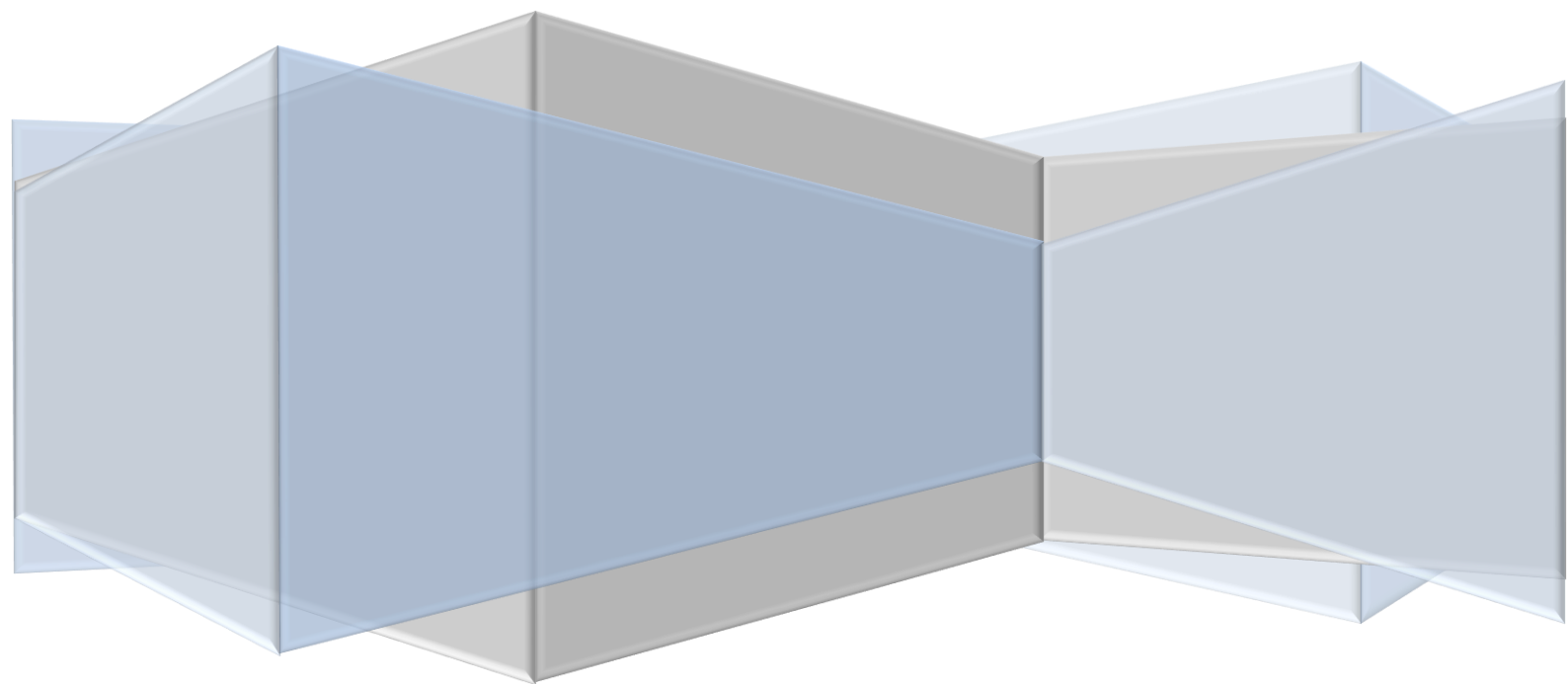


Seudónimo: El Sol

FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Escuela de Gobierno - 2018



Índice

Financiamiento de los Partidos Políticos.....	2
Introducción.....	2
I Apreciaciones Generales sobre el Financiamiento de Partidos Políticos	3
II Financiamiento de partidos políticos en Uruguay	4
III Breve reseña sobre financiamiento de partidos políticos en el derecho comparado	7
IV Comentarios sobre proyecto de ley a estudio en la Cámara de Representantes.....	9
V Conclusiones	11

Financiamiento de los Partidos Políticos

Introducción

El 25 de mayo próximo pasado, el diario El País, de España, titulaba: “La red ilegal de Gürtel condena al PP - La Audiencia Nacional certifica que el partido se financió con una caja b en su sede central”¹.

