



XLIX Legislatura

DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 291 de 2020

Carpeta Nº 2582 de 2017

Comisión Especial con fines legislativos
para estudiar el financiamiento
de la democracia

PARTIDOS POLÍTICOS

Modificaciones a la Ley Nº 18.485, de 11 de mayo de 2009,
normas complementarias y concordantes

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 19 de noviembre de 2020

(Sin corregir)

Preside: Señor Representante Mariano Tucci Montes De Oca, Vicepresidente.

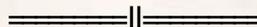
Miembros: Señores Representantes Ubaldo Aita, Laura Burgoa, Daniel Caggiani, Cristina Lústemberg, Aramis Miguez, Álvaro Perrone Cabrera, Iván Posada Pagliotti, Luis Alberto Posse, Juan Martín Rodríguez, Álvaro Rodríguez Hunter, Carlos Varela Nestier, César Vega Erramuspe y Álvaro Viviano.

**Delegada
de Sector:** Señora Representante María Inés Casás.

Invitados: Por la Fundación Friedrich Ebert, señores Sebastian Sperling, Álvaro Padrón y Santiago Acuña.

Profesor Óscar Botinelli.

Secretario: Señor Guillermo Geronés



SEÑOR PRESIDENTE (Mariano Tucci Montes de Oca).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión da la bienvenida a los señores Sebastian Sperling, Álvaro Padrón y Santiago Acuña, en representación de la Fundación Friedrich Ebert, Fesur, a quienes tenemos el gusto de recibir para escuchar sus comentarios sobre el proyecto de ley que tenemos a consideración, que introduce modificaciones a la Ley N° 18.485, de Partidos Políticos.

SEÑOR SPERLING (Sebastian).- Estamos muy agradecidos por la invitación. La Fundación Friedrich Ebert es una fundación política alemana, cuya misión principal es el fortalecimiento y profundización de la democracia en base a los valores de libertad, igualdad y solidaridad, y lo que estamos promoviendo, sobre todo, es el diálogo político, y el diálogo político internacional, acerca de estos temas.

En ese sentido, siempre estamos estimulando debates políticos sobre cómo profundizar la democracia, que es una construcción permanente, como sabemos. Siempre estamos dispuestos a apoyar investigación y espacios de diálogo para elaborar políticas que van en esa dirección. Esto nos llevó, hace cinco o seis años, a apoyar una iniciativa del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Católica del Uruguay, junto con Uruguay Transparente y el programa *No toquen nada*, de Océano FM; se realizó una investigación que fue publicada como un estudio, cuyos autores fueron Rafael Piñeiro -entendiendo que él ya fue convocado a esta Comisión-, Cecilia Rossel y Santiago Acuña. Más allá de que Santiago Acuña se encargará de la presentación de ese estudio, quiero señalar algunos puntos de partida en este tema.

El primero es que nosotros consideramos que los partidos políticos tienen un valor indispensable para la democracia, tienen un rol único, central e insustituible. Para nosotros no hay democracia de verdad sin un sistema de partidos políticos; al menos no tenemos evidencia de que eso sería posible en el mundo. En ese sentido, el funcionamiento del sistema de partidos políticos es de interés público y por eso el apoyo público a este sistema no es un gasto, sino una inversión. Esto nos llevó a apoyar esta iniciativa, es un tema natural para nosotros como fundación política.

El segundo elemento es que si bien hicimos este estudio seis años atrás, hoy en día es más importante que nunca, porque constatamos una crisis de la democracia a nivel internacional. Creo que nos preocupa a todas y todos como demócratas ver la crisis de la democracia a nivel internacional. Hay un clima de desabono y hasta campañas de depreciación al sistema político, a la democracia, a los partidos políticos. A nivel internacional también hay muchos ejemplos de una captura de la política y de los partidos políticos por intereses económicos, lo que resulta en una pérdida de confianza por parte de la población en las instituciones democráticas, en la democracia y en los partidos políticos. Las cifras del Latinobarómetro en la región deberían preocuparnos a todos. Si bien al mirar las cifras relativas a la no aprobación a los partidos políticos, a la confianza en los partidos políticos, el Uruguay se destaca en sentido positivo en la región, la tendencia es igual: hay cada vez menos apoyo popular al sistema de partidos políticos, menos confianza en los partidos políticos, y eso es algo que como demócratas y como organización para el fortalecimiento de la democracia nos preocupa. Por eso es más importante que nunca pensar cómo asegurar desde las políticas públicas lo que hace creíble a los partidos políticos, al sistema político, y eso es la transparencia, el acceso a la información, la regulación, el control de financiamiento de los partidos políticos y también un sistema de sanciones. Son muy saludables todas las iniciativas que van en esta dirección de reconocer el rol fundamental del sistema de partidos políticos y, al

mismo tiempo, por eso justamente, proponen una mejor regulación, mejor control y más transparencia para el sistema.

No voy a hablar mucho del Uruguay, creo que no corresponde; es mejor que el experto lo haga, pero me voy a permitir algunas palabras sobre nuestra experiencia en Alemania.

Primero, la pregunta clave es quién califica para recibir apoyo público. Ahí entendemos que las raíces que tenga un partido político en la sociedad son una condición principal para el financiamiento público; un rol fundamental de los partidos políticos es la articulación de intereses. Nosotros usamos como indicadores de esas raíces en la sociedad, por un lado, el éxito electoral, que determina el apoyo popular, y también el financiamiento por donaciones de la membresía. Eso es determinante para fijar el apoyo público a los partidos políticos.

En segundo lugar, entendemos que hay muchos tipos de apoyo público al sistema de partidos políticos. En Alemania al menos tenemos cuatro tipos de apoyo a partidos políticos. Por un lado, están las prestaciones y el financiamiento público directo, pero hay tres maneras indirectas de apoyo al sistema. Primero, hay prestaciones o beneficios para individuos que están apoyando a partidos políticos, por ejemplo, a través de privilegios fiscales, exoneraciones por sus contribuciones a los partidos políticos. Segundo, hay prestaciones o beneficios a individuos o grupos de personas con cargos oficiales. Entiendo que esto también forma parte de este proyecto de ley. Tercero, hay prestaciones o beneficios para organizaciones que son institucionalmente independientes de los partidos políticos, cumplen roles distintos, pero comparten objetivos políticos y están en ese sentido vinculados a los partidos políticos como, por ejemplo, las organizaciones de juventudes de partidos políticos y el sistema de fundaciones políticas, que en Alemania es muy importante. En Alemania, cada partido con representación en el Parlamento nacional tiene derecho a financiamiento público para una fundación que está compartiendo sus valores y su base ideológica. Precisamente, soy representante de una organización de ese tipo: nos llamamos fundación, pero no lo somos, porque somos una asociación sin fines de lucro que en Alemania recibe fondos públicos para su mandato de fortalecer la democracia en base a los valores que estamos compartiendo, en este caso, con la social democracia de ese país.

Entonces, hay muchos tipos de apoyo al sistema de partidos políticos, uno de los cuales son las fundaciones políticas, que siempre estamos a disposición de discutir y profundizar el debate sobre este sistema, cuya promoción y fortalecimiento nos parece muy relevante, en Alemania y a nivel internacional. El sistema alemán es bastante único en el mundo en este sentido.

Para todos estos tipos de apoyo es importante que haya una regulación, una reglamentación, una rendición de cuentas, la máxima transparencia posible y accesibilidad a la información para todos. Eso es clave para todo este sistema. Para terminar esta breve introducción, solamente quiero renovar nuestro compromiso como Fundación Friedrich Ebert en profundizar este intercambio y poner a disposición nuestros vínculos internacionales, si hay interés en profundizar algún tema en una comparación internacional. Creo que ese interés lo compartimos entre todas las fundaciones políticas en Alemania y a los representados también en Uruguay.

Ahora me gustaría que Santiago Acuña pudiera profundizar un poco lo que hicimos en este estudio y cuáles fueron los resultados.

SEÑOR ACUÑA (Santiago).- Les agradezco la invitación y también la confianza.

Esta investigación que vengo a presentar fue elaborada junto con el investigador Rafael Piñeiro y a Cecilia Rossel. Rafael estuvo hace unos días aquí, así que la idea es hacer algo complementario de lo que ya presentó Rafael.

Voy a hablar brevemente de los objetivos que tuvo esta investigación. La idea era entender la forma en la cual los partidos políticos y sus listas presentan las declaraciones de financiamiento de sus campañas. A partir de la Ley N° 18.485, que fue aprobada en el año 2009, nosotros intentamos evaluar qué grado de cumplimiento se hacía sobre la ley que los partidos políticos aprobaron. O sea que este trabajo se va a centrar más bien en la aplicación de esa ley. Aclaro esto porque, quizás, no es sobre el proyecto que ustedes están pensando en este momento, pero puede servir como aporte y sugerencia en este sentido.

La idea era tratar de comprender las diferentes formas de declaración que existen entre los partidos, pero también entre los niveles: diputados, senadores, Presidencia, y también en los distintos departamentos y ver algún patrón en este sentido.

Hay dos aspectos que son centrales en cuanto a la regulación sobre el financiamiento de campañas electorales. Uno de ellos es la transparencia de la información. ¿Cómo se presenta la información? ¿Cómo presentan los candidatos y los partidos políticos la información en este sentido? Hablamos de que no es solo el acceso público, sino también que esa información sea entendible por la población, que sea información al servicio de la población.

El segundo aspecto es el control y cómo influye el dinero en los desequilibrios electorales. En la democracia el financiamiento de las campañas es un desafío, porque el ideal de que cada voto de cada uno de nosotros y nosotras vale lo mismo se pone en tela de juicio cuando los ricos tienen mayor capacidad que el resto de la población de influir sobre la política. Entonces, el control en este sentido pasa a ser una herramienta esencial a evaluar y fue lo que también intentamos hacer.

¿Con qué nos encontramos a partir del análisis de la campaña electoral del 2014? Con que el financiamiento público en nuestro país supone -por lo menos en esa ocasión- el 79,4% de los ingresos totales. Los partidos y sus listas declararon que casi un 80% de los ingresos que recibían era del financiamiento público y el 20% restante venía de fuentes privadas. A su vez notamos que esto no se comportaba de la misma forma en todos los partidos, que hay variaciones en las declaraciones de los partidos en cuanto al peso que tiene el financiamiento público sobre el financiamiento privado.

En el Frente Amplio y en el Partido Independiente, declararon que en 2014 la cifra de financiamiento público en sus campañas llegaba al 85%. En cambio, en el Partido Nacional rondaba el 75% y en el Partido Colorado el 71%. Entonces, en estos dos últimos partidos el peso del financiamiento privado era mayor que en los dos primeros. A su vez, existen diferencias en la composición del ingreso, o sea, en la forma que ingresa por niveles de representación. No es lo mismo el porcentaje de lo público a nivel de las elecciones parlamentarias -por decirlo de alguna forma, lo declarado para las listas del Senado y Diputados- en comparación con las fórmulas presidenciales. Ahí notamos que el financiamiento público no supera el 50% del ingreso del total de las fórmulas presidenciales que se presentaron en el año 2014. Es decir que el financiamiento privado tuvo un mayor peso en cuanto a las fórmulas presidenciales que a nivel de diputados y senadores, donde declaran que el financiamiento público fue el que tuvo mayor peso.

En cuanto a cómo es estrictamente el financiamiento privado de una campaña en el Uruguay, al menos en la de 2014, los datos muestran que el 32,7% de lo declarado fue hecho por los propios candidatos de las listas, un 23,2% fue realizado por personas que

no estaban como candidatos en estas listas, sino personas que querían aportar a la campaña de esa lista, un 17,9% de empresas y un 4,7% de donaciones anónimas. El restante 22,5% -esto es bastante central- se declaró que provenía de otras fuentes. Nosotros hicimos un foco importante en eso.

