 UI por donante al año (22 500 dólares).

Cuando el donante es integrante del partido, el monto máximo puede triplicarse. Las empresas concesionarias de servicios públicos pueden realizar donaciones a los partidos por un monto que no exceda las 10 000 UI anuales (750 dólares). Finalmente, el artículo 45 establece que los partidos no podrán aceptar directa o indirectamente contribuciones anónimas, con excepción de aquellas que no superen las 4000 UI (300 dólares). En ningún caso la suma de donaciones anónimas podrá exceder el 15% del total de ingresos declarados en la rendición de cuentas anual. Tampoco los partidos podrán recibir contribuciones de asociaciones profesionales, gremiales, sindicales o laborales de cualquier tipo, entidades extranjeras o fundaciones, de personas en situación de subordinación administrativa o relación de dependencia que se realicen por imposición o abuso de su superioridad jerárquica.

*Sanciones.* Los artículos 46 al 49 determinan sanciones para los partidos que contravengan las disposiciones relativas al financiamiento permanente de carácter privado. En principio, la Corte Electoral aplicará una multa equivalente al doble del monto de la donación o contribución ilícitamente aceptada o del gasto no registrado. Ante el incumplimiento reiterado, la Corte podrá disponer la suspensión, hasta por un año, de la entrega de las partidas públicas correspondientes al financiamiento público permanente.

*Contabilidad.* Los artículos 51 al 54 establecen criterios para la contabilidad de los partidos y la rendición de cuentas anual de sus finanzas. Cada partido deberá llevar en forma regular un inventario, un libro de caja y un libro de contribuciones y donaciones. Esos documentos deben necesariamente ser presentados anualmente ante la Corte Electoral, junto a la rendición de cuentas donde se detallan los ingresos y egresos del ejercicio. Estos datos también adquieren un carácter público una vez que son aceptados y aprobados por la Corte Electoral.

## V. CONSIDERACIONES FINALES

Hemos visto que Uruguay presentó durante mucho tiempo un modelo muy peculiar de financiamiento compuesto por dos pilares, el subsidio público y la autorregulación de los partidos. En marzo de 2009, el Parlamento sancionó una nueva ley que modifica aspectos sustantivos del modelo. La tabla 4 compara los aspectos esenciales de ambos modelos a partir del enfoque teórico utilizado en este trabajo.

Como se afirmó en el apartado anterior, la ley sancionada a finales de marzo, aun con modificaciones, establece cambios importantes en la naturaleza del sistema. Las modificaciones principales están referidas a los topes de las donaciones, el financiamiento permanente de los partidos y el establecimiento de reglas para garantizar la transparencia del gasto.

Pese a que las modificaciones suenan alentadoras, algunos analistas ya han alzado su voz para señalar defectos. Flores Silva (2008) señala que las modificaciones realizadas en el Senado suponen un retroceso respecto al espíritu original del proyecto presentado por el Ejecutivo. Entre la larga lista de problemas señalados por Flores Silva, adquieren especial relevancia las modificación que el Parlamento realizó a los topes de las donaciones (pasó de 15 000 a 23 000 dólares), la posibilidad de que ciertos ciudadanos con fortuna personal “compren” sus lugares en la lista (al permitírsele triplicar la donación, esto es 67 000 dólares), la permisividad para que las empresas privadas hagan aportes (incluso los concesionarios del Estado) ya no en las campañas electorales sino de modo permanente a los partidos, y las débiles sanciones pecuniarias previstas para el caso de los incumplimientos.

		Pre-2009	Post-2009
Regulación del ingreso	Electoral	Leves ad-hoc. Subsidio por voto. Receptores: candidatos presidenciales (20%), listas al Senado (40%) y Diputados (40%).	Se eliminan las leyes ad-hoc. Montos y criterios de distribución se mantienen.
		No existe	Partida anual entregada a los partidos en el Parlamento de 0,3 dólares por cada voto obtenido en la última elección nacional
	Indirecto	Partidas presupuestales a los partidos y legisladores en el PL. Pases de funcionarios en comisión. Espacios publicitarios en la TV pública. Exoneración de impuestos	No hay cambios
		No existe control	Se mantiene igual
Privado	Cuotas afiliados		Las contribuciones nominativas con un tope máximo de 22.500 dólares. Las contribuciones inferiores a los 300 dólares pueden ser innominadas, pero no pueden superar el 15% del total. Excepciones para las empresas contratistas del Estado Se deben presentar Declaraciones Juradas
	Donaciones	No existe tope y se deben prestar Declaraciones Juradas (ineficaces)	
Regulación del gasto	Límites a los montos del gasto	No existe	No hay cambios
	Límites a los rubros del gasto	Duración campañas (elecciones primarias, 40 días; primera vuelta presidencial y legislativa, 50 días; segunda vuelta presidencia, 20 días)	No hay cambios (ineficaces)
Transparencia	Fiscalización del ingreso	Declaraciones Juradas	Declaraciones Juradas
	Fiscalización del gasto	Declaraciones Juradas	Declaraciones Juradas

