

## Financiamiento de campañas electorales en Uruguay\*

Rafael Piñeiro, Cecilia Rossel, Santiago Acuña  
AGOSTO DE 2016

- La regulación del financiamiento de campañas busca limitar el poder de quienes tienen recursos para aportar a los partidos a fin de influir en las políticas. Para regular el financiamiento es necesario articular de forma coherente las normas que buscan la transparencia y los mecanismos que pretenden disminuir la importancia del dinero en la política.
- La distancia entre la regulación de financiamiento político y la implementación de las normas presenta una brecha significativa. Este trabajo estudia, a partir del análisis de las declaraciones juradas de gastos e ingresos de los candidatos en la elección de 2014, las características de esa brecha en Uruguay.
- Las declaraciones muestran un peso sorprendentemente bajo de donaciones privadas y numerosos problemas en su forma. Esto pone de relieve la debilidad o inexistencia de controles que verifiquen la veracidad de las declaraciones.
- La publicidad en radio y televisión concentra la mayor parte del gasto electoral declarado. El ejercicio de verificación de la veracidad de las declaraciones de gasto en publicidad televisiva, mediante la comparación de los montos declarados y los datos de emisión de publicidad en televisión abierta, revela diferencias significativas en lo que se declara gastar por segundo de televisión. Las disparidades pueden responder a diferentes estrategias de compra (en horarios centrales o secundarios), a la subdeclaración de gastos, a un cobro diferencial de los canales y/o a una combinación de estos tres fenómenos.
- La evidencia analizada muestra los problemas de la regulación del financiamiento de las campañas en Uruguay. Se destacan las debilidades asociadas al diseño de las normas, las derivadas de la reglamentación insuficiente de la Ley 18.485, así como del déficit en el control.

\* Este trabajo es parte del proyecto de investigación «Financiamiento de campañas electorales en Uruguay», llevado a cabo por el Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Católica del Uruguay en asociación con Uruguay Transparente, el programa periodístico *No toquen nada*, de Océano FM, y la Fundación Friedrich Ebert en el Uruguay.





# Índice

---

■ 1. Introducción.....	3
■ 2. La regulación del financiamiento de campañas en Uruguay.....	3
■ 3. ¿Qué ingresos y gastos declararon los partidos y candidatos en la elección de 2014 y cómo lo hicieron?.....	5
<i>Ingresos y gastos</i> .....	6
<i>Fuentes de financiamiento</i> .....	6
<i>Composición del financiamiento privado</i> .....	6
<i>Calidad de las declaraciones</i> .....	9
■ 4. El gasto en publicidad televisiva.....	10
■ 5. Problemas de la regulación en Uruguay.....	13
<i>a. Problemas asociados a diferentes normativas sobre financiamiento y subsidios</i> .....	13
<i>b. Problemas relativos a la reglamentación de aspectos particulares para la aplicación de la Ley de Partidos 18.485</i> .....	14
<i>c. Problemas de control de la aplicación de la Ley de Partidos 18.485</i> .....	14

■ 6. Conclusiones y recomendaciones de política .....	15
<i>Para mejorar el diseño general de la normativa</i> .....	15
<i>Para mejorar la reglamentación de la Ley de Partidos 18.485</i> .....	16
<i>Para mejorar el control del cumplimiento de la Ley de Partidos 18.485</i> .....	16
■ Referencias.....	16



## 1. Introducción

Las elecciones son una piedra angular de la legitimidad democrática y se basan, entre otras cosas, en la idea de que cada ciudadano tiene la misma posibilidad de incidir en los resultados. En la medida en que los recursos para las campañas electorales son cada vez más importantes y están en manos de algunos y no distribuidos equitativamente, esas personas pueden desvirtuar la lógica democrática transfiriendo a la competencia electoral su posición ventajosa.

En sociedades desiguales, cuando los más ricos tienen facilidades para financiar campañas, el ideal democrático formulado por Dahl (1971), en términos de que un gobierno democrático es el que asegura la continua correspondencia entre las preferencias de los ciudadanos y las acciones del gobierno, está lejos de cumplirse. Se viola la máxima democrática de un hombre, un voto, y quienes tienen dinero para aportar a las campañas o manejan recursos importantes de campaña (como los medios de comunicación masivos) son quienes terminan contando en lugar de todos los ciudadanos.

Cuando la política funciona de esta manera se minan las bases de la legitimidad democrática, dado que las elecciones pierden su sentido. Aunque existe ese riesgo, hay que tener claro que son escasos los estudios sistemáticos sobre la influencia del dinero en la política en términos comparados y prácticamente inexistentes para el caso uruguayo. De cualquier manera, la inexistencia de regulación o su ineficacia habilitan a que la desigualdad en la distribución de recursos en la sociedad se plasme en desigualdad de influencia sobre la política.<sup>1</sup> Sin embargo, debe tenerse en cuenta también que diferentes formas de regulación tienen necesariamente impacto sobre la competencia política. Limitar el acceso a fondos, limitar el tiempo de campaña y distribuir subsidios en función de resultados de

elecciones anteriores son medidas que tienden a privilegiar a los candidatos instalados. De manera inversa, la distribución equitativa de subsidios o la eliminación de restricciones de tiempo de campaña suelen dar más oportunidades a candidatos desafiados. Lo ideal es que la regulación reduzca el poder de los donantes privados sobre los partidos, pero alterando lo menos posible la competencia.

En este documento se analizan las distintas normas y regulaciones relativas al financiamiento de campañas en Uruguay y se presentan los resultados del procesamiento de la información proveniente de las declaraciones de ingresos y gastos de los partidos para la elección nacional de octubre de 2014. Sobre esa base se identifican los principales problemas que presenta la normativa tanto en términos de diseño como de reglamentación y aplicación.

## 2. La regulación del financiamiento de campañas en Uruguay

La regulación del financiamiento de campañas tiene como objetivo limitar el poder de quienes tienen recursos para aportar a los partidos buscando influir sobre las políticas. Para regular el financiamiento y la influencia distorsiva de quienes tienen dinero, existen dos dimensiones que es necesario articular de forma coherente. Una primera dimensión asociada a la transparencia a través de normas que buscan facilitar información al ciudadano sobre quienes financian a diferentes partidos y candidatos y aplicar los controles correspondientes. Y una segunda dimensión que refiere a los mecanismos que pretenden disminuir la importancia del dinero en la política. En suma, la regulación tiene como objetivo publicitar las finanzas de los partidos y sus donantes (dimensión de transparencia), limitar las posibilidades de donar y reducir la dependencia de los políticos respecto al financiamiento privado mediante subsidios públicos y la reducción de la duración de las campañas (dimensión asociada al desincentivo de intercambios corruptos).

