



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA

Trabajo Final de Pasantía

Programa de Estudios Parlamentarios

Biblioteca del Poder Legislativo

La evolución del subsidio público en Uruguay:
explicando sus orígenes y principales modificaciones

Santiago Laphitz Lombardo

Tutor: Dr. Daniel Chasquetti Pérez

2023

1. Introducción

El financiamiento público de los partidos políticos es un tema que por momentos suele quedar opacado o relegado por el financiamiento privado de estos. Tal vez la temprana institucionalización de dicha herramienta en nuestro país (desde 1928 hasta el establecimiento de un régimen definitivo en 2009 se ha votado para cada elección nacional una ley *ad hoc* encargada de distribuir entre los partidos dinero del erario) o la escasa regulación en materia de financiamiento privado (por lo menos hasta 2009), hayan sido los principales promotores de que el subsidio público haya quedado marginado de discusiones tanto a nivel político como académico.

Aún con este sesgo que redirige los focos de atención hacia el financiamiento de origen privado, en los últimos años, principalmente a partir de la década de los noventa, se ha observado un notorio incremento en la producción académica en torno a la relación entre el dinero y la política. Los trabajos de Rial (1998), Casas (2002), Caetano *et al.*, (2002), Chasqueti y Piñeiro (2004), Piñeiro (2014), Pio (2015), Schwendenwein (2017), o Acuña *et al.*, (2018), por nombrar algunos, son un ejemplo de cómo el mundo académico ha volcado su interés hacia el tema del financiamiento. Sin embargo, según explica Chasqueti (2011), estos esfuerzos han estado dirigidos hacia la descripción y caracterización de los mecanismos de financiamiento, en lugar de centrarse en el porqué de la modalidad de financiamiento aplicada. Básicamente, la discriminación que a mi gusto ha padecido el subsidio público por la literatura académica conjugado con una carencia de investigaciones direccionadas a desentrañar el porqué de su evolución han hecho que me vuelque por abordar este aspecto.

En otras palabras, desentrañar los principales argumentos y motivaciones que explican desde el origen del subsidio público directo hasta sus eventuales modificaciones es el objetivo que guiará este desarrollo. En cuanto a la metodología a seguir, se ha decidido realizar una revisión exhaustiva de todas las sesiones parlamentarias que contienen discusiones que atañen al financiamiento público. Se han revisado las versiones taquigráficas de más de cincuenta sesiones parlamentarias para las diecinueve elecciones para las que se sancionó un régimen de subsidio.

En cuanto al estructuramiento del ensayo, debido a una cuestión de orden, se ha pretendido dividirlo en cinco secciones (en cada una de las cuales se agrupan una serie de leyes de subsidio público sancionadas para elecciones temporalmente inmediatas y cuya unidad de referencia a la hora de subvencionar el voto es la misma) más un apartado final relativo a las

conclusiones. En la primera sección, se abordan las leyes de subsidio sancionadas entre 1928 y 1950, las cuales se basan en un reembolso al precio de las hojas de votación. La segunda sección, incluye los proyectos sancionados para las elecciones habidas entre 1954 y 1984, donde el voto se paga en pesos uruguayos (o nuevos pesos uruguayos para la elección de 1984). Las particularidades del proyecto sancionado para 1982 hacen que se le dé un tratamiento aparte. Después, desde 1989 hasta 2005 se agrupan los proyectos que toman como referencia la unidad reajutable (UR), y finalmente, se estudia el establecimiento de un régimen definitivo -en vigor a partir de 2009- sustentado sobre la unidad indexada (UI).

2. 1928 - 1950: subsidio sobre el precio de las hojas de votación

2.1. El contexto del origen del subsidio público

En 1928, las acusaciones del sector batllista del Partido Colorado de un fraude electoral fundado en el voto indebido de inscriptos no residentes en el país¹, capaces de incidir en los resultados a causa de una legislación electoral imperfecta², deriva en las amenazas de dicho sector de no presentarse a las elecciones nacionales del 30 de noviembre de 1930 si no se resolvía la cuestión. Es en este marco y con la intención de prevenir que la abstención colorada ensombreciera el resultado electoral, que el Partido Nacional sin reconocer el fraude se subyuga a las demandas coloradas³. Es así, como ambos partidos realizan un pacto político

¹ En la sesión ordinaria n° 173 de 1928 la Comisión Especial de Reforma Electoral explica ante la Cámara de Representantes el fraude que motivó la reforma a la ley electoral para aquel entonces vigente: *“Esta posibilidad resultaba justificada por las cifras de la inscripción cívica en los departamentos de la zona fronteriza del país, en uno de los cuales, el de Rivera, la cifra de las informaciones supletorias aprobadas, llegó a ser, en el último período inscripcional más del 70 % de la cifra de los inscriptos del contingente electoral correspondiente. La existencia de ese fraude fue admitida por organizaciones partidarias de ese mismo departamento.*

La comprobación de estos hechos justifica las medidas extraordinarias propuestas”.

² Particularmente refiere a la ley n° 7.812 “de elecciones” de 1925, la cual los batllistas entendían como “imperfecta” dado que, si bien prohibía el sufragio de inscriptos no residentes en el país, era bastante flexible a la hora de permitir la inscripción en el Registro Cívico Nacional a través de información supletoria, lo que en los hechos derivaba en que varios extranjeros -valiéndose de la extrema facilidad para establecer la información supletoria- se inscribieran fraudulentamente en el Registro.

³ En la sesión ordinaria n° 173 del 28 de setiembre de 1928 el diputado colorado Julio Bonnet explica el pacto entre el Partido Nacional y el Partido Colorado: *“este proyecto de ley es el resultado de un acuerdo entre el partido nacionalista y el partido batllista, y que el partido nacionalista llegó a él como consecuencia de la declaración reiterada de los batllistas de que, si no se sancionaba una ley semejante a ésta, irían a la abstención”.*

A esto se le puede agregar los dichos del representante nacionalista Álvaro Vázquez en la sesión arriba citada: *“El Partido Nacional [...], va a esta reforma guiado por dos motivos fundamentales: por una parte, el colaborar enérgicamente a evitar hasta la menor posibilidad de un fraude y además para evitar que se pueda suponer que la elección próxima es capaz de ser viciada por defecto proveniente de nuestra legislación electoral.*

Estos dos fundamentos, y no la convicción de que existe fraude [...] han decidido al Partido Nacional a proponer esta solución”.

materializado en la creación de una Comisión Especial de Reforma Electoral encargada del tratamiento y redacción de una nueva ley que remedie los problemas acusados. De esta manera, el 28 de setiembre de 1928 la Comisión presenta a la Cámara de Representantes un proyecto de ley, el cual sería sancionado el 13 de octubre del mismo año como la ley n° 8.312.

El objetivo principal de la ley sancionada era subsanar la situación de fraude denunciada por la vertiente batllista a través de la restricción de la información supletoria aceptada a la hora de la inscripción y principalmente con el control al sufragio de los inscriptos no residentes. Para ello, se inhabilitó el voto de las personas que ingresaran al país el día de elección o los dos días anteriores, y se observó el de los inscriptos que ingresaran dentro de los treinta días anteriores⁴. Esta medida altamente controvertida, tildada de exagerada por los nacionalistas, fue objeto de debate en el Parlamento y el principal foco de discusión dentro de la ley n° 8.312. Esto hizo que el artículo 30⁵ de dicha ley (el cual establecía un reembolso al precio de las hojas de votación en base a los votos obtenidos por los partidos) pasara por ambas cámaras casi que inadvertido, cual polisón dentro de la mencionada norma. Si bien despertó disidencias en los legisladores, principalmente en algunos nacionalistas que manifestaron su disconformidad en torno a que se grave el erario a costa del gasto electoral de los partidos⁶, el tiempo dedicado a su discusión fue marginal en comparación con otros artículos y teniendo en cuenta el precedente que marcó.

Básicamente, el artículo 30 fue uno de los primeros ejemplos de financiación directa de la actividad política en el mundo (Rial, 1998), estableciendo el reembolso -a cargo de la Corte Electoral- a los partidos o grupos políticos de hasta un máximo de veinte hojas de votación por

⁴ Artículos 7, 8, 9 y 10 de la ley n° 8.312.

⁵ “Los gastos originados por la impresión de hojas de votación estarán a cargo de la Corte Electoral.

Esta abonará o reintegrará las cuentas visadas por las autoridades de los partidos o grupos políticos hasta el importe de dos millares de hojas de votación por cada centenar de votos obtenidos.

La Corte establecerá el precio máximo unitario de las hojas de votación en el momento de determinar sus dimensiones.”