Les aclaro -ustedes lo saben mejor que yo, pero para ordenar un poco- que las declaraciones que hacía cada lista tenían distintos ítems, entre los cuales estaban "Donaciones nominativas", "Donaciones de candidatos", y había un ítem que era "Otros" y dentro de ese "Otros" notamos que un 22,5% del financiamiento privado provenía de ahí. Entonces, cuando pusimos el foco, notamos que había algunas dificultades con esas declaraciones, que ese "Otros" era utilizado y no quedaba claro de dónde provenía ese dinero. Tal vez, efectivamente podía venir de personas o empresas, pero al ponerlo en "Otros" no quedaba claro.

En cuanto al nivel, a cómo se distribuía por nivel, vemos que en diputados predominan los aportes de candidatos: el 43,8% del total del financiamiento privado en ese nivel declarado era de financiamiento privado, y en senadores predomina el de personas. Se declaraba que las personas habían donado 30,2% dentro del financiamiento privado. Y en las fórmulas presidenciales predominan las empresas con un 55,6%.

Pueden apreciar que nuevamente en niveles también se comporta distinto el financiamiento privado.

En cuanto a las declaraciones, los problemas que tuvimos para hacer el relevamiento y también para llegar a una base de datos que pudiera procesar esta información y hacerla inteligible, un 24% del financiamiento privado declarado presenta algún problema. Notamos que no se estaba cumpliendo la ley tal cual se preveía que deberían presentarse las declaraciones. Era difícil hacer una trazabilidad desde dónde estaba viniendo ese dinero que se estaba declarando o de controlar los límites que la ley imponía. Estos problemas se dieron en varias declaraciones.

Otro de los problemas que notamos a partir de la lectura y el procesamiento de declaraciones, fue que se utilizaba el ítem "Otros" para declarar ingresos que eran ventas de rifas, tiques para almuerzos y cenas. Esto representa una dificultad, porque había personas que -hablando mal y pronto- ponían US\$ 200 en una cena, pero no se sabía quién los había puesto. Porque es exactamente lo mismo que me encuentre a la persona en la esquina y me ponga US\$ 200 para mi campaña. Simplemente, lo ponían como un tique genérico de almuerzos y cenas que ascendía a una cifra mayor, pero según la ley, lo que debería haber pasado ahí, es que debió ponerse un dato sobre la persona que estaba comprando ese tique para el almuerzo y la cena o para el sorteo.

Otro de los problemas que detectamos es que en el ítem de la declaración "Donaciones nominativas", a veces no se explicaba el nombre del donante, no se daban los datos del donante y eso también impide la trazabilidad del ingreso.

En las donaciones anónimas muchas veces simplemente se presenta un monto grande de dinero y eso, según la ley, no estaría siendo lo adecuado. Las donaciones anónimas tienen un límite en unidades indexadas y a veces eso se excedía en las declaraciones que presentaban las listas.

En muchas declaraciones también aparece un saldo inicial arriba del documento, que podía ascender a una cifra muy alta, pero habría que explicar de dónde viene ese saldo inicial, en qué momento fue donado, porque lo están presentando para la campaña, pero tampoco se permite hacer la trazabilidad correcta sobre ese ingreso.

En resumen, el análisis de las declaraciones de gastos e ingresos en 2014 muestra una gran disparidad en la forma en la que se realizan las declaraciones y un porcentaje importante, sobre todo, del financiamiento privado, tiene problemas en la forma en la que es declarado. Y en este sentido de la transparencia y también del control del financiamiento político de campañas notamos que este es un problema y que sería importante encararlo.

Hasta ahí los principales hallazgos del trabajo, pero estoy disponible para cualquier consulta.

SEÑOR REPRESENTANTE VARELA NESTIER (Carlos).- Saludo a la delegación y le agradezco la información que han brindado.

En todas las entrevistas que hemos tenido hasta ahora e, inclusive, en el trabajo previo de la legislatura anterior, donde ya se estuvo trabajando sobre este tema, siempre hay un centro de debate, aún no resuelto -afortunadamente-, que es el control: ¿cómo se ejerce y quién lo ejerce? Nos gustaría conocer la opinión de ustedes al respecto.

Reitero que ya hemos recibido opiniones. Inclusive, los organismos que el proyecto de ley establece *a priori* como los controladores, han dado su opinión, pero como este es un tema que está abierto a consideración de la Comisión, nos gustaría saber qué opinan e, inclusive, por la experiencia internacional que puedan brindar en cuanto a legislación comparada o experiencias comparadas.

SEÑOR REPRESENTANTE VEGA (César).- En el mismo sentido, pero más concreta todavía, quisiera saber quién controla en Alemania.

SEÑOR REPRESENTANTE CAGGIANI (Daniel).- Me sumo a dar la bienvenida a la delegación. Siempre es importante contar con instituciones que han tenido, por lo menos, un trabajo importante no solo en materia académica, sino también de aporte al debate sobre estos temas. Creo que también para la Comisión es importante poder recibir los mejores insumos.

Quiero hacer otra pregunta, además de sumarme a las preguntas de los señores diputados Varela y Vega acerca de los controles y cómo se ejercen en cada uno de los países, en este caso Alemania. Creo entender que parte del informe que elaboraron en su momento o del estudio que se realizó tiene que ver con una aparente subdeclaración o una distinción entre los minutos de televisación que se le cobraron a determinados partidos políticos en la campaña electoral. Me gustaría saber si eso es así, porque fue motivo de debate en la anterior Comisión. Además, este proyecto propone, entre otros objetivos, acortar los costos de las campañas electorales para los partidos políticos y, sobre todo, que los partidos políticos tengan minutos gratis de televisación en cada uno de los actos electorales. Después está todo el tema de la distribución interna, de si es por listas, por cargos, etcétera. Me parece que esto también es importante, porque es uno de los costos más grandes que tienen los partidos políticos a la hora de afrontar las campañas electorales. Si bien se está migrando hacia las redes sociales, los medios de comunicación son determinantes en la construcción de determinados espacios. Queríamos conocer esa experiencia.

SEÑOR ACUÑA (Santiago).- Efectivamente, en el estudio encontramos que hay dificultades en el control. La Corte Electoral es un organismo ejemplo a nivel mundial en cuanto a su aporte a la transparencia y la calidad de la democracia, pero en este momento existe una incapacidad burocrática. Debería existir un mayor apoyo en ese sentido si se considera que ese organismo tan prestigioso, que tanto nos enorgullece a nivel mundial, es el que lo tiene que hacer.

Otra de las opciones es un suborganismo dentro de la Corte Electoral que pueda encargarse de un mayor control. Esto es algo a pensar y a seguir elaborando, pero lo concreto, lo que notamos con la evidencia y plasmamos en uno de los trabajos, es que hoy la Corte no está logrando ese contralor que la ley exige. Eso sería algo concreto que habría que revisar.

SEÑOR SPERLING (Sebastian).- Un elemento clave para el control en Alemania es el derecho al acceso a la información y la obligación no solamente para los partidos políticos, sino también para todas las organizaciones que en este marco describí como fundación política y están funcionando con apoyo público, de hacer una rendición de cuentas. La transparencia es el elemento clave para permitir que los medios de comunicación cumplan con su rol. Los grandes escándalos en Alemania de las últimas décadas fueron investigados por los medios de comunicación. En el rol de los medios de comunicación hay una clave para habilitar y facilitar el acceso a la información. Ese es un elemento.

La instancia última para el control por parte del Estado en Alemania es el Tribunal Federal de Cuentas, tanto para los partidos políticos en el financiamiento de campañas como también para nosotros como fundaciones políticas.

Si hay interés en profundizar este u otro tema en el sentido comparativo internacional no solamente de Alemania, ya que hay muchos países con experiencias interesantes, estamos a disposición para facilitar eso.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quería saber si para ustedes -la parte uruguaya de la delegación, que conoce un poco más la institucionalidad nacional- sería deseable la creación de algún organismo especializado para el contralor y seguimiento de los procesos electorales uruguayos como planteó en esta Comisión, como habrán leído, Daniel Chasquetti, que se refería a una pequeña DGI. Siempre que viene una delegación me interesa consultarle acerca de esa visión, que no tiene demasiada experiencia en el continente latinoamericano, pero que puede ser interesante por lo menos pensarla. ¿O consideran que es suficiente con la Corte Electoral y el eventual auxilio del Tribunal de Cuentas y la Auditoría Interna de la Nación que plantea este proyecto?

SEÑOR ACUÑA (Santiago).- Me faltó responder la pregunta del señor diputado Caggiani.

Más que nada vinimos a presentar un par de informes que tratan sobre la aplicación de la Ley Nº 18.485, que no tenía incluida la parte de medios, porque eso fue posterior. Es verdad que notamos una diferencia en cuanto a los partidos y al cobro por segundos. Acá no tengo los datos, pero eso es cierto. Es muy incipiente en Uruguay pensar en organismos de contralor a partir de la debilidad que se notó en las últimas campañas electorales por parte de la Corte Electoral en cuanto a no poder controlar. Leí lo que presentó Daniel y me parece adecuado. Por lo menos, hay que trabajar en ese sentido, no sé si en un organismo específico o aprovechando la fortaleza y la credibilidad que tiene la Corte Electoral, pero mejorando. Sin duda, estamos de acuerdo en que se necesita, porque como decía al principio, el financiamiento de campaña es un desafío para la democracia. La idea de que cada uno de nuestros votos valga lo mismo está siendo desafiada por este tema no solo en el Uruguay, sino a nivel mundial. Y para el cumplimiento de la ley y todo lo que había presentado, claramente, el contralor no está funcionando. Necesitamos que a la Corte Electoral o a otro organismo se le dé el apoyo suficiente. Sería bueno encarar eso.

SEÑOR REPRESENTANTE VARELA NESTIER (Carlos).- Algo que está ligado a esto, que se mencionaba en la introducción, son las sanciones, porque podemos tener

una ley y el mejor contralor posible, pero debemos tener las sanciones. En ese sentido, también hemos constatado, en los últimos años, debilidades, que la propia Corte expresó acá, en lo que tiene que ver con la publicidad electoral que está contenida en determinados plazos; pero todos sabemos que se ha evadido por distintos mecanismos. Sería bueno saber si ustedes tienen alguna iniciativa al respecto o experiencias que se puedan incorporar.

También sería interesante contar en la Comisión con experiencias comparadas de Alemania y de otros países, que nos puedan acercar en esta etapa de estudio de este proyecto. Aunque no necesariamente se apliquen a nuestra realidad, pueden ser una referencia para lo que estamos trabajando.

SEÑOR REPRESENTANTE CAGGIANI (Daniel).- El proyecto que tuvo media sanción en el período pasado trabajó con la lógica, que algunos especialistas nos han planteado que no es la única, de tratar de limitar el costo de las campañas electorales haciéndolas más austeras y menos onerosas para que el conjunto de la población, para que quien quiera participar en política, no tenga que disponer de un patrimonio privilegiado y también para limitar espacios grises que permitan a los dineros mal habidos -para decirles de alguna manera- ingresar en el financiamiento partidario y tener réditos económicos. Eso es parte de ciertas orientaciones, pero nunca lo tomamos desde la lógica de cómo modificar todo el sistema electoral. Uruguay tiene un sistema electoral altamente garantista, un sistema de voto obligatorio a través de la impresión de listas cerradas, diferente a otros sistemas electorales. Tiene un costo en sí mismo; funciona a partir de mesas circuitales con presencia de funcionarios públicos y cuenta con un organismo electoral que tiene un funcionamiento permanente y uno especial en tiempo de elecciones.