Respecto a la dimensión de transparencia, en Uruguay, la Ley 18.485 de Partidos Políticos, de mayo

---

1. Siempre teniendo claro que esta es solo una de las vías a través de las que la desigualdad económica, de estatus social o educativa se plasman en desigualdad política.



de 2009 —que regula el funcionamiento de los partidos y sus finanzas—, obliga a todas las listas y fórmulas presidenciales que compiten en las elecciones nacionales<sup>2</sup> a hacer declaraciones de sus ingresos y gastos, estableciendo controles al financiamiento permanente y de campaña. Según esta normativa, los partidos y candidatos deben presentar, 30 días antes de la elección nacional, un presupuesto inicial de campaña con detalle de gastos e ingresos previstos y con las donaciones recibidas hasta la fecha. A los 90 días de pasada la elección, los candidatos deben presentar la rendición de cuentas definitiva. Estas rendiciones de cuentas son de carácter público.

Con relación a la reducción de la dependencia del financiamiento privado, Uruguay cuenta con diversos instrumentos. Por un lado, tiene uno de los sistemas de subsidios públicos más viejos y generosos del mundo (Casas, 2005). Desde 1928 hasta 2004, para cada elección el Parlamento votaba una ley que fijaba el monto del subsidio a pagar por voto a los partidos y la forma en que se distribuiría entre las diferentes candidaturas (presidente y vice, se-

nadores y diputados en las elecciones nacionales, e intendentes y ediles en las elecciones departamentales). La Ley 18.485 de 2009 estableció este subsidio de manera definitiva (tabla 1).

Por otro lado, a partir de la aprobación de la Ley 19.307 (2014) se otorga a cada partido un espacio de transmisión (20 % se distribuye equitativamente entre los partidos y 80 % proporcionalmente a los votos recibidos en la elección anterior) en cada medio y se obliga a los canales de televisión (abierta y de abonados) y a las radios a emitir de manera gratuita publicidad electoral. La distribución del uso de los espacios dentro de cada partido queda a criterio de las autoridades del lema (tabla 1).

Adicionalmente, en 2004 (Ley 17.818) los partidos optaron por reducir los tiempos de las campañas en medios masivos como una forma de reducir los estímulos a aumentar su gasto comenzando las campañas cada vez más temprano. De esta manera lograron un acuerdo y mediante una ley buscaron «atarse las manos» para que la competencia no los llevara a gastar cada vez más (tabla 2).

Tabla 1

### Subsidios públicos a las campañas en Uruguay

Tipo	Elección	Monto del subsidio	Distribución entre candidatos
<b>Subsidios en dinero (Ley 18.485)</b>	Elecciones internas	13 UI (aprox. 38 pesos uruguayos)	40 % candidaturas presidenciales 40 % candidatos al órgano deliberativo nacional 20 % candidatos al órgano deliberativo departamental
	Elección nacional (primera vuelta)	87 UI (aprox. 254 pesos uruguayos)	20 % candidatura presidencial 40 % candidatos a senadores 40 % candidatos a diputados
	Elección nacional (segunda vuelta)	10 UI (aprox. 29 pesos uruguayos)	
	Elecciones departamentales	13 UI (aprox. 38 pesos uruguayos)	60 % candidatura a intendente 40 % candidatos a ediles
<b>Subsidios en minutos de televisión y radio (Ley 19.307)</b>	Elecciones internas, elección nacional (primera y segunda vuelta), elecciones departamentales	60 % del tiempo destinado a mensajes publicitarios en cada hora de transmisión	20 % equitativamente entre los partidos y 80 % proporcionalmente a los votos recibidos en la elección anterior. Dentro de los partidos, a criterio de las autoridades del lema

2. Las listas a los diferentes cargos (a presidente y vice, a senadores, a diputados, a intendentes y a ediles).



Tabla 2

Límite a la duración de las campañas electorales (Ley 17.818)	
Elección	Duración
Elecciones internas	30 días
Elecciones nacionales (primera vuelta)	30 días
Elecciones nacionales (segunda vuelta)	15 días
Elecciones departamentales y municipales	30 días

Un tercer instrumento regulatorio para reducir la dependencia de las donaciones privadas es fijar límites a los montos de dichas donaciones. En consonancia con los estándares internacionales, la Ley 18.485 establece límites a las donaciones privadas en términos de sus montos, orígenes y formatos. Las donaciones tienen que ser públicas y no pueden superar determinados límites de monto, las donaciones anónimas solo están habilitadas para montos bajos, y al mismo tiempo se establece un límite de este tipo de donaciones en función del total de ingresos. Por último, los candidatos pueden hacer donaciones mayores y los que encabezan las listas no tienen límite para sus donaciones (tabla 3).

### 3. ¿Qué ingresos y gastos declararon los partidos y candidatos en la elección de 2014 y cómo lo hicieron?

En esta sección se analizan las características del financiamiento de las campañas en la última elección nacional (primera vuelta) de 2014 en Uruguay. Los resultados constituyen un acercamiento a la información sistematizada a partir de las declaraciones de gastos e ingresos que realizaron los partidos. Aunque estas declaraciones son públicas, y a pesar de los avances que la Corte Electoral ha realizado en su estandarización, la fragmentación de los datos no permite, sin ciertos costos de procesamiento, obtener una imagen completa de la estructura del financiamiento declarado por los partidos. Para poder realizar este análisis se construyó una base de datos en la que se incluye la información de todas las declaraciones presentadas por las candidaturas presidenciales, las listas de senadores y las de diputados. Sobre esa base, se construyeron los datos de ingresos y gastos.<sup>3</sup>

Tabla 3

#### Límites a donaciones según orígenes y formatos estipulados en la Ley 18.485

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

3. En base a las declaraciones se distingue entre ingresos y egresos totales y netos. Los datos que se presentan aquí corresponden a *netos*. Son ingresos netos los ingresos totales (ingresos que suman también financiamiento interno) menos la cesión de fondos a otros candidatos del partido. A los egresos totales también se les resta la cesión de



## Ingresos y gastos

El análisis de las declaraciones de los partidos muestra que el total de ingresos en la elección nacional de 2014 ascendió a \$ 705,3 millones (USD 29,1 millones)<sup>4</sup> y los gastos alcanzaron los \$ 654,9<sup>5</sup> millones (USD 26,9 millones).<sup>6</sup> Si se calculan los gastos e ingresos en función de los votos válidos, los partidos recaudaron \$ 307,5 y gastaron \$ 285,5 por voto. Con relación a los ingresos y gastos por circunscripción (departamento), en Montevideo los ingresos reportados por el conjunto de las listas a diputados alcanzaron los \$ 115,9 millones, mientras que en el resto del país llegaron a \$ 171,9 millones. Sin embargo, Maldonado<sup>7</sup> es la circunscripción con mayores ingresos y gastos por voto (\$ 236,9 de ingreso por voto y \$ 197,6 de gasto), seguido por Treinta y Tres (\$163,0 y \$137,4, respectivamente) y Artigas (\$ 145,0 y \$ 179,8, respectivamente). Adicionalmente, el Frente Amplio (FA) fue el partido que declaró mayores ingresos y gastos

---

fondos a candidatos de otros niveles para obtener los egresos netos. Esto evita contabilizar dos veces el dinero que circula entre candidatos de un mismo sector en los diferentes niveles. Es decir, sumarlos solo como ingresos y gastos de aquellos que van a disponer de ese dinero para ejecutar gasto de campaña.