⁶ En la sesión ordinaria n° 173 de la Cámara de Representantes del 28 de setiembre de 1928 el diputado nacionalista Aniceto Patrón sentó su disconformidad respecto al artículo 30 y a que el Estado financie los gastos electorales: “Sin embargo, deseo salvar mi opinión en cuanto a algunos detalles de este proyecto que yo considero fundamentalmente malos, especialmente en la parte que acentúa esa tendencia que me tendrá siempre en contra, por la cual se busca hacer cargar sobre el Erario Público las erogaciones de carácter electoral, que realizan los partidos. [...] Pero considero, señor Presidente, que en un país como el nuestro, donde las elecciones tienen una frecuencia inusitada, la carga que esas elecciones representan para los partidos, no deben echarse sobre el Erario Público”.

En esta misma línea, en la sesión ordinaria n° 182, el Presidente de la Cámara de Representantes del 5 de octubre de 1928 Alfredo García Morales dijo: “Pedro Manini Ríos [estuvo disconforme con los artículos 30 y 31], por entender que los gastos electorales que se hacen recaer sobre el Tesoro Público, deben continuar a cargo de los partidos, so pena de burocratizar los servicios electorales partidarios”.

voto obtenido. De este modo, la idea de José Batlle y Ordoñez de subvencionar a los partidos se cristaliza no en un subsidio en sentido expreso (como él planteaba en las editoriales del diario *El Día* en 1924⁷), sino en uno en sentido tácito, representado en un sistema de reembolsos de gastos que cubría el precio de las listas.

2.2. Los motivos de su sanción

La elección del sistema de reembolso se justificó en que a través de este medio se facilitaba el control y fiscalización de la inversión realizada por el Estado. Asimismo, si bien la intención del artículo 30 es -a texto expreso- limitada en tanto solo busca cubrir los gastos ocasionados por la impresión de las hojas de votación, el sistema desarrollado va más allá, pues es una verdadera forma de financiar a los partidos y a las organizaciones políticas. Esto se debe a la intención del legislador de crear un sistema de financiamiento que cubra los gastos electorales de competencia política, difusión y publicidad, fundado en la concepción de un ideal democrático sobre los pilares de justicia y equidad. Todos los partidos deben contar con una cantidad de fondos suficiente para afrontar la lucha cívica, siendo el Estado el encargado de garantizar condiciones mínimas de competencia. Es decir, debe ser este quien cubra los costos de la competencia política. En este sentido, Máximo Halty, diputado por el Partido Colorado e integrante de la Comisión Especial encargada de la redacción de la Ley de Elecciones explica:

“En cuanto a los gastos electorales, creemos que sería de estricta justicia que todos los gastos originados por una elección fueran pagados por el Estado [...]; y tenemos interés en que sea así, porque los partidos pobres que no disponen de los fondos necesarios para afrontar los gastos, quedarían en condiciones de inferioridad para la lucha cívica, si el Estado no contribuyera para ello” (extracto obtenido del Diario de Sesión de la 173ª Sesión Ordinaria de la Cámara de Representantes del 28 de setiembre de 1928).

En resumen, lo que se busca con este sistema de reembolsos es garantizar una competencia partidaria democrática a través de la erogación de capital en proporción a los votos obtenidos. Esto refuerza el proceso electoral y legitima a los partidos, en la medida que la distribución de recursos por parte del Estado es una forma de limitar la incidencia de la

⁷ “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 [en referencia al Partido Nacional por su fundador Gral Manuel Oribe], Socialista, Comunistas o Católico [en 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 (Cita de Casas Zamora en Rial [2002]).

desigualdad material de la sociedad en la política. Se restringe el margen de maniobra de aquellos que buscan volcar sus recursos a las campañas para influir sobre los partidos y sus propuestas. En otras palabras, se ataca la dependencia de la política y de los partidos del financiamiento privado a través de fuentes públicas de financiamiento.

Además de dar legitimidad a los partidos, este subsidio los consagra como cimientos de la vida política y democrática de nuestro país. El legislador entiende que los partidos son los medios encargados de canalizar la voluntad popular y transformarla en la voluntad nacional. Hete aquí que sean receptores del capital erogado. El discurso de Álvaro Vázquez en el marco de la discusión parlamentaria sobre el referido artículo condensa esta perspectiva:

“No hay nada vicioso, [...] ilícito o inconveniente en que los partidos políticos, rodajes del mecanismo político del país, base y asiento de los organismos públicos, obtengan del Erario Público los medios de llegar a la lucha en cierta igualdad de condiciones. Y si esto es verdad en la mayor parte de los países democráticos, es mucho más verdad en el nuestro, en que [...] toda la vida del país gira alrededor de los Partidos permanentes, toda la vida del país gira alrededor de los partidos políticos, en todas está condensada la voluntad nacional; y el medio, el conducto, para que esta voluntad nacional se exprese eficaz y útilmente, constituyen precisamente los Partidos” (extracto obtenido del Diario de Sesión de la 173^o Sesión Ordinaria de la Cámara de Representantes del 28 de setiembre de 1928).

Por otra parte, cubrir el costo de comunicación política fue otro de los fundamentos que motivó el establecimiento del subsidio. Los legisladores asociaron las hojas de votación no solo como un medio de votación, sino también como uno de propaganda, en tanto situaron las listas como razonables equivalentes de afiches y volantes. Ergo, subvencionar los gastos de su impresión era sinónimo de cubrir los gastos de difusión política⁸. Bajo esta óptica, la importancia del subsidio se torna incalculable, ya que les permite a los ciudadanos elegir entre los partidos y candidatos, y al mismo tiempo mantenerse informados (Chasquetti y Piñeiro, 2004).

⁸ *“Se ha hablado un poco de que el número era excesivo [en referencia a la cantidad de hojas de votación reembolsadas por voto obtenido], y es posible que lo sea; pero hay que tener en cuenta que muchos partidos políticos utilizan la hoja de votación como medio de propaganda y no simplemente la hoja para votar, y eso explica que el número de hojas que se dá por cada voto obtenido sea un poco grande, admitiendo por nuestra parte que, dentro de ese número pueden haber perfectamente afiches y volantes de carácter electoral que sirvan para la difusión y propaganda de los candidatos”* (Máximo Halty. Extracto obtenido del Diario de Sesión de la 173^o Sesión Ordinaria de la Cámara de Representantes del 28 de setiembre de 1928).

En resumen, el artículo 30 de la Ley de Elecciones de 1928 pasó desapercibido al formar parte de una reforma electoral de grandes dimensiones y cuyos puntos de debate fueron temas sin relación alguna con el gasto electoral. Asimismo, dicho artículo camufló -a través de un sistema de reembolsos- un modelo de financiamiento de fuente pública. De este modo, sin generar grandes debates, de manera silenciosa, se consolidó en nuestro sistema político -cual polizón- un régimen de subsidio público que marcó un precedente no solo a nivel nacional, sino también a nivel comparado. Esta novedad afectó la institucionalidad de nuestros partidos al legitimarlos mediante un ingreso básico que habilitara la expresión de la diferencia social y mejorara la calidad de la democracia al cubrir el costo de la competencia electoral y de la comunicación política. Estos fundamentos fueron los que predominaron no solo en los orígenes del subsidio público, sino cada vez que una ley al respecto fue sancionada.

2.3. Características

Tras su sanción en 1928 y primera aplicación para la elección de 1930, la supresión democrática y la instauración de un gobierno de facto presidido por Gabriel Terra hacen que el subsidio público no se vuelva a ver recién hasta la elección de 1938. Con la vuelta a la democracia, la contribución del Estado a los partidos políticos vuelve a producirse -en los términos sentados por la Ley de Elecciones de 1928- para los comicios de 1938 y 1942. Es decir, a precio de 20 hojas de votación por voto obtenido, y sobre un presupuesto votado por ley destinado a la Corte Electoral y a cargo de Rentas Generales⁹.

En otro orden, la escasa producción de papel a nivel nacional y las dificultades para su importación durante los meses anteriores a la elección de 1942 hacen que las exigencias de los partidos por este se vean insatisfechas, lo cual supone un problema capital para la democracia. En este marco, con el fin de solventar la incapacidad para cubrir la demanda de papel, se autoriza la utilización de bobinas a cargo del Estado para la producción de listas y carteles de propaganda¹⁰. Este es de los primeros precedentes de financiamiento público indirecto.

Recién en 1946, con la sanción de una nueva ley electoral (la N° 10.789), se aumenta a 50 la cantidad máxima de hojas de votación a reembolsar a cargo de la Corte Electoral por cada voto obtenido. Asimismo, dicha ley libra de impuestos -de manera transitoria- a las

⁹ A modo de ejemplo, para la elección de 1938 el presupuesto dado a la Corte Electoral -mediante la ley n° 9.765- para atender los gastos de impresión de las hojas de votación, conducción de urnas, adquisición de materiales, etc. fue de US\$ 135.000.