Quisiera saber si existen y si ustedes conocen algunos elementos comparados que permitan facilitar o abaratar el costo, sin perder uno de los elementos sustanciales que tenemos como activo en el Uruguay, que es la garantía del voto, que cada voto valga uno y que además ese voto se cuente. Eso no es lo que sucede en algunas democracias del continente. Creo que sería bueno conocer si existen experiencias en ese sentido. En Europa ha habido transformaciones importantes a través del voto electrónico. Es diferente, pero puede ser interesante conocerlo.

SEÑOR REPRESENTANTE VEGA (César).- Poniendo un poco más de leña al fuego, ya que se aludió al asunto, informo que estamos preparando el informe que nos pidió la Comisión. Somos el partido más pequeño de la Cámara y no recibimos ningún aporte de empresa privada alguna. El informe dice que estamos en contra de que los partidos políticos reciban aporte de empresas porque, como se hacía referencia, muchas de esas empresas después consiguen contratos con los partidos ganadores. Acá tenemos una empresa emblemática que suele poner dinero en todos los partidos como quien pone fichas en un casino.

La pregunta es qué opinan acerca de que nos opongamos al financiamiento de los partidos políticos por parte de las empresas. Nuestro argumento es que, en la medida en que compartimos lo que dice el señor diputado Caggiani, los medios tienen ondas que les cede el Estado y el Estado tiene sus propias ondas, tanto de radio como de televisión. Por ahí se puede hacer la campaña, y es también su obligación.

Por otra parte, consideramos que lo que se paga por voto es más que suficiente, a los efectos de que el partido pueda darse a conocer a la población.

¿Qué opinan acerca de que el financiamiento por cuenta de las empresas privadas quede prohibido?

SEÑOR REPRESENTANTE AITA (Ubaldo).- Doy la bienvenida a la delegación; es un gusto que estén aquí.

Hemos tenido un proceso bastante intenso, recibiendo delegaciones y aportes. Tengo la impresión, no sé si es solamente personal, de que se pone mucho acento en lo que tiene que ver con el origen de los recursos de los partidos y, fundamentalmente, en el financiamiento en términos de volcado de esos recursos. Aquí se puso a disposición la capacidad de la fundación para aportar en términos comparativos; aprovecho esa capacidad y pregunto en términos de experiencias qué hay respecto a sistemas, ya no de financiamiento, sino de tratamiento de la fortaleza de los partidos políticos, planteados desde el punto de vista de los egresos. Voy a explicarme con un ejemplo: hay un gasto enorme para todos los partidos políticos en la impresión de las listas. Si ponemos un control o un acento en que el Estado financie o que el financiamiento público vaya exactamente a la impresión de las listas, ¿no estaríamos ahorrándonos algunas dificultades en torno a la transparencia? No sé si he sido claro con el ejemplo.

Fundamentalmente, mi pregunta apunta a cuál es la experiencia en sistemas de financiamiento, comprendido en términos generales, en los que se pone el acento en la naturaleza de los egresos e, inclusive, en su limitación, es decir impresión de listas, minutos en televisión, etcétera, porque parecería que también el control de los institutos resulta una forma de fortalecer la transparencia.

SEÑOR REPRESENTANTE CAGGIANI (Daniel).- Sin ánimo de polemizar, quiero agregar que en el proyecto que tenemos a consideración, que contó con media sanción en el período pasado, se plantea la prohibición del financiamiento empresarial, no el privado, porque creemos que es importante para los militantes. Todos los partidos políticos en el Uruguay lo hacemos. A veces, se confunde el término, pero el financiamiento privado todos lo tomamos como una colaboración. Muchas veces vendemos rifas o hacemos peñas para conseguir fondos. Pienso que es necesario que, cada vez más, se ponga el foco en la prohibición del financiamiento empresarial de las personas físicas, que ha hecho mucho mal, sobre todo en otros sistemas políticos. Por suerte, en el nuestro todavía tenemos cierto grado de autocontrol, pero debemos tener mayores niveles de prohibiciones.

SEÑORA REPRESENTANTE CASÁS PINO (Martina Inés).- Financiar la democracia también implica representatividad. Es conocido el hecho de que para las mujeres, sobre todo a las más jóvenes, es muy difícil acceder a financiamientos que les permitan ocupar puestos políticos.

Quiero consultarles si en Alemania o en algún otro país hay experiencia en financiar cuotas o fomentar la participación de poblaciones minoritarias.

SEÑOR ACUÑA (Santiago).- En cuanto a las sanciones que mencionó el diputado Varela, quiero decir que notamos claramente que no se está cumpliendo con la duración de las campañas electorales, lo que, obviamente, incrementa los costos. Ese es un problema de control, y si no se cumple con la normativa, debería haber una sanción.

Nosotros hicimos auditorías, por ejemplo, en cuanto a los segundos de televisión para ver si se contradecía lo que se estaba declarando con lo que estaba pasando. Eso podría hacerlo perfectamente el organismo que se encargara del controlar; sería deseable que se hiciera de esa forma. Serían muy importantes también las auditorías para las propias declaraciones contables. Hoy en día, la Corte Electoral podría hacerlo.

En cuanto a la preocupación por el costo de las campañas, quiero decir que Uruguay fue pionero a nivel mundial en cuanto al financiamiento público y que, en términos comparados, el dinero que se da por voto es un monto adecuado. El tema es en

qué se va la mayoría de la plata. Notamos que las listas presentadas fueron un gran gasto, pero más se gasta en publicidad en televisión. Planteamos algunas sugerencias para ello, a fin de que no se dé el problema de cobrar un precio diferencial como, por ejemplo, tarifar los precios. En experiencias en otros países, en cuanto a los segundos en televisión, hay básicamente dos experiencias. Una de ellas es repartir lo mismo para todos, independientemente de si son partidos nuevos o viejos, o cómo les haya ido en la elección anterior; se da los mismos segundos a todos y el Estado tiene que garantizarlo. Ese es un camino. La otra es tomar en cuenta la elección anterior y repartirlo en función de eso. Nosotros creemos que ninguna de las dos por separado es deseable, pero sí que se puede hacer una combinación. ¿Cuál es el problema de distribuir a todos por igual? Que la democracia, como decía Sebastian, necesita partidos políticos fuertes y consolidados, lo que llamamos, en ciencia política, partidos políticos institucionalizados. Los partidos nuevos son necesarios para la democracia, pero también representan un desafío porque impiden que haya una relación estable entre la ciudadanía y los partidos políticos. La ciudadanía sabe cómo gobernó el Frente Amplio, el Partido Nacional, el Partido Colorado, cómo fueron como oposición, etcétera. No es lo mismo cuando surgen partidos nuevos. Sin embargo, tampoco es bueno el congelamiento *per se* del sistema de partidos; sería una desventaja para los partidos nuevos repartir estrictamente por los votos de la elección anterior. En el trabajo que hicimos planteamos una combinación entre tarifar los precios y estos dos mecanismos. Digo esto porque notamos que la publicidad es un gasto grande y ni qué hablar en la televisión.

El espíritu de la ley vigente es que las campañas sean financiadas por personas. Lo importante es saber de dónde viene el dinero de esas personas, quiénes son, cómo se llaman, cuánto es el monto, su documento, si es posible, hacer auditorías. Pueden ser empresarios que, a modo de ciudadanos, deciden apoyar a un partido. Un punto a favor es la trazabilidad de las operaciones financieras por sistema bancario; lo destacamos en aquel momento. No es lo mismo entregar \$ 100.000 en billetes que hacerlo a través de una operación bancaria.

No conozco experiencias a nivel internacional para el financiamiento de campañas de mujeres, pero debe haber. Es verdad que hay evidencia de la complicación que tienen las mujeres porque, en general, no encabezan listas. En Uruguay es particularmente así; hay desigualdad en el acceso de las mujeres a cargos electivos. Generalmente, son los varones quienes lideran. Se podría pensar en una clave para el financiamiento de listas de mujeres. Sé que lo hacen fundaciones, organizaciones. No tengo conocimiento a nivel del Estado, pero hay evidencia de que no es lo mismo para una mujer encarar una campaña electoral.

SEÑOR PADRÓN (Álvaro).- Simplemente, quiero poner un tema arriba de la mesa que no se ha mencionado y al que la experiencia internacional no ayuda mucho o, mejor dicho, ayuda para empezar a ver que es un problema, pero todavía no está registrado en las legislaciones, ni siquiera donde ha sido bien trabajado y es exitosa la forma en que se regula la relación entre el dinero y la política. Me refiero al cambio tecnológico que, pandemia mediante, nos está afectando. Todos somos conscientes de que estamos discutiendo cada vez más estas cosas. El poder de la tecnología y la relación entre el dinero y la capacidad de comprarla entró de manera muy fuerte en la política y, particularmente, en las campañas electorales; y ya no estoy hablando de países chicos. Es una discusión que acaba de darse en la elección norteamericana. Este famoso asunto de tener datos, de ser capaz de vender datos y, por lo tanto, de generar campañas segmentadas es relativamente nuevo; está muy poco regulado porque tiene muchísimas aristas. Creo que la lentitud uruguaya que nos caracteriza -lo digo con cierto orgullo- nos puede permitir el tiempo, la madurez, la profundidad como para que también se incorpore

en la ley nueva, esto que está recorriendo el planeta y que, inclusive, genera relaciones entre países. Es decir que ya no estamos hablando solamente de relación entre dinero y elección, sino en influencia de otros países en una elección de otro país. Entonces, creo que es un fenómeno que debería ser tomado en cuenta. Nos va a costar mucho encontrar experiencias internacionales porque recién empezó a instalarse, pero en una ley que todavía tiene capacidad para elaborarse, va a ser importante que se maneje. Probablemente, haya que recurrir a disciplinas que no son las que, tradicionalmente, uno escuche en una mesa cuando discute estas cosas. Tiene que ver con la tecnología, con los algoritmos, con la capacidad de segmentar mercados. Me parece que es clave, porque cada vez hay más conciencia de que ahí se está jugando esto que es la clave para saber si cada voto vale uno o si, al final, con dinero uno consigue influir directamente en una elección, no solamente en elecciones, sino también en referéndums. Repito, no se trata solo de países con recursos limitados; estamos hablando de las principales potencias del planeta. Pregúntense qué pasó en el Brexit.

SEÑOR ACUÑA (Santiago).- A partir de lo que dijo Álvaro y sobre todo de la pregunta de la diputada Casás, quiero decir que cuando no se regula este aspecto, como otros que ustedes están acostumbrados a analizar, tiende a reproducir las virtudes y defectos de la sociedad. En sociedades desiguales, la democracia tiene este tipo de desafíos. Lo mismo ocurre en sociedades en las que hay desigualdad de género. Entonces, hay que tener en cuenta que hay que empezar a pensar en una legislación que tienda a disminuir esas desigualdades, ya sean económicas, de género o de raza.

SEÑOR REPRESENTANTE POSSE RAMOS (Luis Alberto).- Antiguamente, en las campañas políticas se trabajaba mucho por militancia. El mundo cambia y hay muchísima gente que trabaja en las campañas. Mi pregunta es si ustedes han evaluado controlar el tema de los aportes porque, como se dice vulgarmente, la mayoría de la gente trabaja en negro. Hay mucha necesidad de trabajo.

También quisiera saber si en Alemania se paga el voto.

SEÑOR ACUÑA (Santiago).- En cuanto a la primera pregunta, la respuesta es sí; es un fenómeno que ocurre -lo vemos, por ejemplo, en el reparto de listas-, pero no correspondería a la Corte Electoral o a este organismo de contralor del que estábamos hablando, sino más bien a los organismos del trabajo, por decirlo de forma amplia. Sin duda, es otra de las cosas que el Estado, a nivel general, debería auditar para que se hagan los aportes correspondientes, a fin de que se cumplan los derechos que tienen las personas como ciudadanos.

