

Financiamiento de partidos y de campañas en Uruguay

Rafael Piñeiro
Departamento de Ciencias Sociales y Políticas
Universidad Católica del Uruguay

Tercera sesión del ciclo
Monitor Electoral

Fundación Konrad Adenauer
Universidad Católica del Uruguay
Montevideo, 15 de octubre de 2014

Introducción

El financiamiento de las campañas electorales es un tema que siempre está presente en las democracias y vuelve al ruedo político en cada elección. En el mundo, las denuncias de corrupción asociadas al financiamiento de las campañas electorales instiga el debate sobre las formas deseables de regular y solventar los gastos que realizan los partidos. Las bases de legitimidad de los regímenes democráticos tiene como piedra angular la transparencia de los procesos de elección de representantes y la rendición de cuentas de quienes ejercen tareas de gobierno a través de ese proceso. En consecuencia, la falta de transparencia en el financiamiento de la política y el impacto desmesurado del dinero en las campañas electorales representa un problema central para la calidad y el funcionamiento de las democracias.

El dinero y los recursos materiales siempre fueron importantes en los procesos electorales. Sin embargo, la universalización del sufragio, la expansión de los medios de comunicación de masas y las transformaciones de las organizaciones partidarias tienden a hacer cada vez más dependientes a los políticos del dinero. Las campañas son cada vez más caras y los partidos tienen cada vez menos adherentes-cotizantes. En consecuencia, los fondos privados constituyen la base de las finanzas de las campañas. Las donaciones grandes y anónimas han sustituido a las reducidas y públicas de los afiliados y simpatizantes partidarios. En consecuencia, la concentración de las fuentes de financiación de los partidos en pocos donantes, ha transformado en forma radical la relación entre dinero y política en las democracias contemporáneas. Esta relación supone hoy mayores peligros para la democracia y por lo tanto demanda necesariamente mayor atención.

Uruguay carecía hasta 2004¹ de una normativa que obligara a los partidos a rendir cuentas sobre sus gastos y formas de financiamiento. Y no es hasta la ley 18.485 de mayo de 2009 que existe una regulación definitiva en la materia. En este escenario casi no existe información histórica sistematizada sobre los montos de dinero que los partidos invierten en sus campañas ni –menos aún– su procedencia. Este trabajo tiene cuatro objetivos: 1. desarrollar una discusión teórica respecto a los objetivos de la regulación del financiamiento político, 2. presentar un panorama general respecto a la regulación del financiamiento político en Uruguay, 3. analizar áreas problemáticas que la regulación deja de lado, y 4. presentar algunos datos sobre el financiamiento privado en Uruguay y sus características usando análisis de redes.

¹ Para la elección de 2004 se votó especialmente una ley *ad hoc*, la ley 17799 de agosto de 2004 que exigía a los partidos y a sus candidatos la presentación de sus registros contables y de donantes.

¿Por qué hay que regular el financiamiento de los partidos políticos?

Downs (1957) en su libro *Teoría Económica de la Democracia* desarrolla una teoría sobre la información en los procesos electorales democráticos. Muestra cómo, si existiera información perfecta, las políticas responderían a las preferencias mayoritarias y se cumpliría la máxima democrática de un hombre/una mujer un voto. Para él, si los ciudadanos conocen perfectamente lo que proponen los partidos y los políticos tienen información perfecta respecto a las preferencias sobre políticas de los ciudadanos, la distribución de derechos políticos (universalización del sufragio) genera automáticamente la distribución del poder político. En este contexto la igualdad en el derecho al voto automáticamente asegura la igualdad en la influencia sobre las políticas del gobierno. Esto es bastante intuitivo: ni los partidos pueden engañar a los ciudadanos, ni algunos ciudadanos pueden engañar a otros y a los partidos para que su oferta o las políticas que efectivamente desarrollan cuando llegan al gobierno se desvíen de las preferencias de los ciudadanos. Como resultado las políticas que lleve adelante el gobierno serán las que recojan el apoyo mayoritario, ya que los partidos tienen por objetivo alcanzar y permanecer en el gobierno y esto lo consiguen a través de ganar las elecciones.

Como todos sabemos la realidad está lejos de satisfacer el supuesto de información perfecta. Ni los políticos conocen exactamente las preferencias de los electores (aunque hay encuestas), ni los electores conocen a cabalidad todas y cada una de las propuestas de política de los candidatos. Downs desarrolla entonces una teoría sobre la información para dar cuenta de cómo funciona la democracia con información imperfecta. Dentro de su teoría aparecen lo que él llama “persuasores”. Los “persuasores” son aquellos que pueden terminar incidiendo sobre las políticas (más allá del poder que le otorga su voto) explotando la situación de información incompleta en que se desarrolla la competencia política democrática. Es decir pueden persuadir a los partidos de que realicen políticas que no son las que recogen el apoyo mayoritario o que los ciudadanos voten por políticas que no les favorecen.