¹⁰ Artículo 1: “*Autorizase hasta el 29 de Noviembre de 1942 la utilización de las bobinas de papel destinado a la impresión de diarios, en la confección de hojas de votación y de carteles de propaganda electoral*”.

importaciones de papel de diario por parte de los partidos políticos, con el objetivo de facilitar la comunicación y difusión de sus propuestas¹¹. Es sabido que durante la primera mitad del siglo XX la propaganda se producía a través de los periódicos¹², por lo que eximir de gravámenes las compras de sus hojas era un incentivo a la democratización de la competencia electoral sobre los ideales de equidad y justicia. Asimismo, funcionaba como incentivo para la difusión y comunicación de ideas a la ciudadanía.

Para los comicios de 1950 se sanciona la última ley bajo el formato de reembolso de hojas votación. Para esta ocasión, la Corte Electoral pagaba el precio de impresión de hasta 150 listas por voto obtenido mediante un préstamo a cargo del Banco de la República y amortizado por Rentas Generales en cuatro cuotas (una por año desde 1950 hasta 1953)¹³. Esta ley también habilitaba la posibilidad de que la Corte Electoral otorgue adelantos a los diversos partidos políticos con anterioridad al acto eleccionario.

Para finalizar, en la tabla 1 se muestra la evolución de la cantidad de hojas de votación pagadas por la Corte Electoral para las elecciones sucedidas entre 1930 y 1950.

Tabla 1: hojas de votación reembolsadas por voto obtenido para cada elección entre 1930 y 1950

Elección	Hojas de votación reembolsadas por la Corte Electoral por voto obtenido	Ley sancionada
1930	20	8.312
1938	20	8.312
1942	20	8.312
1946	50	10.789
1950	150*	11.603

Fuente: elaboración propia.

* Para la elección de 1950 el precio de las 150 hojas de votación se estimó en U\$S 2,20 (Senador Rodríguez Larreta en la 59ª sesión ordinaria de la Cámara de Senadores del 13 de octubre de 1954).

En la elección de 1930 se inició pagando 20 hojas de votación por voto obtenido y 20 años después, en 1950, se terminó pagando 150 hojas de votación por voto obtenido. Esto significó un aumento sensible en el valor del voto pagado por el Estado.

¹¹ Artículos 1 y 2 de la ley n° 10.789.

¹² El diario “El País” se alineaba con el Partido Nacional Independiente en tanto el diario “El Día” se alineaba con el Batllismo del Partido Colorado.

¹³ Ver ley n° 11.603.

Esta valorización del precio del sufragio (en términos de hojas de votación) se corresponde al encarecimiento de la comunicación política¹⁴. Básicamente, la expansión y consolidación de ciertos medios de difusión -como lo son el periódicos y la radio- durante el período señalado obliga a los partidos a destinar una mayor inversión de recursos a la propaganda política. Para que estos hagan frente a la competencia electoral en paridad de condiciones y garantizar la difusión de sus ideas el Estado se ve obligado a reajustar el subsidio.

3. 1954 - 1984: subsidio basado en un monto fijo

3.1. Motivos del establecimiento de un monto fijo

Los sistemas de financiamiento público para los comicios habidos desde 1954 hasta 1984 (con la excepción de la elección interna de 1982) gozaron de una particularidad única la cual ha permitido su agrupación. Durante este período se erogó una suma de dinero específica para cada elección. Es decir, el erario distribuido por el Estado entre los partidos dejó de supeditarse al número de votos por estos obtenidos y pasó a ser -para cada acto eleccionario- una suma fija a repartir entre los mismos.

El advenimiento del nuevo régimen, sancionado por primera vez para la elección de 1954 mediante la ley n° 12.145, no encontró a nivel parlamentario grandes opositores, pues había un consenso en torno a los beneficios que acarrearía y a los dilemas a los que encontraba solución. En resumen, cuatros son los motivos que explican un consenso en torno a este nuevo régimen basado en la contribución de un monto fijo:

i) Limitar al gasto electoral: el establecimiento a texto expreso de un monto determinado permitía fijar un límite al gasto electoral, y en consecuencia, controlar el gasto público. Como contrapartida, el precio del voto pagado a los partidos podía tanto reducirse como aumentar para una misma elección dependiendo del caudal electoral.

ii) Evitar el encarecimiento de las campañas a través del aumento discrecional de los precios de impresión: desligar el precio pagado por voto del costo de impresión de las hojas de votación permitió poner fin a un problema que no pocos legislados venían denunciando: que las

¹⁴ En la sesión extraordinaria n° 114 de la Cámara de Representantes del 6 y 7 de octubre de 1950 el diputado socialista José Pedro Cardoso refiere al aumento del valor del voto obtenido: “*Queremos dejar una constancia. Consideramos justificado, por haber aumentado el precio del papel y el costo de la propaganda, etcétera, que se aumente el precio establecido para las listas por la ley Vigente*”.

imprentas, gracias al inevitable crecimiento de la demanda de impresión durante el ciclo electoral, aumentarían discrecionalmente el precio de esta para las listas, encareciendo así el costo de las campañas¹⁵. Independizar la erogación del precio de impresión era una medida tendiente a quitarle poder e influencia a los industriales de la impresión y dar soberanía al Estado a través del cuidado de las finanzas y la economía nacional. Inclusive, erradicar esta práctica permitía colocar a los partidos en igualdad de condiciones, al evitar que las cantidades a estos erogadas pudieran ser alteradas por los intereses económicos o inclusive políticos de los empresarios dueños de las imprentas (una imprenta podía simular un precio con una agrupación política para que el Estado pagará una contribución mayor).

iii) Evitar el encarecimiento de las campañas a través del aumento del precio del papel: aplica el mismo argumento antes descrito pero extrapolado al precio del papel. Durante la primera mitad del siglo XX era una realidad que los costos de impresión (con independencia de la voluntad de los industriales de las imprentas) estaban aumentando a causa del encarecimiento del papel. Esto era un dilema ya instaurado en el recinto parlamentario, pues su tratamiento se puede observar en la sanción de los anteriores regímenes de financiamiento. En consecuencia, la determinación de un monto fijo a distribuir para cada elección atenuaba el impacto que los vaivenes de la oferta y demanda mundial del papel pudiesen tener sobre el gasto electoral.

iv) Honestidad normativa: el cambio de sistema permitió darles a las leyes de financiamiento venideras un nuevo cuerpo que armonizara con lo que verdaderamente sucedía. Como se dijo en el apartado anterior, en las leyes de financiamiento sancionadas entre 1930 y 1950, con el pretexto de reembolsar el gasto invertido en las hojas de votación se solventaban en realidad los gastos de competencia y comunicación política de los partidos¹⁶. Por lo tanto, establecer a texto expreso un subsidio que cubra los gastos de estos es un acto de honestidad democrática en tanto deja al descubierto la veracidad de los hechos. Al decir del senador colorado Arroyo Torres:

¹⁵ En palabras del colorado Ledo Arroyo Torres en la 59 sesión ordinaria de la Cámara de Senadores de 1954 y en referencia al antiguo sistema de financiamiento basado en el reembolso de las hojas de votación decía: “*era un aliciente para los Impresores que podían decir: “Pero señor, levante el costo de la lista que el partido político tiene dinero”. Era muy fácil ese juego de levantar el costo de las listas; el partido político quedaba sin argumento. Se le podía decir: “Mire Señor, yo le levanto el costo de la lista a \$ 15.00 el millar; yo gano dinero, pero usted gana «rucho más”. Ahora no podrá ocurrir eso.”*”

¹⁶ En la 59ª sesión ordinaria de la Cámara de Senadores de 1954 el senador nacionalista Javier Barrios Amorín decía: “*Bajo el eufemismo de pagar la impresión de hojas de votación, se pagan gastos de propaganda política, que no sé hasta qué punto son eficaces y si sirve para esclarecer la conciencia pública, porque uno llega a pensar que todo este derroche tiende, más bien, a oscurecer la conciencia pública.”*”

En la redacción del proyecto [en referencia a un proyecto de reembolso de hojas de votación para las elecciones de 1954] como en las leyes anteriores, bajo el pretexto de pagar la impresión de las hojas de votación se solventaban las elecciones. Nadie en el país, ni los dirigentes políticos, ni el último elector podría ignorar que la fórmula de la Cámara de Representantes, que repite una fórmula vieja no dice la verdad, porque en realidad no se pagaba la impresión de las listas. Nosotros resolvimos afrontar el problema [cambiar el régimen de financiamiento] con la verdad en la mano” (extracto obtenido del Diario de Sesión de la 59° Sesión Ordinaria de la Cámara de Senadores del 13 de octubre de 1954).

En definitiva, pese a haber legisladores que se encontraban en contra de que el erario fuese gravado para solventar los gastos de los partidos, igualmente veían beneficioso el establecimiento de este nuevo sistema de financiamiento basado en un monto fijo. Limitar el gasto electoral, evitar que factores exógenos aumenten la cantidad a erogar por el Estado y terminar con la utilización de eufemismos que disfrazaran lo que sucedía en los hechos eran los motivos que explican el consenso en torno a este proyecto. Mientras esta modalidad fue votada y aplicada, evidentemente los legisladores la observaron como un avance para la salud democrática de nuestro sistema y como una oportunidad para corregir la desigualdad entre los partidos.

