

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Tesis Licenciatura en Ciencia Política

Financiamiento de los partidos políticos.
El camino a la aprobación de una ley de
financiamiento de la política en Uruguay

María Victoria Terán Silvestri
Tutor: Daniel Buquet

2008

INDICE

CAPÍTULOS

1- INTRODUCCIÓN	2
2- MARCO METODOLÓGICO	5
3- MARCO TEÓRICO	8
Democracia y financiamiento	8
Tipos de financiamiento	9
Financiamiento electoral y financiamiento permanente	11
Tipos de normativa	11
Una aproximación desde el nuevo institucionalismo y teoría de juegos	12
Dilema del prisionero “made in Uruguay”	14
4- ANÁLISIS DE CASO	16
La particularidad del caso uruguayo	16
a- Las leyes “ad hoc”	16
b- Normas sobre financiamiento	19
Una breve mirada comparativa	21
Diez intentos de legislar	22
¿Por qué no Uruguay?	30
Enfrentando el dilema	38
5- CONCLUSIONES	40
Al final del camino	42
6- BIBIOGRAFÍA	44
7- ANEXOS	46

FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. El camino a la aprobación de una ley de financiamiento de la política en Uruguay.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se ubica en el área de estudio correspondiente al análisis de los partidos, se trata de un estudio de caso. Particularmente el tema del financiamiento de los partidos políticos cobra relevancia en Uruguay por presentar una situación peculiar frente al resto de los países latinoamericanos. Una mayoría de ellos ha aprobado leyes sobre financiamiento de los partidos y de la política, sin embargo Uruguay se limita a emitir leyes ad hoc¹ a propósito de las elecciones que adjudican un monto determinado por voto y en función del caudal electoral se reparte el dinero. Tampoco se ha trabajado en el tema de la transparencia del origen de los fondos y de los criterios de rendición de cuentas.

A pesar de este contexto de escasa normativa, se han presentado proyectos de ley sobre funcionamiento y financiamiento de los partidos. Sin embargo ninguno ha sido aprobado.

Es interesante destacar la escasa relevancia que tiene el tema tanto en la agenda política como en la opinión pública, siendo medular su importancia si se lo relaciona con la calidad de la democracia. Los sistemas democráticos necesitan dinero, en otras palabras, la democracia cuesta, y es un debate ineludible el origen y destino de los recursos.

Los partidos políticos se manifiestan a través de sus representantes parlamentarios, siendo éste el ámbito más destacado de discusión y acuerdo así como la única institución generadora de actos legislativos, por lo tanto es el ámbito en el cual la discusión puede llegar a tomar cuerpo de ley.

En este contexto es pertinente estudiar los proyectos de ley que se han presentado en nuestro país con relación al tema y fundamentalmente describir las causas por las que no ha habido consenso para aprobar ninguno de los mencionados proyectos. Todos los partidos han manifestado esta necesidad de legislar, pero por diversos motivos no ocurre.

¹ El término “ad hoc” es utilizado con frecuencia en la bibliografía de referencia, fundamentalmente en Rial, y Caetano, Chasqueti y Piñeiro. Se relaciona con la aprobación de una ley que se dicta en oportunidad del acto eleccionario y caduca una vez culminado el mismo y la función para la cual fue creada.

Concretamente se trata de posicionar el tema del financiamiento de los partidos como un tema relevante de estudio de la ciencia política, en tanto determina considerablemente nuestra calidad democrática. En un sentido amplio es necesario debatir sobre la relación dinero- política y también reconocer los peligros que implica ignorar este tema. Preguntarnos ¿cuántos recursos estamos dispuesto a invertir en nuestro sistema político?, ¿cuáles consideraremos lícitos?, ¿qué controles vamos a ejercer sobre los gastos y el origen de los recursos?, son preguntas que debemos hacernos en tanto ciudadanos que somos.

Un camino para empezar a comprender esta ausencia es reconstruir el debate político en torno a la misma y particularmente develar los incentivos que tienen los actores relevantes -ellos son los políticos que han tenido la posibilidad de presentar proyectos, como también de votarlos- dentro de los partidos para llegar a un acuerdo que desemboque en la aprobación de una ley de financiamiento político.

El período temporal a considerar está comprendido entre 1985 y 2007. Es necesario a priori distinguir dos momentos de aproximadamente 10 años cada uno. Durante los primeros años de ejercicio democrático, luego de la última dictadura, el tema del financiamiento de los partidos no tiene prácticamente ninguna relevancia, en cambio a partir de 1995 el tema empieza a presentarse con más frecuencia en la agenda parlamentaria. Coincidentemente aparece en el debate conjuntamente con la proyectada y finalmente concretada reforma de la Constitución de 1996 que cambió las reglas electorales vigentes hasta el momento.

La pregunta que buscará responder el trabajo y que opera como orientadora del mismo es la siguiente:

¿Existen incentivos en los actores relevantes de los partidos políticos para llegar a un acuerdo sobre la aprobación de una ley de financiamiento de los partidos?

Los actores relevantes de los partidos políticos son aquellos que tienen la facultad de promover acuerdos, tomar iniciativas o decisiones en materia legislativa.

El problema de investigación es la inexistencia de acuerdos entre los actores políticos para la aprobación de una ley de financiamiento de los partidos que coloque a Uruguay en sintonía con el contexto latinoamericano; en consecuencia se busca identificar los incentivos que tienen los actores políticos a la hora de acordar sobre la materia.

Asumiendo que los actores políticos pueden tener incentivos para acordar, se formuló la siguiente hipótesis: ***En el marco del sistema político uruguayo la mayoría de los actores políticos carecen de incentivos para legislar (no les conviene hacerlo).***

Dado el marco institucional vigente los partidos políticos y sus fracciones poseen estrategias recaudatorias que les permiten financiarse incluso en las instancias electorales. A pesar de no poder prescindir del financiamiento público, no parecen estar incentivados a introducir cambios en las reglas del juego recaudatorio.

Ello explicaría la mencionada ausencia o de concretarse finalmente una ley el largo y engorroso camino de su aprobación.

MARCO METODOLÓGICO

El objetivo principal del trabajo es explicar una situación dada por la ausencia de una ley de financiamiento político en Uruguay. Se explora en relación a los incentivos que tienen los actores políticos para tomar una decisión, en este caso es votar aprobando un determinado proyecto de ley.

Si bien ya existen trabajos que describen la situación de nuestro país, también es justo realizar un nuevo relevamiento de los proyectos de ley sobre financiamiento para recoger los aportes más recientes, con el objetivo de contribuir con una versión actualizada, a un debate ineludible para la ciencia política.

La pregunta orientadora indaga en las razones de esa ausencia, cuestiona si ¿Existen incentivos en los actores relevantes de los partidos políticos para llegar a un acuerdo sobre la aprobación de una ley de financiamiento de la política?.

Es preciso definir a los actores relevantes de los partidos políticos como aquellos políticos que representando a sus partidos tienen la facultad de promover acuerdos, tomar iniciativas o decisiones en materia legislativa. A priori todos los legisladores son actores relevantes en tanto tienen la posibilidad de aprobar proyectos de ley. Ellos pueden o no tener incentivos para aprobar una ley, lo que no es otra cosa que un estímulo favorable para votar un proyecto.

Se analizaron los proyectos de ley presentados entre 1985 y 2007, como insumo fundamental para describir la situación en la que se encuentran los actores políticos relevantes y a partir de allí reconstruir los principales puntos de debate contenidos en los proyectos y su lógica subyacente.

Mediante teoría de “rational choice” y teoría de juegos se modeló una situación del tipo “ dilema del prisionero” para develar la lógica comportamental de los actores y en síntesis explicar por qué no se ha llegado a un acuerdo.

En adición a lo anterior se recurrió a una técnica de narrativa analítica como método de análisis del comportamiento de los actores bajo ciertas circunstancias temporales e institucionales. *“En este enfoque, la analítica refiere a la construcción de modelos derivados de la elección racional, particularmente de la aplicación de la teoría de juegos en forma extensiva . Esto significa, primero, extraer de la narrativa los actores clave, sus objetivos, y sus preferencias y las reglas efectivas que influyen en su comportamiento. Segundo, elaborar las interacciones estratégicas que producen un equilibrio que limita algunas acciones y facilita otras. El énfasis está en la*

identificación de las razones para el pasaje de un equilibrio institucional en un momento dado en el tiempo, a un equilibrio institucional distinto en un momento diferente.”(Levy, 2006)

Las unidades de análisis son los partidos políticos y dentro de ellos los actores relevantes, pues son ellos los agentes capaces de desarrollar incentivos. Respecto a las variables son dicotómicas y mutuamente excluyentes.

Las técnicas utilizadas para analizar los datos son de naturaleza cualitativa, fundamentalmente se trata de reconstruir el debate político sobre la materia y para ello se realizaron entrevistas a los actores políticos con el objetivo de conocer sus preferencias, y se siguieron sus opiniones a través de los diarios de sesiones de las comisiones parlamentarias en las que se discutió oportunamente el tema. Por otro lado se estudiaron los proyectos de ley presentados en el período con relación al financiamiento de los partidos.

Se ha elegido entonces, el análisis de contenido y la entrevista de elite. El análisis de contenido permite estudiar exhaustivamente el material proporcionado por las fuentes de información ya mencionadas y las entrevistas de elite el acceso a muy valiosa información .

La elección de los entrevistados se realizó en función de su participación en la Comisión Especial para el estudio del funcionamiento de los partidos políticos, de la Cámara de Senadores. Comisión encargada del estudio de los proyectos presentados a partir de su creación en el año 2006 y también de su participación en la redacción o análisis de los proyectos presentados en el período. Se cuestionó principalmente sobre los obstáculos más importantes detectados durante su trabajo en el área y sobre las dificultades observadas a la hora de legislar. También se preguntó en forma general sobre la opinión del partido de cada entrevistado sobre el tema y en forma particular sobre los beneficios o perjuicios posibles derivados de la aprobación de una ley.

La selección de las técnicas se debe al diseño de investigación así como a las ventajas que presentan, son técnicas de bajo costo, amplia aplicación, fácil acceso y aportan buenos resultados. Del mismo modo resultan complementarias y permiten el mutuo control de los datos obtenidos.

Por otra parte se modeló un escenario procurando reflejar el estado de situación, mediante la utilización de teoría de juegos se buscó conocer las estrategias de los actores y de esa forma poder contrastar la hipótesis con la realidad. Como se ha

mencionado, se utilizan los supuestos de la elección racional para fundamentar las elecciones de los actores.

Por último, pero no menos importante, por recorrer el camino desde la teoría a la realidad se trata de una investigación de tipo deductivo.

MARCO TEÓRICO

“es la competencia entre partidos con recursos equilibrados (políticos, humanos y económicos) la que genera democracia.”

G. Sartori.

Resulta indiscutible la relación existente entre la calidad democrática y las posibilidades y recursos que puedan tener los partidos políticos para competir entre si, sin embargo a la hora de discutir el binomio dinero- política, tal discusión se torna turbia y el consenso para llegar a un acuerdo se empieza a alejar, dificultando la posibilidad de legislar. Eso es lo que parece ocurrir en nuestro país.

Contar con una legislación que otorgue a los partidos ciertas garantías para competir electoralmente y que al mismo tiempo obligue a transparentar aspectos de su funcionamiento económico, es clave para el sistema democrático. De lo contrario se abre la puerta a la sospecha y la corrupción, con el consiguiente deterioro de la credibilidad de las instituciones que traen consigo estos fenómenos.

Democracia y financiamiento

Existen muchos estudios realizados por la academia local sobre los partidos políticos, sobre su rol central y su particular funcionamiento, así como también sobre el efecto que generan las reglas electorales sobre el mismo, pero no abundan los estudios sobre el financiamiento de la política y pocos son los datos que se conocen al respecto, en general estos estudios centran su enfoque sobre aspectos normativos y no empíricos. Los datos con que se cuenta en la actualidad son estimativos y es difícil conocer el monto monetario que manejan los partidos para funcionar.

Es pertinente aclarar que la literatura latinoamericana maneja ciertos conceptos como sinónimos, aunque en rigor no lo son, y el hecho de que algunos autores manejen unos términos y no otros significa que hacen hincapié en ciertos aspectos. Algunos hablan de financiamiento democrático, otros de financiamiento de la política y otros de los partidos. Esta distinción depende de la mirada disciplinaria desde la que se aborde el tema, en las leyes se suele hablar de financiamiento de partidos políticos a lo que algunos politólogos llaman financiamiento de la política; La definición de financiamiento de la política que mejor se adapta al trabajo pertenece a Zovatto “...entendiendo por tal la política de ingresos y egresos de los partidos tanto para sus actividades electorales como permanentes” (Zovatto, 2003).

De esta forma se coloca en primer plano la relación dinero- política. Esto no significa que el dinero asegure mejor democracia sino que los partidos deben contar necesariamente con un conjunto de recursos para habilitar su funcionamiento y entre ellos uno muy importante es el económico.