La capacidad de transformarse en “persuasor” puede provenir de: manejar información o cierto conocimiento que otros no manejan (expertos) y de tener capacidad de alterar las posibilidades de los candidatos de informar a los votantes sobre posiciones políticas y/o de informar a los ciudadanos de una determinada manera (medios y/o aportantes o financiadores de campañas electorales).

Si soy persuasor puedo utilizar esa capacidad para que las políticas, en lugar de corresponder a las preferencias mayoritarias, se acerquen a mis preferencias (que no tienen por qué ser las de la mayoría). En consecuencia, el ideal democrático formulado por Dahl (1971) en términos de que un

gobierno democrático es el que asegura la continua correspondencia entre las preferencias de los ciudadanos y las acciones del gobierno está lejos de cumplirse.

Nótese que no se trata de corrupción, sino simplemente de la materialización de la influencia de aquellos que poseen recursos para incidir en las posibilidades electorales de los políticos. En consecuencia, la regulación del financiamiento de partidos y campañas debería estar destinada a reducir al máximo la capacidad de los “persuasores” de influir a través del aporte de dinero a los partidos o del manejo de otro tipo de recursos e información.

Para regular el financiamiento y la influencia distorsiva de los persuasores existen dos posibilidades (no excluyentes ni contrapuestas): a. reducir los costos de monitoreo de los votantes (transparencia) respecto a la relación entre aportantes y partidos, y b. aumentar los costos de transacción de los intercambios corruptos entre ciudadanos y políticos a partir de la entrega de dinero por beneficios. En otras palabras, la regulación debería tener como objetivo publicitar las finanzas de los partidos y sus donantes, y reducir la dependencia de los políticos del financiamiento para alterar a la baja la probabilidad del cumplimiento intertemporal de los acuerdos corruptos.

¿Cómo regula Uruguay el financiamiento de campañas?

Respecto a la reducción del costo de monitoreo de los votantes, la ley 18.485 de 2009 representa un avance significativo ya que estableció normas para la transparencia que no existían hasta ese momento. Esta ley regula el funcionamiento de los partidos y sus finanzas. En particular establece controles al financiamiento permanente y de campaña. Obliga a los partidos y candidatos a presentar 30 días antes de la elección nacional un presupuesto inicial de campaña con detalle de gastos e ingresos previstos y con las donaciones recibidas hasta la fecha. A los 90 días de pasada la elección los candidatos deben presentar la rendición de cuentas definitiva. Todas las listas a los diferentes cargos (a presidente y vice, a senadores, a diputados, a intendentes y a ediles) están obligadas a rendir cuentas. Estas rendiciones de cuentas son de carácter público. Se establece como sanción a los candidatos que incumplan con la presentación en tiempo y forma de las declaraciones una multa de 5.000 unidades indexadas por cada día de atraso. Asimismo, quienes no hayan presentado sus cuentas no podrán acceder al cobro del subsidio público por voto.

A pesar de que la ley 18.485 representa un cambio en la regulación referida a la transparencia del financiamiento de los partidos y sus campañas, existe una baja capacidad de control del cumplimiento efectivo de esa norma por parte del organismo encargado de controlar su cumplimiento, la Corte Electoral.² Asimismo, no hay un trabajo con datos para facilitar a los

² En 2009, luego de sancionada la ley, el entonces ministro de la Corte Electoral Edgardo Martínez Zimarioff dijo que

cuidarnos el acceso a información de uso. El acceso a las declaraciones de gastos e ingresos de cerca de 500 agentes obligados a presentar estas declaraciones no facilita que los ciudadanos conozcan quiénes y por qué montos financian a los partidos.³ El análisis de redes que se realiza al final de este trabajo muestra otra forma de presentar datos de financiamiento que pueden ser fuentes de información accesibles a los ciudadanos.

Sobre la segunda dimensión (reducir la dependencia de los políticos del financiamiento privado) Uruguay cuenta con diversos instrumentos, algunos muy viejos como el subsidio por voto y otros más actuales como la limitación de la duración de las campañas y las restricciones a los montos de las donaciones.