Puede ser que Flores Silva tenga razón en muchas de sus apreciaciones, pues sus razonamientos se apoyan en la experiencia comparada de otros países de la región. El debate parlamentario y la propia aplicación de la ley de 2004, muestran que no todos los actores partidarios están dispuestos a resignar posiciones y perder sus ventajas. La perforación a la ley que limita las campañas electorales observada en 2009, contribuye con esta idea. La introducción de modificaciones durante el proceso legislativo pueden haber distorsionado la lógica de la norma, volviéndola incoherente en ciertos aspectos e incapaz de interpretar situaciones no previstas. Si esto es así, la ley podría terminar por transformarse en una nueva frustración.

De todas formas, la mayoría de los actores partidarios defiende con vehemencia la norma aprobada, en lo que podría interpretarse como un compromiso de atenerse a las reglas de juego acordadas. El tiempo dirá quién tiene razón y si el esfuerzo legislativo realizado se vuelve una solución para este delicado problema.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- CAETANO, Gerardo *et al.* (2003), “La relación entre dinero y política en Uruguay, apuntes sobre la regulación de la financiación de los partidos políticos uruguayos”, en CAETANO, Gerardo (ed.), *Dinero y política, el financiamiento de los partidos políticos en la democracia*. Montevideo, Editorial Banda Oriental
- CASAS, Kevin (2002), *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.
- CASAS, Kevin (2003), “Subsidios Electorales y financiamiento de campañas en el Uruguay”, *Cuadernos del CLAEH*, núm. 86-87.
- CHASQUETTI, Daniel y PIÑEIRO, Rafael (2004), “El financiamiento de los partidos políticos en Uruguay. Un problema de calidad de la democracia”, en VARIOS AUTORES, *Los partidos políticos frente a los retos del siglo XXI*, Montevideo, Editorial Banda Oriental-Centro de Estudios Estratégicos 1815.
- FERREIRA RUBIO, Delia M. (2004), “Financiamiento político en el Cono Sur: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay”, en GRINER, Steven y ZOVATTO, Daniel (eds.), *De las normas a las buenas prácticas. El*

- desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, OEA-IDEA.
- FLORES SILVA, Manuel (2008). “Los peligros de una mala ley de financiamiento de los partidos” en *Diario La República*. 02-12-2008, disponible en <http://www.larepublica.com.uy/contratapa/343403-los-peligros-de-una-mala-ley-de-financiamiento-de-los-partidos>.
- GRINER, Steven y ZOVATTO, Daniel (eds.) (2004), *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, OEA-IDEA.
- RIAL, Juan (1998), “Financiación de partidos políticos en Uruguay”, en CASTILLO, Pilar del y ZOVATTO, Daniel (eds.), *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, IIDH-CAPEL.
- (2004), “Análisis comparativo sobre financiamiento de campañas y partidos políticos: Uruguay”, en GRINER, Steven y ZOVATTO, Daniel (eds.), *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*. San José: OEA-IDEA.
- RUMEAU, Dominique (2005), “Financiamiento de las campañas electorales en Uruguay”, Ponencia presentada en las IV Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, disponible en [http://www.fcs.edu.uy/investigacion/Jornadas\\_2005/Rumeau.pdf](http://www.fcs.edu.uy/investigacion/Jornadas_2005/Rumeau.pdf).
- TERÁN, María Victoria (2008), “Financiamiento de los Partidos Políticos, el camino a la aprobación de una Ley de financiamiento de la política en Uruguay”, Monografía de grado, Licenciatura de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.