“...parece lógico y sobre todo necesario para la salud de la propia democracia la existencia de un cierto grado de financiación, tanto público como privado, del quehacer político y electoral por ser estas actividades centrales para la perdurabilidad del sistema democrático...”(Zovatto, 2003)

Del mismo modo se evidencia el afianzamiento de la democracia a través de la actuación transparente de los partidos políticos, en el Art. 5 de la “Declaración de Lima” de la OEA: *“El fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia. Se deberá prestar atención especial a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades”*(OEA, 2001).

El sistema político uruguayo tiene una particularidad que es su alto grado de fraccionalización, la vida interna de los partidos es muy rica en ese sentido y cada fracción cuenta con una estructura propia. Dicho elemento es clave a la hora de analizar el financiamiento porque cada fracción maneja sus cuentas a discrecionalidad.

Uruguay cuenta con uno de los sistemas democráticos más antiguos de Latinoamérica y también ha sido uno de los primeros en legislar acerca del financiamiento, la primera ley al respecto es 1928. Sin embargo el cuerpo normativo sobre esta materia es en la actualidad muy escaso, a pesar de ello el sistema funciona adecuadamente, pero carece de elementos que permitan darle transparencia.

Esta puntualización contrasta fuertemente con un contexto regional que reclama justamente transparencia y credibilidad política a los aparatos estatales y partidarios, como forma de generar sistemas democráticos participativos con criterios claros de rendición de cuentas a los ciudadanos. Los escándalos de corrupción en los que se han visto envueltos algunos sistemas sudamericanos, delimitaron líneas de acción que los propios sistemas han seguido en procura de transparentar su desempeño.

Tipos de financiamiento

El conjunto de reglas en cuestión tiene impactos sobre el sistema de partidos, de este modo los análisis normativos van de la mano de los descriptivos. Cada uno se

adecuará a la problemática original y a los efectos deseados y de esa forma encontramos diferentes tipos que se pueden agrupar de la siguiente forma:

Básicamente encontramos dos grandes grupos, de acuerdo al origen del financiamiento; a) público y b) privado. El primero corresponde al gasto en financiamiento de la política en general que realiza el Estado, asimismo se puede subdividir en directo o indirecto, ya se trate de dinero propiamente o de algún tipo de facilidad o exoneración -recursos en especie-, sea impositiva, gratuidad en algunos medios de prensa o cualquier otro tipo. El segundo grupo corresponde a los aportes privados, lo constituyen fundamentalmente los aportes de los militantes de los partidos políticos o de empresas y cualquier tipo de donación que éstos reciban para el funcionamiento de sus actividades. Del mismo modo pueden ser éstas públicas -en el sentido de darse a conocer- o anónimas.

No hay muchos sistemas en el mundo que sean puros estrictamente públicos o privados, por lo general son mixtos (Griner y Zovatto, 2003).

De la ecuación resultante se puede determinar el tipo de sistema deseado por los regímenes de gobierno. Las fuentes públicas tienden a generar mayor equidad en cuanto al acceso a los recursos por parte de todos los agentes mientras que las fuentes privadas dependen de los aparatos políticos de los partidos y de su capacidad de auto generar recursos(Chasquetti, Piñeiro, 2004). Sin embargo aunque un sistema público puro pueda resultar mas equitativo y hasta transparente puede tender a aislar a los militantes de los partidos de sus típicas actividades, mientras que un sistema privado en exclusividad tiende a generar ciertas desconfianzas sobre todo respecto al origen de los fondos y las responsabilidades que adquieren los partidos para con los donantes.

En caso de optar por un sistema de financiamiento que otorgue dinero de origen público para el acto eleccionario, se debe establecer el momento en el que se hará el desembolso. La decisión en cuestión puede propiciar o restringir la participación electoral y genera consecuencias en cuanto al grado de libertad o dependencia de los partidos. Si la entrega del subsidio se realiza una vez celebradas las elecciones, se ven perjudicados los partidos de creación reciente o de menor capacidad para captar recursos, pero tiende a tener efectos positivos en cuanto al control del gasto y puede ser utilizado para obligar a las instituciones a presentar informes y rendiciones de cuentas. En este sentido la recomendación es hacer un adelanto del subsidio para no perjudicar a los partidos con menos recursos y retener una parte del mismo contra presentación de declaraciones de gastos ante el órgano de contralor competente.(Griner y Zovatto, 2003)

Finalmente el tipo de financiamiento se puede clasificar en endógeno y exógeno, fundamentalmente respecto a los fondos privados, dependiendo si provienen del propio país o del extranjero.

Algunos sistemas tienen financiamiento permanente, lo que significa que perciben fondos de forma de asegurar la actividad política independientemente de los períodos electorales, se encargan de garantizar la continuidad de los recursos para la operación de los partidos.

Financiamiento electoral y financiamiento permanente

Con cierta frecuencia se confunden estos temas por estar íntimamente relacionados, pero es necesario distinguir cuándo los recursos se proveen exclusivamente para costear las campañas electorales o cuándo se hacen para el funcionamiento operativo de los partidos. Uno de los principales gastos de los partidos lo constituyen justamente las campañas electorales, por lo cual en éstos períodos aumentan los aportes, cualquiera sea su origen; pero no es el único gasto.

Cada vez más las democracias latinoamericanas han reformado sus sistemas en procura de acrecentar la participación ciudadana, uno de esos mecanismos de participación -sino el legitimante por excelencia- es el electoral. En este sentido las elecciones se hacen más complejas, incluyendo mecanismos de balotage, y las campañas se hacen más extensas, lo que se traduce en más gastos para los partidos.

Si se aceptara financiar la actividad política con fondos públicos, debería adoptarse una postura en cuanto a financiar sólo la actividad electoral o también permanente de los partidos, aunque esta distinción se diluye al constatar que los sistemas democráticos tienden a encontrarse constantemente en alguna ocasión electoral (Njaim, 2000).

Tipos de normativa

Las normas de financiamiento no son neutras y por lo tanto siempre tienen efectos sobre la competencia política, influyen directamente sobre las posibilidades de competir. Si bien se trata de un tema técnico en la discusión y aprobación de las mismas juegan más elementos políticos que técnicos. Del mismo modo los efectos no se perciben sólo en términos de honestidad y transparencia de fondos sino directamente sobre la competencia (Chasquetti, Piñeiro, 2004).

Consisten en las leyes que aprueben los países para regular las finanzas de los partidos políticos, a este tipo de normas se refiere en regla general toda la literatura latinoamericana sobre financiamiento de partidos.

Dichas normas pueden clasificarse de la siguiente forma: a) normas que se ocupan estrictamente de la regulación de los ingresos de los partidos y candidatos, b) las que se ocupan de la regulación de los gastos y c) las que aseguran transparencia tanto de ingresos como de gasto (Chasquetti, Piñeiro, 2004; Casas, 2002).

El primer grupo de normas especifica el tipo de ingresos que pueden recibir los partidos y los candidatos haciendo referencia al origen de los mismos. El segundo grupo regula los gastos ya sea topeándolos o especificando la naturaleza de los mismos, se refieren a la publicidad y la duración de las campañas entre otras cosas. El tercer grupo lo conforman aquellas leyes que obligan a dar transparencia al sistema haciendo públicos los gastos de los partidos o el origen de sus ingresos. Refieren a criterios de rendición de cuentas, fundamentalmente de los fondos de origen público; también tienen la potestad de delegar a algún organismo de contralor todas las sanciones que se prevean.

Una aproximación desde el nuevo institucionalismo y la teoría de juegos

Si bien es cierto que una ley por sí misma no resuelve el problema de la transparencia y de la escasez de fondos ante las nuevas y cada vez más costosas necesidades de la competencia partidaria, sería importante avanzar en ese camino. Pero antes de seguir intentando nuevos proyectos es menester analizar porqué se ha fracasado en cada intento. No es un tema exclusivamente normativo sino político, y es en ese terreno donde debe encontrarse la respuesta. Se trata de un tema complejo donde los políticos se imponen reglas a sí mismos.

Los neo-institucionalistas argumentan que los contextos institucionales en los que se mueven los individuos influyen de manera importante en el comportamiento de los actores políticos. En este contexto se definen las instituciones de varias maneras: en general son pautas o normas de conducta en una sociedad que ejercen un efecto directo en el comportamiento de los individuos integrantes del sistema. (Cavadias, 2001) Otra forma de verlas, dependiendo de la perspectiva teórica que se adopte, es como las reglas de juego dentro de una sociedad.

Uno de los autores referentes de la teoría neo-institucionalista es North, quien las define nuevamente como las reglas de juego en una sociedad, que introducen

limitaciones ideadas por el hombre para dar forma a la interacción humana. Estas reglas del juego incluyen configuraciones legales, procedimientos, estructuras organizativas y normas en general, se trata de relaciones de autoridad que definen aquello que está permitido y lo que no y de qué forma se aplica, a quienes y en qué circunstancias. (North, 1996)

Se las divide en dos tipos; las formales están escritas -leyes, reglamentos- y se las relaciona con el dominio público, las informales no están escritas y refieren al ámbito de la vida privada.

Así definidas y clasificadas las instituciones inciden en los procesos políticos y constituyen un elemento fundamental a la hora de analizar los sistemas políticos y todos los aspectos que ellos involucran. Uno de esos aspectos es el sistema electoral: Las normas que rigen los procesos electorales constituyen en última instancia las bases que legitiman la aceptación de un régimen democrático, reflejan las normas que la sociedad se impone para llevar adelante el régimen que hacen suyo.

Estas normas son fundamentales para contextualizar el proceso que en ésta oportunidad es objeto de estudio. Se debe tener en cuenta que se trata de un elemento dentro de un conjunto cambiante, cuya adaptación no es inmediata. Existen mecanismos de autoprotección que las hacen resistentes a los cambios.

Existe un área teórica dentro del institucionalismo que se complementa muy bien con los presupuestos de la teoría de la elección racional. Este tipo de razonamiento presenta algunas limitaciones en lo que refiere al comportamiento racional de los agentes, por ello esta nueva perspectiva intenta salvar la distancia entre ambas teorías incluyendo el concepto de la racionalidad acotada (Kato, 1996)

La novedad del neo- institucionalismo de la elección racional reside en el análisis de los efectos e influencias de las instituciones que dominan las decisiones sociales. Al introducir el concepto de racionalidad acotada se abre la posibilidad de comprender algunos fenómenos políticos que la racionalidad económica por sí sola no podría (Kato, 1996).

El modelo tomado de la teoría de juegos que mejor se adecua al objeto de estudio es un “dilema del prisionero”. En realidad la razón por la cual no se llega a un acuerdo para sancionar la ley, está dada por el sistema de preferencias que tienen los actores relevantes. Probablemente sus preferencias por mantener el sistema incambiado han encontrado un equilibrio que sólo una coyuntural crisis podría sacarlo de ese

equilibrio sub-óptimo, en el que se encuentran los actores, sobre todo los que tienen reales posibilidades de influir e introducir cambios en el sistema.

Haciendo referencia a un proceso de reforma en Brasil la autora Bárbara Geddes argumenta, lo que parece pertinente para el análisis que nos ocupa: *“Existen impedimentos a la reforma del Estado, desde el punto de vista de los individuos que deben tomar las innumerables decisiones que podrían promover o impedir dicho cambio. Estos individuos pueden enfrentarse con el dilema de tener que elegir entre las acciones que sirven directamente a sus intereses personales y aquellas que a la larga, podrían mejorar el bienestar general de sus sociedades. Como están naturalmente alertas a sus propios intereses, los individuos tienden a adoptar aquellas decisiones que contribuyen al bienestar general cuando éstas, a su vez, contribuyen con el bienestar individual, más que cuando éstas conllevan sacrificios personales.”* (Geddes, 1998)

Dilema del prisionero “made in Uruguay”

Supóngase que los políticos actúan racionalmente en un sistema cuyas reglas generan incentivos que influyen en su comportamiento. A los políticos que tienen la facultad de promover acuerdos, tomar iniciativas en materia legislativa y en definitiva poder para decidir sobre la suerte de los proyectos de ley, se los ha definido como actores relevantes, ellos tienen un sistema de preferencias que varía entre promover una reforma del sistema -aprobar una ley- o mantener el statu quo.

En acuerdo a esto, el sistema genera incentivos que pueden favorecer la aprobación de una ley, o no generarlos en ese sentido.

Los actores relevantes en forma simplificada, se pueden agrupar en relación a sus preferencias, entre los que promueven una reforma y los que en algún punto la rechazan. La propia escala de preferencias define su participación en uno u otro grupo.

Es importante destacar que en nuestro caso en particular no se puede identificar ningún grupo con ningún partido político específico -como sí ocurre en el trabajo referenciado de Geddes- ya que encontramos actores a favor y en contra de la reforma en todos los partidos, para todo el período de estudio. Se trata de tomar un hipotético caso aplicable a la situación en cuestión independientemente de la identidad de los actores.

Definidos los actores y su sistema de preferencias se ve que se trata de un juego de suma no nula. Cada grupo actuando de forma independiente trata de imponer sus preferencias sin importarle el resultado del otro grupo. Tal como en un juego del tipo

“dilema del prisionero”, este equilibrio sub-óptimo provoca que se mantenga la situación incambiada.