Uruguay tiene uno de los sistemas de subsidios públicos más viejos y generosos del mundo (Casas 2005). Estos subsidios son distribuidos en función de los votos recibidos en la misma elección. Desde 1928 hasta 2004 para cada elección el Parlamento votaba una ley que fijaba el monto del subsidio a pagar por voto a los partidos y la forma en que se distribuiría entre las diferentes candidaturas (presidente y vice, senadores y diputados en las elecciones nacionales e intendentes y ediles en las elecciones departamentales). La ley de 2009 estableció este subsidio de manera definitiva. La tabla I, ilustra los montos y la forma de distribución de esos subsidios entre las diferentes candidaturas. Si en este ciclo electoral 2014-2015 votara un 40% del padrón en las elecciones internas, un 90% en las elecciones de nacionales de octubre, un 90% en la segunda vuelta de noviembre y otro 90% en las elecciones departamentales, el monto de subsidio rondaría los 32,5 millones de dólares americanos.⁴

En función de las declaraciones de gastos e ingresos de los partidos del año 2009 los subsidios públicos representaron el 73,6% de los ingresos de los partidos (ver tabla II). Esto llegó a representar más del 85% de los ingresos del Frente Amplio y del Partido Independiente y aproximadamente el 55% del ingreso del Partido Colorado y el Partido Nacional. Las declaraciones parecen mostrar dos patrones de ingresos diferenciados. Uno para el Partido Colorado y para el Partido Nacional donde el financiamiento público y el privado representan partes iguales de los ingresos y otro para el Frente Amplio y el Partido Independiente, donde el financiamiento público es predominante y el privado no alcanza el 15% del gasto total.

“la Corte está en su peor momento para controlar. No tiene la infraestructura, ni el personal, ni los recursos”.

Fuente: Portal 180

(<http://www.180.com.uy/articulo/Corte-Electoral-dice-que-no-puede-cumplir-con-ley-de-financiamiento-de-partido-s-votada>, visitado por última vez el 10/10/2014).

³ El portal periodístico Sudestada.com.uy desarrolló una aplicación para facilitar el acceso a datos de financiamiento a través de la aplicación “quién paga”. ([http://www.sudestada.com.uy/10913/-Quien-paga#/,](http://www.sudestada.com.uy/10913/-Quien-paga#/) visitado por última vez el 10/10/2014)

⁴ Este cálculo se realizó en base a un padrón electoral de 2.668.803 electores (los electores habilitados a votar en las internas de junio de 2014) y a un dólar americano a \$U 25.

Tabla I. Subsidios públicos a las campañas en Uruguay (ley 18.485)

Elección	Monto del subsidio	Distribución entre candidatos
Elecciones internas	13 UI (aprox. 38 pesos uruguayos)	40% candidaturas presidenciales 40% candidatos al Órgano Deliberativo Nacional 20% candidatos al Órgano Deliberativo Departamental
Elección nacional (primera vuelta)	87 UI (aprox. 254 pesos uruguayos)	20% candidatura presidencial 40% candidatos al senado 40% candidatos a diputado
Elección nacional (segunda vuelta)	10 UI (aprox. 29 pesos uruguayos)	
Elecciones departamentales	13 UI (aprox. 38 pesos uruguayos)	60% candidatura a intendente 40% candidatos a ediles

Un segundo instrumento para reducir la dependencia de los partidos del financiamiento privado es limitar el gasto en campañas tanto directa como indirectamente. Uruguay decidió en 1998 limitar indirectamente este gasto a través de limitar la duración de las campañas electorales en medios masivos de comunicación (televisión y radio). La ley de 17.045 de noviembre de 1998, luego modificada en 2004 por la 17.018, fijó un límite en días a las campañas electorales para las diferentes elecciones en Uruguay. El detalle de la duración de las campañas para cada elección se puede observar en la tabla III.

Tabla II. Subsidio público e ingresos totales de los partidos (campaña de 2009)

Partido	Subsidio Público	Ingresos totales (en U\$S de 2009)
Frente Amplio	87,2%	14.701.516
Partido Nacional	53,9%	5.748.285
Partido Colorado	57,7%	5.882.446
Partido Independiente	85,5%	637.273
Total	73,6%	26.969.520

Fuente: Sudestada.com.uy

(http://www.sudestada.com.uy/articleId__4b3f214a-c84e-4448-8e2c-4ea5f7eaf436/10981/Detalle-de-Investigacion)

Los partidos optaron por reducir los tiempos de las campañas en medios masivos como una forma reducir los estímulos a aumentar su gasto comenzando las campañas cada vez más temprano. De esta manera lograron un acuerdo y a través de una ley buscaron “atarse las manos” para que la competencia no los llevara a gastar cada vez más. Sin embargo, esta norma desde un comienzo fue usualmente burlada por los partidos, que con la excusa de anunciar actividades partidarias, realizan publicidad antes de las fechas previstas para el inicio de la campaña en radio y televisión. De cualquier forma, aunque la práctica de hacer publicidad anunciando actividades fuera de los tiempos establecidos para hacer campaña es generalizada (todos los partidos tienden a hacerlo), igualmente la norma parece reducir el gasto en televisión y radio, ya que se puede apreciar una diferencia significativa en términos de minutos utilizados antes y después del inicio de la campaña indicado por la ley.