3.2. Características y vaivenes del precio del voto

A partir del régimen de financiamiento de 1954 las leyes de subsidio público comienzan a adoptar ciertas particularidades que harían a la construcción de su institucionalidad: i) están orientadas a subvencionar la participación electoral; ii) son otorgadas a los partidos y sus candidatos; iii) no hay impedimentos electorales para su acceso; iv) la partida se determina en función del número de votos; y v) el monto es definido mediante leyes *ad hoc* (Chasquetti, 2011). Asimismo, la estructura fraccionalizada al interior de los partidos dio como resultado que la contribución pública tenga como principales beneficiarios a los candidatos y sus listas partidarias, es decir, a las fracciones de los partidos.

En cuanto al sistema de subsidio como tal, para las elecciones de 1954 se previó que la Corte Electoral fuera la encargada de distribuir el porcentaje correspondiente a los partidos en función del número de votos válido en la circunscripción nacional. El 75 % de la cantidad a erogar era entregada a las autoridades ejecutivas de los partidos de acuerdo al escrutinio primario y el restante era entregado dentro de los quince días siguientes a la terminación del escrutinio definitivo. El fondo era cubierto por préstamos del Poder Ejecutivo contraídos con el Banco de la República. Asimismo, se habilitaba la cesión de derechos, lo cual permitía la

asunción de préstamos sobre la promesa de la partida a recibir (esto se mantendría a lo largo de los años) (Rial, 1998).

Para la elección de 1958, no sin discusión parlamentaria, se vuelve a establecer un monto fijo a distribuir entre los partidos, solo que esta vez tomando como criterio de asignación el número de votos válidos obtenidos por los candidatos a senadores. En cuanto a la distribución del fondo, la Corte Electoral entregaría el 25 % de manera directa a las autoridades nacionales de los partidos y el 75 % restante a las autoridades encargadas de registrar las hojas de votación por intermedio de las Juntas Electorales. Este criterio de financiamiento -basado en niveles de competencia- buscó destinar recursos a la contienda departamental y restar poder a la autoridad partidaria, al permitir que aquellos encargados de registrar las hojas de votación con una sola lista para cada circunscripción departamental perciban el 100 % de los fondos correspondientes¹⁷. Para la elección de 1962 se mantuvieron los criterios de distribución y asignación mencionados, modificando únicamente el monto a distribuir; en tanto para la elección de 1966 además del monto se modificaron los porcentajes de distribución, otorgando esta vez el 40 % de los fondos a las autoridades nacionales de los partidos (mediante la Corte Electoral) y el 60 % restante a las autoridades que hubiesen registrado las hojas de votación (por medio de las Juntas Electorales). Una particularidad del régimen aplicado en 1966 fue que por primera vez y con el fin de atender los gastos proyectados -de acuerdo a lo establecido por el artículo 86 de la Constitución- se gravó el consumo mediante la creación de un impuesto a ciertos productos de tocador¹⁸. Para el año 1971 se reiteraron todas las disposiciones con excepción de la relativa a la contribución.

En octubre de 1984, de cara a los comicios que signaron la vuelta a la democracia, la Corte Electoral decidió convocar a los representantes de las fórmulas presidenciales de los lemas Partido Colorado, Nacional, Unión Cívica y Demócrata Cristiano con motivo de conocer sus opiniones sobre el tema del subsidio público. Con prescindencia de esto, la contribución sugerida por el Ejecutivo y aprobada por el Consejo de Estado fue de N\$ 113.000.000, a repartir por el Banco de la República, adjudicando -en función de los votos obtenidos- el 20 % a las candidaturas a Intendente Municipal y el 80 % restante a las listas de candidatos a senadores. También se previó un anticipo fijado en N\$ 33.900.000, y se estableció -de manera conjunta, rápida y unánime con los representantes de los partidos políticos consultados¹⁹- utilizar como

¹⁷ Artículos 1, 2 y 3 de la ley n° 12.561.

¹⁸ Artículos 12 y 13 de la ley n° 15.374.

¹⁹ Informe Poder Ejecutivo en la 163° sesión ordinaria del Consejo de Estado de 1984.

base de distribución los porcentajes resultantes de la elección de 1971. Ergo, los anticipos eran entregados a los integrantes de las respectivas fórmulas a la Presidencia y Vicepresidencia de la República en los siguientes porcentajes: 37,60 % a los Partidos Colorado y Nacional, 18,80 % al Partido Demócrata Cristiano (Frente Amplio), y 1,5 % a los Partidos Unión Cívica, Unión Patriótica, de los Trabajadores y Convergencia²⁰. Estos eran también los encargados de distribuir las partidas entre las distintas listas de candidatos al Senado, Cámara de Representantes e Intendencias Municipales.

Para finalizar, la tabla 2 muestra el precio pagado por voto en dólares para cada elección subvencionada mediante un monto fijo entre 1954 y 1984.

Tabla 2: precio pagado por voto para cada elección entre 1954 y 1984

Elección	Precio pagado por voto (en dólares)	Ley sancionada
1954	1,24	12.145
1958	0,51	12.561
1962	1,55	13.107
1966	1,07	13.574
1971	2,88	14.012
1984	0,65*	15.673

Fuentes: diario de sesión de la 57° sesión ordinaria del Consejo de Estado de 1982 y diario de sesión de la 38° sesión extraordinaria de la Cámara de Senadores de 1989.

* Durante el período en que fue entregada la subvención la devaluación de la moneda nacional fue grande. Es por ello, que el precio del voto varía según quien hizo los cálculos y el tipo de cambio que considerase en función de las fechas en que las contribuciones fueron entregándose. En este sentido, el senador Américo Ricaldoni estimó el precio por voto en U\$S 0,65 (este fue el valor aquí escogido). Sin embargo, Ricardo Zerbino, Ministro para la fecha de Economía y Finanzas estimó el valor promedio del voto en U\$S 0,84.

A simple vista, parecería que la evolución del precio pagado por voto no sigue ninguna tendencia particular, sino que presenta oscilaciones entre un mínimo de U\$S 0,51 (para la elección de 1958) y un máximo de U\$S 2,88 (para la elección de 1971).

Sin embargo, llama la atención la depreciación que sufrió el voto entre la elección de 1971 y su inmediata posterior, la de 1984. Si bien están distanciadas por más de 13 años, de los cuales 11 fueron de parate institucional, el valor del voto en la elección de 1984 siquiera alcanza la cuarta parte de lo pagado para la elección de 1971. Dos explicaciones o hipótesis propongo a continuación para explicar dicho descenso. Primero, que las autoridades ejecutivas, quienes determinaron el monto que los partidos debían cobrar en virtud de las realización de los

²⁰ Artículos 1, 2, 3, 4, 5 y 6 del decreto ley n° 15.673.

comicios, no eran personas interiorizadas en la actividad político-partidaria, ni con un gran compromiso por la restauración democrática bajo el corolario de la igualdad de condiciones. Segundo, la diferencia entre el valor del voto para ambos comicios se agudizó con la devaluación de la moneda nacional durante el período en que se fueron realizando los pagos correspondientes a la elección de 1984. Américo Ricaldoni es quien dio fuerza a esta tesis:

“Indudablemente, yo señalaba que en 1984 el Consejo de Estado estableció U\$S 1 o su equivalente, pero como los pagos se fueron haciendo en distintas etapas, al cabo de éstas, si se tomaba el tipo de cambio correspondiente a la fecha efectiva de cada pago, el promedio en dólares no daba el valor equivalente al día en que se votó el proyecto de decreto-ley correspondiente, sino el 65% de un dólar, o sea, 65 centavos de esta moneda” (extracto obtenido del Diario de Sesión de la 163^o sesión ordinaria del Consejo de Estado de 1984).

En definitiva, la falta de conocimiento y desinterés de las autoridades ejecutivas aunada a la depreciación del nuevo peso uruguayo a medida que se realizaban los pagos, derivaron en que la contribución del Estado por voto fuera verdaderamente desdeñable en comparación a la de la elección de 1971. Esto derivó en que tras los comicios de 1984 varios partidos terminasen adeudados.

4. Elecciones internas de 1982: un caso particular, ¿novedad o necesidad?

Al inicio del apartado anterior se mencionó que el subsidio basado en un monto fijo se sancionó para toda elección ocurrida entre 1954 y 1984, con la excepción de la elección interna de 1982. Las particularidades del proyecto votado para dicho acto eleccionario hacen que merezca un tratamiento aparte.