4. En comparación con el dato de la campaña de primera vuelta de 2009 (véanse datos en proyecto «¿Quién paga?» <[http://www.sudestada.com.uy/10913/-Quien-paga#/">http://www.sudestada.com.uy/10913/-Quien-paga#/,](http://www.sudestada.com.uy/10913/-Quien-paga#/) accedido el 4/8/2015), de acuerdo a las declaraciones, en 2014 ingresaron \$ 135,9 millones más (sumando el conjunto de los partidos).

5. \$ 654.925.396.

6. Para el cálculo de los montos en dólares se tomó la cotización del dólar interbancario del día siguiente a la primera vuelta (27 de octubre de 2014): \$ 24,261 por dólar. Fuente: Banco Central del Uruguay.

7. Aunque el lugar destacado de Maldonado en la relación entre ingresos y egresos declarados respecto al total de votos es consistente con los datos del PIB per cápita departamental (después de Río Negro y Colonia, Maldonado es el departamento con mayor PIB per cápita del país), los datos de ingresos y egresos declarados superan el nivel esperado para el PIB del departamento si hubiera una relación lineal entre ambas variables. Los ingresos y gastos elevados en Maldonado se explican por el peso relativo del financiamiento privado (59,6 % frente a 40,4 % de financiamiento público).

durante la campaña (ingresos por \$ 323,9 millones y egresos por 316,5 millones), seguido por el Partido Nacional (PN) (\$239,9 y 228,6 millones, respectivamente) y por el Partido Colorado (PC) (\$ 106,3 y 90,8 millones) (tabla 4).

## Fuentes de financiamiento

Los porcentajes de ingresos y gastos de los partidos con relación al total del sistema son similares a los que muestra la distribución de votos, debido a la importancia del subsidio público en las declaraciones. Los datos de las declaraciones indican que el 79,4 % del ingreso declarado proviene de fondos públicos. Sin embargo, existe variación en el peso del subsidio público y del financiamiento privado en las declaraciones de los diferentes partidos. Mientras que en el FA y el PI los subsidios públicos superan el 80 % de los ingresos, en los partidos tradicionales (PN y PC) están algo por debajo de esa cifra. Estos dos partidos (PN y PC) declaran a su vez cerca del 60 % del total de donaciones de origen privado (tabla 5).

## Composición del financiamiento privado

La normativa uruguaya establece como principio general que las donaciones a los candidatos sean nominativas, es decir, que se declaren el nombre del donante y el monto que donó. Estas donaciones no pueden exceder las 300.000 unidades indexadas (UI) (\$ 879.810) (sean de personas físicas o jurídicas). Cuando el aporte es realizado por un candidato, debe ser menor de 900.000 UI (\$ 2.639.430), mientras que las donaciones de los primeros titulares de las listas no están limitadas. Adicionalmente, aunque la norma prevé la posibilidad de que los partidos reciban donaciones anónimas (aquellas en las que se declaran los montos pero no se declara el donante), estas no pueden superar las 4.000 UI (\$ 11.731)<sup>8</sup> cada una, y a su vez la suma de donaciones anónimas no

---

8. El valor de la UI que tomamos para realizar todos los cálculos corresponde al del 26/10/2014, \$ 2,93275. Fuente: Instituto Nacional de Estadística.





Tabla 4

**Ingresos y gastos netos (totales y por voto válido),  
según nivel y partido en las elecciones nacionales de octubre de 2014**

	(Millones de pesos)		(Millones de pesos)	
	Ingresos	Gastos	Ingresos/voto	Gastos/voto
<b>TOTAL</b>	705,2	654,9	307,5	285,5
<b>NIVEL</b>				
<b>Diputados</b>	287,7	265,7	126,9	117,2
<b>Senado</b>	204,7	184,4	90,3	81,3
<b>Presidencia</b>	212,9	204,9	92,8	89,3
<b>PARTIDOS</b>				
<b>Frente Amplio</b>	323,9	316,5	285,7	279,0
<b>Partido Nacional</b>	239,9	228,6	327,5	312,1
<b>Partido Colorado</b>	106,3	90,8	347,9	297,1
<b>Partido Independiente</b>	21,6	17,0	294,7	231,2
<b>Asamblea Popular</b>	7,4	1,6	276,1	58,0
<b>Partido Ecologista Radical Intransigente</b>	5,0	0,2	277,9	9,8
<b>Partido de los Trabajadores</b>	1,0	0,3	306,9	97,0

Fuente: Elaboración a partir de declaraciones de ingresos y gastos presentadas ante la Corte Electoral.

Tabla 5

**Fuentes de financiamiento, según partido, en  
las elecciones nacionales de octubre de 2014**

	Financiamiento público	Financiamiento privado
<b>Todos los partidos</b>	79,4	20,6
<b>PARTIDOS</b>		
<b>Frente Amplio</b>	83,4	16,6
<b>Partido Nacional</b>	76,5	23,5
<b>Partido Colorado</b>	71,8	28,2
<b>Partido Independiente</b>	84,7	15,3
<b>Asamblea Popular</b>	99,3	0,7
<b>Partido Ecologista Radical Intransigente</b>	83,2	16,8
<b>Partido de los Trabajadores</b>	62,2	37,8

Fuente: Elaboración a partir de declaraciones de ingresos y gastos presentadas ante la Corte Electoral.

puede ser mayor del 15 % del total de ingresos que se declaran en la rendición de cuentas *anual*.

El análisis de la información proveniente de las declaraciones para la elección nacional de octubre de 2014 revela que del total de donaciones de origen privado 4,7 % (\$ 6,8 millones) se declaran como anónimas y 95,3 % (\$ 135,9 millones) son presentadas como nominativas. Dentro de las nominativas, las que ocupan el mayor porcentaje son las donaciones de los candidatos a sus propias campañas (\$ 45,3 millones) (31,7 %), seguidas de las donaciones de personas físicas (\$ 33,0 millones) (23,2 %). Con un porcentaje similar aparecen *otras* donaciones, que incluyen tickets de eventos, rifas, colectas, etcétera, y representan el 22,5 % (\$ 32,0 millones). Por último, las donaciones de personas jurídicas (empresas) representan el menor componente dentro de las nominativas con \$ 25,5 millones (17,9 %).