SEÑOR SPERLING (Sebastian).- Me voy a referir a la experiencia alemana porque es mi país de origen, pero no es el estándar oro en el financiamiento de partidos. Compartimos muchos de los desafíos que mencionaba la diputada y también estamos en la búsqueda de las mismas respuestas. |Entonces, en este sentido, estamos en la misma búsqueda. Me anoté una larga lista de cosas que ahora capaz que se podrían investigar más a fondo de una manera comparativa a nivel mundial y regional, y no solamente entre Uruguay y Alemania, pensando en algunas experiencias interesantes en este sentido. Eso para una primera respuesta.

Respecto a la pregunta concreta sobre financiamiento, sí, en Alemania se paga. El financiamiento directo a los partidos políticos es en función de los votos, pero se requiere contar con un mínimo de votos para calificar. Esto es justamente para tener un sistema mixto que permita el surgimiento de nuevos partidos, pero al mismo tiempo tener algún criterio y una estabilidad. Entonces, el criterio para calificar para fondos públicos en elecciones nacionales es tener un mínimo de 0,5% de los votos y a nivel regional, obtener

un 1% de los votos. La renovación se da muchas veces en primera instancia a nivel de los municipios y regiones, y después a nivel nacional.

SEÑOR REPRESENTANTE CAGGIANI (Daniel).- Ha sido muy bueno y muy dinámico el intercambio que hemos tenido, lo que es importante, porque a veces las comisiones terminan siendo demasiado tediosas. Esto también aporta al debate y quiere decir que hay mucho interés.

Además, está bueno tomar la posta de lo que nos planteó la Fundación en cuanto a organizar algún evento en el que podamos discutir más profundamente sobre estos temas y también con la ciudadanía. Me parece que eso es parte del debate que como partidos políticos tenemos por delante.

En términos de lo que se planteó, cabe señalar que en el proyecto que nosotros presentamos en el período pasado y que no contó con los votos como para ser aprobado en esta instancia, algunas de las consideraciones que hicieron algunos diputados estaban contempladas, entre otras, el incentivo a la participación política de las mujeres para el financiamiento público de los partidos políticos, que era una innovación y que había sido parte de la solicitud que habían establecido las propias compañeras diputadas y senadoras de las bancadas de los diferentes partidos. También establecía algunos elementos que tenían que ver con el tarifado o con la posibilidad de que la Corte Electoral fuera el garante de la compra de los minutos de publicidad de los partidos políticos, además de la publicidad gratuita, que también era un elemento muy importante. Asimismo, el elemento que planteó el diputado relativo al tratamiento del estatuto de los funcionarios de los partidos políticos estaba contemplado, pero ahí hay un elemento que es importante resaltar. Quienes participamos de partidos políticos que tienen militancia no solo durante la campaña electoral, sino durante los cinco años de gobierno, sabemos que hay un trabajo muy importante que es una cosa muy fina desde el punto de vista quizás legal, que es la militancia política y el trabajo voluntario en los partidos políticos. Y sin duda los partidos políticos nos vemos beneficiados porque muchas de nuestras campañas se hacen en función de eso, de la participación de muchos militantes que trabajan sin cobrar, porque lo hacen de manera voluntaria, y eso a veces es utilizado por algunos partidos políticos para pagar en negro. Entonces, es un elemento que tiene que estar contemplado en la nueva redacción de un proyecto de ley, pero sin duda también debe contemplarse el natural trabajo voluntario, que es parte importante y fundante de la tradición de todos nuestros partidos políticos. Entonces, es necesario ver cómo avanzamos en ese sentido.

SEÑOR PRESIDENTE.- Muchas gracias por su comparecencia.

(Se retira de sala la delegación de la Fundación Friedrich Ebert.- Ingres a sala el politólogo Óscar Bottinelli)

—La Comisión da la bienvenida al politólogo Óscar Bottinelli, hombre muy ilustrado en estos temas que venimos analizando desde hace ya algunos días. Como usted sabe, estamos valorando un proyecto que contó con media aprobación en la pasada legislatura, vinculado al financiamiento de los partidos políticos en particular, que modifica la Ley N° 18.485, y queremos escuchar sus aportes al respecto.

SEÑOR BOTTINELLI (Óscar).- Le adelanté al señor secretario que estoy haciendo un trabajo escrito, todavía no lo terminé; el lunes se lo envío por mail.

Para precisar algún tipo de definiciones y de temáticas, en principio, mi idea es hacer un planteo más global sobre el tema partidos políticos y, después, abordar el tema financiamiento, y hay algunos puntos de partida que conviene tener en cuenta. Primero, este es un tema muy delicado, no digo el financiamiento, sino todo lo que tiene que ver

con el sistema político. Y una lección que nos deja la historia es que el Uruguay, después de tener un siglo XIX bastante violento, llega al siglo XX y se encuentra con que lo más retrasado que había era el sistema político; el país había modernizado la economía, la sociedad. Y hay una generación que, entre la Constitución de 1918 y las leyes madre cívico- electorales de 1924 y 1925, constituye la estructura jurídica normativa del Estado moderno. En esta Cámara precisamente, la Comisión de los 25, presidida por Andrés Martínez Trueba, es la que diseña la Ley del Registro Cívico Nacional -dentro de poco, en 2024, se cumplen cien años- y las dos leyes de elecciones, la de enero y la de octubre de 1925. Y es importante saber cuál era su espíritu; debe conocerse el espíritu cuando se trabajan estos temas. Había que pacificar el país y consolidar una cultura de que el disenso político, que es connatural a los regímenes pluralistas, se dirimiera mediante un marco acordado por todos. Es decir, la diferencia va después del acuerdo en las reglas de juego. Cuando las reglas están acordadas consensuadamente -que no quiere decir por unanimidad; las tres leyes de 1924 y 1925 tuvieron unanimidad-, es cuando aseguran, primero, el apoyo político pleno; segundo, la aceptación por la ciudadanía y, tercero, la durabilidad. Precisamente lo que estamos cuestionando, a diferencia de muchos países políticamente avanzados, es que ha durado demasiado, que nos hemos quedado en hacer reformas y estamos cumpliendo el siglo, cosa absolutamente excepcional en el mundo. Leyes que afecten el sistema político no son buenas cuando se imponen a golpe de mayoría, aunque sea de dos tercios; la consensualidad aparece como un elemento sustancial -repto- para la legitimidad, que no es lo mismo que la legalidad, y para la durabilidad.

En segundo lugar, en cuanto a cuál es el mejor sistema, tanto electoral, político, como de financiamiento, yo tomo una definición del que fue mi maestro en sistemas electorales, el doctor Dieter Nohlen, de la Universidad Heidelberg, que decía que el mejor sistema es el que logra el acuerdo de los actores políticos y la aceptación de la ciudadanía. No hay modelos teóricos, no hay modelos académicos que sean mejores; los modelos son los que los actores políticos sienten que es lo que pueden acordar, que el acuerdo -lo saben mejor que yo, que soy un académico- es siempre un punto donde cada cual deja algo por considerar que hay algo que es mejor, o algo que considera que es lo sustancial y que es un punto de síntesis. La academia puede llegar a conclusiones que luego, en la práctica, presentan el rechazo, o de la ciudadanía, o de los actores políticos, que es lo que hay que evitar. Precisamente, Dieter Nohlen diseña un sistema perfecto, que era el alemán, para aplicar en Venezuela, en el momento en que viene el crac de Carlos Andrés Pérez, de la ruptura del Copei con Rafael Caldera formando un movimiento populista, es decir, una cosa era el sistema electoral y otra era lo que estaba pasando en la realidad política y social; estoy hablando de la Venezuela de principios de los noventa.

Otro tema que nos parece no menor es el concepto campaña electoral. En democracias de partido sólidas, como la de Uruguay, en que los partidos son de larga duración, partidos modernos -el formato partido tiene un siglo; como lo que se llama protopartidos está a punto de cumplir los bicentenarios; yo soy de los que discrepo sobre la fecha de fundación de los partidos tradicionales; creo que su fundación real, como fracciones políticas, es de 1825, nueve años antes, es decir que ahora están por cumplir el bicentenario-, en países de alta politización de la ciudadanía además, el voto no es la determinante de una campaña de treinta ni de noventa días; el voto es el resumen en un acto de decisiones políticas que se adoptan yo diría que subliminalmente por la gente, a través de impactos conscientes y no conscientes que recibe día a día, a lo largo de su vida, a lo largo de la vida de los partidos, a lo largo de la vida de los actores políticos. Por lo tanto, una normativa que quiera dar una equitativa participación a los partidos, que

quiera dar equitativa participación a la información, es muy reduccionista reducirlo a períodos de treinta o cuarenta días previos a la elección. Uno hoy puede afirmar que si no hay cambios en la configuración de los partidos, no menos del 80% de los uruguayos sabe por lo menos a qué bloque político vota en 2024, y si uno se pone más afinado, puede decir que hay un 10% que puede llegar a cambiar algo a último momento. |Esto mismo se podía haber afirmado hace cinco años efectivamente. Cuando uno ve los cambios electorales que hay entre 2014 y 2019, nota que son muy grandes los efectos que producen, pero cuantitativamente son mínimos. Aquí no se han producido nunca cambios de la magnitud que se dan habitualmente -para no ir muy lejos- en la vereda de enfrente, en Argentina, donde los partidos pueden desaparecer, subir en dos años, porque tienen elecciones bienales.

Por lo tanto, hay que tener en cuenta que la decisión de voto es una decisión política que las personas elaboran permanentemente.

Un cuarto tema -yo lo llamo previo especial pronunciamiento- es que hay un principio en las democracias políticas que en Uruguay se consagró, a texto expreso, en la reforma constitucional de 1966, en la Constitución de 1967. Me refiero al numeral 11 del artículo 77, que es la más amplia libertad a los partidos políticos. Entonces, es necesario tener mucho cuidado con el excesivo reglamentarismo porque puede ir en contra del concepto de libertad de los partidos.

Otro punto que nos parece sustancial es entender, o transmitir, que las diferencias que puede haber en el concepto de estructura de un partido -de cómo se debe estructurar un partido, de cómo hacer los afiliados, qué participación debe tener- son un tema ideológico. Los partidos se diferencian en su estructura, en su funcionamiento, en su base de soberanía, en función de su concepción ideológica.

Un modelo impuesto como estructura de partidos es que va a haber un modelo ideológicamente dominante sobre otros, que es el gran defecto de los países que han querido crear estatutos tipos modelos para los partidos políticos. Cada uno tiene ideas diferentes, que para uno serán muy buenas y para otros van a ser muy malas. Lo mismo con respecto al concepto de afiliación y las bases de la soberanía.

En noviembre de 1991 publicamos un trabajo muy detallado de estructura y funcionamiento de los partidos políticos -hoy queda un poco antiguo porque hubo muchas modificaciones-, y estudiamos cómo se daba la diferencia de base de soberanía en los distintos partidos. Para empezar, originariamente la diferencia sustancial que tuvo el Partido Nacional con el Partido Colorado; más que el Partido Colorado, seamos claros, el Partido Colorado Batllismo. Hasta el año 1982 el Partido Colorado no tuvo estructura de todo el partido.

El Partido Colorado, Batllismo tenía la estructura basada en la existencia de un afiliado un poco *light*, era firmar una afiliación al partido. El Partido Nacional, sobre todo, queda muy claro a partir de la Carta Orgánica de 1934, cuando asocia la base de soberanía al voto partidario. Es decir, un poco lo que viene a ocurrir cuando el Partido Nacional, el Partido Colorado y el Partido Independiente y otros han asociado la configuración de las autoridades al resultado que se produce en la elección interna, en la elección de junio, como estamos hoy. Es notorio que la concepción del Frente Amplio responde a otros principios completamente distintos en su afiliación y en su forma representación. Y todas son legítimas; responden a bases e ideas diferentes.