Tabla III. Límite a la duración de las campañas electorales (ley 17.818)

Elección	Duración
Elecciones internas	30 días
Elecciones nacionales (primera vuelta)	30 días
Elecciones nacionales (segunda vuelta)	15 días
Elecciones departamentales y municipales	30 días

Un tercer instrumento regulatorio para reducir la dependencia de las donaciones privadas es fijar límites a los montos de dichas donaciones. La ley 18.485 estableció límites a las donaciones privadas en términos de sus montos, orígenes y formatos. Uruguay ha regulado las donaciones privadas de la misma forma que suele hacerse internacionalmente. Las donaciones tienen que ser públicas y no pueden superar determinados límites de monto. Los partidos no pueden recibir donaciones de organizaciones delictivas, de entidades extranjeras u otros estados y de asociaciones profesionales. Las donaciones anónimas solo están habilitadas para montos bajos y al mismo tiempo se establece un límite de este tipo de donaciones en función del total de ingresos. Por último, los candidatos pueden hacer donaciones más grandes y los que encabezan las listas no tienen límite para sus donaciones (ver tabla IV para una descripción de las limitaciones a las donaciones que establece la ley 18.485).

Tabla IV. Límites a donaciones según orígenes y formatos estipulados en la ley 18.485

Formato y origen de donación	Límite
nominativas	300.000 UI (\$U 876.420)
de candidato	900.000 UI (\$U 2.629.260)
de cabeza de lista	Sin límite
anónimas	4.000 UI (\$U 11.686) (no pueden representar más del 15% del total de donaciones)
organizaciones delictivas, empresas concesionarias o adjudicatarias de obras públicas, asociaciones profesionales, gremiales, sindicales o laborales de cualquier tipo, de gobiernos, entidades o fundaciones extranjeras, de personas en situación de subordinación administrativa o dependencia que las realicen bajo presión, de personas públicas no estatales.	prohibidas

Si bien las limitaciones pueden no llegar a hacerse efectivas en tanto existan posibilidades de pasar como donaciones de candidatos donaciones de terceros, el mayor problema que enfrenta la norma es como señalamos antes el de la capacidad de control de cumplimiento por parte de la Corte Electoral. En este marco hay facilidades para realizar declaraciones que no se ajusten a la realidad y si esas declaraciones aún así mostraran violaciones de la norma en términos de no respetar límites y/o prohibiciones no hay quienes las investiguen. En consecuencia, la eficacia de la ley está asentada en la posibilidad de que en la eventualidad de algún tipo de violación a la misma el órgano encargado de controlar el cumplimiento o algún ciudadano decida realizar una denuncia y proceder a la investigación.

Áreas problemáticas de la regulación del financiamiento de campañas en Uruguay

Cualquiera de las normas que buscan limitar la dependencia los políticos respecto a las donaciones particulares tiene *trade off*, ya que la forma que adopten los subsidios y las limitaciones de gasto o tiempos de campaña incide sobre la competencia. Si reducimos la capacidad de hacer campaña (tiempo y gasto) y se aumentan los subsidios distribuidos en función de la expectativa de votos se favorece el *statu quo*. Si por el contrario no se otorgan subsidios y no se fijan límites, aquellos que cuenten con más recursos tendrán mejores posibilidades. En este sentido, la discusión política respecto a este tipo de normas suele ser álgida en tanto afecta de manera diferencial las

posibilidades de los diferentes partidos.

Establecida la norma (alcanzados los acuerdos sobre límites y subsidios), el primer punto problemático ya indicado es el que refiere a la debilidad del organismo de contralor. Estas regulaciones para ser efectivas precisan de organismos con autonomía política y mucha capacidad técnica y material como para auditar declaraciones de gastos e ingresos. Existen aproximadamente 500 agentes (candidaturas presidenciales, listas al senado y listas a diputados) que en diferentes niveles compiten en una elección nacional y están obligados a rendir cuentas.

En segundo lugar, la transparencia no solo refiere a la capacidad de auditar que tengan los organismos de contralor, sino también de cuánta información de uso se le proporcione a los ciudadanos. Sin datos de resumen o aplicaciones sencillas de usar donde los ciudadanos encuentren fácilmente información no se genera transparencia. La complejidad para el acceso a datos y su procesamiento tiene los mismos efectos que la ocultación expresa de información.

Un tercer punto débil de la regulación en Uruguay refiere a la falta de control en la compra de minutos en medios masivos (en particular de televisión). Esto abre la posibilidad de que los medios (sin ningún tipo de control ni límite) terminen aportando sumas muy abultadas a las campañas a través del cobro de precios diferenciales a distintos candidatos. Contrariamente a lo que ocurre con limitaciones de gastos o subsidios, la alternativa de tarifar precios de segundos de televisión y realizar la transacción a través de un organismo público, no tendría incidencia sobre las chances de los diferentes competidores. Tarifar los precios, controlar las transacciones y monitorear la emisión son tareas sencillas y poco costosas con la tecnología disponible en la actualidad. Sin embargo, no fue una alternativa explorada en la negociación de la ley de 2009 y la discusión respecto a límites y distribución de franjas gratuitas hizo imposible el acuerdo entre los partidos con respecto a este tema.