Aunque el porcentaje de donaciones anónimas es de solo 4,7 %, el formato de las declaraciones



hace que sea imposible identificar a los donantes del 22,5 % agrupados en la categoría *otras*, debido a que en este rubro los candidatos no detallan los nombres de quienes adquieren las rifas, tickets de cenas, bonos colaboración y otros, y muchas veces tampoco se indican la cantidad de tickets o bonos vendidos ni su valor unitario. En consecuencia, un 27,2 % de todo el dinero de origen privado termina en los hechos siendo de donaciones anónimas, ya que no se puede identificar, a partir de las declaraciones de ingresos, su identidad. Este porcentaje representa \$ 38,8 millones y solo es superado por las donaciones de candidatos en el total del financiamiento privado declarado.

Si observamos el promedio y número de cada tipo de donación nominativa (empresas \$ 171.437 [145], personas \$ 91.704 [359] y candidatos \$ 139.206 [321]), podemos apreciar que las donaciones de empresas suelen ser más importantes que las de personas físicas e incluso que las de candidatos. Sin embargo, y como es de esperar, son menos en número que las de personas físicas. La cantidad de candidatos que hacen donaciones y el promedio de estas hablan de la importancia del autofinanciamiento en el sistema político uruguayo.

Al analizar los tipos de donaciones discriminando por nivel (elección de representantes, senadores y presidente), se encuentran diferencias marcadas. En primer lugar, las donaciones anónimas tienen mayor importancia en el financiamiento de las listas de senadores que en el financiamiento de los otros. Si a esto le sumamos el componente *otras*, que como señalamos en las declaraciones no identifica donantes, el componente anónimo de financiamiento alcanza el 41,4 % de los ingresos de origen privado declarado por las listas a senadores. En segundo lugar, el financiamiento de empresas tiende a ser mucho mayor en el nivel presidencial (55,6 %) que en los otros dos niveles. Lo contrario ocurre con el financiamiento que proviene de los candidatos: el 43,8 % del total de ingresos privados de las listas de diputados es de los propios candidatos. En el caso de las fórmulas presidenciales, el financiamiento de los candidatos es solo 8,2 %. Por último, las donaciones de personas físicas alcanzan

casi un tercio en las declaraciones de las listas a senadores y fórmulas presidenciales y son aproximadamente un quinto del financiamiento privado de las listas a diputados.

Al abrir estos datos sobre origen de donaciones privadas por departamento, se pueden apreciar diferencias en la composición en cada uno de ellos. En términos generales, el patrón es el que se observa cuando se analiza por niveles. En este nivel (elección de diputados) predominan las donaciones de los candidatos y son escasas las donaciones de empresas. Los casos más extremos son Colonia y Tacuarembó, donde el financiamiento de los candidatos supera el 90 % de los ingresos privados declarados. Sin embargo, existen departamentos que se alejan de estos parámetros. En Durazno el financiamiento de personas y empresas supera largamente el de los candidatos, en conjunto representa el 58,3 %. En Soriano, el financiamiento de personas físicas llega al 60 % de los ingresos de origen privado. En las listas de Montevideo y Maldonado las donaciones de candidatos rondan el 30 % y el de *otras* fuentes representa otro tanto. En particular en Montevideo es un 30,9 % y en Maldonado trepa hasta un 43,2 % (tabla 6).

La tabla 7 muestra cuánto representa cada tipo de donación en el total de las donaciones que recibe el partido (columnas *Partido*) y el porcentaje que representan las donaciones de ese tipo que recibió el partido sobre el total de las donaciones de esa clase en el total del sistema (columnas *Total*). Por ejemplo, en el FA un 21,7 % de las donaciones que recibió correspondieron a donaciones de personas físicas y esas donaciones representan el 34,9 % de las donaciones de personas físicas en el total de este tipo a todos los partidos. El FA tiene un alto componente de donaciones incluidas en el rubro *otras* (35,3 %), que representan casi dos tercios de este tipo de donaciones en el conjunto del sistema. Asimismo, el FA tiene el porcentaje de donaciones anónimas más alto (8,5 %), que a su vez es el 67 % de todas las donaciones que se declaran de esta manera. En consecuencia, dada la forma de las declaraciones, no es posible conocer el origen del 43,8 % del total de las donaciones privadas de las



Tabla 6

**Origen del financiamiento privado total y por nivel en las elecciones nacionales de octubre de 2014  
(en porcentajes)**

	Personas	Empresas	Anónimas	Candidatos	Otras
<b>TOTAL</b>	23,2	17,9	4,7	32,7	22,5
<b>NIVEL</b>					
<b>Diputados</b>	19,0	9,8	2,1	43,8	25,2
<b>Senado</b>	30,2	10,8	11,6	17,8	29,8
<b>Presidencia</b>	28,1	55,6	4,9	8,2	3,2

Fuente: Elaboración a partir de declaraciones de ingresos y gastos presentadas ante la Corte Electoral.

Tabla 7

**Porcentaje de tipos de donaciones por partido en las elecciones nacionales de octubre de 2014**

Partido	Personas		Empresas		Anónimas		Candidatos		Otras	
	Partido	Total	Partido	Total	Partido	Total	Partido	Total	Partido	Total
<b>FA</b>	21,7	34,9	17,2	35,7	8,5	67,0	17,2	20,2	35,3	58,4
<b>PN</b>	15,2	25,8	11,3	24,8	2,9	23,6	48,9	60,5	21,7	37,9
<b>PC</b>	38,7	35,5	28,2	33,4	1,9	8,6	27,9	18,7	3,4	3,2
<b>PI</b>	42,2	3,7	53,1	6,1	0,3	0,1	2,3	0,2	2,1	0,2
<b>UP</b>	0,0	0,0	0,0	0,0	40,0	0,3	20,0	0,0	40,0	0,1
<b>PERI</b>	17,8	0,1	0,0	0,0	10,9	0,4	37,4	0,2	33,8	0,2
<b>PT</b>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,2	0,0	0,0

Fuente: Elaboración a partir de declaraciones de ingresos y gastos presentadas ante la Corte Electoral.

listas y candidatos de este partido. Se debe tener en cuenta que estas donaciones suelen ser de montos pequeños, lo que muestra también una estrategia de financiamiento basada en pequeñas donaciones.

En el caso del PN se observa que el financiamiento de candidatos es muy relevante en el total de la recaudación (48,9 %) del partido y supone también el 60,5 % del total de las donaciones de este origen en el sistema. Al igual que en el caso del FA, las donaciones en el rubro *otras* representan un componente importante de las declaraciones del PN (21,7 %). Las declaraciones de donaciones de *otras* fuentes de estos dos partidos (FA y PN) representan el 96,3 % de las declaraciones de este tipo en el total del siste-

ma. En el PC el financiamiento se divide en tercios entre donaciones de personas físicas (38,7 %), empresas (28,2 %) y candidatos (27,9 %). A pesar de que es un partido que no alcanza el 15 % votación, sus declaraciones de donaciones tanto de personas físicas como de empresas igualan en importancia en el total del sistema a las del FA (que obtuvo alrededor del 50 % de los votos).