Esta situación que motivaba el título del diario madrileño, ha puesto de manifiesto nuevamente una situación de suma importancia: la financiación de los partidos políticos, algo que repercute plenamente en las democracias de aquellos países que se ven insertos en este tipo de conflictos, que atañen a temas relacionados a la ética en el ejercicio de la función pública, a la corrupción, a la transparencia y al propio estado de derecho.

Según el Profesor Luigi Ferrajoli², “la democracia es un artificio; todo el Derecho es un artificio. Es el producto de una construcción política, jurídica, que por el carácter performativo que tienen los conceptos, las instituciones, en el sentido común, es también una construcción social”.

A partir de episodios como el acontecido en España, nos volvemos a plantear una serie de aspectos relacionados a la temática desarrollada, los que están netamente vinculados entre sí y que pueden resumirse en un punto común: la democracia, que, al decir de Ferrajoli, es una construcción social que se ve debilitada y menoscabada con hechos como el acontecido en España.

En el prólogo del libro Dinero y Política , Elizabeth Spehar³, expresa que “los temas relacionados con la financiación de la política, se han convertido en inquietudes cada vez más relevantes para todos aquellos preocupados por el futuro de la democracia. Los escándalos políticos, que con frecuencia llaman la atención del público en todo el hemisferio, son sólo el aspecto más notorio en lo referente a las implicaciones del tema de la financiación de partidos y campañas”.

¹ Disponible en: https://politica.elpais.com/politica/2018/05/24/actualidad/1527149285_477313.html

² Luigi Ferrajoli - Ciclo de conferencias, 10 de abril de 2015 – Presidencia de la Asamblea General – Poder Legislativo- Secretaría de Derechos Humanos. Presidencia de la Republica

³ Gerardo Caetano, Daniel Chasquetti, Delia M. Ferreiro Rubio, David Fleischer, Juan Fernando Londoño, Rafael Piñeiro, Bruno Wihelm Speck – Dinero y Política – El Financiamiento de los partidos en la democracia – Ediciones de la Banda Oriental – año 2002, pág. 7

Lo dicho por Spehar sintetiza plenamente lo que pretendemos desarrollar en el presente trabajo, que tiene por objetivo analizar con la debida profundidad y responsabilidad una problemática que debe llamarnos a la reflexión, a un sincero y profundo debate entre quienes aspiramos en el horizonte inmediato a consolidar una democracia cada más plena, participativa, transparente y estable, lo que entre otras cosas nos lleva a preguntarnos: ¿qué modalidad de financiamiento de partidos políticos queremos?

I Apreciaciones Generales sobre el Financiamiento de Partidos Políticos

La necesidad de contar con un marco normativo regulador de financiamiento de partidos políticos parece ser indiscutible e incuestionable. Sin embargo, Uruguay es un ejemplo claro, de que esa afirmación no era tan obvia hace algunos años. Como veremos más adelante, recién en mayo de 2009, nuestro país tuvo una regulación específica sobre financiamiento de partidos políticos. Varias campañas electorales transcurrieron sin que existiera una ley que regulara quién podía -o no- donar en forma regular o para una campaña electoral determinada. Es decir, una normativa que estableciera parámetros de aportes y controles.

Mirando a nuestro alrededor podemos apreciar como Argentina ya tenía una ley desde el año 2002; Chile, desde 2003; Brasil, desde el año 1997 y Paraguay desde 1996.

Nos podemos preguntar entonces cuáles fueron los motivos que impulsaron a nuestros legisladores a aprobar una norma referente al tema abordado. Genéricamente podríamos hablar de una multicausalidad de aspectos, que fueron generando conciencia en nuestro sistema político de que era necesario legislar sobre la materia.

Según expresa el doctor Rafael Piñeiro⁴, “la regulación del financiamiento de partidos y campañas debería estar destinada a reducir al máximo la capacidad de los persuasores de influir a través del aporte de dinero a los partidos”.