Resta por analizar qué implica mantener el statu quo y qué reformar. Mantener el statu quo no introduce ningún cambio en el sistema y por lo tanto los partidos permanecen en el actual sistema de incertidumbre donde no existe ninguna obligación formal por parte del Estado de proveer subsidios directos para el funcionamiento de los partidos ni para costear su participación electoral. Quedan librados a su suerte y su capacidad para recaudar fondos de origen privado. Reformar implica introducir algún cambio en las reglas de juego que generalmente implica proveer subsidios de origen público y como contrapartida puede variar entre establecer algún límite a la recaudación de origen privado y/o establecer criterios de rendición de cuentas.

Hay un elemento que resulta medular para explicar la situación actual. Si todos los actores políticos consideraran irrelevante legislar, el único incentivo estaría dado por la obligación que impone la suscripción de tratados internacionales al respecto.² En cambio algunos integrantes de los partidos políticos han manifestado su preocupación redactando, presentado y discutiendo proyectos de ley. No se debe confundir la escasa presencia de éstos en el conglomerado de proyectos que se presentan en cada legislatura, con un tema de poca importancia. Para los políticos el financiamiento de sus partidos es muy importante, no lo sería en todo caso, legislar.

Entonces algunos han considerado el tema como merecedor de una regulación, el asunto está en la falta de acuerdo entre los actores y al decir que cierto grupo prefiere mantener el statu quo, implica que desean mantener la estrategia de recaudación de fondos tal y como está.

Si bien no es posible identificar a un partido político como promotor constante de una reforma, sí se pueden constatar distintas estrategias de recaudación para cada partido. En términos muy generales los partidos tradicionales se caracterizan por recibir donaciones -importantes para los montos que se manejan localmente- de origen empresarial; y el Frente Amplio mayores donaciones -incluso empresariales- de menor cuantía (Casas,2003)³.

² Declaración de Lima, OEA

³Kevin Casas realizó un estudio muy completo sobre financiamiento de campañas electorales, entrevistando a políticos y empresarios de todos los partidos políticos.

ANÁLISIS DEL CASO

La particularidad del caso uruguayo

En Uruguay la participación estatal en las actividades de financiamiento electoral es de larga data. El primer impulsor de subsidios electorales fue José Batlle y Ordóñez en 1924, y en 1928 fue aceptada su propuesta pero con ciertas modificaciones. Se estableció que la Corte Electoral reintegrara a los partidos el costo de impresión de las listas. Dicha institución fijaba el costo de cada lista impresa y pagaba a los partidos por cada voto válido a su favor, el equivalente al costo de impresión de 20 listas. Así se constituía el primer sistema de subsidio directo a los partidos políticos en el mundo. (Casas, 2003).

En 1954 se substituyó la mención a las listas impresas por un monto global de subsidio y se lo restringió a la elección inmediata posterior a su aprobación, se introdujo así una de las características singulares del sistema de financiamiento uruguayo, su carácter ad hoc. En las sucesivas elecciones se mantuvo el sistema ajustando el monto del subsidio en cada instancia, hasta que en 1989 se optó por fijar el valor del subsidio como un porcentaje del valor de la Unidad reajutable⁴-en adelante UR- por voto válido emitido a favor de una candidatura. (Casas, 2003)

Centrando el análisis en el período seleccionado para el estudio 1985- 2007, el cuerpo de normas referentes al financiamiento de partidos políticos, se puede dividir en dos grupos, el primero contiene las leyes que asignan recursos a los partidos, listas y candidatos en función de los votos obtenidos y el segundo grupo las que regulan otros aspectos del financiamiento.

A.- Las leyes “ad hoc”

Durante los doce años tomados como referencia se efectuaron cuatro elecciones nacionales y cuatro municipales. Los dos primeros actos eleccionarios ocurrieron previos a la reforma electoral de 1996. Antes las elecciones nacionales y las municipales se realizaban el mismo día. Las últimas dos elecciones se realizaron dentro régimen

⁴ UR, es una unidad que tiene su equivalente en pesos y que se ajusta mensualmente de acuerdo con el índice de precios al consumo, que elabora el Instituto Nacional de Estadísticas. La UR aplicable en el mes de octubre de 2008 es de \$ 368,56. Para una completa evolución de la UR, consultar la página web del INE (www.ine.gub.uy).

electoral vigente, que entre otros grandes cambios separó en el tiempo las elecciones nacionales de las departamentales.

Entonces desde 1996 se financian ambas elecciones separadamente.

Estrictamente son éstas las leyes que se han denominado “ad hoc”, se dictan para financiar cada acto en particular y tienen efectos sólo para ese período electoral concreto. Bien podría existir una norma que establezca un monto determinado por voto válido a favor de una candidatura, y su forma de distribución válida para todas las elecciones. Pero ello no es así y allí radica la particularidad.

En cuanto al contenido de las mismas: establecen un monto que es un porcentaje de la UR, por voto válido y lo distribuye entre el candidato a Presidente, y proporcionalmente entre las listas a candidatos al Senado y a la Cámara de Diputados. En las dos primeras elecciones consideradas⁵ en el período se otorga un porcentaje de ese valor al candidato a Intendente y en las dos últimas⁶, al tener una ley específica para la elección municipal, distingue entre candidato a Intendente y listas de candidatos a ediles. En el régimen anterior los candidatos a ediles no recibían financiación pública.

Generalmente la ley se aprueba, en promedio un mes antes de las elecciones, pero ese es un dato variable. A partir de los diez días de promulgada la ley el Banco de la República puede realizar adelantos a los partidos políticos del valor que presumiblemente recibirán como aporte estatal -hasta un 50%-, se hará siempre y cuando se pueda hacer el cálculo con cierto grado de certeza en función de los votos obtenidos en la elección anterior. Dicho adelanto no genera intereses y en el caso que sea mayor el adelanto al monto efectivamente a percibir una vez realizadas las elecciones, el banco puede realizar las acciones correspondientes para el reintegro del dinero.

En otras palabras dado que el cálculo para realizar el adelanto se hace en función de las elecciones anteriores, si en el presente, el partido, sector, candidato, según corresponda, recibe menos votos que en el pasado, puede al finalizar la elección quedar debiendo dinero del aporte estatal, por ello la ley hace la salvedad que efectuará el adelanto siempre y cuando pueda realizar el cálculo estimativo.

⁵ Corresponden a los años 1984 y 1994 respectivamente

⁶ Corresponden a los años 1999 y 2004 respectivamente

Este tipo de leyes por tratarse de temas presupuestales, deben tener iniciativa del Poder Ejecutivo, ya que el aporte se financia con cargo a la ley número 15903⁷. El pago efectivo se hace al candidato a Presidente o Intendente, según corresponda, y al primer titular de las listas al Senado, Diputados y Junta Departamental -para los casos previstos-

En el siguiente cuadro se detallan las leyes consideradas, la elección a la que refieren y la forma en que adjudican el aporte estatal.

Nº de Ley	Elecciones correspondientes	Monto por voto válido	Distribución del aporte
16103	Nacional y departamental Noviembre de 1989	0.5 UR	30% Candidato a Pte 30% Listas al Senado 30% Listas a Diputados 10% Candidato Intendente
16567	Nacional y departamental Noviembre de 1994	0.5 UR	30% Candidato a Pte 30% Listas al Senado 30% Listas a Diputados 10% Candidato Intendente
17157	Nacional Octubre 1999	0.5 UR	20% Candidato a Pte 40% Listas al Senado 40% Listas a Diputados
17237	Departamental Mayo 2000	0.12 UR	50% Candidato Intendente 50% Candidatos Junta Deptal.
17787	Nacional Octubre 2004	0.5 UR	20% Candidato a Pte 40% Listas al Senado 40% Listas a Diputados
17830	Departamental Mayo 2005	0.12 UR	50% Candidato Intendente 50% Candidatos Junta Deptal

Fuente: Elaboración propia

Se ha observado una diferencia en el producto de la distribución del aporte. Al realizarse las elecciones en forma conjunta, no se disponía de subsidio alguno para las listas a candidatos a ediles, al separar las elecciones en el tiempo estos comienzan a percibirlo e incluso el monto previsto para las elecciones municipales es mayor. Es decir el porcentaje de la UR que recibe actualmente la elección municipal es mayor que el que recibía antes. Obsérvese la distribución en uno y otro caso: cuando ella ocurriera según lo determinado en las leyes 16103 y 16567, el candidato a presidente recibiría 15% de la UR por voto válido, igual que el primer titular de la lista al Senado y a Diputados cada uno, pero distribuidos proporcionalmente entre las listas; y el candidato a Intendente un 5% del valor de la UR.

En cambio si la distribución ocurriera según lo previsto en las leyes post-reforma: el candidato a Presidente recibiría el 10% del valor de la UR, el primer titular

⁷ El Art. 464 de dicha Ley indica que el Estado no puede comprometer gastos o inversiones sin que exista crédito disponible, salvo ciertas (indicadas) excepciones. El subsidio público a las campañas electorales es una de esas salvedades.

de la lista al Senado y el primer titular de las listas a Diputados el equivalente al 20% de la UR cada uno. Para el caso de la elección municipal, el candidato a Intendente recibiría el equivalente en pesos al 6% del valor de la UR y otro el 6 % distribuido en forma proporcional entre las listas de candidatos a la Junta Departamental.

El siguiente cuadro comparativo muestra la variación observada en ambos períodos.

Candidato	Aporte antes de la reforma	Aporte luego de la reforma
Presidente	15%	10%
1er Senador	15% proporcionalmente	20% proporcionalmente
1er Diputado	15% proporcionalmente	20% proporcionalmente
Intendente	5%	6%
Junta Departamental	0	6% proporcionalmente

Fuente: Elaboración propia

De manera que el cambio ha sido favorable para todos los candidatos. Las modificaciones introducidas con la reforma de 1996 alteraron el régimen de financiamiento, aunque no haya sido explícitamente ése el motivo de ella, al alterar los porcentajes de distribución los sectores que percibían cuantitativamente menos subsidio, actualmente reciben un monto mayor. Previo a la reforma se aceptaba la candidatura presidencial múltiple por partido, eso ya no ocurre y ahora el candidato único recibe todo el subsidio destinado al candidato a Presidente, mientras que antes se debía repartir entre los varios candidatos a Presidente del partido. Se puede decir que actualmente el sistema de subsidios es más equitativo, pues asigna mayores recursos económicos, allí donde la competencia es más reñida, entre los candidatos a Senadores y Diputados.

Además de la separación de elecciones, la reforma constitucional obliga a los partidos a realizar elecciones internas abiertas. Técnicamente se trata de elecciones primarias de voto no obligatorio. Para ellas no existe hasta el momento ningún tipo de subsidio; como tampoco lo hubo para la única instancia de balotage realizada hasta el momento.

B.- Otras normas sobre financiamiento

Este conjunto es más modesto todavía que el anterior. Intentan ajustarse a las necesidades y responsabilidades que le competen a los partidos modernos. Concretamente regulan las campañas electorales y establecen criterios de rendición de cuentas de los gastos electorales en que incurrir los partidos.

La ley 17045 de Noviembre de 1998, establece límites temporales a la publicidad electoral en radio, televisión y televisión por abonados: 40 días antes de las elecciones internas, 50 días antes de las elecciones nacionales, 20 días antes de la segunda vuelta y 40 días antes de las elecciones departamentales. También define que se entiende por publicidad electoral, *“entiéndase por publicidad electoral aquella que se realiza a través de piezas elaboradas especialmente con criterios profesionales y comerciales...quedan excluidas...la difusión de información sobre actos políticos...y la realización de entrevistas periodísticas.”*

Un elemento importante incluido en la norma es el establecimiento de espacios de publicidad gratuita a cada candidato presidencial con representación parlamentaria, en el sistema oficial de difusión, en horario central; cinco minutos al inicio de la campaña y quince al final.

Según esta ley todos los candidatos presidenciales de los partidos políticos con representación parlamentaria y aquellos que en las internas hayan obtenido un porcentaje mayor o igual al 3% de los habilitados para votar, dispondrán en la elección de octubre de dos minutos diarios de publicidad en horario central en los medios estatales. Para el caso de una segunda vuelta electoral dispondrán de 15 minutos de espacio, cada candidato.

Con relación a las encuestas realizadas el día del acto, ellas no podrán difundirse hasta culminado el horario de votación⁸.

El órgano encargado de velar por el cumplimiento de dicha ley es la Corte Electoral.

Posteriormente la Ley 17818 de Agosto de 2004, modificó los plazos de comienzo de la publicidad electoral en 30 días para las elecciones internas, las nacionales y las departamentales, respectivamente, y 15 para la segunda vuelta.