### **Calidad de las declaraciones**

El análisis de los datos de las declaraciones también pone de relieve deficiencias de forma. De las 593 declaraciones presentadas por listas y candidatos en la elección de 2014, 18 (3,0 %) presentan



problemas en las formas de declarar sus ingresos. Los montos con problemas suman \$ 34.653.957, un 24,3 % del financiamiento privado declarado. Estos problemas se pueden sintetizar en:

- utilización del ítem *otros* para declarar venta de tickets de cenas y almuerzos, rifas y bonos (en los hechos, estos ingresos son anónimos ya que no se puede identificar, a partir de los datos incluidos en la declaración, a aquellas personas que aportaron mediante la compra de tickets o bonos);
- utilización del ítem *donaciones nominativas* sin explicitar el nombre del donante ni el monto de cada donación específica (en consecuencia, no se puede identificar a los donantes, ni saber si las donaciones individuales superan los límites establecidos por ley);
- utilización del ítem *donaciones anónimas* sin especificación de la cantidad y el monto de cada una de esas donaciones (esto impide controlar que cada una de ellas no supere individualmente el límite fijado por la ley para este tipo de aportes);
- contabilización incorrecta de donaciones según categoría (no permite controlar adecuadamente los límites a los que están sujetos los diferentes tipos de donaciones).

#### 4. El gasto en publicidad televisiva

El gasto en publicidad declarado por las fórmulas presidenciales, las listas de senadores y las listas de diputados de todos los partidos en Montevideo y Canelones en las elecciones nacionales de 2014 (elección de diputados, senadores y primera vuelta presidencial) fue de \$ 347 millones (USD 14,3 millones).<sup>9</sup> Esto representa el 65 % del gasto total

de las fórmulas presidenciales, listas a senadores y listas a diputados de Montevideo de todos los partidos. Como muestra la tabla 8, más de la mitad de este gasto (53 %) es publicidad televisiva. Asimismo, entre publicidad televisiva, radial y en vía pública se concentra el 82 % del gasto declarado en publicidad.

Tabla 8

#### Gasto declarado en publicidad por rubro (fórmulas presidenciales, listas de senadores y listas de diputados de Montevideo)

Rubro	Gasto	%
Televisión	168.301.041	51,2%
Radio	38.812.869	11,8%
Vía pública	59.248.546	18,3%
Prensa	15.373.926	4,7%
Web	7.680.759	2,3%
Producción	23.065.136	7,0%
Materiales y otros	6.710.253	2,0%
No especificado	9.505.454	2,9%

Fuente: Elaboración a partir de declaraciones de ingresos y gastos presentadas ante la Corte Electoral.

La verificación de la veracidad de las declaraciones de gastos de campaña no es una tarea sencilla. Es imposible controlar la infinidad de transacciones (compras de bienes y servicios) que los partidos y candidatos realizan. Sin embargo, el gasto en publicidad radial, televisiva y de prensa es relativamente sencillo de auditar en la actualidad. Dada la necesidad de los anunciantes de controlar la emisión y publicación de la publicidad que contratan con los diferentes medios, existen empresas que se dedican a monitorear la emisión de publicidad radial y televisiva, y la publicación de anuncios en la prensa. Sacando partido a la información disponible, en esta nota cruzamos los datos declarados de gasto con los datos de emisión de publicidad en televisión (canales 4, 10, 12 y VTV).<sup>10</sup>

9. Para el cálculo del monto en dólares se tomó la cotización del dólar interbancario del día siguiente a la primera vuelta de la elección nacional (27/10/2014): \$ 24,261 por dólar. Fuente: Banco Central del Uruguay.

10. Los datos de segundos emitidos durante el período que va del 15 de setiembre al 26 de octubre fueron recogidos por la empresa Kantar IBOPE Media. Esta empresa utiliza un *software* que reconoce los distintos materiales publicita-



La tabla 9 muestra el gasto declarado agregado por sectores (gasto de las listas de diputados de Montevideo y Canelones y de senadores de un mismo sector) y la cantidad de segundos en que se emitió su propaganda. Dada la forma en que los sectores y listas de diputados optan por publicitar sus candidaturas, muchas veces es difícil distinguir si se tra-

ta de una publicidad de una lista de senadores o de la lista a diputados del sector en la circunscripción. Algo similar ocurre con la publicidad de las candidaturas presidenciales en los partidos tradicionales: muchas veces es imposible discriminar entre la publicidad del sector (sobre todo del sector del candidato a presidente) y la publicidad de la fórmula

Tabla 9

**Gasto en publicidad (en \$) y segundos emitidos por sector y partido**

Partido	Sector	Gasto	Segundos	\$ por segundo
Frente Amplio	Fórmula Vázquez-Sendic	31.546.000	49.628	636
	Movimiento de Participación Popular (Mujica)	17.833.234	52.236	341
	Frente Líber Seregni (Astori)	19.922.931	43.691	456
	Partido Socialista (Martínez)	3.939.641	27.138	145
	Vertiente Artiguista-5005 (Brenta)	4.784.800	20.097	238
	Compromiso Frenteamplista (Sendic)	8.505.844	11.721	726
	Casa Grande (Moreira)	2.483.885	7.224	344
	Partido Comunista del Uruguay (Carámbula)	-	4.073	-
	Liga Federal (Pérez)	115.300	1.402	82
	M764 (Castro)	109.597	324	338
Partido Nacional	Herrerismo (Lacalle Pou)•	22.715.536	132.179	172
	Alianza Nacional (Larrañaga)	23.877.368	36.773	649
	Desafío Nacional (Abreu)	3.652.851	8.057	453
	Otros (Oliú, Germano, García)	2.661.429	6.105	436
Partido Colorado	Vamos Uruguay (Bordaberry)•	13.286.715	39.710	335
	Batllistas de Ley (Amorín)	5.199.380	6.814	763
Partido Independiente	Fórmula Mieres-Posada	7.666.530	25.068	306
<b>Total Frente Amplio</b>		89.241.232	217.534	410
<b>Total Partido Nacional</b>		52.907.184	183.114	289
<b>Total Partido Colorado</b>		18.486.095	46.524	397
<b>Total Partido Independiente</b>		7.666.530	25.068	306
<b>Total</b>		168.301.041	447.172	356

• Incluye declaración de la fórmula presidencial.