Este aspecto relacionado a quienes Piñeiro denomina como “persuasores” es uno de esos motivos que hicieron mella en el accionar político y social. Aquella premisa de “un hombre/mujer un voto”, de cierta forma se empezó a ver empañada, sobre todo a nivel internacional, con la intervención de personas y grupos con fuerte poder

⁴ Disponible en : <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4609/12.pdf>

económico como para incidir en las determinaciones políticas de la ciudadanía y de los organismos que la representan.

Otro aspecto fundamental que influyó de forma directa para legislar al respecto, fue la necesidad de contar con sistemas de transparencia cada vez más sólidos, en donde se cristalice, en este caso, los ingresos y los egresos, o sea, el manejo de los recursos partidarios. Estos aspectos fueron causantes directos que llevaron, como expresa la exposición de motivos del proyecto enviado por el Poder Ejecutivo a mediados del 2007, a presentar la iniciativa tendiente a llenar una necesidad reclamada incesantemente por la sociedad en su conjunto.

En referencia a este punto podemos concluir con las palabras de Juan Fernando Londoño⁵: “El fortalecimiento de los partidos políticos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia. Se deberá prestar especial atención a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y el establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades”.

II Financiamiento de partidos políticos en Uruguay

Desde hace poco más de nueve años, nuestro país tiene un marco regulatorio específico sobre partidos políticos. Con fecha 10 de setiembre de 2007 -luego de algunos proyectos de ley que naufragaron en el intento y de algunas disposiciones aisladas que regulaban situaciones concretas, por ejemplo la publicidad electoral y subsidios de campañas de partidos y candidatos-, se envió el proyecto de ley por parte del Ejecutivo, siendo la décima iniciativa parlamentaria referente a la regulación de partidos políticos.

Finalmente, después de un par de años de tratamiento parlamentario, se aprobó la Ley 18.485, conteniendo determinadas normas que regulan el funcionamiento de los partidos políticos. La normativa se promulgó el 11 de mayo de 2009.

A partir del artículo 20 hasta el 44, se regula lo concerniente al financiamiento público y privado de los partidos para gastos de campaña y al financiamiento público y

⁵ Gerardo Caetano, Daniel Chasqueti, Delia M. Ferreiro Rubio, David Fleischer, Juan Fernando Londoño, Rafael Piñeiro, Bruno Wihelm Speck – Dinero y Política – El Financiamiento de los partidos en la democracia – Ediciones de la Banda Oriental – año 2002, pág. 43

privado de carácter permanente. Nuestra legislación previó un régimen mixto, porque la contribución a los partidos políticos tiene su sustento tanto en personas físicas o jurídicas de índole privada como en el propio Estado a través de fondos públicos.

La financiación de carácter permanente fue una de las grandes novedades que introdujo la ley 18.485. Hasta su aprobación, el Estado se encargaba de subsidiar a los partidos para las campañas electorales, consistiendo el aporte en determinadas unidades reajustables de acuerdo a los votos recibidos. A partir de la entrada en vigencia de la ley, el cambio fue radical: se pasó por parte del Estado a financiar ya no solo las campañas electorales sino, también, a subsidiar de forma permanente a los partidos políticos con una partida anual equivalente a 4 unidades indexadas (UI) por cada voto obtenido en la última elección nacional.

Otro importante avance introducido por la ley de Partidos Políticos fue la regulación de aportes privados, debido a que, antes de la existencia de la normativa, los partidos políticos se autorregulaban. Luego de su promulgación, se establecieron una serie de límites y prohibiciones. A saber: se topeó en 300.000 UI los aportes por cada donante para campañas electorales, las que tienen que ser nominativas; dicho monto puede triplicarse cuando el aporte sea hecho por un candidato a cargo electivo. Además, el artículo 31 prevé que el titular de cada lista no tiene límites de aportes.