La Ley 17799 “Declaración jurada de los candidatos de los partidos políticos”, de Agosto de 2004, establece que los candidatos a Presidente de la República y el primer candidato de cada lista al Senado, deberán rendir declaración jurada y pública ante la Corte Electoral, dejando constancia de: el monto total gastado y a gastar en la campaña electoral de la fórmula presidencial, por cada nómina de senadores y diputados; nómina de contribuyentes, no pudiendo sobrepasar las donaciones anónimas el 10 % del presupuesto total de la campaña; monto máximo aceptado por

⁸ Rige de igual forma para elecciones departamentales, nacionales, plebiscitos y referéndum.

contribuyente -sea persona física o jurídica-; y detalle de lo gastado por todo concepto de publicidad.

Dicha declaración se hace previa a la elección y obliga del mismo modo a cada lista que acompañe la candidatura a Intendente.

Del mismo modo se prevé que la sanción por incumplimiento sea el retiro del aporte estatal, para financiar los gastos de los partidos en la participación del acto electoral.

Esta última ley si bien establece algunos criterios de rendición de cuentas de los gastos de la campaña electoral, también ha sido dictada para un sólo período electoral, lo cual si bien sienta un precedente para futuras elecciones no implica que deba cumplirse de igual forma en el futuro.

Tan importante como lo que establece la norma es aquello que no especifica, no brinda criterios unificados para que los partidos puedan hacer la rendición de cuentas, no establece la obligación de nombrar un responsable de campaña o de la rendición, y tampoco obliga a que el órgano de contralor haga pública dicha información a la ciudadanía. Todos estos elementos son claves para efectivamente transparentar parte del gasto electoral que hacen los partidos políticos.

Una breve mirada comparativa.

Uruguay supo ser pionero en el tema en Latinoamérica, le siguieron Costa Rica en 1949 y Argentina en 1961.

Una de las medidas más difundidas en la región ha sido otorgar espacios gratuitos a los partidos en los medios de comunicación: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Guatemala, El salvador, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, cuentan con el beneficio. Pero de todos ellos los únicos que no establecen ningún tipo de restricción al financiamiento de origen privado son: El Salvador, Guatemala y Uruguay.(Zovatto,2003)

Dos países, Chile y Brasil, han sido los primeros en dar un paso más adelante y prohibir la contratación de espacios públicos en los medios -con algunas excepciones- con lo cual los gastos de publicidad en campaña se ven fuertemente disminuidos. Como contrapartida acceden a los medios una parte igualitariamente para todos los partidos y la otra en forma proporcional a su fuerza electoral.

El dato más relevante es que Uruguay es el único país de los mencionados anteriormente que no tiene establecido ningún criterio de rendición de cuentas.⁹ (Zovatto, 2003)

No se pretende hacer un estudio comparado sino situar al Uruguay en un contexto que se moviliza en una dirección que él no está siguiendo, pero que en la que supo ser líder. Hay muchos criterios más para seguir comparando, los presentados son a mero título ilustrativo y para invitar a la reflexión.

Diez intentos de legislar

Durante el período seleccionado se presentaron varios proyectos de ley con el objetivo de brindar un marco legal adecuado a las necesidades de los partidos políticos modernos. Sólo dos de ellos se aprobaron y se convirtieron en Ley, uno regula la duración de las campañas electorales y el otro obliga a los partidos a presentar ante la Corte Electoral, rendición de cuentas de gastos e ingresos de la campaña electoral.

El resto de los proyectos presentados no ha tenido más suerte que la media sanción.

Independientemente del origen partidario de la iniciativa o de lo oportuno de su presentación, todos han tenido el mismo destino. A pesar de ello los proyectos han sido reformulados una y otra vez y presentados nuevamente sin poder ser definitivamente aprobados.

Ha sido un tema discutido por todas las legislaturas desde el año 1985 y han participado todos los partidos políticos, incluso considerando el recambio político de los actores, ese no ha sido un factor determinante para aprobar una ley.

El primer proyecto a analizar fue presentado por el legislador colorado Eduardo Paz Aguirre en 1986. En la exposición de motivos se indica: “ *La democracia sólo subsiste y goza de respeto popular en tanto sea practicada a través de partidos políticos efectivamente democráticos y ello sólo se logra mediante convenciones y órganos ejecutivos que deriven incuestionablemente de la voluntad de los integrantes de cada colectividad política(..)obviamos mayores argumentaciones confiando en la pronta sanción de esta norma legal.*”¹⁰

⁹ Salvo el aprobado por la ley de 2004.

¹⁰ Diario de Sesiones del Senado, 12 de agosto de 1986, página 230 tomo 299.

Este proyecto incluye normas constitutivas y de organización interna de los partidos políticos. En la sección referente al patrimonio y recursos de los partidos políticos establece que el Estado debe contribuir a solventar los gastos que le demande su participación en elecciones para cargos públicos mediante una ley emitida 90 días antes de cada acto comicial. Del mismo modo impone limitaciones al financiamiento privado: impidiendo las donaciones anónimas, de organizaciones ilegales, de empresas concesionarias de servicios público u obra pública, de asociaciones y empresas comerciales industriales y de la banca privada, y de asociaciones profesionales o laborales. Del mismo modo establece sanciones por incumplimiento tanto para el partido infractor -desde una multa económica, hasta la extinción del partido- como para la empresa donante.

La Corte Electoral se constituye como el órgano fiscalizador de la norma. Se obliga a llevar registro en diversos diarios, de actuación de los órganos del partido, contables y de donaciones. Se debe presentar también en los 90 días posteriores a la elección rendición de cuentas de gastos e ingresos ante la Corte Electoral.

Por otra parte también otorga a los partidos la exoneración impositiva de aquellos bienes escriturados a su nombre y afectados a las actividades del partido. En relación a la propaganda partidaria, se prevé un límite de 60 días antes del acto comicial para comenzar la publicidad y limita los lugares donde puede hacerse. Garantiza propaganda gratuita para los medios 20 días antes de las elecciones, pero no hace referencia alguna a la forma de distribución de la misma entre los partidos.

Se trata de un proyecto que resultó emblemático pues en torno a él se logró cierto acuerdo por parte de todos los partidos, y los sucesivos proyectos presentados han tomado gran parte de sus lineamientos.

Pasaron casi diez años antes que los legisladores volvieran a plantearse la necesidad de legislar en ésta área y lo plasmaran en un nuevo proyecto. Esto aconteció en 1995 cuando el Diputado colorado Washington Abdala presentó un proyecto llamado “Partidos políticos. Normas sobre su funcionamiento”. Allí se declara de interés nacional para el sistema democrático y para la eficacia y transparencia de los partidos, la contribución del Estado para solventar gastos de participación en las elecciones. Indica que la ley que regule dicho aporte debe promulgarse con 90 días de anterioridad al acto comicial. Con respecto al financiamiento privado establece una serie de prohibiciones -incluidas las mencionadas en el proyecto anterior-: a las donaciones anónimas mayores, al 10 % de los ingresos declarados por el partido; donaciones de

gobiernos o entidades extranjeras; de personas en situación de subordinación administrativa por imposición de sus superiores y donaciones de jefes del Estado o personas públicas no estatales. Como sanción por incumplimiento incluye la pérdida del derecho a reposición del gasto por el doble de lo ilícitamente percibido, además de las sanciones vistas en el primer proyecto.

Respecto a la rendición de cuentas, establece quiénes son los sujetos pasivos de control y la obligatoriedad por parte de los mismos de presentar cuentas anualmente y de forma pública ante la Corte Electoral. Se establece la obligatoriedad de nombrar un agente de campaña para cada fórmula electoral. Finalmente propone la misma exoneración impositiva que su predecesor.

El tercer proyecto a consideración tuvo iniciativa del Frente Amplio y se presentó en 1996. De muy similares características al original de Paz Aguirre, es más sencillo en su contenido ya que enfoca toda su atención en las normas reguladoras de la percepción de los recursos económicos. Concretamente establece las mismas limitaciones al financiamiento privado y sanciones del mismo tipo para el partido y para las empresas infractoras.

El siguiente año - Julio de 1997- se presenta otro proyecto también con iniciativa del Frente Amplio, a diferencia del proyecto anterior brinda algunos parámetros para la constitución y organización de los partidos políticos, pero establece las mismas limitaciones e impone sanciones del mismo tipo, también obliga a llevar registros contables; de contribuciones y donaciones y actas de sus órganos, también se debe presentar rendición ante al Corte Electoral y deja librado a la reglamentación del Poder Ejecutivo el tema la igualdad de acceso a los medios de comunicación de masas. En su exposición de motivos uno de los elementos que destaca es la obligación de publicar periódicamente estados contables.

El quinto proyecto a consideración tiene como particularidad haber sido presentado por Legisladores del interior del país -marzo de 1999-, su principal interés es el patrimonio y los recursos de los partidos así como también su acceso a los medios de comunicación. Retoma el tema de las limitaciones a la aceptación de recursos de origen privado -básicamente son las mismas limitaciones mencionadas en los proyectos anteriores- y establece las mismas sanciones señaladas anteriormente. Con relación a la exoneración impositiva ya prevista en otros proyectos también exonera de tributos a los profesionales que actúen en calidad de militantes.

Según se explicita el principal objetivo del proyecto es darle a los partidos cristalinidad en el manejo de sus fondos.

El año 1999 ha sido el más productivo en proyectos de ésta naturaleza, el debate se instaló en el seno de los partidos y varios presentaron sus versiones -Partido Colorado , Nuevo Espacio y Frente Amplio-, en general el tema de la transparencia fue un tema que cobró relevancia en la agenda política y ello se reflejó en los proyectos de ley y en su contenido.

Además del proyecto presentado en marzo de ese año, se presentó otro en abril de 1999 con iniciativa del Nuevo Espacio, otro el 11 de mayo con iniciativa del Frente Amplio y otro al día siguiente con iniciativa del Partido Colorado.

El Nuevo Espacio ha sido un partido con gran preocupación por el tema de la transparencia y así queda de manifiesto en varias de las expresiones de sus legisladores. Su proyecto hace hincapié en ese tema: incluye reglas para el funcionamiento de las campañas electorales. Por primera vez se introduce la figura del “responsable de campaña” quien responde conjunta y solidariamente con el candidato por la observancia de la ley. Incorpora un capítulo dedicado íntegramente a las prohibiciones de los tipos de donación privada ya mencionados en anteriores proyectos, todas ellas deben hacerse en forma nominativa y a través de una cuenta bancaria. Los controles previstos, a cargo del responsable de campaña deben hacerse mensualmente e informarse al Tribunal de Cuentas y con carácter público. En cuanto a las sanciones, las multas económicas son importantes -100 UR por día de atraso en la rendición de cuentas- llegando también a la retención del aporte público y prevé sanciones para las empresas y partidos infractores. En síntesis éste proyecto busca la transparencia en la campaña electoral abarcando sus obligaciones a las elecciones nacionales, departamentales e internas.

En relación proyecto presentado por el Frente Amplio, éste obliga a los partidos a llevar registro detallado de ingresos y egresos, con indicación del origen y el destino de los mismos. Se prohíben las donaciones anónimas y aquellas que puedan generar implicancias, sobre todo de empresas que suministran al Estado. Las sanciones por incumplimiento alcanzan a la empresa infractora. Y con relación al partido la novedad es que la sanción es la publicación a su cargo en distintos medios de comunicación indicando identidad del donante y monto recibido.

Se trata un proyecto más escueto e impreciso que los anteriores.

Para finalizar el año el proyecto presentado con iniciativa del Partido Colorado vuelve a retomar el tema de la constitución y organización de los partidos políticos, y a

ello dedica buena parte del mismo. Declara de interés nacional la contribución del Estado en solventar los gastos que demande la participación en elecciones así como su funcionamiento permanente. Las prohibiciones, sanciones, y obligación de llevar registro son iguales a todas las mencionadas. La novedad viene dada en el apartado dedicado a la propaganda política, prohibiendo la difusión de encuestas diez días antes de la elección y hasta finalizado el horario de votación, bajo pena de prisión para quién viole la norma. Finalmente introduce un capítulo dedicado a la disciplina de los miembros de los partidos políticos, lo que no había sido mencionado con anterioridad.

Sin lugar a dudas durante éste año el debate parlamentario ocupó considerable tiempo a la discusión de estos proyectos, pero la proximidad de las elecciones y la diversidad de proyectos atentó contra la aprobación de ellos. Los intentos por introducir cambios en las reglas de juego no fueron oportunos.

Para finalizar la presentación de los proyectos de ley quedan por introducir al análisis los dos últimos, ambos presentados con iniciativa del partido de gobierno durante la presente legislatura. Se trata de proyectos más extensos que los anteriores, pero que recogen todo su espíritu y establecen criterios más definidos.

Siguiendo el orden de la presente exposición, el noveno proyecto se compone de 44 artículos. La primera sección la dedica a manifestar el interés nacional que tienen los partidos políticos y la forma en que contribuirá el Estado a solventar sus gastos de funcionamiento. Los exonera de todo tributo por los bienes escriturados a su nombre.

En lo que refiere a las campañas electorales retoma la figura del Jefe de campaña, de características y responsabilidades parecidas al Responsable de campaña, ya mencionado.