Algunos datos sobre el financiamiento de partidos en Uruguay a partir del análisis de redes

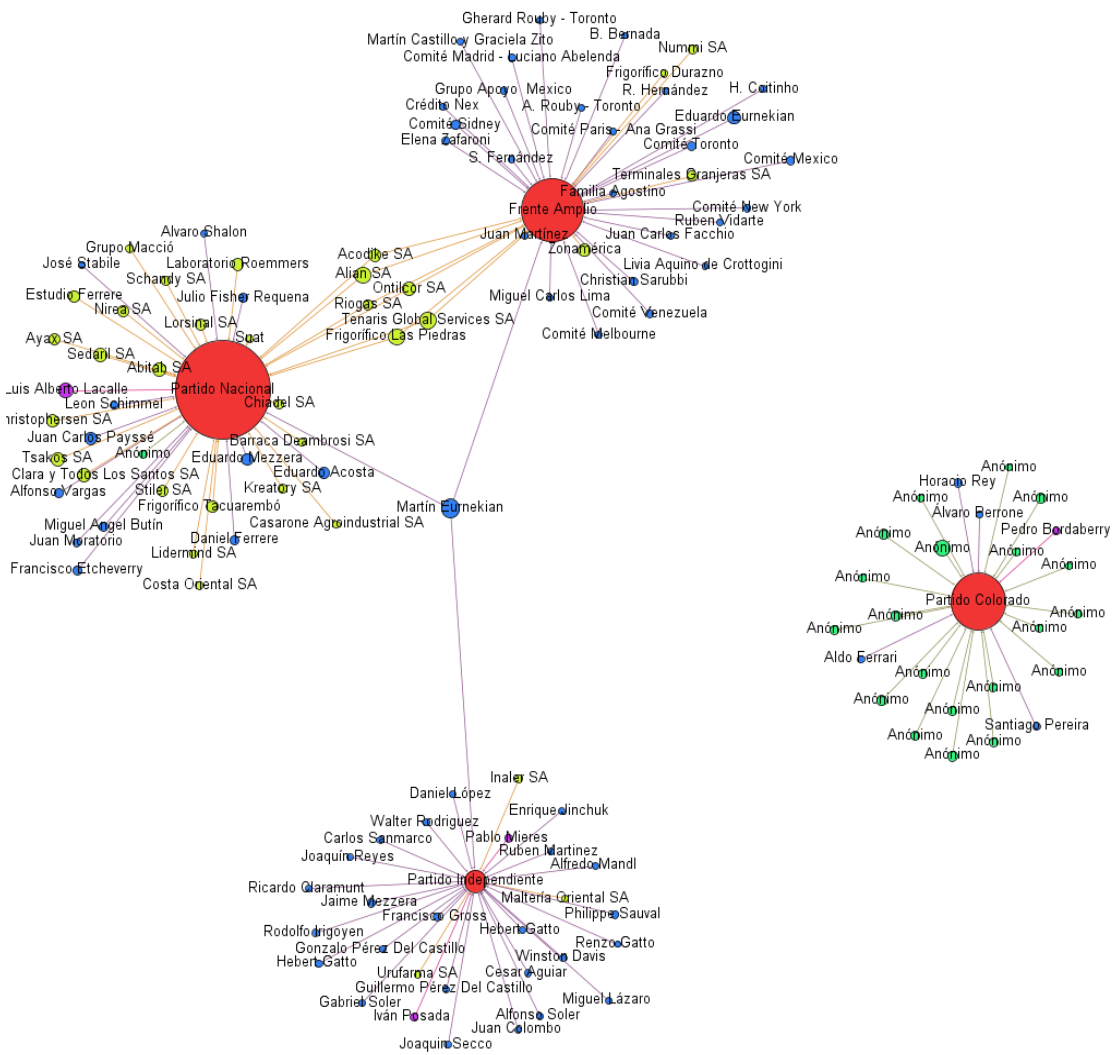
Como señala Everton (2012) el análisis de redes sociales subsume un conjunto de teorías y métodos que asumen que la conducta de los actores está afectada por sus vínculos con los otros y las redes a las que pertenecen. Más que apreciar a los individuos aislados, el análisis de redes sociales asume que somos sujetos sociales cuyos patrones de interacción afectan lo que son y creen. Una red social es entonces un grupo finito de actores que comparte vínculos entre ellos (Wasserman y Faust 1994). El análisis que se presenta a continuación usa el análisis de redes centrado en la visualización de patrones de relacionamiento.