Por último, Uruguay elabora un sistema electoral de régimen electoral -que no es exactamente lo mismo- muy armónico y de sistema de normativa de sistema partido o de gran marco en 1924 y 1925, y más o menos se mantiene estable, hasta que en

determinado momento empieza un conjunto de reformas parciales -en las últimas décadas muy aceleradas- que van introduciendo reformas con lógicas contradictorias y que hace que rechinen muchas cosas del sistema.

Tenemos cosas muy antiguas que funcionan, cosas muy antiguas que han quedado obsoletas, cosas modernas que no han funcionado, y hace mucho tiempo venimos pregonando la idea de que es necesario terminar de legislar parcialmente e ir a la conformación de lo que podría ser un gran código cívico electoral que comprenda todo lo relacionado con el electorado: nacionalidad, ciudadanía, Registro Cívico Nacional, que tenga que ver con agentes políticos y electorales, partidos y sus colaterales, la organización de los actos electorales, la parte justicia electoral -que no es lo mismo que la organización electoral-, el financiamiento, lo que tiene que ver con las campañas electorales y con la comunicación política y la equidad en la comunicación política.

En cuanto al tema, empiezo por lo que decía del Registro Cívico. Esta Comisión se llama Comisión Especial con fines legislativos para el estudiar el Financiamiento de la Democracia. Me parece excesivo el término porque si vamos a la Carta Democrática Interamericana, en la democracia entra el tema del empleo, de los derechos humanos, de la desigualdad social; prácticamente democracia es igual a todo lo que abarca el gobierno. Hablemos de financiamiento de la democracia política, que es mucho más restringida y es lo que seguramente todos tienen en la cabeza.

El financiamiento se puede hacer de dos maneras: buscando recursos o buscando ahorros. En materia de Registro Cívico Nacional, Uruguay en 1924 da un paso de avanzada en el mundo. Es el primer país en el mundo en el que todos sus ciudadanos activos -por supuesto, éramos poco y, además, solo del sexo masculino; era un poco restrictivo- estaban registrados con su nombre, su impresión digital, su fotografía y su domicilio. Es el registro más perfecto que hubo en el mundo hace noventa y seis años. A los tres años deja de funcionar el registro de domicilios, a raíz de un lío que empieza en Paysandú de impugnación recíproca de las inscripciones entre el Partido Nacional y el Partido Colorado, y nunca más funciona.

Luego de un poco más de una década deja de funcionar la fotografía, cuando se empieza primero a prorrogar y, después, *sine die* a dejar de existir la actualización de la fotografía.

Uno vota por un azar. El 27 de setiembre hubo una persona -salió en televisión- que dijo que él nunca había votado y la mesa tenía registrado su voto. ¡Vaya a saber quién tenía razón! No hay ningún elemento fáctico que pueda determinar si votó él o si votó otro por él. El reconocer a personas de determinada edad es un ejercicio, sobre todo, porque hay que reconocerlas por la oreja, porque la foto es de perfil

El tema es que nosotros tenemos, desde abril de 2015 -en la ciudad de San Carlos se emitió la primera- la cédula de identidad electrónica, donde están todos los datos en un chip, con la impresión digital. Cuando lleguemos a la elección de 2024, vamos a tener entre el 80% y el 90% -probablemente el 90%- de la población de dieciocho a setenta años con cédula electrónica.

En primer lugar, tenemos un certificado, que es el término técnico de absoluta identificación contra uno que no hay forma de que sirva para identificar a nadie.

En segundo término, en este país, en el cual hoy al nacer o al obtener el reconocimiento de ciudadanía se tiene la documentación electrónica de la oficina de Identificación Civil, donde además hay un registro de domicilio -que hacen en esa oficina-, donde se tiene también un código de acceso digital para hacer trámites, etcétera, tenemos una inscripción cívica que sigue las reglas de 1924. Se ha modernizado un

poco, con el plástico, pero la ley, que está vigente, dice cuántos archivos se tienen que hacer; uno ordenado por patronímico, otro por no sé qué; en Excel se hace en el orden que uno quiera. Me pregunto qué necesidad hay de seguir así. Tengo mis dudas constitucionales si a una persona que tiene dieciocho años de edad cumplidos se le puede impedir el voto porque no hizo la instrucción cívica. Eso no queda claro. Además, es un absurdo moderno. En toda Europa, pero también en países de América Latina que están bastante atrasados en democracia -no quiero generar polémicas políticas- respecto a nosotros, las personas a los dieciocho años, a los veintiuno o a los dieciséis -según el país- entran automáticamente en el registro de votantes, sin ningún trámite.

Yo creo que es absolutamente innecesaria ya la inscripción cívica. Esto se suple otorgando a la Corte Electoral -sé que va a molestar a algunos- poder de superintendencia decisoria sobre el Registro de Identificación Civil y el Registro del Estado Civil a los efectos de nacimientos y defunciones -no tiene nada que ver con matrimonio o con divorcios- y ahí está la garantía política: que se controle que no haya juegos ni trampas en los registros ya existentes, que son excelentes. Tenemos ya digitalizado el Registro del Estado Civil en nacimientos y con algunas fallas en defunciones. Y acá entra la parte de financiamiento. Un cálculo a ojo -reitero que esto puede discutirse mucho- nos da que el 40% del presupuesto de la Corte Electoral se va en la inscripción cívica. No estoy contando las partidas extraordinarias que se votan para las elecciones. Me refiero al presupuesto ordinario el quinquenal; cerca del 40% se va en algo innecesario.

Por otro lado -no quiero mezclar temas-, la Corte Electoral no tiene recursos ni funcionarios calificados para, por ejemplo, hacer el control de las finanzas e, inclusive, para tener ágil y moderna la estadística electoral. La Corte Electoral tiene una insuficiencia en materia de documentación, en materia de estadística o en materia de contralor por falta de recursos, que es real. A su vez tiene un desperdicio -no es culpa de la Corte; es la ley- y es que se va cerca del 40% -podrán discutir que puede ser el 30% o el 45%-; es muy difícil determinar exactamente cuál es el cálculo que va para la inscripción cívica, pero es muy elevado. Y el financiamiento de la democracia no es menor. En este momento no tengo cifras y el dólar ha cambiado, pero en el presupuesto quinquenal pasado totalizó alrededor de US\$ 180.000.000 el presupuesto quinquenal de la Corte Electoral, sumando las partidas extraordinarias. Pero estamos hablando, en la hipótesis más desfavorable, de US\$ 50.000.000 o US\$ 60.000.000, que es más que lo que se otorga para el financiamiento directo de los partidos políticos o de las candidaturas. En general, de elección nacional, sobre todo, estamos contando el que llega al balotaje, estamos en 100 unidades indexadas por voto.

Ligado a esto está el método de votación y sé que es muy polémico el tema. Tenemos un sistema de votación que no solo es un poco arcaico, sino que, además, enlentece todos los procedimientos. Se ha acelerado mucho. Realmente, los avances que hizo la Corte Electoral en estos últimos dos o tres años fue muy grande, pero el sistema impide un mejoramiento. Tengo un cálculo, que no sé si es muy exacto, primero, porque no es nuevo, y segundo, porque salió de un trabajo que hicimos como estudio con el Che Piñeiro y mi gran amigo Jaime Trobo. Ese estudio nos daba que entre el 20% y el 25% del costo de campaña, según de quiénes estuviéramos hablando, se iba en la impresión de hojas de votación. La ley de financiamiento de partidos surge originalmente no como pago por voto por la campaña electoral, sino para compensar la impresión de hojas. Ahí se dijo que se pagaban cien hojas de votación por cada voto obtenido, así que ya se pensaba en una impresión cien veces superior a los votos. Conozco casos en los que la impresión era muchísimo más que cien veces. Sé que estoy hablando en contra de la fuente de trabajo de las imprentas y las papeleras, pero este es un problema político

delicado. Se juegan bancas en la distribución previa de hojas de votación; de eso no hay duda. En Uruguay, las hojas de votación son una mezcla de instrumentos de votación e instrumentos de propaganda. El estudio que tengo es un poco viejo, pero nos daba que, sobre todo en Montevideo, un poco menos en Canelones y mucho menos en el interior, el votante decide con claridad el partido, y si hay multiplicidad de candidaturas al máximo nivel de la elección -ahora en la presidencial es única, pero en las internas son varias y en las departamentales también-, el macronivel de decisión termina ahí. Puede, en algún caso, seguir lo que podemos denominar la gran fracción, pero si esa fracción tiene varias opciones a diputados, varias listas, el voto es indiferente. Ahí incide muchísimo el reparto de la hoja de votación. Yo quiero votar a Fulano, y la lista de Fulano es esa. Hay diez, pero voto la que me dieron. No sé quiénes son los candidatos a diputado. Eso decide mucho las bancas. Muchas veces, hicimos estudios para ver dónde convenía repartir las listas. No es un conocimiento teórico; conviene en tal lado, y esa conveniencia a veces puede decidir una banca. Uno a veces puede inferir qué sí o qué no; a veces, hay más fantasmas que realidades, pero puede incidir.

Sé que estoy hablando de un tema muy polémico, porque hay beneficiados y perjudicados en el cambio del sistema de votos con hojas o sin hojas. De paso doy mi opinión. De los tres grandes métodos que hay: votar en papel, votar en forma digital o con un sistema mixto, tengo muchas prevenciones con el voto totalmente digital. Las elecciones del otro día en Brasil lo demuestran. Brasil fue el país más adelantado en voto digital, y recuerdo que en la primera elección de San Pablo, en lo municipal, a más del 5% de los circuitos se le caían los votos. Recuerdo una vez que alguien, defendiendo el voto digital, dijo que nunca iba a haber un error mayor al 2%. En este país, gana el tercero con un 2% de error.

Para el voto en papel, lo que más se estila en el mundo contra la distribución de la hoja de votación es la papeleta única. Hay una única hoja de papel -a veces es una sábana *king size*- en la que el votante marca el voto. Sustituir papel por papel es un ahorro de dinero, pero complica. Para el uruguayo, tener que agarrar una hoja y marcar un papel es tanto o más difícil que aprender el voto electrónico.

El voto mixto se está expandiendo en el mundo; primero lo hizo en América Latina y ya entró en Europa. No logro entender por qué fracasó en Lombardía y fue un éxito en el Véneto, siendo dos regiones del mismo nivel económico, social y geográfico. Este voto se emite mediante una tablet. Ya en esos países, la identificación del votante es una impresión digital, que se confronta con las impresiones digitales que hay en el padrón y con el documento, un poco como pasa en los aeropuertos. En algunos países, ya se está introduciendo el reconocimiento facial; todo depende del costo de los equipamientos. Este voto puede ser emitido por tablet o macrottablet, ya que a veces son televisores de gran pulgada; en Uruguay necesitaríamos una colección de televisores. Se puede hacer en dos pasos: primero, elegir un partido y, luego, dentro del partido. Por supuesto, no va a tener los ciento veinte nombres a la Cámara de Senadores en Montevideo y ciento sesenta a la Cámara de Diputados, pero tiene tres, cuatro, seis nombres identificatorios, fotografías, símbolos, colores, para que sea muy claro y no se equivoque al votar. En Uruguay, un elemento sustancial es el número; hay muchos números de larga tradición fácilmente identificables. Las macrottablet que se usan en las elecciones son todas *touch*; imprimen un tique -vean lo que es el desarrollo moderno- por medio de un pos igual al que se usa cuando se paga con tarjeta, y ese tique va a la urna. Hay un registro digital; lo mejor es cuando se hace con triple disco: uno externo y dos internos que no tienen conexión a red hasta el momento de la transmisión en que se saca otro disco para evitar los *hackeos*, lo que hace que haya doble respaldo. Además, en una urna, que dado el tamaño de los tiques puede ser una caja de zapatos -en muchos lados son de cartón o

cartonplast, evitando todo ese costo fenomenal de traslado-, se depositan los tiques y se controla. Tiene que coincidir lo digital con lo manual, porque si no coincide, hay un lío y hay que saber dónde está. Si el procedimiento está bien hecho, en general, coincide. Hace unos meses, en República Dominicana hubo una denuncia sobre las elecciones internas dentro del Partido de la Liberación Dominicana y, sin embargo, el conteo que se hizo de todas las urnas con todos los registros digitales coincidió y no faltó un solo voto en dos o tres millones. Yo presencié escrutinios en República Dominicana

Si se hace este doble cambio, a pesar de los líos políticos que puede haber -porque hay ganadores y perdedores-, habrá un formidable ahorro para los actores políticos. Una forma importante de financiamiento es que las campañas cuesten menos, no solo que se pueda recaudar más.