El capítulo destinado al financiamiento público toma el contenido de las tradicionales leyes “ad hoc” respetando los valores y la distribución realizada en los últimos años, así como los plazos y criterios para realizar los adelantos. En lo referente al financiamiento privado: fija un monto máximo a las donaciones privadas y exige que sean nominativas.

Un elemento nuevo es el acceso gratuito a los medios de publicidad, incluyendo los medios privados de radio y televisión y estableciendo criterios para la distribución del espacio al interior de los partidos, para las distintas candidaturas -Presidente de la República, Senadores, Diputados, Intendentes- y entre los partidos, en forma proporcional a los votos obtenidos en la elección anterior.

Los controles de la campaña están a cargo de la Corte Electoral y las rendiciones de cuentas debe hacerlas, el responsable de campaña en forma pública, estando sujeto el aporte estatal al cumplimiento de éste capítulo independientemente de otras multas que se pueden aplicar.

Este proyecto es el primero en incorporar un capítulo dedicado a los costos de funcionamiento de los partidos, otorgando financiamiento público permanente -en forma anual- a los lemas con representación parlamentaria.

En realidad el dinero de origen público destinado a los partidos es el mismo, pero se divide en varias entregas anuales correspondientes al 5% de la contribución pública para el gasto electoral y se descuenta del valor a entregar en las elecciones siguientes. Como contrapartida se efectúan prohibiciones al financiamiento de origen privado, igual que como se establece en los proyectos anteriores, pero la prohibición rige en forma permanente. También se establecen sanciones de igual forma.

En cuanto a la contabilidad y la rendición de cuentas, se deben llevar obligatoriamente registros contables y de donaciones y presentar rendición de cuentas a la Corte Electoral en forma anual. Indica cuáles son las sanciones por incumplimiento.

Este penúltimo proyecto fue presentado ante la Cámara de Senadores, firmado por los senadores del Frente Amplio, y se creó una Comisión especial para su estudio, con representación de todos los sectores de los partidos. En dicha Comisión se discutió el proyecto y se invitó a participar de la misma a representantes de otros partidos como el Partido Independiente y la Unión Cívica y se consultó a técnicos politólogos. Durante el año 2007 se presentó otro proyecto ante la misma Comisión¹¹, pero por primera vez con iniciativa del Poder Ejecutivo.

Dado el contenido del proyecto, que introduce modificaciones en materia presupuestal, la iniciativa debe ser tomada por el Poder Ejecutivo.

Propone medidas para regular el funcionamiento de los partidos políticos, para controlar y dar transparencia a su accionar, procurando financiamiento y acceso equitativo a los medios de comunicación. Considera la presencia de partidos fuertes como esencial para el sostenimiento del régimen democrático.

Se incluye por primera vez la voluntad de financiar la participación de los partidos en todo el ciclo electoral -elecciones nacionales, departamentales, internas y segunda vuelta- en el entendido que ello contribuye a la consolidación de los partidos.

¹¹ Comisión Especial para el Estudio del Funcionamiento de los Partidos Políticos. Cámara de Senadores.

Incorpora artículos específicos en cuanto a la constitución de los partidos políticos, la protección de su nombre y sus bienes, y los habilita a conformar fundaciones.

En cuanto al financiamiento de las campañas electorales, estima el nombramiento de un comité de campaña que oficia como responsable, quien debe llevar los registros contables y hacer pública la información de contribuciones.

En materia de financiamiento público propone una distribución diferente a lo visto hasta el momento. El valor de referencia ya no sería la UR sino la UI¹². 87 UI por voto válido a favor de la candidatura a Presidente, 10 UI en caso de segunda vuelta y en las elecciones internas 13 UI por voto válido a favor de cada candidatura. También se indica un incremento en las partidas para aquellas listas y fórmulas que incluyan mujeres¹³.

La distribución se presenta de la misma forma que en las pasadas elecciones nacionales y departamentales¹⁴. Con el adicional de las elecciones internas que distribuye el monto de la siguiente manera: 20% al postulante a Presidente, 40% entre las listas a candidatos al Órgano Deliberativo Nacional del lema y el resto a las listas al Órgano Deliberativo Departamental, en forma proporcional. La forma de instrumentar el pago es igual a como se ha hecho en otras instancias; rigen las mismas normas para los adelantos.

En lo referente al financiamiento privado, coloca un monto máximo por donación y la obligación de ser siempre nominativas.

Existe un apartado extenso dedicado al acceso gratuito a la publicidad electoral y a la forma de distribución. En éste sentido hay algunas modificaciones en relación al proyecto anterior, tienen acceso a ella todos los partidos con y sin representación parlamentaria, rige para las elecciones nacionales, departamentales y segunda vuelta, y se incluyen los medios de comunicación privados. Asimismo prevé la distribución de segundos de publicidad en función de los votos obtenidos en las elecciones internas, entre las distintas candidaturas. Como contrapartida establece un límite a la contratación de espacios en los medios.

Se establecen similares criterios de rendición de cuentas de la campaña electoral y sistema de sanciones, a los ya vistos en el proyecto anterior, haciendo especial énfasis

¹² Unidad Reajutable y Unidad Indexada, respectivamente

¹³ Cuando estén representados los dos sexos por terna de candidatos en toda la lista.

¹⁴- 20% al candidato a Presidente y 40% respectivamente a las listas al senado ya diputados en forma proporcional y en el caso de la elección municipal 50% al candidato a Intendente y 50% a las listas a la Junta departamental.

en el carácter público de las mismas y la posibilidad de ser consultadas por cualquier persona.

Si bien la inclusión del financiamiento permanente no es ya una novedad, pues estaba incluido en el proyecto del año 2006, sí lo es el hecho que no se trate de un adelanto, sino de una partida anual dividida en doce cuotas, que se otorga a través del Poder Legislativo a los partidos que han obtenido representación parlamentaria distribuidas entre las listas al Senado, a Diputados y a la autoridad parlamentaria, en función de los votos obtenidos en la elección anterior. A partir de 2010 prevé un adicional para los partidos que cumplan con la representación de género.

Rigen las mismas prohibiciones para el financiamiento de origen privado que en todos los proyectos anteriores, limitándolas además a no más de 200. 000 UI por donante en el año civil, debiendo ser siempre nominativas.

Finalmente establece sanciones, se prevén multas relacionadas al monto ilícitamente recibido, ganando severidad en caso de reiteración, e incluyendo retenciones de las partidas de reposición¹⁵. Dado que obliga a los partidos a llevar registros contables en forma permanente y presentarlos ante la Corte Electoral -quien los hará públicos-, también existen sanciones por incumplimiento para éstos casos.

De modo que se han presentado diez proyectos a consideración del Parlamento, algunos han sido objeto de discusiones más extensas, como el caso de los dos últimos y el primero, presentado en 1986. Se ha observado que existen algunos puntos en común entre los proyectos y que al mismo tiempo hay una evolución que responde a las necesidades actuales de los partidos. La preocupación por la transparencia y por el gasto cada vez mayor en el que deben incurrir los partidos para participar en elecciones, son rasgos presentes en todo el período. Del mismo modo hay matices, no todos los partidos se han preocupado siempre y del mismo modo por el tema de la transparencia, o por establecer criterios unificados de rendición de cuentas y sobre todo por implementar un sistema de sanciones que haga que efectivamente la norma se pueda cumplir.

¹⁵ Partida de reposición, también se le llama a la contribución estatal.

A modo de resumen y para facilitar una mejor comparación de los proyectos se presenta el siguiente cuadro conteniendo los principales elementos de cada proyecto.

Elementos del proyecto	P.1	P.2	P.3	P.4	P.5	P.6	P.7	P.8	P.9	P.10
Año de presentación	1986	1995	1996	1997	1999	1999	1999	1999	2006	2007
Iniciativa	PC	PC	EP.FA	EP.FA	VV.LL	NE	EP.FA	PC	EP.FA	PE
Constitución y organización de partidos	Sí	No	No	Sí	No	No	NO	Sí	No	Sí
Incorpora responsable/s de campaña	No	Varios	No	No	No	Sí	No	No	Sí	Sí
Establece financiamiento público	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Establece tope al financiamiento privado	No	No	No	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Limita el financiamiento privado por su origen	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Limita la publicidad electoral	Sí	No	No	No	No	No	No	Sí	No	Sí
Otorga publicidad gratuita	No	No	Sí	No	No	No	No	No	Sí	Sí
Obliga a presentar declaración de gastos/ingresos	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí, publica	Sí	No	Sí	Sí
Registro de donaciones	No	No	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Órgano fiscalizador	CE	CE	CE	CE y TC	CE y TC	TC	-	CE	CE y TC	CE
Sistema de sanciones	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Financiamiento permanente	No	No	No	No	No	No	No	-	Sí	Sí
Obliga a llevar registros contables permanentemente	No	Sí	Sí	Sí	No	No	No	Sí	Sí	Sí

Los proyectos fueron numerados cronológicamente.

Fuente: elaboración propia

¿Por qué no Uruguay?

En el capítulo a continuación se presenta el trabajo de investigación orientado a responder la principal pregunta planteada al principio del mismo: ¿por qué Uruguay no cuenta todavía con una ley de financiamiento de la política?

Los encargados de proveer de una ley al cuerpo normativo son los legisladores que han ocupado una banca en el período considerado y que han tenido la oportunidad de votar alguno de todos los proyectos presentados. Como se mencionó anteriormente algunos de ellos contaron con media sanción, pero no más allá de eso. Ese logro ha sido fruto del acuerdo entre los sectores de los partidos y entre los partidos en sí.

El tema no es sencillo, aprobar una ley implica introducir cambios en las reglas del juego electoral y no todos los políticos están dispuestos a ello. Significaría cambiar estrategias de competencia largamente consolidadas entre los partidos y de naturaleza

muy particular, porque cada uno tiene su propia forma de recaudar fondos para financiar sus campañas y mantener sus respectivos lemas y sublemas.

A los efectos del presente trabajo, algunos políticos han sido denominados actores relevantes de los partidos políticos, ellos tienen o no incentivos a la hora de legislar. Justamente allí es donde se indaga para conocer las causas de la ausencia, desde la óptica de los propios involucrados.

Se han realizado entrevistas a estos actores relevantes, se debe reconocer que no todas las deseadas pero sí las suficientes para explicar razonablemente la situación.

En la presente legislatura se conformó una Comisión parlamentaria para el estudio de los proyectos de financiamiento. Allí se han discutido proyectos, y se recibieron invitados especiales: técnicos, representantes de los medios de prensa y de los partidos que no tienen representación en la Comisión¹⁶ Por otro lado se han desarrollado actividades en coordinación con organismos internacionales para conocer y reflexionar sobre el tema y las distintas opciones de legislación,¹⁷ presentes en América Latina.

Se ha buscado la opinión de los Señores Legisladores que han participado en el seno de la discusión, tanto en la mencionada Comisión, como en instancias anteriores. Una primera constatación de estos actores permitió saber que existen algunos referentes en la materia; políticos que han promovido el tema y se ha informado, convirtiéndose en informantes calificados. También se buscó cierto equilibrio entre los entrevistados, para que todos los partidos estuvieran representados.

Los políticos entrevistados han sido: en representación del partido Frente Amplio¹⁸, las Senadoras Margarita Percovich y Susana Dalmás -quien además participó en la presentación de varios de los proyectos presentados por su partido-, los Senadores Francisco Gallinal y Eber da Rosa, representando al Partido Nacional, el Senador Washington Abdala por el Partido Colorado y el actual Sub-secretario del Ministerio de Educación y Cultura, el Dr. Felipe Michelini en representación del Nuevo Espacio¹⁹.

¹⁶ El Partido Independiente y la Unión Cívica

¹⁷ Seminario Internacional “Legislación Comparada sobre Financiamiento de Partidos Políticos”

¹⁸ Antes Encuentro Progresista- Frente Amplio

¹⁹ El partido Nuevo Espacio se unió al partido Frente Amplio formando actualmente parte del partido de gobierno. Pero durante el período a consideración del estudio tuvo un papel preponderante en sí mismo, como partido tuvo iniciativa al presentar un proyecto y particularmente el Dr. Felipe Michelini tuvo a su cargo la presentación del mismo. Luego ya formando parte del Frente Amplio el Senador Rafael Michelini ha presidido la comisión para el estudio del tema y se ha constituido en uno de los principales impulsores de su aprobación.

Como primer paso se buscó saber si los actores consideran prioritario el tema del financiamiento y si es necesario legislar.

En la exposición de motivos los distintos proyectos lo explicitan: los presentados por Paz Aguirre y Abdala indican la necesidad de comenzar la discusión “*sin demora*” para “*regular la actividad de los partidos políticos*”, el proyecto presentado en 1997 con iniciativa del Frente Amplio indica que “*el funcionamiento de los partidos políticos es materia legislativa(...) un tema crucial es el financiamiento de estas organizaciones*”.