Fuente: Elaboración a partir de declaraciones de ingresos y gastos presentadas ante la Corte Electoral y de Kantar IBOPE Media.

rios con la duración y nombre que se emiten al aire y produce una base de datos con la duración total en segundos de los comerciales emitidos en el período.

en sentido estricto. Para evitar estos problemas se agregaron los datos de gasto y emisión de publicidad en televisión por sectores, y en el caso de las



fórmulas presidenciales del PN y del PC se sumaron la publicidad y el gasto asignados a las fórmulas a los de los respectivos sectores del candidato presidencial (al Herrerismo en el caso del PN y a Vamos Uruguay en el caso del PC).

La importancia del gasto en publicidad en televisión con relación al total de gastos que realizan las listas y candidatos permite auditar la consistencia de las declaraciones de gastos. Si las declaraciones son consistentes debería existir una correlación entre segundos de aparición y gasto declarado por los diferentes agentes. Las disparidades entre el monto de gasto declarado y los minutos de publicidad emitidos a lo largo de la campaña entre los partidos y sus listas pueden responder a dos razones: 1) existe una subdeclaración de gastos, o 2) los canales cobran precios diferentes a las distintas listas y candidatos (también es posible una combinación de ambas razones).<sup>11</sup>

En términos generales, quienes publicitan más tienden a declarar mayor gasto en publicidad televisiva. Sin embargo, si se calcula el gasto declarado sobre la cantidad de segundos emitidos, se observan diferencias en lo que las listas y candidatos declaran gastar por segundo. Por ejemplo, mientras que la fórmula Tabaré Vázquez-Raúl Sendic (FA) declara haber gastado \$ 31,5 millones por 49.628 segundos de publicidad, el Herrerismo (sumados los gastos de las listas de diputados, de senadores y de la fórmula presidencial) declara un gasto de \$ 22,7 millones por 132.709 segundos. Es decir, el Herrerismo declara pagar casi un tercio menos por algo menos de tres veces más de segundos. Si comparamos en-

---

11. Si bien el precio de los segundos de publicidad varía entre canales y también entre los horarios en que se emiten, el agregado por sector y por partido no debería presentar grandes diferencias en tanto se puede asumir que, en promedio, todos tienden a contratar una distribución de segundos según horario similar. Es difícil pensar que los sectores más grandes o las fórmulas presidenciales opten por comprar o solo en los horarios más caros o solo en los más baratos. Si este fuera el caso, sí se generarían disparidades importantes entre los segundos emitidos y el gasto para contratarlos en uno y otro caso.

tre el Herrerismo y Vamos Uruguay (listas a diputados de Montevideo y Canelones, lista a senadores y fórmula presidencial), las diferencias también son importantes. El Herrerismo declara contratar casi 3,4 veces más publicidad que Vamos Uruguay por 1,7 veces más dinero (el gasto por segundo de Vamos Uruguay es casi el doble que el del Herrerismo, \$ 335 y \$ 172, respectivamente).

Aunque las diferencias se reducen cuando se suman las declaraciones de gasto del partido, igual siguen siendo significativas. Las declaraciones del FA sumadas arrojan que este partido y sus sectores pagan más en promedio (\$ 410) por los segundos que emiten, el segundo es el PC (\$ 397), el tercero es el PI (\$ 306) y por último se encuentra el PN (\$ 289).

Es interesante observar también las diferencias dentro de los partidos entre los diferentes sectores. En todos los partidos las diferencias en las declaraciones de gasto en publicidad con relación a los segundos emitidos son significativas. Por ejemplo, dentro del PC el costo del segundo para Batllistas de Ley (\$ 763) fue más del doble que el de Vamos Uruguay (\$ 335). En el PN, las diferencias entre las declaraciones de Alianza Nacional (\$ 649) y las del Herrerismo (\$ 172) son aún más abultadas. Hay que tener en cuenta que las comparaciones dentro de los partidos pueden estar distorsionadas por la forma en que se contabilizan los segundos de publicidad para las fórmulas y también por el aporte que los sectores no asociados al candidato presidencial pueden haber realizado para la contratación de publicidad de la fórmula. Es decir que dentro de la declaración de Alianza Nacional o de Batllistas de Ley existan gastos en publicidad que terminen siendo publicidad de la fórmula de su partido (sumada por nosotros al sector del candidato presidencial y no al de su sector).

Si bien esta auditoría no puede discriminar entre segundos emitidos en horarios de diferentes precios y determinar con precisión si la publicidad responde a la lista de diputados, a la lista de senadores de un sector o a la fórmula presidencial, las diferencias que se registran no parecen obedecer, por sus dimensiones, a la falta de precisión de los



instrumentos. Por el contrario, estarían indicando una posible subdeclaración de gastos de los candidatos y/o un cobro de precios diferenciales por los canales de televisión.

Cuando se trata de precios diferenciales, un cobro diferencial a fórmulas presidenciales o sectores de 20 % en una compra de \$ 20 millones en publicidad supone una donación de \$ 4 millones. Estos montos están por sobre los límites indicados para personas jurídicas (empresas). Visto de otra manera, esto supone que sectores que disponen de los mismos recursos no necesariamente obtienen el mismo tiempo de publicidad debido a la decisión de quien vende el servicio. En consecuencia, la debilidad en la auditoría de control de un mercado tan importante como el de la publicidad televisiva abre oportunidades de influencia de los medios sobre los partidos y sus políticas mediante este tipo de aportes.

La subdeclaración de gastos, otra posible explicación de las diferencias que encontramos, permite a los candidatos y partidos la subdeclaración de ingresos. Cuando los gastos exceden en muchos millones los ingresos declarados se pierde la consistencia en las declaraciones, lo que llamaría la atención sobre la falta de previsión del gasto en función de los ingresos que se piensan recibir. En este sentido, es llamativo que en las declaraciones de gastos e ingresos en Uruguay prácticamente no existan casos en los que los gastos sean mayores que los ingresos. Esto es más intrigante aún si se tiene en cuenta que una parte importante de los ingresos (mucho más de la mitad en promedio) depende de algo que en principio es incierto, que es la performance de las listas y las fórmulas presidenciales en la elección. Las diferencias que encontramos entre el gasto en publicidad y los segundos efectivamente emitidos, la capacidad para equilibrar gastos e ingresos en las declaraciones y los bajos niveles de donaciones de origen privado dan a entender en conjunto la posible existencia de subdeclaración de ingresos. La Ley 19.307 de Servicios de Comunicación Audiovisual solucionó en parte este problema al reducir el mercado de compra de publicidad radial y televisiva mediante la distribución de minutos gratuitos

entre partidos. Sin embargo, aún es posible comprar minutos (sin ningún tipo de control de precios) por fuera de los que se distribuyen de manera gratuita. Por otro lado, sin controles sobre límites de donaciones y auditorías de gastos que permitan apreciar la veracidad de las declaraciones, el dinero que antes se destinaba a publicidad en televisión y radio podría ser rápidamente canalizado hacia otras actividades de campaña que, aunque menos eficientes, pueden ser igual de costosas para los partidos, en particular para aquellos que cuentan con mayor posibilidad de captar recursos y menor capacidad organizativa y de movilización.