Tras casi 10 años del golpe de Estado que significó un paréntesis en la democracia y más de 12 años sin un acto electoral partidario, el 28 de noviembre de 1982 se producen las elecciones internas de los partidos políticos, y de la mano con estas, por primera vez en la historia del financiamiento público en nuestro país se establece un régimen de subsidio para una elección interna. En el Consejo de Estado (órgano “legislativo” instaurado por el gobierno militar) esto era anunciado como una verdadera novedad que representaba un compromiso y primer paso hacia la restauración democrática²¹. Asimismo, era concebido como un medio para

²¹ En informe realizado por la Comisión de Economía y Finanzas hacia el Consejo de Estado se decía: “*El tema es totalmente novedoso [en referencia al subsidio], como lo es el carácter de estas elecciones internas, ya que los*

que las fuerzas políticas se reestructuren en un plano de igualdad material, al limitar la injerencia del poder económico. El consejero Wilson Craviotto era categórico al respecto:

“...así [en referencia a la subvención] comienza la nueva democracia que todos queremos; porque así movimientos que no tienen detrás de sí poder económico ni el prestigio que puede otorgar el nombre de determinados ciudadanos importantes, van a poder hacer, en algunos casos, las primeras armas en la vida política del país, en un plano de igualdad y con absoluta independencia” (extracto obtenido del Diario de Sesión de la 57° sesión ordinaria del Consejo de Estado de 1982).

Si bien esto es cierto, también debe asociarse la subvención con la dificultad de los partidos para solventarse tras una década signada por su escasa actividad política, marginación de la vida pública, censura y persecución. Para los comicios de 1982 las agrupaciones llegaban con una capacidad de financiamiento totalmente menguada y agotadas en recursos, lo cual presionaba al Consejo de Estado a fijar un subsidio para garantizar su funcionamiento.

Por otra parte, se establecía que la subvención estaría destinada a solventar los gastos de la impresión de las listas (algo similar a lo ocurrido con el sistema de reembolso de hojas de votación aplicado entre 1930 y 1950). Sin embargo, al no haber ningún órgano de control el dinero podría tener cualquier otro destino (Rial, 1998).

En cuanto a los criterios de distribución y asignación, se pagaba N\$ 2,50²² por voto válido obtenido para cada lista, y la entrega del 75 % de los fondos se realizaba dentro de los treinta días de culminado el escrutinio primario y el restante antes de los treinta días posteriores al escrutinio definitivo. La partida por voto fue duramente criticada, pues inclusive miembros de la Comisión de Economía y Finanzas (órgano encargado de dar forma al proyecto) argumentaron que la cifra era insignificante e incapaz de solventar la actividad electoral de los partidos. Se estimaba que el precio de un voto equivalía al costo de impresión de 30 hojas de votación. El coste unitario de estas era de N\$ 0,25, lo que determina que la contribución óptima se situara en N\$ 7,50 por voto (equivalente al valor de 30 listas). Sin embargo, el Estado decidió solventar N\$ 2,50 por voto, lo que es apenas la tercera parte del óptimo mencionado.

únicos antecedentes disponibles se refieren a los casos de elecciones nacionales. Las elecciones internas que se realizaron en nuestro país nunca tuvieron apoyo estatal ya que se consideraban responsabilidad privada de cada uno de los partidos. No obstante lo anterior, al reconocerse que el próximo 28 de noviembre se cumple con una primera etapa de un proceso dirigido al futuro institucional del país, se está justificando el esfuerzo de la colectividad en esta ayuda financiera” (57° sesión ordinaria del Consejo de Estado de 1982).

²² Casas Zamora (2002) estima la cantidad en U\$ 0,16 por voto válido, mientras que Rial (1998) la estima en U\$ 1,20.

“Esta cifra [N\$ 2,50 por voto] de ninguna manera va a servir para subsidiar la actividad electoral de ninguna de las agrupaciones. [...] [los partidos] van a enfrentar la instancia electoral prácticamente solos, ya que esto no es un subsidio, sino simplemente un apoyo a los efectos del pago de las hojas de votación y nada más” (Bernardo Barran en la 57° sesión ordinaria del Consejo de Estado de 1982).

En resumen, enarbolando la bandera de la vuelta a la institucionalización de la democracia el Consejo de Estado subvenciona las elecciones internas de 1982. Sin embargo, parecería que su compromiso con la restauración democrática no va más allá del discurso, pues así lo dicta su incapacidad de realizar un esfuerzo económico acorde a las necesidades partidarias.

5. 1989 - 2005: hacia la estandarización del precio pagado por voto

5.1. Discusiones, orígenes y una partida sin precedentes

Los proyectos de subvención al gasto electoral votados desde 1989 hasta 2005 mantuvieron un cuerpo similar al de sus antecesores. La principal diferencia que los distinguió es que la contribución dejó de producirse mediante un monto fijo, ya que pasó a ligarse nuevamente al número de votos obtenidos. Asimismo, la unidad establecida fue la Unidad Reajutable (UR) en lugar de la moneda nacional (o el nuevo peso uruguayo en el caso de las elecciones de 1982 y 1984). Esta modificación fue de sustantiva importancia, puesto que, gracias al reajuste correspondiente en función de la fecha efectiva de cada pago y la ponderación del tipo de cambio, se permitió corregir el problema presentado en las últimas elecciones, donde a consecuencia de las fluctuaciones del precio del dólar se producía una pérdida de valor en los montos asignados²³.

El precio por voto fue de 0,5 UR, manteniéndose para cada proyecto sancionado desde 1989 hasta 2005 en lo que a elecciones nacionales refiere. El establecimiento de este monto se realizó en un marco de tensión entre el Ejecutivo y el Parlamento. El primero de estos, ante la situación de crisis económica que atravesaba país y siguiendo una política de austeridad, recomendaba que se fijara el precio del voto en 0,25 UR. Sin embargo, desde el Legislativo se argumentaba que dicha cantidad era insuficiente para cubrir los gastos de los partidos, proponiendo 0,5 UR como precio razonable a pagar por voto (equivalente a U\$S 3,00). Esta

²³ Ver al respecto el diario de sesiones de la 38° sesión extraordinaria de la Cámara de Senadores de 1989.

última posición fue la que prevaleció, cuadruplicando prácticamente lo votado para 1984 (US\$ 0,65).

Este generoso aumento en la subvención del voto no solo debe explicarse a través de la baja erogación dada para la elección de 1984, puesto que el precio pagado en 1989 fue hasta la fecha el máximo histórico. Entonces, ¿a qué se debió semejante aumento sin precedentes?, ¿por qué hasta la elección de 1989 el Estado no había realizado una contribución de tal cantidad?

En pocas palabras, el auge de los medios electrónicos de difusión y su rol dentro de las campañas electorales se presentan como el principal vector explicativo del aumento del precio del voto²⁴. La contratación de espacios publicitarios en radio y televisión devinieron una obligación para los partidos de cara a la competencia electoral y la comunicación política. La pretensión de permear en la ciudadanía hace que las agrupaciones partidarias destinen recursos hacia la difusión de sus propuestas e ideas, elevando el costo de las campañas electorales. En otras palabras, el auge de los medios de comunicación electrónicos amplía las posibilidades de acción de los partidos. Sin embargo, estas posibilidades son limitadas en función de los recursos materiales de estos. Es por ello, que con el fin de lograr una contienda electoral en igualdad de condiciones y evitar la dependencia de los capitales privados, que el sistema de financiamiento público directo ha tenido que modernizarse, brindando una mayor cantidad de recursos para permitir a los partidos extender su accionar en un plano de igualdad.

Por otra parte, el Estado no solo debió hacer frente a este nuevo ámbito de acción política, sino que también a su encarecimiento a causa de una demanda en vertiginoso aumento. El senador Ortiz afirmaba que el minuto de televisión en un período de 5 años (desde 1984 a 1989) había aumentado hasta cinco veces su costo²⁵, lo cual presionaba al Estado a aumentar proporcionalmente la erogación otorgada por voto para garantizar la salud financiera de los partidos.

Como si estos motivos no fuesen suficientes para explicar la valorización del voto, se les debe añadir el hecho de que cuando se empezó a discutir el subsidio para la elección de 1989 faltaban unos cincuenta días para esta. La falta de tiempo entre la presentación del proyecto de financiamiento y los comicios, hicieron que durante el tratamiento de este varios

²⁴ “Obviamente, en 1989, con los medios electrónicos como centro de la campaña electoral, los costos no son por ejemplo los de 1971” (senador Manuel Flores. Extracto obtenido del Diario de Sesión de la 38° sesión extraordinaria de la Cámara de Senadores de 1989).

²⁵ “la publicidad hoy en día se ha encarecido enormemente; el minuto de televisión cuesta cinco veces más que en 1984” (senador Ortiz en la 38° sesión extraordinaria de la Cámara de Senadores de 1989).

partidos ya se encontrasen adeudados²⁶. Esta particular situación operaba presionando al Ejecutivo para que no vetara al aumento de la contribución, permitiendo solventar -aunque sea parcialmente- las deudas contraídas por los partidos previas a la elección.