La figura I muestra la red de donantes a las fórmulas presidenciales en la elección de 2009

(según declaraciones de ingreso realizadas ante la Corte Electoral) diagramada a partir del algoritmo de distribución Yifan Hu en el programa Gephi. Los círculos (nodos) representan a los donantes y fórmulas presidenciales, su tamaño está en función de los montos aportados (donantes) o recibidos (fórmulas). Con color rojo están representadas las fórmulas presidenciales, con azul los donantes particulares (personas físicas), con verde claro las empresas, con verde más oscuro los donantes anónimos y con violeta los donantes que son candidatos. Las líneas (aristas) que unen a los diferentes nodos representan la donación.

En la figura I se puede apreciar que son relativamente pocas las donaciones que declaran recibir las fórmulas presidenciales, 132 en total. Son escasos también los donantes que aportan a más de una fórmula presidencial. Son pocos los nodos que tienen aristas que los vinculan a más de una fórmula presidencial. Incluso puede verse que solo un donante aporta a tres partidos (Partido Nacional, Frente Amplio y Partido Independiente). Todos los que donan a dos partidos lo hacen al Partido Nacional y al Frente Amplio y ninguno de los donantes a la fórmula del Partido Colorado aportó a la fórmula de otro partido. Debe señalarse a este respecto que la mayoría de las donaciones que declara este partido son anónimas, por lo que tal vez alguna sea una empresa o persona física que también donó a alguna otra fórmula presidencial.

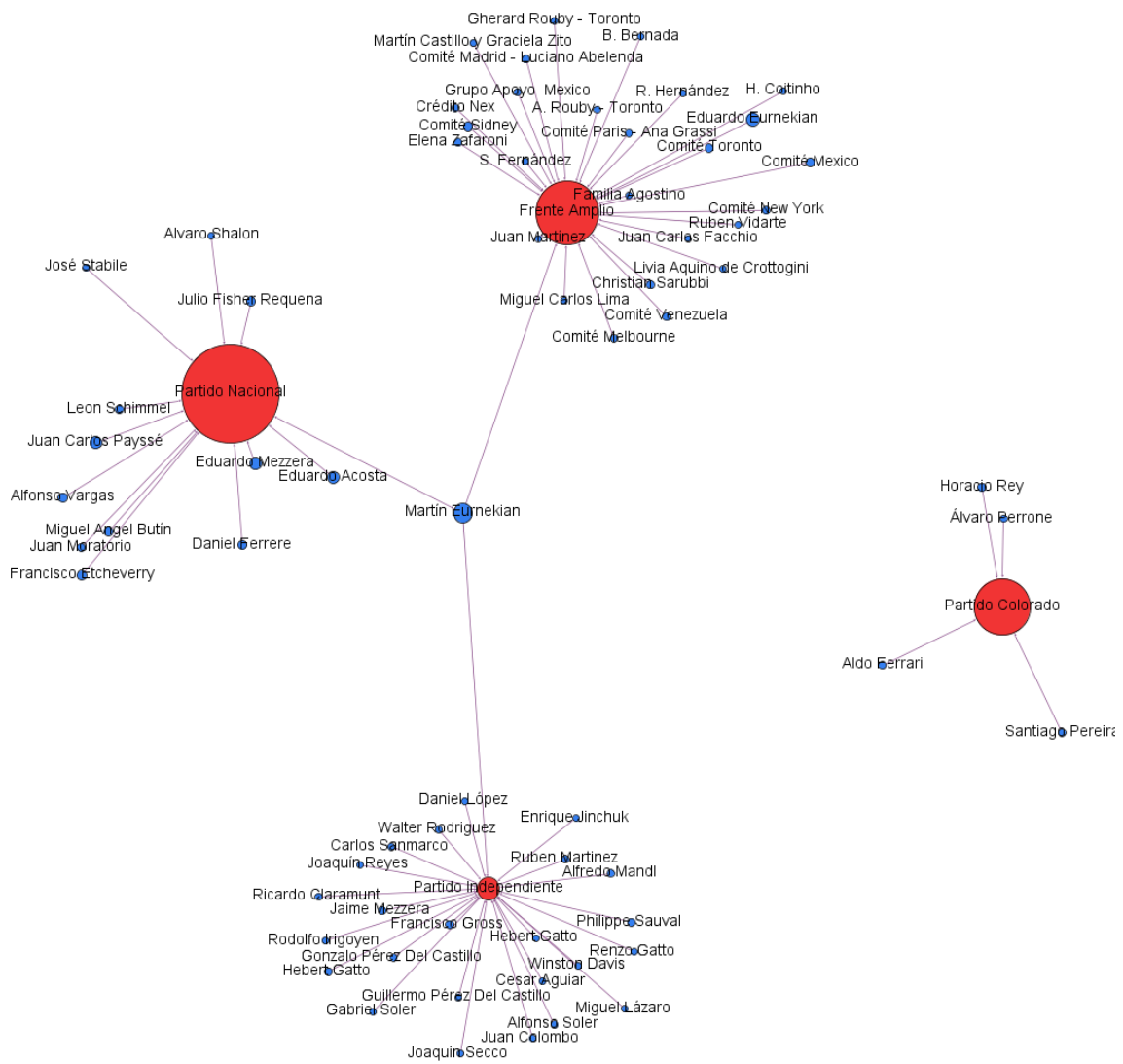
Figura I. Red de donaciones a las fórmulas presidenciales (elección de 2009)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la aplicación ¿Quién Paga?