Dicha prioridad está cuestionada por no haberse aprobado ningún proyecto. Cuando se pregunta directamente por la prioridad del tema, las respuestas son diversas: para el Dr. Michelini “*El tema del financiamiento de los partidos políticos es un tema que desde el punto de vista discursivo, se asume como importante y prioritario, que posteriormente ... tiene complejidades en su implementación(...)*”. En cambio para el Senador Gallinal no lo es, pues él distingue por un lado la necesidad de financiar a los partidos y por otro la de dar transparencia al sistema: “*(...)lo que nosotros buscamos con el proyecto de ley más que el financiamiento es darle claridad y conocimiento público a cómo se financian las campañas electorales, o sea una cosa es que la gente sepa cómo se financia y otra diferente (que también está en la ley) es financiar desde el Estado la actividad política(...)*”. El Senador Da Rosa lo considera importante pero no prioritario para la agenda parlamentaria. Por su parte el Diputado W. Abdala expresa: “*No, no es prioritario para el sistema político, debiera serlo, es un país que tiene cierta tendencia a la opacidad en esta materia(...)*”. La opinión de las Señoras Senadoras es más optimista indicando ambas que se trata de un tema prioritario en el cual el partido de gobierno tiene la voluntad de legislar.

Tanto entrevistados como redactores de los proyectos coinciden en manifestar la importancia del tema, pero destacan la dificultad de llegar a un acuerdo para su aprobación. Otro elemento importante, entonces, es saber si consideran que Uruguay necesita realmente de una ley de esta naturaleza, a lo cual todos los entrevistados han respondido afirmativamente.

Sin embargo que se considere importante no implica necesariamente que ése sea un estímulo para legislar, de hecho pueden existir incentivos más fuertes en dirección contraria, lo que por supuesto no echa por tierra el tema de la necesidad.

Un desincentivo es el hecho que la corrupción avanzó relativamente menos en Uruguay que en otros países de la región. El Senador Gallinal indicaba entonces: “*(...)*

lo que hay es poca cosa, es una norma que se creó para la elección anterior donde hay obligación de poner en conocimiento de la Corte Electoral la cantidad de ingresos y quienes fueron los que financiaron, pero no creo que sea suficiente me parece que sí es necesario una legislación (...)pero paradójicamente Uruguay es uno de los países donde la corrupción ha avanzado menos.”

En segundo lugar se indagó sobre las divergencias presentes en la discusión sobre el tema, allí las opiniones son realmente diferentes. Para el Dr. Michelini el tema es complicado porque implica la autorregulación del sistema de partidos y ello es, por naturaleza, difícil. Para el Diputado W. Abdala: *“sí hay divergencias, hay matices que tienen que ver con la intensidad del contralor, con el debate sobre en qué gastar lo que capturan los partidos políticos y con la modalidad de captura de recursos, hay debates prácticamente en todos los ejes de esta cuestión.”*. Los Senadores Gallinal y Percovich coinciden en señalar que el principal punto de complejidad es la inclusión de espacios gratuitos de publicidad en los medios privados. Respectivamente han señalado *“Lo que pasa es que el partido de gobierno intentó introducir en el tema la presencia de los medios de difusión y obligarlos a destinar espacios gratuitos a los partidos políticos. Ahí tuvimos una de las diferencias, nosotros somos partidarios en esto, por llamarlo de alguna manera, del libre mercado porque nos parece que obligar a los medios y a la vez tener la posibilidad de publicidad contratada significa encarecer la publicidad contratada y restringir las posibilidades de los sectores más modestos o más pequeños, ahí tenemos una divergencia importante”; “(...)lo más difícil, son los medios de comunicación y ahí es donde está el manejo del poder”*. La Senadora Dalmás tiene una visión diferente : *“(…)Las discrepancias pueden manifestarse en mayor medida a la hora de definir como distribuir esos recursos. Los partidos políticos en el Uruguay son organizaciones complejas, con muchos sectores internos y esto complejiza establecer criterios justos de distribución”*.

En tercer lugar se intentó rastrear el grado de consenso del tema al interior de cada partido, es decir si el entrevistado realmente representa la opinión de su partido. Ese es dato es muy interesante porque en general todos reconocen que cada sector tiene su propia estrategia de recaudación de fondos, y que existen diferencias entre las fracciones.

A pesar de ello la mayoría tiene una visión optimista y considera más fácil hallar un acuerdo a la interna de su propio partido, que en la interna de sus partidos adversarios. En opinión de la Senadora Dalmás: *“En nuestro partido ha existido*

unanimidad sobre este tema, es más, desde por lo menos el año 1995 venimos presentando proyectos de ley al respecto”, en cambio el Dr. Michelini indica que “En el marco del Nuevo Espacio, había una línea total de legislación. Yo creo que el Frente Amplio también ha tenido la iniciativa, pero con un partido mucho más grande como el del Frente Amplio, particularmente no hay un solo tema donde no haya dificultad(...)”.

Si se observa con atención este punto vemos que un incentivo que podría favorecer razonablemente el voto afirmativo de los legisladores en ambas cámaras, es la existencia de un acuerdo previo entre todos los sectores del partido. A pesar que los últimos proyectos tienen iniciativa del partido de gobierno, la visión personal de los actores no es tan monolítica como para permitir una rápida aprobación.

En definitiva hay dos estrategias a seguir, el partido de gobierno cuenta con los votos necesarios para aprobar la ley, sin el acuerdo de los otros partidos, en cambio ha manifestado explícitamente su voluntad de que participen en la discusión todos los actores involucrados en el posterior cumplimiento de la ley, de manera que estas discusiones llevan su tiempo y es necesario ajustar el proyecto una y otra vez, demorando la etapa de aprobación. Hay muchos intereses en juego y resulta difícil conformar a todos. Incluso aquellos que pertenecen a un mismo partido, presentan matices importantes.

El punto clave del tema es saber cuáles han sido los principales escollos que los legisladores consultados encontraron en éste camino a la aprobación de una ley.

Algunos entrevistados, como se ha mencionado anteriormente, hicieron hincapié en modificaciones introducidas en relación a espacios de publicidad gratuita en los medios de comunicación privados. El Senador Gallinal indicaba: *“Primero fue la intención del Frente Amplio de introducir a los medios de difusión, eso en principio ha quedado superado. Segundo fue el monto en los recursos y tercero yo creo que hay diferencias dentro del Frente Amplio porque son ellos los que disponen tienen la iniciativa, porque requiere iniciativa del Poder ejecutivo, y pueden hacerlo porque tienen la mayoría correspondiente”.* En cambio la Senadora Percovich destaca como relevante: *“...lo que pasa es que no podemos hacer una ley de financiación de partidos en la que no estemos de acuerdo todos, tiene que salir por unanimidad. Y eso es quizá lo que más nos ha costado ir acordando entre todos las reglas de juego para no imponerlas.”*

Específicamente en relación a los criterios de rendición de cuentas establecidos en el proyecto señalaba: *“...Quizá es en lo que más ha habido trabas en la discusión de*

la ley, es donde he sentido más resistencia de los partidos tradicionales, el tema de la rendición de cuentas, (...) algunos elementos que se incorporaron en la discusión sí porque eran prácticos, sobre en qué momento se iba hacer, (...), en ese sentido fue bueno que se incorporara desde la práctica algunas cuestiones; pero es en lo que hay más resistencia, la transparencia en la rendición de cuentas... ”.

Para la Senadora Dalmás el cambio del partido en el gobierno sería la clave para una respuesta favorable a la aprobación : *“En mi opinión, los partidos que han estado en el gobierno antes de este período, el Partido Nacional y el Partido Colorado, han temido siempre perder la ventaja que el poder de ser gobierno les otorgaría a la hora de realizar la campaña electoral, limitándose de alguna forma y otorgando ventajas a la oposición...”*

El Senador Da Rosa entiende que una ley de este tipo debe tener el equilibrio necesario para que pueda ser respetada y poder cumplirse. En sentido similar opina el Dr. Abdala *“No hay una traba corporativa, no son ni los medios ni los empresarios, son leyes que requieren una gran madurez para entender que hay un antes y un después, que implica una realidad muy distinta donde muchos me parece que no están dispuestos a recorrerla(...)los que estamos a favor queremos aumentar los niveles de transparencia y los que están en contra, no es que estén a favor de la opacidad, es que simplemente tienen reservas, tienen temor(...)”*. También el Dr. Michelini tiene *“(...)la sensación que introducir elementos para cambiar las reglas de juego, en la próxima elección, genera inseguridad(...)”*.

Los entrevistados se han manifestado en cuanto a la dificultad de legislar, según sus puntos de vista el sistema político tiene dificultades para autoregularse, o bien para encontrar acuerdos satisfactorios con sectores estratégicos como los medios de comunicación.

En torno al tema de los medios y su relación con los partidos políticos, se ha observado que cada colectividad tiene un trato especial con cada canal de televisión privada. *“(...)el manejo en los medios privados de comunicación respecto al costo de las campañas electorales no es igualitario en el Uruguay; diría que no lo es en ningún país del mundo, pues, más allá de que las tarifas son formalmente iguales, a la hora de la facturación todos sabemos que eso no es así.”* (Caetano, 2007: visita a la Comisión parlamentaria)

Aunque la radiodifusión también forma parte del cluster de comunicación, el grueso del gasto de la campaña pasa por el gasto televisivo.

Durante las pasadas elecciones los partidos políticos y los medios llegaron a un acuerdo, en forma voluntaria en cuanto a las tarifas aplicables. Su opinión entonces es fortalecer el nivel de acuerdos y no someterse a la imposición de brindar espacios gratuitos, tal como establece el proyecto actual. Ante la convocatoria de la Comisión, los representantes de los medios, han manifestado que: *“En definitiva, no se trataría de poner los medios de comunicación al servicio de la sociedad sino ponerlos al servicio de comunidades políticas determinadas, persiguiendo el claro interés particular de las mismas”*(Distribuido 2057/2007, Cámara de Senadores)

La clara negación de los medios de prensa en aceptar la propuesta del proyecto de ley, puede resultar en un incentivo negativo para la aprobación. De hecho algunos sectores han condicionado su voto a la eliminación de éste punto tan conflictivo²⁰.

Si se eliminara, no habría trabas claramente definidas para la aprobación. Quedaría por resolver las dificultades relacionadas al cambio de las reglas de juego.

Entonces se cuestionó a los entrevistados sobre sus expectativas de aprobación, a lo cual con distintos grados de optimismo, todos respondieron afirmativamente.

Finalmente se preguntó si una ley de este tipo afectaría la posición personal de los entrevistados y quienes a su juicio se verían favorecidos y quienes perjudicados con ella. Nuevamente todos han coincidido en señalar que en lo personal no se verían perjudicados y que sería favorable para el sistema contar con elementos de transparencia: *“(…)el tener la seguridad de no estar pidiendo plata a otras personas de tener asegurado democráticamente el financiamiento, eso es muy importante para que los partidos sigan fortaleciéndose(…)”*, decía la Senadora Percovich.

Existe un punto clave, el cual sólo lo señala el Senador Gallinal, los sectores pequeños o de formación reciente, tienen menos recursos para recaudar y para ellos es fundamental asegurarse un subsidio estatal, por lo cual serían especialmente promotores de una ley de financiamiento. *“Sí, correntada wilsonista es un sector nuevo, (...) no tenemos muchos recursos, nosotros somos partidarios de que haya un financiamiento de parte del Estado en el que además del pago de los votos, se incluyan las elecciones internas y se incluya un financiamiento permanente. Yo creo que esto sería bueno para todo el sistema político. Si no existe quedamos un poco desprotegidos.(...) muchas veces nos hemos visto limitados en la concreción de nuestras acciones por falta de recursos.”*

²⁰ Justamente en éste punto estaba la discusión en la comisión parlamentaria al momento de realizar las entrevistas

Resumiendo, se relevó el material que publica la Comisión parlamentaria en la página web del Parlamento, encontrando discusiones de tipo técnico sobre el proyecto, mucho más que desacuerdos. El Presidente de la Comisión, el Senador Rafael Michelini, ha manifestado su interés en tener en consideración todos los aportes- en la medida de lo posible- de los integrantes de ella y de sus visitantes.

Los aportes de los técnicos invitados han resaltado el interés que tiene el proyecto en cumplir con una deuda pendiente, en introducir criterios de transparencia y en distinguir el financiamiento regular de los partidos de los períodos electorales. También se ha destacado favorablemente el hecho que el proyecto rescate los principales puntos de acuerdo de sus predecesores y la iniciativa de ponerlo a discusión para que se apruebe con el mayor consenso posible.

A pesar de todas las recomendaciones a favor de la aprobación y de todos los mecanismos institucionales previstos para la discusión, el tema se ha dilatado más de lo previsto. Estamos ante las puertas de un período electoral que de por sí dificulta que se apruebe un proyecto como éste, al menos con las ambiciones que se lo ha planteado.

Por otro lado está el tema del subsidio, el nuevo proyecto introduce cambios importantes, que en época de crisis económica, no es menor, y que podría favorecer su aprobación, porque en ese contexto puede ser más difícil para los partidos recaudar fondos.

Pero como bien han señalado los entrevistados, existen dificultades. La clave está en lo que ellos han llamado, dificultades para autorregular el sistema. Lo cual está en concordancia con la hipótesis planteada.