En definitiva, i) la necesidad de utilizar los medios de difusión para competir en igualdad de condiciones, ii) su encarecimiento, y iii) que varios partidos durante la discusión parlamentaria ya se encontrasen con deudas más grandes de lo que podrían recoger por los votos obtenidos, hicieron que para la elección de 1989 se votara una partida de 0,5 UR por voto, la más elevada hasta dicho momento. Esta, se seguiría votando -a través de leyes *ad hoc*- para las elecciones de 1994, 1999 y 2004.

5.2. Características, impacto de la reforma constitucional de 1996 y moderación del gasto

Para los comicios de 1989 y 1994 la suma correspondiente a cada candidatura a la Presidencia se distribuía de la siguiente manera: 30 % era entregado al candidato a la Presidencia, 30 % se repartía entre las listas de candidatos a senadores, 30 % entre las listas de candidatos a la Cámara de Representantes, y el 10 % restante era repartido entre los candidatos a Intendentes Municipales. En cuanto a la entrega, el 85 % se efectuaba dentro de los treinta días siguientes al escrutinio primario y el 15 % restante dentro de los treinta días siguientes a la proclamación de los resultados definitivos. Paralelamente, a partir de los diez días siguientes a la promulgación de la ley el Banco de la República podía adelantar a los candidatos hasta el 50 % de lo que se presume podrían recibir. Para la determinación del monto del adelanto el Banco tomaba como referencia el número de votos obtenidos en la elección nacional anterior por los partidos, grupos o sectores correspondientes²⁷.

En 1996 se produce una reforma constitucional que modifica sensiblemente el calendario electoral, pues se pasa de una única elección donde se elegían todos los cargos a cuatro instancias electorales en menos de un año natural: en primer lugar, en junio, una elección primaria, abierta y simultánea para todos los partidos donde se elige para cada uno un único candidato presidencial. En segundo lugar, con la eliminación del doble voto simultáneo y la mayoría simple, se da paso a una elección presidencial y parlamentaria en octubre, de mayoría

²⁶ Así lo establecía en la 38ª sesión extraordinaria de la Cámara de Senadores de 1989 Reinaldo Gargano: “*Es muy posible que algunos de los actuales contendores a esta altura de la campaña electoral, ya hayan gastado prácticamente todo lo que puedan recoger por los votos que recibieron*”.

²⁷ Artículos 2, 3 y 4 de la ley n° 16.103.

absoluta y con doble vuelta en noviembre en caso de que ningún partido alcance dicha mayoría. Finalmente, el calendario electoral cierra con las elecciones municipales, las cuales se separaron en el tiempo de las presidenciales y se establecieron en mayo del año siguiente. Este reestructuramiento obliga a los partidos a financiar múltiples campañas, aumentando de manera exponencial sus gastos electorales (Chasquetti y Piñeiro, 2004). No obstante, la legislación fue incapaz de hacer frente a estos cambios, ya que se mantuvo para los comicios presidenciales de 1999 y 2004 la contribución de 0,5 UR, agregando solamente una compensación de 0,12 UR (descrita por los propios legisladores como un “aporte menor”²⁸) para las elecciones municipales de 2000 y 2005. Ergo, dos de las cuatro instancias electorales (elecciones internas y segunda vuelta) quedaron sin financiamiento, y el gasto destinado a los partidos apenas se incrementó a través de la subvención a las elecciones municipales. A continuación, en la tabla 3 se presentan los montos asignados por voto en unidades reajustables y dólares para los comicios sucedidos entre 1989 y 2005.

Tabla 3: precio pagado por voto para cada elección entre 1989 y 2005

Año de la elección	Precio pagado por voto en UR		Precio pagado por voto en dólares		Ley sancionada
	Presidencial y legislativa	Municipal	Presidencial y legislativa	Municipal	
1989	0,5		3,5		16.103
1994	0,5		7,3		16.567
1999	0,5		8,4		17.157
2000		0,12		1,9	17.237
2004	0,5		4,7*		17.787
2005		0,12		1,4	17.830

Fuente: Chasquetti y Piñeiro (2004) hasta la elección de 1999 y en adelante cálculos propios tomando la cotización media del dólar y de la UR para el mes de la elección.

* La gran variación en el precio del voto respecto al del año electoral anterior debe a la evolución del dólar.

El mantenimiento de la partida por voto (en UR) evidencia la adopción por parte de los legisladores de una postura de “pasividad, moderación y austeridad”²⁹ ante el aumento del gasto asociado a un calendario electoral extendido. Dicha postura, prácticamente obligada por

²⁸ Ver el Diario de Sesiones de la 7° sesión extraordinaria de la Cámara de Senadores de 2000.

²⁹ Al respecto, en el Diario de Sesiones de la 7° sesión extraordinaria de la Cámara de Senadores del 2000, el diputado Francisco Gallinal dice: “A partir de la reforma constitucional de 1996, el Uruguay tiene cuatro convocatorias a elecciones: elecciones internas, elecciones nacionales, segunda vuelta electoral y elecciones municipales; y de esas cuatro, solamente en dos el Estado respalda financiando la actividad de las colectividades políticas, lo que nos parece moderado”.

una coyuntura económica poco favorable, la cual instaba al Estado a reducir o aunque sea, moderar el gasto público, se sostuvo sobre la sanción de la ley n° 17.045. Esta, en palabras de Chasqueti y Piñeiro (2004):

“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” (512).

Dicha ley permitía mantener a raya al gasto electoral a través de restricciones a la duración de las campañas³⁰. Básicamente, los partidos acordaron atarse las manos para que la competencia no implicara un aumento exponencial del gasto electoral (Acuña *et al.*, 2018). Justamente, esta premisa es la que habilitaba a los legisladores a mantener su postura de austeridad y moderación, pues controlando los gastos no había necesidad de aumentar el financiamiento.

Paralelamente, al momento de la sanción de las leyes de subvención, los legisladores eran conscientes de que se encontraban en el ojo de la opinión pública. Sabían que elevar el subsidio (ya sea aumentando el precio pagado por voto o financiando las nuevas instancias electorales) acarrearía el descontento y la condena de gran parte de la sociedad, así como su disconformidad y recelo hacia al sistema político. Al electorado le resultaría paradójico que se aumentara el gasto público en un contexto de crisis económica y de reclamos por mayor asistencia, lo cual no hacía más que incentivar la moderación legislativa.

“...el monto global que aquí se vota [estimado en U\$S 18.000.000 aproximadamente] quizás no sea bien visto por la gente que está pasando muchas necesidades y que ve una falta de asistencia económica en muchos temas, tales como el de la vivienda, o el de la salud [...]. El hecho de que se aplique a la actividad política una cantidad de dinero tan importante, necesariamente tiene que generar una discrepancia y una resistencia, que podrían traer aparejado un factor de desprestigio para el sistema político” (Helio Sarthou. Extracto obtenido del Diario de Sesión de la 32° sesión extraordinaria de la Cámara de Senadores de 1999).

En resumen, el establecimiento de cuatro instancias electorales inevitablemente elevaba el gasto de los partidos. Sin embargo, la situación de crisis económica y el asecho de la opinión pública impedía a los legisladores elevar el precio pagado por voto. En su lugar, estos

³⁰ En su artículo 1 establecía: “Los partidos políticos podrán iniciar su publicidad electoral en los medios de radiodifusión, televisión abierta y televisión para abonados sólo a partir de: 1) Cuarenta días para las elecciones internas. 2) Cincuenta días para las elecciones nacionales. 3) Veinte días en caso de realizarse una segunda vuelta. 4) Cuarenta días para las elecciones departamentales”.

sancionaron una ley que limitaba el gasto público a través de la reducción de la duración de las campañas electorales.

Finalmente, los proyectos votados para las elecciones de 1999 y 2004 no tuvieron grandes novedades con excepción de algunas modificaciones asociadas a la reforma constitucional de 1996. La separación de las elecciones municipales de las presidenciales obligó a reajustar -para estas últimas- el criterio de distribución utilizado; pasándose a otorgar un 20 % a los candidatos a la Presidencia, 40 % a las listas de candidatos a senadores y el restante 40 % a las listas de candidatos a representantes. En cuanto a los proyectos votados para las elecciones municipales de 2004 y 2005, tampoco presentaron grandes diferencias con los anteriores, salvo por la contribución por voto de 0,12 UR (casi un quinto en comparación con las elecciones presidenciales de octubre) y por el criterio de distribución, el cual destinaba el 50 % de los fondos a los candidatos a Intendente y el 50 % restante a las listas de candidatos a las Juntas Departamentales.