La figura II muestra que todos los partidos reciben donaciones de personas físicas. Sin embargo estas son más comunes en el Partido Independiente y en el Frente Amplio que en el Partido Nacional y en el Partido Colorado. A excepción de un donantes que realizó donaciones al Frente Amplio, al Partido Independiente y al Partido Nacional, todos las personas físicas donan a un solo partido.

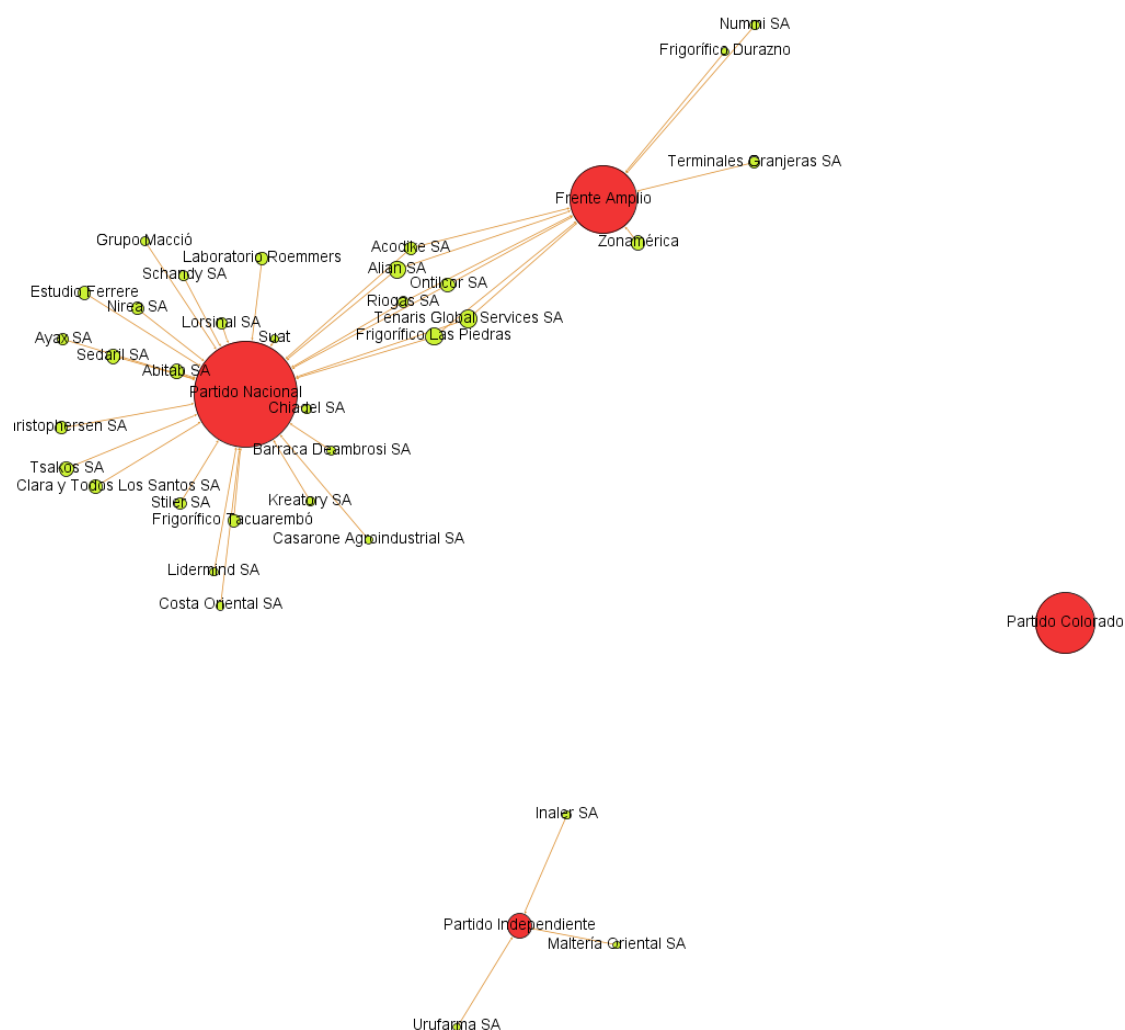
Figura II. Red de donaciones de personas físicas a las fórmulas presidenciales (elección de 2009)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la aplicación ¿Quién Paga?