Sobre los partidos políticos -esto tiene mucho que ver con el proyecto de ley al que dio media sanción la Cámara de Senadores-, quiero decir algunas cosas. Para nosotros es importante saber qué contenido le damos a la expresión partido político. Uruguay partió siempre de la base del partido político con una estructura en la que se reúnen y asocian personas con una cierta comunidad de ideas, valores y propósitos en una acción de carácter permanente en la que las elecciones son una instancia. Hay otra visión, que uno diría es la norteamericana, que se construye a fines del siglo XIX y principios del XX, simultáneamente en los países de Europa Occidental y en Uruguay. Recordemos que en esos años no más de una decena de países estaban con sistemas políticos plurales y competitivos.

Otro modelo es el norteamericano. A nivel federal y de más o menos la mitad de los Estados, los partidos son continentes, máquinas de contener la competencia de candidaturas individuales, y no tienen un funcionamiento permanente. A lo sumo, puede ser a nivel de los Parlamentos, que ellos llaman Congresos, con muy poca disciplina. Ahora se están viendo los problemas que puede tener Biden con la escasísima ventaja en la Cámara de Diputados, y en enero veremos, según lo que pase en Georgia, si tiene empate en el Senado.

En el artículo 3° de la Ley N° 18.485 hay un enunciado de partido igual al que decimos nosotros, pero todo el desarrollo de la ley va en el sentido opuesto; toda la ley va en el sentido de ver a los partidos como maquinarias electorales de candidaturas. Del financiamiento no participan las autoridades nacionales y departamentales de los partidos ni el comité ejecutivo nacional, el directorio o la mesa política. De la administración de los recursos a los candidatos que nombran como jefes de campaña no participan las comisiones de hacienda ni finanzas de los partidos ni de las fracciones, sino los candidatos a título personal, y no todos: el candidato a presidente de la República, el primer titular de la lista a la Cámara de Senadores y el primer titular de la lista a la Cámara de Diputados. Estoy hablando de las elecciones nacionales; en las departamentales y en las internas se da el correlato. La visión es que hay candidatos sueltos que están en el marco de un partido y administran sus propios recursos con una distribución en porcentajes -lo que va para cada una de las tres instancias-, y los partidos como tales no intervienen. El proyecto de ley que está a estudio no toca nada de eso y, de alguna manera, está ratificando presentar a los partidos como ajenos al proceso de financiamiento electoral. Creo que esta es una contradicción muy fuerte para lo que ha sido históricamente el sistema uruguayo, y es compartida; no ha habido nadie que haya cuestionado cómo funcionaban los partidos, de ningún lado. No he visto ningún partido ni fracción que haya cuestionado que los partidos uruguayos tengan su estructura y sus autoridades, y sin embargo, se hace un proyecto de ley copiado básicamente del modelo norteamericano y de algunos modelos latinoamericanos inspirados en el modelo

norteamericano que ven las elecciones exclusivamente como competencia de candidaturas.

En materia de partidos, también veo -a mi juicio- un poco peligroso al artículo 27 del proyecto de ley aprobado en el Senado, que parte del supuesto de que los partidos no solo son maquinarias electorales, sino empresas electorales que tienen empleados que se rigen por la normativa laboral y previsional. Un primer elemento a destacar es que lo primero que prohíbe la normativa laboral es la discriminación, y que no se puede discriminar en razones de ideas. Eso quiere decir que si un partido va a contratar personal, está obligado, para no discriminar, a contratar a un militante activo y fanático de su partido más adversario porque, de lo contrario, habría discriminación laboral. Exceptúa de esto a los cargos de confianza. Perdón, en mi concepción, que puede ser totalmente discutible, toda persona que milita en un partido político, voluntaria o remunerada, es de confianza; no cabe alguien que no sea de confianza. Se dice que hay tareas de confianza. Empecemos. Limpiador, portero y telefonista de una sede partidaria son los que más saben quién entra, quién sale, quién se reúne con quién, y los que pueden revisar las papeleras. Esto se encuentra hasta en los manuales de los servicios de inteligencia: lo más delicado son las tareas auxiliares. El que ingresa algo a la computadora, ¿no es de confianza? Es una contradicción considerar que hay personas de confianza y otras que no lo son en un partido político, salvo que se considere que son meramente empresas de maquinaria electoral que buscan obtener un producto, que es lograr que una candidatura obtenga un cargo. Si se apunta a que es algo más que una competencia personal para ver quién vende más y la venta es obtener votos, ahí hay algo grave.

Por otra parte, si se admite que el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social o autónomamente por medio del Banco de Previsión Social, entre en la vida de los partidos a controlar la gente que va, quién hace, quién es voluntario y quién no, se produce una contradicción con el concepto de partido, de libertad de los partidos y del partido como cosa permanente. Esto va de la mano con el problema de que en Uruguay el concepto de voluntariado- militancia, que fue una base, con la cual se han mantenido escuelas, liceos, hospitales, etcétera, ha sido usado, de manera creciente, en los últimos años, como sinónimo de trabajo en negro. Ha habido problemas con algunos partidos políticos, porque se consideró que sus militantes eran trabajadores en negro de un medio de comunicación de ese partido político. Creo que este no es un tema menor y que hay que tener cuidado.

En Uruguay existió siempre la idea de que los militantes o voluntarios de los partidos podían ser compensados, por ejemplo, pagándoles el boleto o la comida, si no, la militancia sería para el que tiene una situación económica holgada, y no para cualquiera. Creo que este es un tema muy delicado, que tiene que repensarse, porque afecta el concepto de partido político, que fue la base del Uruguay. Entra perfecto en el modelo que describe la Ley N° 18.485 de partido como empresa política, que es el modelo norteamericano y de algunos países latinoamericanos.

Creo que hay que afinar mucho la normativa porque lo único que tenemos claro es que la denominación de un partido político en todos los actos y procedimientos electorales es un lema; también qué es un sublema, que la definición de la ley del 25 no corresponde con mucha exactitud a la realidad, y, a su vez, los usos genéricos de palabras como agrupación y sectores. La propia Corte no ha desarrollado bien la normativa como sí lo hizo con el tema de los números para distinguir hojas de votación, que es de las cosas que más ha elaborado la Corte Electoral a lo largo de décadas y con mucho refinamiento. No lo ha hecho en materia de las categorías de grupos políticos. Pensemos que, en partidos, tenemos el lema; después, sublemas, que pueden agrupar

grandes corrientes, expresadas por listas de senadores; a su vez, algunas de ellas son conjunción de más de un grupo; las listas departamentales. Ahora, además, también están las listas locales o municipales. Eso requiere un afinamiento. Esto también se relaciona con el financiamiento, porque ¿a dónde va el financiamiento si no es a las distintas instancias?

Sobre el tema estricto del financiamiento, primero está la posibilidad de ahorro del gasto de la propia justicia electoral; segundo, la posibilidad de ahorro, y tercero, el tema de los tiempos gratuitos en medios de comunicación.

Acá hay dos principios distintos. Uno tiene que ver estrictamente con la publicidad, tema sobre el que hay, o ha habido, más polémica en Uruguay, pero en el mundo cada vez está menos polemizado, sobre todo porque la publicidad tradicional cada vez es menos útil. Estoy hablando del *spot*, del aviso, en los tiempos que uno pueda ser *zapping*. Más bien, la otra forma de publicidad o de comunicación es la más importante.

En Europa se está desarrollando mucho el principio de la *par condicio* -nosotros lo hablamos hace diez años cuando se discutió este tema en la Comisión del Senado-, que es la equidad o justicia en la información que, a lo largo de todo el tiempo, se emite sobre la actividad política, a los efectos de que en grandes medios de comunicación haya un equilibrio -en el caso uruguayo- no solo entre los partidos, sino también dentro de los partidos. A veces, es más fácil hacerla entre los partidos que dentro de los partidos. Sobre la distribución de los tiempos de publicidad hay mucha discusión: ¿es igual para todos? ¿Es proporcional a los votos obtenidos? Yo tengo una visión muy negativa de la inconstitucionalidad declarada por la Corte Electoral. Primero, porque está muy mal fundamentada; lo más moderno que existe tiene setenta años, y es un tema sobre el que, en los últimos cuarenta o cincuenta años, desde el mundo académico, ha habido una producción fenomenal. En segundo lugar, por el concepto de sobrevivencia del resultado electoral. Obviamente, el resultado electoral sobrevive hasta el 1º de marzo, cinco años después; de lo contrario, caducarían los legisladores y el Presidente de la República. Es decir, los resultados de un acto electoral tienen que durar todo un período. ¿Cuál es el mejor método para distribuir? El que logre el acuerdo de los partidos. No hay ninguna fórmula. Solo mirando la normativa de Italia y de España encontramos todos los tipos habidos y por haber, según sea el modelo nacional, el regional e, inclusive, hasta el provincial. Cuando uno explora, ¿qué encuentra? Que ahí lograron el acuerdo; no hay otro elemento técnico. Ahora bien, cuidado cuando se habla de distribución igual de los tiempos en un sistema electoral como el uruguayo, porque la igualdad está referida a los lemas. Pero dentro de los lemas hay sublemas y listas de candidatos a la Cámara de Senadores y a la Cámara de Diputados. Si partimos de la base de que deben tener el tiempo igual, bueno, no es solo entre lemas; también las listas deben tener una equidad, y también las listas al Senado y a Diputados. Es decir, es mucho más complejo el tema que estrictamente referirlo a que los tiempos son iguales a nivel de lemas. Eso es en partidos en que el partido es uno solo, con una única lista, una única candidatura y se terminó. No es el caso uruguayo. Todos sabemos muy bien que, a veces, la competencia intrapartidaria es tanto o más importante -no a nivel presidencial- que la competencia interpartidaria.

Hay una discusión de fondo entre el financiamiento público y el privado. Pero no hay duda de que el financiamiento privado va a beneficiar a los que tienen mejores conexiones con los mayores donantes y perjudicar a los que están más lejos de los grandes donantes. En ese sentido, también requiere un acuerdo político. Pero, en general, entre los financiamientos públicos y la *par condicio* es lo que equilibra más a los actores políticos frente al desequilibrio económico. Es decir, puede no lograrse eso, pero hay que saber que lo uno y lo otro no van de la mano. Lo que sí es claro, y estuvo muy

bien la Ley N° 18.485, es que hay que evitar los aportes anónimos y que tienen que controlarse. Nos parece una exageración que las candidaturas tengan que presentar presupuesto previo, porque lo que importa no es si cumplieron un presupuesto, sino cómo se financiaron, aunque no hayan hecho un presupuesto.

Lo que sí parece importante y significativo es tener en cuenta que, por ejemplo, nadie impidió, a través de la legislación de financiamiento de partidos, que entrara el narcotráfico. Hay muchas formas de eludir las normas de financiamiento. Es decir, una cosa es cómo se hace el financiamiento público, pero hay mil formas de eludir el financiamiento privado sin que queden rastros. Para empezar, las mil formas de financiamiento en especies. La ley refiere a contado en especie. ¿Qué va a contar, si alguien dio unos lechones, una gallina, para el asado o se alojó en la casa de alguien? Es incontrolable el financiamiento en especie o la contribución en especie.