6. 2009 en adelante: la nueva y vigente ley de financiamiento³¹

6.1. El nacimiento tardío de una ley muy discutida

A lo largo de los años, y principalmente una vez adentrado el nuevo siglo, Uruguay ha ido quedando rezagado en lo que respecta a la legislación sobre financiamiento de los partidos políticos. Durante la historia moderna de nuestro país, el tradicional sistema de subsidio público mediante leyes *ad hoc* ha sido acompañado con la ausencia de restricciones al financiamiento privado, dando lugar a lo que Caetano *et al.*, (2002) denominan un sistema de “subsidio público con autorregulación de los actores”. Hete aquí, que hasta antes del 2009, nuestro país, junto con una minoría de Centroamérica, fuera de los pocos que carecía de una regulación específica en lo que respecta al funcionamiento de los partidos en general, y al financiamiento de estos en particular³².

“Es por eso que la democracia uruguaya tenía un deber: el de encontrar entre todos un marco de funcionamiento que regulara la actividad de los partidos políticos. [...] el sistema

³¹ Al momento en que escribo este ensayo se encuentra con media sanción una nueva ley de financiamiento, la cual modificaría el subsidio público directo triplicado el monto erogado por voto para los candidatos a Intendente y a las Juntas Departamentales y estableciendo una subvención de 3 UI por voto a nivel municipal (entre muchas otras disposiciones relativas al subsidio público indirecto y al financiamiento privado). Aún falta la sanción por parte del senado.

³² Ver Diario de Sesión de la 55° sesión ordinaria de la Cámara de Senadores del 2008.

político uruguayo debía darse una regulación acorde con lo que es el siglo XXI, que nos permitiera a todos avanzar en un acuerdo político que tuviera como reglas de juego comunes el fortalecimiento de esos instrumentos que son los partidos” (Diputado Diego Cánepa. Ver extracto en el Diario de Sesión de la 5° sesión extraordinaria de la Cámara de Representantes de 2008).

Medidas tendientes a regular el funcionamiento de los partidos, garantizar la transparencia en su accionar, y fortalecer la contienda política en igualdad de condiciones se planteaban con urgencia dentro del recinto parlamentario. Justamente, desde la década de los noventa se venían presentando proyectos de ley sobre la regulación financiera de los partidos³³ y observando discursos sobre la necesidad de un marco global que atendiera las necesidades de estos³⁴. Fue el fracaso a la hora de coordinar estos proyectos lo que creó una ventana para que el entonces presidente Tabaré Vázquez, presentara un proyecto dirigido a regular de manera cabal el financiamiento de los partidos.

Como era previsible, el camino transcurrido desde la presentación del proyecto hasta su sanción fue lento, complejo y sumamente discutido, pues se estableció como corolario que este fuese el resultado de un consenso partidario que estuviera al margen de la mayoría especial de 3/5 que se necesitaba para su aprobación. Naturalmente, el proyecto original a medida que pasaba por el tracto legislativo despertó diversas posiciones en los sectores políticos, los cuales con el fin de salvaguardar sus intereses hicieron que este fuese objeto de diversas modificaciones.

La primer gran intervención (y también barrera) que tuvo que sortear el proyecto fue la supresión del capítulo que consagraba la publicidad gratuita en los medios de comunicación (Chasqueti, 2009). La oposición, integrada por los partidos Blanco y Colorado, justificó que la gratuidad en la prestación era inconstitucional; a lo que se le sumó la negativa de la gremial de los grandes medios de comunicación bajo el argumento de que dicha medida atentaría contra sus ganancias durante el periodo de campaña electoral. Una vez eliminado dicho capítulo, Chasqueti (2009) explica que las discusiones en torno al proyecto fueron redirigidas por la oposición hacia la flexibilización de ciertas medidas. Por ejemplo, el tope de las donaciones de

³³ Ver diarios de sesiones de la 40° sesión ordinaria de la Cámara de Representantes de 1994, de la 32° sesión extraordinaria de la Cámara de Senadores de 1999 y de la 7° sesión de la Cámara de Representantes del 2000.

³⁴ Al respecto, el senador Edgardo Carvalho en la 32° sesión extraordinaria de la Cámara de Senadores de 1999 establece: *“el Uruguay todavía no tiene una ley sobre partidos políticos, especialmente sobre su financiamiento, cuando esas leyes han sido aprobadas por todos los países de nuestro entorno, algunos de ellos con democracias mucho menos consolidadas que la nuestra”*.

campaña pasó de 15.000 a 23.000 dólares, se estableció una excepción respecto a las empresas contratadas por el Estado a las cuales no se les permitía aportar, y la extensión de los plazos para la rendición de cuentas se redujo de 90 a 30 días.

Es así, como tras más de un año de discusión, se sanciona la ley n° 18.485, la cual responde a un consenso de las distintas agrupaciones políticas materializado en la arena parlamentaria mediante la Comisión Especial para el Funcionamiento de los Partidos Políticos. Todos las agrupaciones han puesto su voluntad al servicio de la democracia y de la reafirmación del sistema político, haciendo concesiones y transacciones para llegar a puntos de encuentro que habiliten la sanción de un proyecto que desde hace años ronda en las cámaras del Poder Legislativo³⁵.

6.2. Características

La ley n° 18.485 corta con más de ochenta años de financiamiento público directo mediante leyes *ad hoc*, al reconocer el deber del Estado en lo que respecta al financiamiento³⁶ y establecer una contribución electoral de manera definitiva basadas en Unidades Indexadas (UI). También, por primera vez en la historia nacional, establece un régimen de financiamiento permanente para que los partidos puedan solventarse durante el período entre elecciones. En la tabal 4 se condensa el precio pagado por voto para cada elección y la distribución realizada entre los candidatos a cargo del Banco República.

Tabla 4: Pago por voto y criterio de distribución para cada elección (Ley 18.485)

Elección	Precio pagado por voto (en UI)	Criterio de distribución
Elección interna	13	40 % candidaturas presidenciales
		40 % candidatos al Órgano Deliberativo Nacional
		20 % candidatos al Órgano Deliberativo Departamental
Elección nacional	87	20 % candidaturas presidencial
		40 % candidatos al Senado
		40 % candidatos a diputados
Segunda vuelta	10	
Elección departamental	13	60 % candidatura a Intendente

³⁵ En palabras del senador Eber Da Rosa en la 55° sesión ordinaria de la Cámara de Senadores: “*quiero que quede claro que este proyecto de ley ha sido producto de transacciones, de acuerdos y de reconocimientos de las realidades de cada Partido; de lo contrario, hubiera resultado prácticamente imposible llegar a una base de acuerdo o a un principio general de entendimiento en esta materia. De parte de todos hubo buena voluntad y disponibilidad en encontrar puntos de entendimiento relativos a la necesidad de impulsar un proyecto de ley de estas características -que, repito, existe en prácticamente todos los países de América Latina, si bien en el Uruguay se ha avanzado muy tímidamente en esta materia-*”.

³⁶ Artículo 2 de la ley n° 18.485.

		40 % candidatos a ediles
--	--	--------------------------

Fuente: Acuña *et al.*, (2018).

La gran diferencia entre la partida a la elección nacional y a la departamental (la de esta última es casi siete veces menor a la primera) ha sido objeto de críticas por diversos sectores bajo el argumento de que reafirma en el país un centralismo de larga data³⁷. Sin embargo, habiéndose logrado un tortuoso consenso para aprobar la ley, nadie se ha animado a echar mano en esta para intentar modificarla.

Respecto a la entrega de los montos, el 80 % se producirá dentro de los 15 días siguientes a la respectiva elección y el 20 % restante dentro de los 30 días posteriores al escrutinio definitivo. Asimismo, el Banco República, dentro de los 60 días previos a la elección podrá adelantar hasta el 50 % de las sumas correspondientes a los candidatos. Los criterios a tener en cuenta por el Banco a la hora del adelanto son, en primer instancia, el porcentaje de votos obtenidos en la última elección nacional o departamental, y en segunda instancia, el porcentaje de votos obtenidos en la última elección interna.

Para finalizar, se muestra un cuadro con el monto pagado en UR y dólares para cada instancia electoral desde que la ley fue sancionada.

Tabla 5: precio pagado por voto para cada elección entre 2009 y 2020 (ley n° 18.485)

Ciclo electoral	Precio pagado por voto en UI				Precio pagado por voto en dólares			
	Elección interna	Elección nacional	Segunda vuelta	Elección departamental	Elección interna	Elección nacional	Segunda vuelta	Elección departamental
2009/10	13	87	10	13	1,07	8,46	1,01	1,41
2014/15	13	87	10	13	1,64	10,69	1,26	1,51
2019/20	13	87	10	13	1,58	10,20	1,17	1,48

Fuente: elaboración propia utilizando la cotización media del dólar y de la UI al mes de la elección.