## 5. Problemas de la regulación en Uruguay

Del análisis de la normativa y de los datos provenientes de las declaraciones se desprenden tres tipos de problemas relacionados con la regulación: a) problemas asociados a diferentes normativas sobre financiamiento y subsidios públicos de carácter electoral; b) problemas relativos a la reglamentación de aspectos particulares para la aplicación de la Ley de Partidos 18.485, y c) problemas de control de la aplicación de esta ley.

### **a. Problemas asociados a diferentes normativas sobre financiamiento y subsidios**

Uno de los problemas más importantes referidos a la normativa es la forma por la que se optó regular el acceso a publicidad en medios (Ley 19.307). A diferencia de los subsidios en dinero por los votos recibidos en la elección, la distribución de un recurso que se utiliza en la misma elección solo puede tomar como referencia para su reparto los resultados de elecciones anteriores. Esta forma de distribución de subsidios, que recientemente fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia, impacta fuertemente sobre la competencia política, favoreciendo en este caso el *statu quo*. Es decir, estos sistemas de subsidios de publicidad u otro tipo de recursos tienden al congelamiento de los sistemas políticos, ya que aumentan las



diferencias que de por sí existen entre las propuestas con más adhesión (más conocidas e instaladas) y las desafiantes o desconocidas. Este fenómeno tiende a producirse también a la interna de los partidos, donde la distribución de publicidad entre sectores en elecciones internas, locales y nacionales también sigue esta lógica. Cualquier otro criterio de distribución, como por ejemplo uno igualitario entre todos los partidos, también distorsiona la competencia, poniendo en pie de igualdad a partidos que tienen diferente peso electoral.

La Ley 18.485, que fija límites a las donaciones que pueden recibir las listas y los candidatos, habilita a los candidatos que encabezan las listas a contribuir sin límites a sus campañas. Esto reconoce el hecho de que en Uruguay buena parte del costo de las campañas, sobre todo de las de los candidatos con menos recursos, es solventada principalmente con fondos de los propios candidatos. Sin embargo, abre la puerta a que los candidatos presenten como donaciones propias donaciones de personas o empresas (lavando de esta manera donaciones que pueden estar por fuera de las normas).

Por último, esta misma normativa que obliga a los partidos a declarar los ingresos y gastos de las campañas no incluye las elecciones internas, lo que limita la información sobre los gastos e ingresos de las fracciones nacionales de los partidos, en tanto las campañas de las listas de senadores (las fracciones nacionales) y las de las fórmulas presidenciales son campañas que comienzan de cara a las elecciones primarias (internas) y pueden representar ingresos y gastos similares a los de otras elecciones.

### ***b. Problemas relativos a la reglamentación de aspectos particulares para la aplicación de la Ley de Partidos 18.485***

Uno de los mayores problemas que denotan la ausencia de reglamentación clara es el que deriva de la falta de definición sobre en qué momento se puede comenzar a recaudar fondos y de qué forma los fondos recaudados antes del comienzo de la campaña pueden volcarse a la campaña electoral. La ley

no distingue claramente entre fondos partidarios y fondos de campaña, ni establece claramente de qué manera y por qué montos la recaudación realizada a través de los partidos (fuera de los tiempos de campaña y sin las mismas restricciones) puede ser volcada a la campaña. En la medida en que existen diferentes controles sobre unos y otros (donaciones para el partido y donaciones para las campañas), recaudar a través del partido puede ser una forma de evitar las restricciones que se aplican al financiamiento de las campañas.

La ley establece que las donaciones anónimas no pueden superar el 15 % del ingreso anual declarado (se asume que por la lista o el candidato). Como los candidatos solo hacen declaraciones de gastos e ingresos para el período de campaña, no es claro en función de qué total de ingresos de qué período se hace ese cálculo. Adicionalmente, la ley no es clara respecto a si ese límite se calcula sobre el total de ingresos (incluyendo el subsidio público) o si solo incluye los ingresos de origen privado.

Por último, los límites a las donaciones de origen privado, de personas físicas, jurídicas y candidatos se fijan en UI. Sin embargo, no se explicita el valor de referencia de la UI que se debe aplicar (el valor de la UI en qué fecha).

### ***c. Problemas de control de la aplicación de la Ley de Partidos 18.485***

La ausencia de controles de cumplimiento de las diferentes normas es uno de los problemas más graves que enfrenta la regulación del financiamiento en Uruguay, lo que está asociado a la baja capacidad burocrática de la institución encargada de controlar el cumplimiento. El análisis de las declaraciones de gastos e ingresos de los candidatos y listas de la elección de 2014 muestra falencias asociadas a la falta de control.

El volumen total de financiamiento privado declarado en el sistema es sorprendentemente bajo (\$ 142,6 millones se declararon como ingreso de origen privado, lo que representa un 19,5 % del ingreso total declarado). A su vez, 27 % del mon-





to total de donaciones de origen privado proviene de donaciones anónimas o cuyo donante no puede identificarse. Finalmente, aunque la porción de declaraciones que presenta deficiencias a la hora de declarar los ingresos es relativamente baja (3,0 %), los montos con problemas suman \$ 34.653.957, un 24,3 % del financiamiento privado declarado. Esto muestra la inexistencia de auditorías que verifiquen la veracidad de las declaraciones de ingresos y gastos.

## 6. Conclusiones y recomendaciones de política

El análisis de las declaraciones de ingresos y gastos de los partidos refleja la importancia del financiamiento público en el total del ingreso declarado. A pesar de que el financiamiento público es muy importante en Uruguay, puede pensarse que las listas y fórmulas presidenciales no tienen incentivo alguno para subdeclarar lo que reciben del Estado como subsidio, algo que no sucede con los ingresos de origen privado. En consecuencia, si bien es esperable que los subsidios públicos representen una parte significativa de los ingresos, es razonable asumir que estén sobrerrepresentados en las declaraciones. La otra cara de la moneda es el volumen total de financiamiento privado declarado en el sistema, que parece especialmente bajo.

El sistema de regulación uruguayo en sus diferentes dimensiones (subsidios, límites de duración de campañas, limitaciones de donaciones y normas de transparencia) presenta algunos problemas que hacen que este no funcione de manera adecuada. En particular, la opción de distribuir de manera gratuita minutos de publicidad en radio y televisión es un mecanismo que tiende a alterar las posibilidades de los actores en competencia (efecto no deseado). Por otro lado, las deficiencias de la Ley 18.485 (que fija límites a las donaciones y obliga a la publicidad de los donantes), la ausencia de reglamentación sobre aspectos no definidos con precisión en la ley respecto a las declaraciones y la carencia de capacidad técnica del organismo encargado de controlar el cumplimiento de la Ley 18.485 (en especial su

incapacidad para auditar) hacen que el sistema no parezca eficaz en la consecución de sus objetivos (disminuir la importancia del dinero en la política).