Entonces, hay que tener mucho cuidado con la obsesión de normativizar demasiado porque después no hay forma de controlarlo ni de cumplirlo.

En grandes líneas, me extendí mucho, por supuesto; el tema es muy complejo.

Agradezco a la Comisión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Los agradecidos somos nosotros.

SEÑOR REPRESENTANTE VARELA NESTIER (Carlos).- Lo primero que quiero expresar es el placer que siento al escuchar a Bottinelli. Lo segundo es que, luego de escucharlo, no sé qué hacer con el proyecto de ley que tenemos a estudio, pero eso es bueno. No es la primera vez que escucho esta exposición. Recuerdo intervenciones muy similares en la comisión anterior.

Señaló varias cosas, pero hay dos aspectos que me parecen fundamentales: el hipercontrol, que va contra el concepto de libertad de los partidos políticos; y el de dónde poner el énfasis, si en los aportes o en la reducción del gasto. Creo que ahí está la clave, pero esto va de la mano de otro desafío, que es modernizar nuestro sistema electoral. Muchos hemos bregado por eso y hemos chocado contra un conservadurismo que, objetivamente, existe en la Corte y en el sistema político.

Creo que después de escucharlo y de leerlo en la versión taquigráfica vamos a tener el desafío de introducirnos en el proyecto que estamos analizando, tal vez pensando de manera diferente. Coincido con el 90% de las cosas. Naturalmente, en algunas discrepo.

Quiero señalar otro aspecto, que fue mencionado por un diputado y ahora se vuelve reiterar: el de la militancia. Con las medidas que estamos tomando últimamente para los controles del Estado, ¿no estamos también conspirando contra el concepto de militancia? Yo creo que sí. Ahí hay un difícil equilibrio, que no logro dilucidar ahora, entre no matemos al militante, pero no generemos el trabajo en negro. El gran desafío es lograr que sobreviva algo que es esencial en los partidos políticos uruguayos, sin generar la desventaja de que algunas organizaciones políticas utilicen este instrumento para sobreexplotar a determinadas personas.

Fundamentalmente, quiero agradecerle porque, más allá de las conclusiones que saquemos, es un placer escucharlo y recibir información, que no es nueva, pero me alegra que se reitere y se sostenga en el tiempo.

SEÑOR REPRESENTANTE CAGGIANI (Daniel).- Comparto las apreciaciones del diputado Varela acerca de que siempre es un gusto escucharlo, porque además es un especialista en estos temas.

Quiero abordar un aspecto que me parece importante y es colateral al del financiamiento, pero tiene que ver con la estructura del sistema electoral.

Uruguay estableció, mediante un acuerdo -que después fue plebiscitado y digamos que terminó mitad y mitad-, el sistema de doble vuelta en las elecciones nacionales y la separación de las elecciones departamentales de las nacionales.

Quiero hacer una pregunta que, quizás, no tenga nada que ver con el financiamiento, pero hace a la democracia. Nuestro sistema debe ser uno de los más exigentes para ganar las elecciones en primera vuelta; tiene que contar con el 50% de los votos.

La pregunta es la siguiente: a la luz de las expresiones que usted planteó, en cuanto a la necesidad de tener una visión integral sobre las transformaciones del sistema electoral, que han sido muy importantes, pero que también son muy viejas, ¿no sería necesario rever este tipo de mecanismos que fueron pensados en un momento político determinado? Quizás, a la luz de lo que ha sucedido en todos estos años, sería importante considerarlo. De hecho, creo que desde el punto de vista político y en base a lo que está pasando en América Latina con otros regímenes políticos totalmente diferentes a Uruguay, cada vez tiene menos sentido el sistema de doble vuelta. Sería mucho más importante una primera vuelta con una mayoría o una integración concreta de los parlamentos -Senado y Diputado en el caso de que haya dos Cámaras- y se podría evitar, en cierto sentido, algún tipo de costos extra para el financiamiento, no solo del proceso electoral sino también de las campañas electorales.

Hago esta pregunta, que no es sobre financiamiento, porque me interesa su opinión dado que es un especialista en la materia.

SEÑOR PRESIDENTE.- Para su tranquilidad, esta Comisión se llamaba Comisión Especial para el Estudio de las Modificaciones a la Ley de Partidos Políticos, en este período se le cambia el nombre.

Yo entiendo -corríjame si me equivoco- que usted está planteando la conformación o el establecimiento de un código electoral como el Código Civil o el Código Penal, que contemple financiamiento, justicia electoral, organizaciones. Si es eso lo que está planteando y entendí bien, me gustaría conocer si existe en América Latina alguna experiencia de este tipo que nos pueda ser útil para comparar, etcétera.

SEÑOR BOTTINELLI (Óscar).- Primero, sobre lo que dijo el diputado Caggiani, creo que plantea dos temas diferentes. Uno es que para el *ballotage*, en la reforma de la Constitución de 1997 se puso una exigencia un poco exagerada, que en Brasil también existió, pero una sola vez, en seguida la corrigieron, porque lo normal es que se parta de la base de obtener la mayoría absoluta de los votos válidos. Partir de la base de obtener la mayoría absoluta de los votantes supone la idea de que todos lo que votaron blanco o anulado votarían en un *ballotage* en contra del que obtuvo más del 50% de los votos válidos. La hipótesis en teoría puede ser correcta, pero en la práctica nunca funcionó. Quizás, lo más correcto en Uruguay -yo me afilio siempre a la tesis de que no tenemos un sistema presidencial, sino semipresidencial o semiparlamentario- es que la exigencia esté, no tan ligada al porcentaje de votos, sino a la mayoría parlamentaria. Es decir, si un lema obtiene mayoría parlamentaria en la Cámara de Diputados y empate en el Senado, que no haya *ballotage* -porque el *ballotage* le da el desempate-, ya que con el 49,9%, si tiene cincuenta diputados y quince senadores, no tiene ningún sentido hacer el *ballotage* porque faltó un 0,3%. El Partido Nacional, por ejemplo, en 1958, con el 49,7% de los votos válidos, todavía estaba muy por debajo del total de votos, obtuvo cincuenta y una bancas. Entonces, la barrera para evitar el *ballotage* casi está en el 49%.

Ahora, lo otro que planteó el diputado Caggiani tiene un tema de fondo, es decir, si se vuelve con o sin algún límite a la mayoría relativa. El problema es que la mayoría relativa depende de cómo quede la conformación del Parlamento. Es verdad que un presidente elegido con mayoría relativa puede conformar luego una mayoría parlamentaria, pero si el país está muy en bloques, un bloque mayoritario puede obstruir completamente la formación de un gobierno si el presidente es elegido por mayoría relativa, que a mi juicio, es uno de los defectos que tiene el sistema argentino -aunque eso es un régimen presidencial puro-, donde con una distancia de 10 puntos porcentuales y 40% de los votos válidos, alguien obtiene la Presidencia de la República. En Uruguay, con el régimen argentino, se hubiera dirimido la elección el 27 de octubre, donde el lema más votado tenía el 40% de los votos válidos, 10 puntos de distancia sobre el segundo y con cuarenta y dos diputados de noventa y nueve tenía la Presidencia de la República. Puede funcionar en el sistema argentino, que es hiperpresidencial; en Uruguay es un conflicto de Poderes muy difícil de subsanar.

Respecto a lo que planteó el señor presidente, Costa Rica y México son los países que han avanzado más hacia la codificación; no han llegado todavía a una codificación plena. Incluso Costa Rica tiene un antecedente que el doctor Urruti -que fue, sin duda, de los mayores expertos en la materia en Uruguay, un gran magistrado además- consideraba que era la falencia de Uruguay y es que en Costa Rica el equivalente a la Corte Electoral tiene el manejo del registro civil, es decir, desde el nacimiento hasta la defunción la autoridad electoral está controlando, que es lo que propuse -la idea en realidad viene de Urruti- que habría que modificar. Pero en general se está tendiendo a codificaciones. Ya las últimas leyes reformas que se han hecho en Europa están tendiendo a leyes electorales que sean omnicomprendivas. Partamos de esta base: si bien se hizo a través de dos leyes -o tres, porque la de octubre de 1925 es un ajuste a algunos problemas políticos más que nada-, la ley de 1924 más la de 1925 sumadas son un código. Lo que pasa es que luego vino toda una evolución de sistema de partidos, se agregaron cosas. Aclaremos otra cosa: el espíritu de la Comisión de 1925 murió ahí: todas las leyes electorales posteriores son de alguien contra alguien, y generalmente tenemos la ley y la contra ley, la Ley de Lemas de 1934 y el decreto- ley de lemas de 1942, ¿no? Es decir, incluso la segunda ley de elecciones no fue de alguien contra alguien, pero el artículo 11 de la Ley N° 7.912, ya es cuando empezamos con las leyes *ad personam*, y dice: (...) las fracciones de partidos que funcionen como partido y tengan organización como partido y se hayan presentado con el sublema propio tendrán derecho a acumular los votos en todo el país diferenciados de (...) etcétera, siempre que se hubieran registrado hasta tal fecha.

Vale decir: entró el riverismo, entró el vierismo, no pudo entrar el sosismo, porque se había registrado en una fecha posterior; ya empezamos con esos juegos que encontramos en la gran mayoría de las leyes. Pero sí se puede hacer un código, si se hace con el espíritu de 1925, hay ejemplos en el mundo y además Uruguay en 1924 no le pidió ejemplo a nadie, porque no había cortes electorales en el mundo, no había registro cívico, todo eso se inventó acá. Más aún: increíblemente, Italia, hace tres o cuatro años, descubrió la tirilla y ¡creyeron que la habían inventado! Entonces, no hay que tenerle miedo a la originalidad, pero tampoco sería tanta originalidad hacer un código cívico-electoral.

Y respecto al *timing* de reformas digo lo mismo que dije cuando nos llamaron a consulta en la reforma de 1996: se tiene miedo a hacer reformas que entren a regir en largo plazo. Recuerdo que yo hice una propuesta de tres etapas, para que entrara a regir en 1999, 2004 y 2009, y me dijeron: "¡Recién en el 2009!"; bueno, estamos en 2020 y se sigue sin modificar las cosas. Así que de repente se puede hacer un código cívico-

electoral que si tiene cosas que resulten polémicas, no rijan para 2024, sino que empiecen a regir en 2029. Ya los cálculos de cómo va a ser la elección en 2029 son más distantes. Y en algún caso puede quedar hasta para 2034, pero quedó la base dentro de una misma lógica y ya no se puede prever cómo va a ser la conformación de partidos para 2034. Es decir, este es un buen método de encarar cuando está la base de las reglas del juego, que es lo sustancial; no estamos hablando de la cotidianidad del gobierno.

SEÑOR REPRESENTANTE VEGA (César).- Es un enorme placer poder dirigirle la palabra al doctor Bottinelli. Si dio cátedra, y la dio, también siento en sus palabras una especie de desesperado grito de auxilio para que se tomen algunas medidas de manera urgente, cosa que no nos caracteriza a los uruguayos. Entonces, me permito, con muchísima libertad y el atrevimiento que me caracteriza, sugerir a los partidos grandes que le remitan la versión taquigráfica a la Corte Electoral, que no es una especie de cosa marciana, para que tome medidas, sobre todo, porque los seres inteligentes lo mirarían también desde el punto de vista económico, no solo por el ahorro, sino porque se podrían financiar algunas de las ideas que se han propuesto acá, como la de la diputada Martina Casás por ejemplo. A mí me pareció una ¡cascada de ideas!