En lo que respecta al financiamiento permanente de privados, también se establecieron límites. Los mismos acotan el financiamiento a 300.000 UI por cada donante en el año civil. Al igual que en el caso anterior, los aportes deben ser nominativos (artículo 43). Las empresas concesionarias de servicios públicos que tengan relaciones contractuales con el Estado pueden donar siempre que se mantengan en el límite de 10.000 UI anuales (artículo 44).

Asimismo, la Ley de Partidos Políticos introduce una serie de prohibiciones y sanciones. A modo de ejemplo, el artículo 45 prohíbe las donaciones de personas públicas no estatales, de gobiernos, entidades extranjeras o fundaciones y las anónimas, con la excepción de aquellas que no superen las 4.000 UI, etc.

En lo que respecta a las sanciones, se prevé la posibilidad de aplicar una multa por parte de la Corte Electoral. La misma sería equivalente al doble del monto de la donación o contribución ilícitamente aceptada, o del gasto no registrado. También se encuentra la posibilidad de que la Corte Electoral suspenda, hasta por un año, la entrega

de partidas anuales, lo que puede suceder ante incumplimientos reiterados por parte de los partidos políticos o sectores internos a las disposiciones de la ley a estudio.

Por último, es necesario mencionar que la norma obliga a los partidos políticos a presentar rendiciones de cuentas, tanto de campañas electorales, como regulares por cierre de ejercicio, siendo de carácter público, lo que permite que cualquier interesado pueda tener acceso a ellas.

La ley 18.485 fue, en su momento, un importante avance a nivel de nuestro ordenamiento jurídico. Se acompasó el marco regional, se introdujeron trascendentales normas, entre las que destacamos la regulación de los aportes privados, la obligación de presentar rendiciones de cuentas por campaña y ejercicio civil, y una serie de sanciones a la transgresión de determinadas disposiciones de la norma. La aprobación de la ley propició un fuerte impulso a la transparencia de los partidos políticos, tanto en ingresos como en egresos, regulares o de campaña, siendo, en definitiva, una norma armoniosa con la historia de nuestro país, caracterizado por ser una de las democracias más sólidas del continente, con partidos políticos fuertes desde el punto de vista institucional, con un sistema electoral absolutamente seguro, sin fisuras y con una costumbre que aún perdura: el involucramiento y la gran participación de los ciudadanos en cada periodo electoral.

Sin perjuicio de lo hasta aquí mencionado, encontramos algunas señales de alerta. Por ejemplo, la que menciona Rafael Piñeiro⁶ al expresar que “a pesar de que la ley 18.485 representa un cambio en la regulación referida a la transparencia del financiamiento de los partidos y sus campañas, existe una baja capacidad de control del cumplimiento efectivo de esa norma por el organismo encargado, la Corte Electoral”.

Esa señal que denominamos “de alerta”, conjuntamente con las que Juan Pablo Pio⁷ describe como dificultades, a saber, la ausencia de transparencia y débil control, son quizás las carencias que se perciben en la norma. Sin perjuicio de ello, valoramos la Ley 18.485 como una norma pertinente y adecuada a los avances y realidades, tanto nacionales como internacionales, para la época en la cual fue sancionada.

⁶ Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4609/12.pdf>

⁷ Juan Pablo Pio, *Financiación de Partidos Políticos en Uruguay*, 1ª edición, diciembre de 2015, FCU.

III Breve reseña sobre financiamiento de partidos políticos en el derecho comparado

- **Argentina**

El financiamiento de partidos políticos en el país vecino se encuentra regulado actualmente por la ley 26.215 promulgada el 15 de enero de 2007, con modificaciones introducidas por ley 26.571. Según expresa Alejandra Lázzaro⁸: “El régimen de financiamiento argentino es completo, prevé la asignación de fondos para el desenvolvimiento institucional de los partidos y para las campañas. Establece límites de gastos, de aportes, nuevos mecanismos de control y sanciones”.

La normativa argentina considera un régimen de financiamiento mixto, cuyos fondos pueden provenir tanto de privados como del propio Estado. Los partidos políticos pueden destinar el financiamiento estatal al desenvolvimiento institucional, capacitación y formación política y a las campañas electorales, tanto generales como a las primarias. En lo referente a los recursos privados, se regula el aporte permanente y para campañas, estableciéndose montos máximos para ambos casos.