En Uruguay, la debilidad de la aplicación de la Ley 18.485 no disuade a los políticos de la búsqueda de dinero, dados los bajos costos de incumplir con una reglamentación que en los hechos es inexistente. A pesar de que en la letra las regulaciones en Uruguay parecen concretar un armado coherente, las debilidades de implementación nos dejan en el peor de los mundos. La sociedad incurre en gastos muy significativos en términos de subsidios, pero al mismo tiempo estos se vuelven inocuos (en términos de evitar la importancia del financiamiento privado), dado que las restricciones para recolectar dinero en los hechos no existen. De esta forma, queda abierta la puerta a la corrupción y, más importante aún, a que las inequidades en la distribución de recursos en la sociedad se transformen fácilmente en desigualdad política.

El análisis y la evidencia recogida en este estudio indican la necesidad de trabajar en políticas públicas a fin de mejorar el diseño de la normativa, así como su implementación y *enforcement*. En este sentido, se recomienda:

### **Para mejorar el diseño general de la normativa**

- **Acceso a publicidad en medios.** Contrariamente a lo que ocurre con la forma de distribución de subsidios de publicidad en medios masivos (establecida en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual 19.307), la alternativa de tarifar precios de segundos de televisión y realizar la transacción a través de un organismo público no tendría la incidencia sobre las chances de los diferentes competidores que tiene el modelo vigente. Tarifar los precios, controlar las transacciones de compra de publicidad y monitorear la emisión son tareas sencillas y poco costosas con la tecnología disponible en la actualidad. Con topes de compra adecuados (no demasiado restrictivos y con tarifas que no sean simbólicas, sino que impongan costos a



los partidos) se transparentaría la relación entre partidos y medios, sin alterar la competencia electoral.

- **Donaciones ilimitadas de cabezas de lista.** Manteniendo la posibilidad de donación ilimitada, se debería solicitar una declaración jurada sobre la procedencia de esos fondos que se presentan como propios para evitar el lavado de donaciones por la vía de los cabezas de lista.
- **Elecciones internas.** Sería necesario incluir rendiciones de ingresos y gastos para las elecciones internas.

### **Para mejorar la reglamentación de la Ley de Partidos 18.485**

- **Fondos partidarios y fondos de campañas.** Es necesario definir claramente qué y cuánto dinero se puede transferir del financiamiento del partido a las campañas, incluyendo lo recaudado por el partido o por el candidato antes del inicio de la campaña.
- **Parámetros claros para el establecimiento de reglas.** Se requiere definir claramente respecto a qué total de ingresos se aplican los límites a donaciones anónimas, así como los datos de referencia básicos para los cálculos de los límites (valores de UI a qué fechas) a las donaciones de origen privado.

### **Para mejorar el control del cumplimiento de la Ley de Partidos 18.485**

**Control de la veracidad de las declaraciones.** Es necesario establecer un sistema de auditorías para controlar la veracidad de las declaraciones.

**Procesamiento y difusión.** Se requiere transformar las declaraciones de gastos e ingresos en información con valor de uso para los ciudadanos (la publicación de las declaraciones no asegura que los ciudadanos puedan acceder a la información que requieren a bajo costo).

**Calidad y criterios de formulación de las declaraciones.** Es necesario avanzar en la uniformización de las declaraciones y reducir la discrecionalidad sobre qué y cómo declarar. En particular se requiere definir con claridad que todas las donaciones que no cuenten con identificación del donante son anónimas.

**Transparencia en el movimiento de dinero en las campañas.** Se requiere avanzar en la bancarización de los movimientos de dinero en las campañas. La mayoría de las donaciones y todas las transacciones de compra de servicios y bienes podrían bancarizarse y luego hacer públicos los movimientos de esas cuentas.

**Transparencia en la identificación de donantes.** Es necesario definir con precisión la información que debe presentarse sobre los donantes para mejorar la forma de identificación y asegurar efectivamente la transparencia sobre los donantes. En particular, esto permite inhibir la práctica de empresas de aportar indirectamente por medio de sus directivos o ejecutivos. Además, en la medida en que existen restricciones para las donaciones de empresas concesionarias o contratistas del Estado, se requiere la conformación de una nómina de empresas concesionarias o contratistas de obras públicas para ejercer este control.

## **Referencias**

Casas, K. (2005). *Paying for democracy: political finance and state funding for parties*. Colchester: ECPR Press.

Dahl, R. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.





## **Autores**

**Rafael Piñeiro** es doctor en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Sus principales áreas de interés en la investigación académica son los regímenes políticos, el financiamiento de partidos, el clientelismo y la corrupción en América Latina. Actualmente se desempeña como profesor asistente del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Católica del Uruguay.

**Cecilia Rossel** es socióloga y doctora en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset, Universidad Complutense de Madrid. Ha sido consultora independiente para distintos organismos públicos y privados. Sus principales áreas de interés en la investigación académica son las relaciones entre ciudadanos y administración pública. Actualmente se desempeña como profesora asistente del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Católica del Uruguay.

**Santiago Acuña** es licenciado en Ciencia Política en la Universidad Católica del Uruguay y asistente de investigación en el proyecto «Financiamiento de campañas electorales en Uruguay».

## **Pie de imprenta**

Friedrich-Ebert-Stiftung | Uruguay  
Plaza Cagancha 1145 piso 8 | 11100 Montevideo |  
Uruguay

Responsable:  
Sebastian Sperling, Representante de la  
Fundación Friedrich Ebert (FES) en Uruguay  
Tel.: ++598-2902-29-38 | Fax: ++598-2902-29-41  
<http://www.fesur.org.uy> | [fesur@fesur.org.uy](mailto:fesur@fesur.org.uy)

Diagramación | glyphosxp |  
Depósito legal | 369.967/16  
Impresión | Impresos DIB

### **Fundación Friedrich Ebert (FES)**

La Fundación Friedrich Ebert (FES) fue creada en 1925, y es la fundación política más antigua de Alemania. Es una institución privada y de utilidad pública, comprometida con el ideario de la democracia social. La fundación debe su nombre a Friedrich Ebert, primer presidente alemán democráticamente elegido, y da continuidad a su legado de hacer efectiva la libertad, la solidaridad y la justicia social. Cumple esa tarea en Alemania y en el exterior en sus programas de formación política y de cooperación internacional, así como en el apoyo a becarios y el fomento de la investigación.

#### *Para solicitar publicaciones:*

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung (o las de la organización para la que trabajan los autores y las de las entidades que auspiciaron la investigación).

*Esta publicación ha sido impresa en papel fabricado de acuerdo con los criterios de una gestión forestal sostenible.*

**ISBN: 978-9974-8488-6-3**