³⁷ Eber Da Rosa en la 55° sesión ordinaria de la Cámara de Senadores establece: “*existe una excesiva desproporción entre lo que se asigna al voto en la elección nacional, donde se establece que lo asignado por el Estado serán 87 Unidades Indexadas por cada voto a la Presidencia de la República, y lo que se asigna al voto en las elecciones departamentales, que serán 13 Unidades Indexadas por cada voto a Intendente Departamental. [...] Tememos que una vez más, en el Uruguay -país en el que tantas veces nos hemos quejado del centralismo-, nos olvidemos que las elecciones departamentales, dentro del nuevo sistema constitucional aprobado en 1996, poseen vida y entidad propias, y una importancia fundamental para cada departamento donde tienen, para los ciudadanos, incluso, una mayor atracción y motivación que la propia elección nacional*”

Básicamente, el reajuste del monto a pagar por la UI ha permitido corregir las grandes fluctuaciones en el precio del voto.

Asimismo, en lo que al sistema de subsidio permanente respecta, en su artículo 39 la ley establece que el Estado -a través del Poder Legislativo- dará a todos los partidos con representación parlamentaria una partida anual de 4 UI -en doce cuotas mensuales, iguales y consecutivas- por cada voto obtenido en la última elección. La autoridad partidaria tiene la obligación de distribuir mensualmente las partidas recibidas con excepción de un monto mínimo del 20 % reservado para el funcionamiento del partido.

En el orden del financiamiento público indirecto, la ley prevé la exoneración de todo tributo nacional a los bienes adquiridos con fondos partidarios, así como a las cuentas bancarias de estos o sus sectores.

En definitiva, la Ley de Partidos Políticos consagra y termina de institucionalizar una serie de instrumentos vinculados con la financiación pública utilizados históricamente en el país, tales como el subsidio estatal poselectoral, los adelantos de fondos o las exoneraciones tributarias. También incorpora novedades como el financiamiento permanente, el establecimiento de límites y topes a las donaciones, y nuevas formas de rendir cuentas para garantizar la transparencia de los partidos (entre otros elementos referentes al funcionamiento de estos y a su financiamiento privado que escapan los límites de este desarrollo) (Chasqueti, 2011).

7. Conclusiones

Con períodos de mayor o menor intensidad, la relación entre la política y el dinero ha sido un tema de debate y tratamiento desde larga data en nuestro país, lo cual no es de extrañar dadas sus implicancias en la democracia y en la legitimidad de los partidos.

La financiación del quehacer político y electoral es necesario para la salud de la democracia, ya que, por un lado, habilita la competencia partidaria bajo una situación de equilibrio en recursos políticos, humanos y económicos; mientras que, por otro lado, posibilita el desarrollo de organizaciones políticas capaces de canalizar las distintas expresiones que emanan desde la sociedad. En otras palabras, el dinero opera sobre la democracia al cubrir un costo doble: el de una competencia electoral justa y equitativa, y el del desarrollo de cuerpos políticos que incluyan las voces de los individuos (Chasqueti y Piñeiro, 2004). Estos dos

corolarios han sido transversales a cada discurso legislativo que ha manifestado la esencia del financiamiento público directo.

El devenir del subsidio estatal es una demostración de la onerosidad de la democracia. Los sistemas democráticos necesitan dinero para funcionar, es decir, deben financiarse, y el origen, destino, distribución y especie de este financiamiento no nos es ni nos ha sido históricamente indiferente. Es por ello, que la legislación sobre el tema, aunque por momentos obsoleta, ha permanecido en constante evolución, siempre bajo las premisas de: i) una financiación que habilite la expresión de la libertad electoral en tanto los partidos puedan difundir -bajo una situación de igualdad de condiciones- sus mensajes, y ii) evitar la oligarquización del quehacer político, prácticas no legítimas, transparentes o éticas que coopten los intereses naturales de los partidos y hagan a la política una cuestión de quienes tienen recursos para pagarla.

Tal es la importancia que se le reconoce a esta herramienta, que su falta de consolidación -durante sus primeros ochenta años de funcionamiento- en una normativa de carácter permanente no ha impedido su institucionalización como una parte esencial de nuestro sistema político.

En lo que a este trabajo respecta, el devenir de las votaciones y discusiones parlamentarias en torno a las leyes de subsidio público evidencia una tendencia hacia el consenso partidario. Lo que al principio se presentó como un tema de debate y rispideces, cuya utilidad era cuestionada por diversos actores (principalmente el Partido Nacional y sectores colorados), progresivamente se tornó en una cuestión ampliamente aceptada por el panorama político. Esta tendencia hacia el reconocimiento y consolidación de la subvención estatal puede explicarse parcialmente por un intento de los partidos por mantener el *statu quo* y protegerse de actores emergentes, postura materializada en el establecimiento de adelantos basados en la expectativa de voto, lo cual en los hechos desalienta el surgimiento de nuevos actores (Chasqueti, 2011). Los partidos instaurados en el poder poco a poco formaron una coalición que adoptó una conducta colusoria con los recursos del Estado con el fin de garantizar su supervivencia colectiva (Katz y Mair, 2009).

Asimismo, este ensayo ha permitido visualizar como la contribución del Estado (o más bien de la sociedad) a los gastos electorales de los partidos se plantea como un aporte a la consolidación democrática. Desde una perspectiva global, la evolución del subsidio público da cuenta de un intento implícito del Estado por tratar de consolidar una democracia independiente

y soberana de injerencias extranjeras o factores exógenos que la pudiesen debilitar. Esto se materializa en el pasaje del reembolso basado en hojas votación a un monto fijo, cruzada tendiente a que el poder económico no eleve los costos del funcionamiento de la democracia; o el establecimiento de la UR o UI como unidades de erogación para que el precio del dólar no afecte los recursos brindados a los partidos.

Por otra parte, los medios de comunicación se han instaurado como una plataforma de uso imprescindible para la difusión de mensajes y propuestas políticas. Es decir, para la competencia electoral. La expansión de estos, primero con el periódico, después con la radio y la televisión, y finalmente con las redes sociales, han obligado a los partidos a extender su ámbito de acción. Sin embargo, esto tiene un costo, las agrupaciones deben cubrir los gastos que supone llevar la contienda electoral a nuevas plataformas. Es ahí donde entra el subsidio público. A lo largo de este desarrollo se ha observado como este se ha tenido que readaptar para hacer frente a los nuevos desafíos comunicativos y competitivos enfrentados por los partidos. El aumento del monto erogado por voto es el ejemplo más claro de ello. Resulta impensable mantener las partidas en un mundo electoral donde la competencia política -medios de comunicación mediante- solicita cada vez más recursos.

En definitiva, mediante el subsidio público se ha tratado de fortalecer nuestro sistema democrático a través de los partidos políticos, dándoles legitimidad, promoviendo la igualdad de oportunidades, protegiéndolos del capital privado y consagrándolos como la piedra angular de nuestra democracia.

Bibliografía

- Acuña, Santiago, Rafael Piñeiro Rodríguez y Cecilia Rossel (2018): “¿Quién maneja la caja? Financiamiento político y estructuras partidarias en Uruguay”. *Colombia Internacional* (95): 55-77. <https://doi.org/10.7440/colombiaint95.2018.03>
- Caetano, Gerardo, Daniel Chasquetti y Rafael Piñeiro (2002): “La relación entre dinero y política en Uruguay. Apuntes sobre la regulación de la financiación de los partidos uruguayos”. En *Dinero y política. El financiamiento de los partidos en la democracia*, editado por Gerardo Caetano, 91-117. Montevideo: EBO-ICP-UPD/OEA.

- 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.
- Chasquetti, Daniel (2011): "Financiamiento político en Uruguay". En *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, coordinado por Pablo Gutiérrez y Daniel Zovatto, 497-524. México: IDEA-OEA-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Chasquetti, Daniel y Rafael Piñeiro (2004): "El financiamiento de los partidos políticos en Uruguay. Un problema de calidad de la democracia". En *Los partidos políticos frente a los retos del siglo XXI*, editado por Gerardo Caetano, 151-175. Montevideo: Editorial Banda Oriental-Centro de Estudios Estratégicos 1815.
- Katz, Richard y Mair, Peter (1993): "The Evolution of Party Organizations in Europe: The Three Faces of Party Organization". En *The American Review of Politics*, Vol. 14, pp. 593 - 617.
- Pío Guarnieri, Juan Pablo (2015): "Financiamiento de Partidos Políticos en Uruguay. Aportes críticos para un debate más democrático en clave de derecho", FCU, Montevideo.
- Rial, Juan (1998): "Financiación de partidos políticos en Uruguay". En *La financiación de la política en Iberoamérica*, editado por Pilar del Castillo y Daniel Zovatto, 545-574. San José: IIDH-CAPEL.
- Rial, Juan (2004): "Análisis comparativo sobre financiamiento de campañas y partidos políticos: Uruguay". En *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, editado por Steven Griner y Daniel Zovatto. San José: OEA-IDEA.
- Schwendenwein, Goodfred (2017): "Financiamiento de los partidos políticos en Uruguay. Una evaluación institucional. En el 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).