También se establecen límites de gastos para campañas electorales y la obligación de presentar rendiciones de cuentas anuales y de campañas electorales, ante la justicia federal con competencia electoral, las cuales serán públicas.

Por último, corresponde mencionar las sanciones que se prevén ante la transgresión de algunos artículos de la norma regulatoria, las cuales consisten en la pérdida de un año a cuatro años el financiamiento permanente y de una a dos elecciones el financiamiento por campañas

- **Chile**

La ley 20.915, promulgada el 11 de abril de 2016, introdujo una serie de modificaciones a la ley 18.603, orgánica constitucional de los partidos políticos. Las principales novedades que trajo esta ley en referencia al financiamiento de la política consisten en la prohibición de aportes de personas jurídicas a campañas electorales, se reduce el aporte de personas físicas a las mismas, se rebaja el límite del gasto electoral y se fijan nuevas restricciones a la propaganda electoral.

⁸ Alejandra Lázzaro – El financiamiento de la política en la República Argentina – Disponible en: <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/revistas/7/el-financiamiento-de-la-politica-en-la-republica-argentina.pdf>

Otra importante novedad, esta vez introducida en la ley 20.900, fue el financiamiento de carácter permanente por parte del Estado a los partidos políticos. Chile era, hasta hace poco tiempo, uno de los pocos países de América Latina que no tenía financiamiento permanente proveniente de fondos públicos. El artículo 3° de la Ley 20.900 promulgada el 11 de abril de 2016, agregó el artículo 33 bis a la ley 18.603, donde se establece un aporte trimestral por parte del Estado, a través del Servicio Electoral, consistente en un 0.04 unidades de fomento, multiplicado por el número de votos válidamente emitidos en la última elección de diputados. Ese monto tiene que estar destinado a determinados fines, por ejemplo, el funcionamiento cotidiano de los partidos, la formación de militantes, el diseño de políticas públicas, la preparación de candidatos a cargos de elección popular, previéndose que al menos 10% de lo aportado debe estar destinado para fomentar la participación política de las mujeres.

- **España**

La ley orgánica 8/2007, del 4 de julio de 2007, conocida como Ley de Financiación de Partidos Políticos, reguló dicha materia. El modelo de financiamiento español se caracteriza, fundamentalmente, por una alta dependencia estatal y una fuerte regulación a los aportes provenientes de privados. Se prohíben las donaciones anónimas, se fijan topes de aportes de personas físicas, asociaciones y fundaciones, se prevé la obligación de rendir cuentas de carácter anual ante el Tribunal de Cuentas y se determina un régimen sancionatorio, que puede ir desde poner multas a reducir o eliminar las subvenciones de carácter estatal para gastos de funcionamiento.

Según el sitio web El Mundo⁹, el 80% de los ingresos de los partidos proceden de fondos públicos, cifra que confirma, sin lugar a dudas, lo expresado anteriormente: la alta dependencia de fondos públicos que tienen los partidos políticos españoles.

Por último, y de acuerdo con lo expuesto, es pertinente mencionar las diferentes subvenciones que tienen los partidos por parte del Estado. Por un lado, encontramos las subvenciones con fines de carácter electoral; por otro, las destinadas a gastos de funcionamiento y las denominadas subvenciones extraordinarias para gastos de campaña de propaganda en caso de referéndum.

⁹Disponible e <http://www.elmundo.es/espana/2017/03/24/58d4369646163f9b648b4626.html>

IV Comentarios sobre proyecto de ley a estudio en la Cámara de Representantes

Desde hace apenas unos meses, la Cámara de Representantes tiene a estudio un proyecto de ley que introduce una serie de modificaciones a la Ley 18.485, que ya tuvo la sanción de la Cámara de Senadores. Para el análisis de la iniciativa legislativa se conformó una comisión especial, tanto en la Cámara de Senadores como en la Cámara de Representantes. La iniciativa fue presentada por senadores del Frente Amplio, expresándose en la exposición de motivos que “se entiende necesario y conveniente la sanción de una nueva normativa que establezca reglas aún más precisas respecto de los actos obligatorios, permitidos y prohibidos para los partidos políticos, que aumente los controles y determine los procedimientos exigibles, que asegure la transparencia derivada de los ingresos y egresos de los partidos, sirviéndose de las herramientas tecnológicas y jurídicas de la inclusión financiera”.