Existen incentivos para aprobar, pero ellos no son lo suficientemente fuertes como para llevar a los políticos a aprobar una ley. Mientras se mantenga la situación actual, ellos encontrarán dificultades en ponerse de acuerdo para legislar y en definitiva cambiar reglas de un juego que están habituados a jugar. La incertidumbre que traería consigo el cambio, parece ser más fuerte²¹.

Con relación al tema de los medios de comunicación, sin dudas, es un tema importante y polémico que refleja la relación entre ellos y los partidos, pero no ha sido una constante en los proyectos. Es un tema presente en los últimos proyectos y que no explica el desacuerdo para aprobar los proyectos presentados en legislaturas anteriores.

²¹ Algo similar ocurre con el proyecto de cuota femenina. Desde lo discursivo hay acuerdos en señalar la necesidad y justicia del proyecto, pero en la realidad se deja para un futuro su aplicación.

Enfrentando el dilema

Ante la situación concreta de una ley de financiamiento, algunos entrevistados han coincidido en señalar, que la principal dificultad es que los actores involucrados se impongan normas a sí mismos y sean capaces de cumplirlas. Hasta el momento sólo han coincidido en una ley – aprobada en 2004- para transparentar los ingresos de la campaña electoral, pero puede cuestionarse su efectividad.

Entonces dichos entrevistados parecen estar en lo cierto, los políticos actúan como agentes racionales que buscan maximizar su propio beneficio. A la hora de competir, ellos están seguros de que sus chances de ganar una elección – o mantener su cargo- están estrechamente relacionadas con el gasto en campaña y fundamentalmente con el gasto en publicidad. Su lógica es que cuánto más gastan, más chances tienen de ganar, si gastan más que su adversario.

Eso es lo que se aprecia en las campañas electorales, sobre todo en el tramo más competitivo. “...predomina la idea que sólo gastando más que sus contrincantes, o lo mismo, los candidatos no empeoran sus posibilidades de ganar votos y ser electos”(Caetano, Chasqueti y Piñeiro , 2002)

Persiguiendo esa lógica de forma individual, los políticos están destinados a un juego tipo “dilema del prisionero”. Ante la posibilidad de votar una ley de financiamiento, desde lo discursivo generalmente se habla de la necesidad de legislar, pero en la realidad predomina una lógica individualista y cada actor hace “su” juego, el que lo beneficia, y no el que beneficia al colectivo.

Enfrentados al momento de la votación esta lógica es dominante, frente a aquellos actores que buscan cambiar el sistema. Las opciones se limitan a votar o no votar la reforma, lo que implica transformar o no el sistema y cambiar las reglas de juego.

La razón del temor a cambiar, es que al cambiar las reglas del juego y modificar su estrategia de recaudación, pueden recaudar menos o dar ventaja a su adversario. Quienes cuenten con más recursos y con estrategias de recaudación más eficientes y consolidadas, más resistentes serán al cambio.

La clave está en que un juego de este tipo, presenta fuertes incentivos a la desertión. A pesar de lo favorable que pueda ser la reforma desde un punto de visto colectivo, esto debe hacerse necesariamente mediante un acuerdo. Pero como encuentran grandes dificultades para acordar, en el momento de votar, predomina su lógica por encima de la del grupo y el juego encuentra un equilibrio sub-óptimo. Esto

implica que si efectivamente tuvieran la posibilidad de acordar, encontrarían una solución que le ofreciera mejores “pagos” a todos.

De manera que no están equivocados los parlamentarios que buscan llegar a un acuerdo entre la mayoría de los involucrados, sólo así podrán maximizar las posibilidades de cooperación.

CONCLUSIONES

Al inicio del trabajo se propuso cumplir con dos objetivos principales. El primero fue colocar el tema del financiamiento de la política como un tema relevante de la Ciencia Política. El segundo explorar sobre los incentivos que tienen los actores a la hora de legislar, para explicar la peculiar situación uruguaya.

En relación al primer objetivo, se destaca fuertemente la relación dinero- política y su asociación con la calidad democrática. Como bien han señalado los autores referenciados, hay que reconocer que la democracia cuesta dinero y en ese mismo acto de sinceridad estar dispuesto a discutir ¿cuánto dinero?, ¿cuál es su origen?, en definitiva quién pagará ese costo.

Por opaco que resulte el binomio no debe dejar de atenderse y sobre todo de estudiarse.

También se ha señalado que nuestro país supo marcar una línea en torno al financiamiento, pero que poco a poco sus pares Latinoamericanos han ido aventajándolo, y modernizando su legislación a las actuales necesidades de los partidos.

Al profundizar en el análisis, fue necesario reconstruir el camino recorrido por todas las instancias que intentaron introducir una reforma. Los valiosos aportes académicos encontrados en la presente investigación se detenían en el año 2002. Era necesario continuar el estudio hasta la actualidad -pues en los últimos años el debate cobró cierto protagonismo- como lo será seguirlo de aquí en adelante.

Para poder explicar ¿porqué Uruguay no cuenta con una ley de financiamiento?, se debía describir la situación y luego afrontar con honestidad la respuesta.

La pregunta que ofició a modo de hipótesis indagaba sobre la existencia de incentivos para legislar. Este tema se argumentó a lo largo de todo el trabajo. Los políticos -al menos los consultados- tienen voluntad de legislar y han trabajado en procura de ello. Pero más allá del acuerdo en el seno de una Comisión o de un sector, se debe lograr un acuerdo de mayor envergadura que involucre a la mayoría de los actores. Esta mayoría no es caprichosa, sino que debe responder a la voluntad de construir una ley que sean capaces de cumplir. Sin embargo también se ha señalado que los actores tienen una lógica comportamental que no favorece un acuerdo de ésta naturaleza.

Entonces es el momento de preguntarse, ¿cómo salir de la situación?, ¿es superable el dilema?

La respuesta es sí, como también lo han hecho otros países. Lo que ocurre es que en ellos se produjeron grandes y sonados escándalos de corrupción que como señala Delia Ferreira Rubio “ *los escándalos de corrupción son las grandes parteras de las reformas*”, aquí no hemos tenido enormes problemas en ese sentido, pero no quiere decir que no podamos tenerlos en el futuro.

Para mencionar sólo algunos de ellos: en Bolivia prominentes políticos se vieron involucrados con líderes del narcotráfico, en el caso llamado “drogas, mentiras y video”; en Colombia a E. Samper se lo vinculó con el cartel de Cali; Collor de Melo en Brasil; recientemente el caso de la “ valija” en Argentina. Todos estos acontecimientos tuvieron y tienen repercusiones negativas en el sistema político.

No existe protección contra la sospecha y la desconfianza, pero el sistema puede introducir modificaciones para protegerse, en definitiva las personas pueden ser o no castigadas, pero las instituciones políticas sufren un deterioro que no se supera fácilmente con el castigo de los presuntos culpables.

Lo que se está tratando de señalar es que, afortunadamente, no hemos tenido que pagar el costo de una crisis de este tipo, pero no tenemos ninguna seguridad de que no ocurra y tampoco hemos construido garantías para cuando suceda.

También se ha señalado que en Uruguay el sistema funciona bien en comparación con otros países donde sí existe legislación.

Esto es cierto, según el índice de percepción de la corrupción que elabora Transparencia Internacional²², Uruguay se encuentra en el lugar 28 de un total de 163 países. Ese es un muy buen dato sobre todo si observamos que estamos mejor ubicados que algunos países que cuentan con mayores recursos para enfrentar el problema.

También podríamos aspirar a estar mejor, sobre todo en un tema que depende en gran medida de nosotros mismos. Y fundamentalmente, ¿donde estaríamos si alguno de los problemas mencionados hubiera tocado nuestra puerta?

Nos encontramos muy cerca de un año electoral y ello no favorece el abordaje del tema, pero sería inútil desaprovechar todo el camino ya recorrido y los esfuerzos realizados.

²² Tomando como referencia los datos de 2006

Al final del camino

El título del trabajo habla de un largo camino, en el que tenemos casi todo por recorrer, pero no se debe pensar que con la aprobación de una ley se llega al final. Los países que han iniciado el camino de la legislación saben que deben someterla a prueba y que aparecerán nuevas dificultades que requerirán nuevas leyes. No hay una fórmula exacta válida para todos los países, cada uno deberá legislar en relación a sus necesidades y a las amenazas que sufra el sistema.

La política moderna no es ajena a los tiempos que corren, se necesitan estructuras capaces de sostener estos cambios.

Nos hemos obligado a través de la firma de tratados internacionales, a dar fortaleza a los partidos políticos, en el entendido que ello mejora la calidad democrática. Ellos deben ser capaces de defenderse de la amenaza de la corrupción y eso es tarea de todos, políticos y ciudadanos.

No se trata de establecer leyes que prohíban la publicidad, o el financiamiento privado, o las donaciones anónimas. Al menos no es sólo eso, también se debe proveer a los partidos de recursos necesarios para competir en condiciones de justicia. Como nos proponía Rawls cualquier legislador debería ser capaz de colocarse bajo el “velo de la ignorancia”.

Los ciudadanos también tienen su cuota de responsabilidad, en el tema, ellos tienen la obligación de informarse, pero entonces los recursos para ello deben estar disponibles.

Por eso es indispensable que las normas incluyan criterios de rendición de cuentas, que sean públicos y que la gente puede informarse oportunamente.

El tema de tiempo en la información es muy importante, para que efectivamente pueda hacerse una buena utilización de ella y utilizarse a la hora de votar. (Ferreira Rubio, 2003)

Del mismo modo el régimen de sanciones debe estar acorde con el sistema, si los organismos de contralor no cuentan con los recursos necesarios para cumplir eficientemente con su labor, poco se estará haciendo para cumplir la ley. Un sistema de sanciones muy laxo tampoco sería efectivo, pues sería quizá más ventajoso faltar a la ley y cumplir luego con la sanción, que actuar dentro de la norma.

Aunque la longitud del camino pueda desanimar, la tarea de cuidar nuestra democracia debiera ser suficiente incentivo y ante lo pesimista que pueda parecer a

priori la respuesta dada en el trabajo a la pregunta original, de ninguna manera hay en ella un determinismo absoluto. Dar transparencia al sistema es una tarea conjunta de ciudadanos y políticos.

BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA

- Caetano,G; Chasqueti,D y Piñero, R (2002), “ La relación entre dinero y política en Uruguay, apuntes sobre la regulación de la financiación de los partidos políticos uruguayos” en “ *Dinero y política, el financiamiento de los partidos políticos en la democracia*”; Montevideo; EBO
- Casas, Kevin, (2003), “Subsidios electorales y financiamiento de campañas en el Uruguay” en “*Cuadernos del Claeh 86/87*”, Montevideo; Claeh.
- Cavadias, E, (2001),“El nuevo Institucionalismo en América Latina” (pg 11-25) en Revista Ciencias del Gobierno N° 10, Venezuela, Izepes,. Versión digital: Revistas científicas de América Latina y el Caribe, ciencias sociales y humanas. <http://redalyc.uamex.mx>
- Chasqueti,D; Piñero, R (2004), “El financiamiento de los partidos políticos en Uruguay. Un problema de calidad de la democracia” Los Partidos Políticos frente a los retos del siglo XXI. Editorial Banda Oriental – Centro de Estudios Estratégicos 1815.
- De la Calle, H (2003), “ Financiamiento político: público, privado y mixto”, en “*De las normas a las buenas prácticas- El desafío del financiamiento político en América Latina*”, IDEA, OEA versión digital en www.georgetown.edu.pbda/parties, Capítulo 1.
- Diarios de Sesiones del Parlamento de la R.O.U. 1985-2007..En www.parlamento.gub.uy.
- Ferreira Rubio, D (2003), “ Financiamiento político: rendición de cuentas y divulgación”, en “*De las normas a las buenas prácticas- El desafío del financiamiento político en América Latina*”, IDEA, OEA versión digital, en www.georgetown.edu.pbda/parties, Capítulo 4.
- Geddes, B(1998), ‘Los legisladores y la provisión de bienes públicos. Un ejemplo de la política brasileña y un modelo’ en “ *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*”, Bs AS, Eudeba.
- Griner,S y Zovatto,D eds. (2003), “*De las normas a las buenas prácticas- El desafío del financiamiento político en América Latina*”, IDEA, OEA versión digital en www.georgetown.edu.pbda/parties
- Kato, J (1996), “Instituciones y racionalidad en Política” British Journal of Political Science N° 26 (pp 553-582), Reino Unido,

- Levy, M (2006), “Modelando procesos históricos complejos con narrativas analíticas” en “*Revista Uruguaya de Ciencia Política*” N° 15, ICP, Montevideo.
- Njaim, H (2000), “Financiamiento político” en “*Manual de gerencia política, transparencia y rendición de cuentas*”, Versión digital www.georgetown.edu.pbda/parties.
- North, D (1996), “Instituciones cambio institucional y desempeño económico”, FCE, México.
- OEA, “*Carta democrática interamericana*”, Lima, 2001.
- Rasmusen, E (1996), “*Juegos e información. Una introducción a la teoría de juegos*”, FCE, México.
- Rial, J (2003), ‘Análisis comparativo sobre financiamiento de campañas y partido políticos. Uruguay’ en “*De las normas a las buenas prácticas- El desafío del financiamiento político en América Latina*”, IDEA, OEA versión digital .
- Zovatto, D (2003) “*Dinero y política en América Latina: una versión comparada.*”, ponencia presentada en la ciudad de Quito.