En la figura III se puede observar que las donaciones de empresas se concentran en la fórmula del Partido Nacional y que la fórmula del Partido Colorado no declara ninguna donación de empresa. En el caso de estas donaciones se encuentran empresas que donan a más de un partido (a diferencia de lo que ocurría con las personas físicas). En particular hay una serie de empresas que donan al Partido Nacional y al Frente Amplio. Sin embargo, la mayoría de las empresas suelen donar solo a una fórmula presidencial.

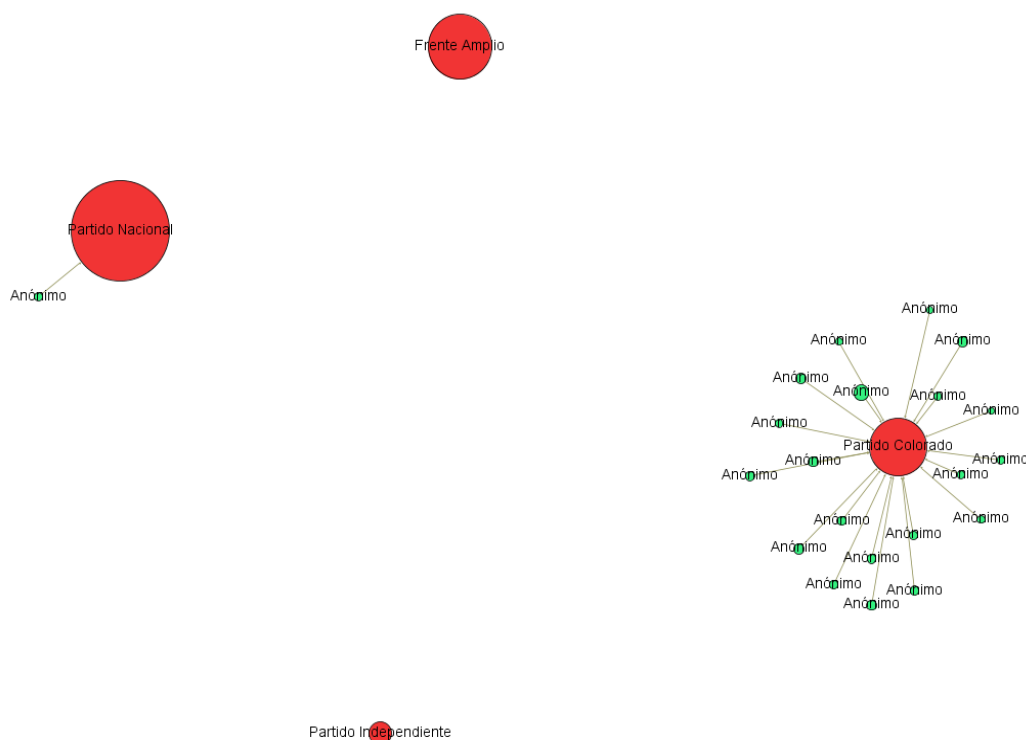
Figura III. Red de donaciones de empresas a las fórmulas presidenciales (elección de 2009)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la aplicación ¿Quién Paga?

La figura IV muestra que las donaciones anónimas declaradas por las fórmulas presidenciales son de menor número que las de personas físicas y empresas. Prácticamente todas son declaradas por el Partido Colorado (el Partido Nacional solo declara una donación de esta naturaleza) y ni la fórmula del Partido Independiente ni la del Frente Amplio declararon ninguna donación de este tipo.

Figura IV. Red de donaciones anónimas a las fórmulas presidenciales (elección de 2009)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la aplicación ¿Quién Paga?

El análisis preliminar de las donaciones declaradas por las fórmulas presidenciales en la elección de 2009 señala algunas características del financiamiento privado en Uruguay. En primer lugar, el número de donaciones es bajo. Segundo, quienes donan suelen hacerlo sólo a una fórmula presidencial. Salvo en un caso, quienes donan a más de un partido suelen ser empresas y lo hacen a los partidos que quedaron en primer y segundo lugar en la elección de 2009 (Frente Amplio y Partido Nacional). En tercer lugar, los patrones de financiamiento del Frente Amplio y del Partido Independiente muestran predominancia de donaciones de personas físicas, mientras que en el Partido Nacional predominan las donaciones de empresas. Por último, las donaciones anónimas son las de menor número y se concentran en el Partido Colorado. Estos datos necesariamente deben complementarse con un análisis de las donaciones que reciben las listas de senadores y diputados de cada partido para tener un panorama acabado de las lógicas y características del financiamiento privado de campañas en Uruguay.

Referencias

- Casas-Zamora, Kevin. 2005. *Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties*. Colchester: ECPR Press.
- Dahl, Robert. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven; CT: Yale University Press.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York, NY: Harper.
- Everton, Sean F. 2012. *Disrupting Dark Networks*. New York: Cambridge University Press.
- Wasserman, Stanley; y Katherine Faust. 1994. *Social Network Analysis: Methods and Applications*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.