Sin perjuicio de comentar algunos aspectos del proyecto que consideramos de gran avance a la legislación vigente, queremos dejar bien en claro nuestra total conformidad con la norma proyectada, más allá de apreciaciones técnicas que pueden llegar a ser subsanadas en la Cámara de Representantes. El proyecto introduce modificaciones que acentúan la transparencia y robustecen aspectos relacionados al control que la ley 18.485 contenía de manera muy frágil. Se trata de aspectos que, como expresamos anteriormente, afianzan el sistema democrático en concordancia con los artículos 72, 77 y 82 de nuestra Constitución. La aprobación en el Senado del proyecto de ley invocado fue votado por unanimidad en la mayoría de sus artículos, sin embargo, algunas disposiciones generaron profundas diferencias, plasmadas en el acto de votación. Un ejemplo claro es el relacionado a la distribución gratuita de espacios publicitarios en televisión abierta y la prohibición de donaciones provenientes de empresas.

Entrando al análisis del proyecto, el artículo 3° sustituye el artículo 2° de la ley 18.485, agregando la contribución estatal para solventar gastos relacionados a las elecciones municipales y para el incentivo de la participación política de las mujeres. Otro aspecto importante a mencionar es que todos los ingresos en dinero que obtengan los partidos, provengan de fondos públicos o de personas físicas, deberán ser realizados por medio de pago electrónico conforme a lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley N° 19.210, de 29 de abril de 2014.

Continuando con el análisis del proyecto, el artículo seis establece que los partidos políticos, sectores internos y las listas de candidatos sólo pueden recibir aportes, donaciones y contribuciones -tanto en dinero como en especies- de personas físicas debidamente identificadas, excluyendo de manera tácita a las personas jurídicas, en referencia al financiamiento privado de los partidos políticos. Dicho texto no tuvo un consenso de todos los partidos políticos, encontrando críticas por entender, por parte de algunos senadores, que el mismo puede generar o fomentar de manera indirecta aportes por fuera del régimen regulatorio, lo que podría generar lo que en España se denominó como la “caja b”. En lo particular, entiendo que la redacción es absolutamente pertinente, pues elimina la posibilidad de que una empresa pueda donar y luego sentirse con el “derecho” de reclamar por determinado asunto que sea de su interés. Más allá del texto proyectado, necesitamos para toda la normativa relacionada al financiamiento de los partidos políticos, un verdadero y sincero compromiso de los actores en juego. Esto es fundamental, pues, sin perjuicio de prohibirse legislativamente las donaciones de privados, debe en los hechos generarse una conciencia en la práctica cotidiana y, sobre todo, en los periodos de campaña, que donaciones de este tipo tienen que ser erradicadas de forma tajante para no caer en la denominada “caja b” o, como se le conoce en nuestro país, aportes en negro o informales.

El proyecto también elimina las donaciones anónimas, modificación que considero de gran trascendencia, porque derriba cualquier tipo de suspicacias y ahonda de buena forma en el principio de transparencia. Otro aspecto que quiero resaltar es el referente a las sanciones: se genera un cambio sustancial en relación a la Ley 18.485, al prever un régimen sancionatorio considerando a las infracciones como muy graves, graves y leves y, en consecuencia, determina multas que pueden ir hasta 100.000, 200.000 y 300.000 UI, según la violación cometida.

Por último, destaco los artículos 27 y 28 del proyecto, los cuales pretenden crear lo que se denomina como el ‘Estatuto de los empleados de los partidos políticos’. Es absolutamente acertado dicho texto ya que se han suscitado en nuestro país algunas situaciones relacionadas a la temática, incluso de trascendencia mediática, por lo que, de concretarse el marco regulatorio proyectado, el avance en derechos será otro paso esencial en la búsqueda de mayor cristalinidad, transparencia y justicia social.