ANEXOS

ENTREVISTAS REALIZADAS

Las entrevistas fueron realizadas durante los meses de agosto y septiembre de 2008.

- Señor Diputado Washington Abdala
- Señora Senadora, Susana Dalmás
- Señor Senador, Eber Da Rosa
- Señor Senador Francisco Gallinal
- Doctor Felipe Michelini, Sub- Secretario del Ministerio de Educación y Cultura
- Señora Senadora, Maragarita Percovich

LISTADO DE VERSIONES TAQUIGRÁFICAS DE LA COMISIÓN ESPECIAL PARA EL ESTUDIO DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Aguarde, la página por Ud consultada, se está procesando en el servidor.

Si tiene algún tipo de inconveniente al cargar esta página, le rogamos nos lo haga saber enviando un correo a webmaster@parlamento.gub.uy. Muchas gracias.



REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

Poder Legislativo

Asuntos del Parlamento

Asunto: 33683

PROYECTO DE LEY

Origen:

Poder Ejecutivo.

Análisis:

Declárase de interés nacional para el afianzamiento del sistema democrático republicano la existencia de partidos políticos fuertes, eficaces y transparentes en su gestión.-

Comisiones

Cuerpo/Carp/Año	Comisión
C.SS. 922/2007	ESPECIAL: SOBRE PARTIDOS POLITICOS (C.SS.)

Distribuidos

Cuerpo/Carp/Año	Título
C.SS. 922/2007	Dist. 1945 de Set/2007. Mensaje y Proyecto de ley del Poder Ejecutivo. Disposiciones citadas.
	Dist. 1955 de Set/2007. Comparativo del texto elaborado por la Subcomisión, del Mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo y de las modificaciones propuestas por el Senador Rafael Michelini.
	Dist. 1983 de Set/2007. Versión taquigráfica de la sesión del día 26 de setiembre de 2007. Invitados Especiales: Presidente, Vicepresidente y Miembros de la Junta Ejecutiva Nacional de la Unión Cívica, arquitecto Aldo Lamorte, doctor Carlos Aznárez, Coronel Carlos Silva Valiente, María Luisa Decia, Víctor Pozzano, Alvaro Escandell y Luis Vilche, respectivamente. En representación del Partido Independiente, su

Asuntos del Parlamento

		Presidente Pablo Mieres y señor Representante Nacional Iván Posada y doctor Hebert Gatto.-
		Dist. 2056 de Oct/2007. Versión taquigráfica de la sesión de la Comisión del día 24 de octubre de 2007 con: En representación del Partido Colorado, profesor Yamandú Fau y doctor Roberto Yavarone. En representación de Andebu, Gerardo Lazugaray, doctor Rafael Inchausti, Omar Sosa Mutto, Rafael Ravazzani, Winston Elutchanz, Juan Grañas, Adair Pérez y doctor Artigas González.-
		Dist. 2057 de Oct/2007. Material proporcionado por los señores representantes de ANDEBU.-
		Dist. 2086 de Nov/2007. Opinión remitida por la Junta Ejecutiva Nacional de la Unión Cívica.-
		Dist. 2087 de Nov/2007. Propuestas sustitutivas al articulado remitidas por el señor Representante Nacional Ivan Posada del Partido Independiente.-
		Dist. 2096 de Nov/2007. Opinión remitida por la Cátedra de Derecho Constitucional de la Universidad de Montevideo (Profesores Felipe Rotondo y Carmen Asiaín).-
		Dist. 2102 de Nov/2007. Versión taquigráfica de la sesión del día 7 de noviembre de 2007.-
		Dist. 2118 de Nov/2007. Opinión remitida por la Corte Electoral.-
		Dist. 2294 de Mar/2008. Versión taquigráfica de la sesión del día 26 de marzo de 2008.
		Dist. 2310 de Abr/2008. Versión taquigráfica de la sesión del día 2 de abril de 2008.
		Dist. 2345 de Abr/2008. Versión taquigráfica de la sesión del día 9 de abril de 2008.-
		Dist. 2362 de Abr/2008. Versión taquigráfica de la sesión de la Comisión de 16 de abril de 2008.-
		Dist. 2401 de Abr/2008. Versión taquigráfica de la sesión del día 23 de abril de 2008.-
		Dist. 2411 de Abr/2008. Versión taquigráfica de la sesión del día 30 de abril de 2008.-
		Dist. 2519 de Jun/2008. Opinión del Tribunal de Cuentas de la República.-

Entradas

Fecha	Cuerpo/Carp/Año	Título
11/09/2007	C.SS. 922/2007	PARTIDOS POLITICOS. FUNCIONAMIENTO. REGULACION.-

Sesiones

Cuerpo	Fecha	Sesión
C.SS.	11/09/2007	Ordinaria. Sesión: 33. Diario: 172

Trámites

Fecha	Cuerpo/Carp/Año	Trámite
10/09/2007		Poder Ejecutivo remite mensaje.
11/09/2007	C.SS. 922/2007	Entrada a Cámara de Senadores.
		Se da cuenta al Cuerpo y pasa a comisión. tomo 445 pág 131 d.s. 172. ESPECIAL: SOBRE PARTIDOS POLITICOS (C.SS.) .
12/09/2007		Se ordena distribuido. ESPECIAL: SOBRE PARTIDOS POLITICOS (C.SS.) . Dist. 1945 de Set/2007.
13/09/2007		Se ordena distribuido. ESPECIAL: SOBRE PARTIDOS POLITICOS (C.SS.) . Dist. 1955 de Set/2007.



Asuntos del Parlamento

19/09/2007		<p>Se da cuenta en comisión. ESPECIAL: SOBRE PARTIDOS POLITICOS (C.SS.). Acta: 10.</p>
		<p>Tratamiento en comisión. ESPECIAL: SOBRE PARTIDOS POLITICOS (C.SS.). Acta: 10. Junto con el Mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo se distribuye comparativo. Se resuelve remitir nota a todos los Legisladores, acompañada de comparativo en soporte electrónico, solicitándoles la opinión a través de sus Bancadas a efectos de darle un trámite ágil al proyecto de ley; y, recibir el próximo miércoles a representantes del Partido Independiente y de la Unión Cívica.</p>
26/09/2007		<p>Tratamiento en comisión. ESPECIAL: SOBRE PARTIDOS POLITICOS (C.SS.). Acta: 11. Se recibe la opinión de los Representantes de la Unión Cívica y del Partido Independiente. Se toma versión taquigráfica. Distribuido N° 1983/2007.</p>
27/09/2007		<p>Se ordena distribuido. ESPECIAL: SOBRE PARTIDOS POLITICOS (C.SS.). Dist. 1983 de Set/2007.</p>
24/10/2007		<p>Tratamiento en comisión. ESPECIAL: SOBRE PARTIDOS POLITICOS (C.SS.). Acta: 12. La Comisión recibe para escuchar su opinión a representantes del Partido Colorado y de ANDEBU. Por el Partido Colorado asisten el profesor Yamandú Fau y el doctor Roberto Yavarone; y, por ANDEBU su Presidente doctor Rafael Inchausti y señores Gerardo Alzugaray, Omar Sosa Mutto, Rafael Ravazzani, Winston Elutchanz, Juan Brañas, Adair Pérez y doctor Artigas González. Se toma versión taquigráfica.</p>
		<p>Se ordena distribuido. ESPECIAL: SOBRE PARTIDOS POLITICOS (C.SS.). Dist. 2057 de Oct/2007.</p>
		<p>Se ordena distribuido. ESPECIAL: SOBRE PARTIDOS POLITICOS (C.SS.). Dist. 2056 de Oct/2007.</p>
01/11/2007		<p>Se ordena distribuido. ESPECIAL: SOBRE PARTIDOS POLITICOS (C.SS.). Dist. 2086 de Nov/2007.</p>
		<p>Se ordena distribuido. ESPECIAL: SOBRE PARTIDOS POLITICOS (C.SS.). Dist. 2087 de Nov/2007.</p>
06/11/2007		<p>Se ordena distribuido. ESPECIAL: SOBRE PARTIDOS POLITICOS (C.SS.). Dist. 2096 de Nov/2007.</p>
07/11/2007		<p>Tratamiento en comisión. ESPECIAL: SOBRE PARTIDOS POLITICOS (C.SS.). Acta: 13. El señor Senador Rafael Michelini presenta un comparativo con modificaciones al articulado. Se toma versión taquigráfica.</p>
		<p>Se ordena distribuido. ESPECIAL: SOBRE PARTIDOS POLITICOS (C.SS.). Dist. 2102 de Nov/2007.</p>
14/11/2007		<p>Se ordena distribuido. ESPECIAL: SOBRE PARTIDOS POLITICOS (C.SS.). Dist. 2118 de Nov/2007.</p>
26/03/2008		<p>En comisión ... ESPECIAL: SOBRE PARTIDOS POLITICOS (C.SS.). Acta: 16. - Se procede a la consideración del articulado del texto sustitutivo elaborado. Se votan los artículos 1° a 18 inclusive. Se resuelve continuar el próximo miércoles. - Se reparten los artículos aprobados a la fecha.</p>
		<p>Se ordena distribuido. ESPECIAL: SOBRE PARTIDOS POLITICOS (C.SS.). Dist. 2294 de Mar/2008.</p>
02/04/2008		<p>Se ordena distribuido.</p>



Asuntos del Parlamento

			ESPECIAL: SOBRE PARTIDOS POLITICOS (C.SS.). Dist. 2310 de Abr/2008.
			Tratamiento en comisión. ESPECIAL: SOBRE PARTIDOS POLITICOS (C.SS.). Acta: 17. Se continúa con la consideración del articulado. Se aprueban los artículos 20 al 31. El artículo 19 se aplaza.
09/04/2008			Tratamiento en comisión. ESPECIAL: SOBRE PARTIDOS POLITICOS (C.SS.). Acta: 18. Se continúa con el tratamiento del articulado: Se reconsideraron los siguientes Artículos: 15, 17, 25 y 30 y se vuelven a votar con modificaciones. Se desglosa el Artículo 44 en: 44, 44.1, 44.2, 44.3 y 44.4. Se votan con modificaciones los Artículos 45 y 47. Se elimina el Artículo 46. Se vota un SUSTITUTIVO para el Artículo 16. Se APLAZA el Artículo 48. Se aprueba sin modificaciones el Artículo 49.
10/04/2008			Se ordena distribuido. ESPECIAL: SOBRE PARTIDOS POLITICOS (C.SS.). Dist. 2345 de Abr/2008.
16/04/2008			Tratamiento en comisión. ESPECIAL: SOBRE PARTIDOS POLITICOS (C.SS.). Acta: 19. Se reconsidera el Artículo 5 y se vota 5 en 5 con modificaciones. Se propone un artículo aditivo que se vota 5 en 5 y pasa a ser el Artículo 5/1. En el Capítulo III - Sección 1 se modifica el nomen juris. Se vota y se aprueba 6 en 6. El Artículo 50 se vota con modificaciones 6 en 6.
			Se ordena distribuido. ESPECIAL: SOBRE PARTIDOS POLITICOS (C.SS.). Dist. 2362 de Abr/2008.
23/04/2008			Tratamiento en comisión. ESPECIAL: SOBRE PARTIDOS POLITICOS (C.SS.). Acta: 20. Se continúa con la consideración del proyecto a estudio. Se aprueban con modificaciones los siguientes artículos: 51,52,53,54,55,56,57,58 y 63. Se aprueban sin modificaciones los artículos 59 y 61. El artículo 60 se reconsidera y se aprueba con modificaciones. Los artículos 62, 64 y 65 se eliminan. El artículo 19 se reconsidera y se aplaza. El señor Senador Da Rosa presenta un sustitutivo que será considerado en la próxima sesión junto al artículo 48 que está aplazado.
24/04/2008			Se ordena distribuido. ESPECIAL: SOBRE PARTIDOS POLITICOS (C.SS.). Dist. 2401 de Abr/2008.
30/04/2008			Comisión aprueba texto sustitutivo. ESPECIAL: SOBRE PARTIDOS POLITICOS (C.SS.). Acta: 21. Informe escrito Informante: Michelini, Rafael.
			Se ordena distribuido. ESPECIAL: SOBRE PARTIDOS POLITICOS (C.SS.). Dist. 2411 de Abr/2008.
14/05/2008			Comisión aprueba proyecto. ESPECIAL: SOBRE PARTIDOS POLITICOS (C.SS.). Acta: 22. Informe verbal Informante: Michelini, Rafael.
11/06/2008			Se ordena distribuido. ESPECIAL: SOBRE PARTIDOS POLITICOS (C.SS.). Dist. 2519 de Jun/2008.