V Conclusiones

El doctor Rupert Scholz¹⁰ expresa que “El tema de los partidos políticos es medular para el buen funcionamiento y la estabilidad de cualquier democracia, porque en la estructura de cualquier democracia los partidos políticos son pilares decisivos”.

El concepto me parece sumamente atinado, quizás he sido reiterativo en el sentido de enaltecer la importancia que tienen los partidos políticos para sustentar un sistema democrático fuerte y estable, pero no dudo en sostener dicha aseveración, más cuando episodios como el acontecido recientemente en España salpican y debilitan el sistema democrático.

Nuestro país no ha tenido, hasta la fecha, episodios de índole judicial relacionados al financiamiento de partidos políticos, lo que, en definitiva, habla muy bien del sistema político: Sin perjuicio de ello debemos seguir avanzando en el mejoramiento de nuestra normativa y, sobre todo, en la generación de un fuerte compromiso de todos los partidos a sustanciarse con las nuevas realidades que se avecinan. Los cambios legislativos son sólo una herramienta, el componente humano está en los partidos políticos y en ellos debe estar el verdadero cambio.

Por último, todo cambio legislativo debe estar acompañado de un reforzamiento de aquellos organismos que ejercen un rol directo en el control del financiamiento de los partidos políticos. Me refiero puntualmente a la Corte Electoral. El Estado debe necesariamente analizar la estructura y capacidad funcional del referido organismo electoral de acuerdo con los cambios que se pretenden impulsar. Una norma que procure acentuar controles necesita de un organismo capaz de afrontar los mismos, pues de lo contrario tendremos una norma carente de ejecución y, como tal, ineficaz.

Pensar en democracia sin partidos políticos se nos hace imposible, por tanto, debemos defenderlos firmemente. En consecuencia, todo cambio que impulse la transparencia y acentúe los controles tendrá mi beneplácito y total apoyo, en el entendido de que cuanto más fortalecidos sean nuestros partidos políticos, más fortalecido estará nuestro Estado de Derecho.

¹⁰ Rupert Scholz – Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, 2006, pág 171.

Bibliografía:

- ANUARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL LATINOAMERICANO., 12º año, Tomo I, Anuario 2006, Konrad Adenauer
- CAETANO, Gerardo; CHASQUETTI, Daniel; FERREIRO RUBIO, Delia M; FLEISCHER, David; LONDOÑO, Juan Fernando; PIÑEIRO, Rafael; SPECK, Bruno., “Dinero y Política – El Financiamiento de los partidos en la democracia”, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 2002.
- CORREA FREITAS, Ruben., “Derecho Constitucional Contemporáneo”, F.C.U, Tomo I, Quinta Edición, Montevideo, 2016
- GUTIÉRREZ, Pablo; y ZOVATTO Daniel. 2011. *Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina*. México, DF.: IDEA – OEA – Universidad nacional Autónoma de México. Disponible en: https://www.oas.org/es/sap/docs/deco/Financiamiento_partidos_s.pdf
- LAZZARÓ, Alejandra., “El Financiamiento de la política en la República Argentina” Disponible en: <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/revistas/7/el-financiamiento-de-la-politica-en-la-republica-argentina.pdf>
- PIÑEIRO, Rafael., “Financiamiento de partidos y de campañas en Uruguay” Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4609/12.pdf>
- PIO, Juan Pablo., “Financiación de Partidos Políticos en Uruguay”, F.C.U, Montevideo, 2015

Notas de prensa:

- “La red ilegal de Gürtel condena al PP” Diario El País de España, 25 de mayo de 2018, Disponible en : https://politica.elpais.com/politica/2018/05/24/actualidad/1527149285_477313.html
- “El 80 % de los ingresos proceden de fondos públicos”, Diario El Mundo, 24 de marzo de 2017, Disponible en: <http://www.elmundo.es/espana/2017/03/24/58d4369646163f9b648b4626.html>