SEÑOR PRESIDENTE.- Tal vez el diputado no escuchó, pero algunas de las ideas o consultas que se han planteado ya están incluidas en el proyecto de ley que tenemos a consideración.

SEÑOR REPRESENTANTE VEGA (César).- Pero creo que más allá de lo que esté o no esté, hay un montón de sugerencias que seguro que no están, es la primera vez que yo las escucho, o sea, con humildad.

SEÑOR BOTTINELLI (Óscar).- Respecto a lo que dijo el señor diputado Vega, en general es muy poco de lo que he sugerido que puede hacer la Corte Electoral, casi todo esto es materia de legislación. Ese decir, lo que se necesita son cambios legislativos; la Corte sí puede normativizar la categorización dentro de los partidos políticos, afinar más el concepto de agrupación nacional, agrupación departamental, pero lo más sustantivo es todo materia de ley, no de Corte Electoral.

SEÑOR REPRESENTANTE VEGA (César).- A nosotros nos llevó todo un trámite en 2014 entender la lógica de este juego al que entrábamos; es sumamente complejo para quienes no se quieren integrar a través de un partido ya existente, es muy difícil. Por eso es tan difícil llegar; y eso le hace mal a la democracia, por lo que dijeron los representantes de la Friedrich.

Pero yo más bien tenía en cuenta esa referencia que el doctor Bottinelli hizo al control electoral, que se lleva una millonada de dólares. Entonces, si no es la Corte, me parece que es el sistema político el que tiene que ajustar eso de manera rápida, porque no tiene absolutamente ningún sentido que estemos exigiendo, como nos propusieron los españoles y quedó marcado a fuego, por ejemplo, que un joven se inscriba, porque así como estamos discriminando a las mujeres, siempre estamos discriminando a los jóvenes en esto de la política. Por ejemplo, ¿por qué un joven tiene que estar inscripto y no queda inscripto automáticamente a los dieciocho años? O ¿por qué les pedimos tantas exigencias para integrar una lista, no los partidos políticos, sino cada uno nosotros? Me refiere a que debe de tener un poco una trayectoria y todo lo demás. En fin, son ideas.

SEÑOR REPRESENTANTE CAGGIANI (Daniel).- Quiero agradecer al invitado, que es una de las personas que, sin duda, más sabe en Uruguay sobre el sistema de partidos y sobre el sistema electoral. De hecho, la propuesta que, lamentablemente, no se concretó en el período pasado preveía que fuera presidente de la Corte Electoral. Así que

tenemos plena confianza en su capacidad, su vocación y su conocimiento. El Uruguay tiene mucho para trabajar en materia de financiamiento y también en cuanto a abarcar todos los aspectos relacionados con la reforma del sistema electoral, que sin duda trascienden el trabajo de esta Comisión, pero el aporte que hace doctor Bottinelli nos amplía el horizonte y nos pone exigencias mayores que es bueno consultar y trabajar con nuestros partidos políticos, a los efectos de establecer algún tipo de marco regulatorio diferente que, sobre todo, nos permita mejorar la calidad de nuestra democracia. || Bromeábamos entre nosotros que cuando usted planteaba la posibilidad de establecer márgenes temporales más amplios para las reformas electorales y que, sin duda, también generaban mecanismos diferentes para el control de los partidos políticos, quienes hicieron la reforma de 1996, básicamente casi todos están en actividad, alguno es político y otros en actividad. Entonces, el Uruguay tiene una composición diferente de sus partidos políticos, pero eso también es una fortaleza.

Le agradezco -en forma atrevida, no siendo el presidente de la Comisión- su participación.

SEÑOR BOTTINELLI (Óscar).- El argumento es este: no es que los actores políticos cambien; los actores políticos pueden ser los mismos, por ejemplo, entre 2029 y 2034, pero fíjese que en 1994 estábamos con un triple empate de los tres principales partidos, y había solo tres partidos principales más un cuarto actor de relativo peso. Hoy tenemos un esquema político completamente diferente, con siete partidos que entraron al Parlamento -récord-, y, además, con un degradé en la confección de los partidos, con una conformación de bloques que era inimaginable en 1995 y 1996. Entonces, el tiempo lo que hace no es que desaparezca una élite política y sea sustituida por otra. Se está en una realidad sociopolítica que se trabaja en la reforma y no necesariamente se puede prever la que va a ocurrir diez o quince años después. Lo bueno para la búsqueda de consensos es que ya no es claro manejar ganancias y pérdidas cuando se hacen los acuerdos, porque se está ante una incertidumbre de un horizonte largo. Ese es el motivo que fundamenta mi idea de los tiempos, que es un horizonte, porque es natural que cuando se negocia hoy, todo el mundo tiene derecho a hacer los cálculos de cuánto lo beneficia y cuándo lo perjudica. Es la esencia de la competencia política, pero ya es más difícil para 2029, ya es difícil para 2029, ya no es previsible para 2034. Entonces, esa es la razón, aunque sean las mismas personas, los mismos partidos y los mismos grupos, pero van cambiando las decisiones de la sociedad. Ese es el tema.

SEÑOR REPRESENTANTE AITA (Ubaldo).- Agradezco el aporte que ha hecho. Como decía el señor diputado Varela, creo que podríamos concluir en que vamos a arrugar todo y a empezar nuevamente.

Dada su última intervención voy a hacerle una pregunta, y no necesariamente es un tema de esta Comisión. Está claro que hay un condicionamiento de la forma que le demos a un sistema político en términos de proyección que, seguramente, va a acomodar conducta de sus organizaciones. En su concepto, ¿quién condiciona más fuertemente, la forma que se plantea de ese sistema político o la conducta de sus actores?

SEÑOR BOTTINELLI (Óscar).- Este es un tema de largo debate en el mundo que queda planteado básicamente a partir de los años cincuenta, de las teorías de Maurice Duverger sobre partidos políticos y, después, de Giovanni Sartori.

Yo me formé en la Escuela Heidelberg, que es una escuela más sociologista, menos estructuralista, que considera que si bien los diseños de los sistemas electorales no son neutros, los procesos sociales provocan efectos mucho más importantes que las transformaciones de estructura política. Pueden generar efectos; los generan, no son neutros, pero a la larga los cambios sociales condicionan más los cambios en el sistema

político que los cambios propiamente normativos. Generalmente, lo que ocurre es que los actores políticos terminan ante un cambio normativo, en función de cómo se maneja la sociedad, amoldando las formas a los cambios normativos, pero a la larga no termina condicionando los resultados. No quiero decir que sea neutro, que puede condicionar una elección; estoy hablando más en el largo proceso. Una elección sé que es muy importante, por supuesto, pero en el devenir histórico es un accidente que tiene importancia si continúa o no ese camino, y continúa o no en función, más que del accidente electoral, de cómo sean los movimientos sociales y políticos que se desarrollaron en una sociedad determinada, en un momento histórico determinado.

SEÑOR REPRESENTANTE VARELA NESTIER (Carlos).- Quizás, un ejemplo es la reforma de 1996. Me parece que quienes propusieron la reforma buscaban determinado objetivo, pero los cambios que se fueron generando a partir de esa reforma en la sociedad, generaron otro resultado.

SEÑOR BOTTINELLI (Óscar).- En primer lugar, yo siempre pongo como ejemplo el cambio más contrafáctico que hace la reforma de 1966.

La reforma de 1952 establece la primera categoría de lema permanente a los efectos del uso del doble voto simultáneo. Antes del lema permanente, el tema era cuántas firmas se requerían y qué plazos se necesitaban. Pero en 1966 se dice que el lema permanente es exclusivamente el que se presentó en la elección anterior y obtuvo representación parlamentaria. Nunca entendí por qué decían que se había presentado en la elección y obtenido representación parlamentaria, porque nadie obtiene representación parlamentaria si no se presentó a la elección. Resulta que la primera vez que se aplica esa reforma, que explícitamente fue para impedir que surgieran conformaciones políticas al margen de los dos grandes partidos -esto está en la prensa; yo participé en esa reforma; en ese momento trabajé en la comisión del Partido Nacional, y eso era explícito-, nace el Frente Amplio. Es decir que fue totalmente contrafáctico, porque siempre hay algún diseño que se puede hacer para eludir una limitante.

Sobre la reforma de 1996 el tema es el siguiente. La reforma tuvo -mucho más que el balotaje- algunos elementos que fueron preocupantes, que todavía se complementaron más con la reforma de 1997. El ir a la candidatura única me parece que no fue debidamente pensado en los partidos. En cuanto a la introducción de las elecciones internas, yo tengo una idea muy crítica. No estoy hablando del balotaje, del que se puede estar a favor o en contra, pero era lo más nítido. A mí me hace acordar aquellas casas de balneario que uno hacía una pieza, después el baño, después quería hacer otra pieza y tenía que pasar por el medio del baño, y la reforma se hizo sin que nadie hiciera un mapa de cómo iba a quedar. Nadie dijo: "Pero vamos a estar un año y medio de elecciones"; nadie lo pensó y me consta que nadie lo hizo. Cada cosa fue un aditivo. Se dijo: "candidato único. Bueno, candidato único; ¿y cómo lo resolvemos? Ponemos una elección interna. Y ¿si ponemos una elección departamental? Bueno, pero no muy alejada". Y así quedó, entonces, quedó esta cascada.

Acá generaron una cosa, sobre todo, los partidos tradicionales, me parece que dieron un paso que no fue debidamente pensado. El crear el balotaje generó que se supiera que, en ese esquema, uno de los partidos tradicionales iba a quedar afuera del balotaje. Iba a tener un problema que era que se debilitaba la frontera histórica de los blancos con los colorados. Todos conocemos muy bien lo que fue el esfuerzo formidable que hizo el Partido Nacional, con Luis Alberto Lacalle a la cabeza en 1999 para convencer al sector del electorado, sobre todo, de mayor edad, del interior más profundo, de que tenían que votar no solo al Partido Colorado. Hoy se ha diluido mucho la frontera

entre los partidos tradicionales, pero antes decían: "Que se me queme la mano antes de votar colorado"; era algo muy profundo en el país

Después, vinieron las elecciones departamentales separadas con un tema: el mantenimiento del doble voto simultáneo en elecciones de departamentos con partidos dominante lleva, necesariamente, a la concentración del voto. Es lo que pasó, por ejemplo, en esta última elección en Cerro Largo, Treinta y Tres, Tacuarembó, Lavalleja, Montevideo. Había un partido claramente dominante y había una atracción por definir el candidato a intendente. En Montevideo, quizás; algo más competitivo pudo ser Tacuarembó, Cerro Largo, Treinta y Tres; ni hablar de lo que fue ese espectáculo del voto a voto; recuerdo que estaba allí, mirando en *streaming* qué pasaba. El tema es que ahí se fueron rompiendo mucho las pertenencias y se fueron rompiendo las fronteras entre los partidos; tuvo un efecto que contribuyó mucho, pero también es verdad que cuando hay tres actores es muy difícil mantener frontera entre tres; siempre hay dos que se sienten más próximos.

En aquel momento, en diciembre de 1994, la primera base de ideas que nosotros presentamos, cuando el presidente electo Sanguinetti llama a cuatro o cinco politólogos para que le demos ideas, fue exclusivamente agregar el balotaje al sistema existente. Es decir, el candidato más votado del lema más votado y el siguiente fueran al balotaje e, inclusive, dado que el Frente Amplio era el tercero, y jugaba mucho la idea de que el doble voto simultáneo venía de la literatura de los años treinta, era una trampa para beneficiar a los partidos tradicionales, se podía ir a una variante, que era el método que había introducido Chubut -en Argentina llegó a jugarse en catorce provincias-, que era el doble voto simultáneo. Eso quería decir que el candidato más votado de cada uno de los dos primeros lemas, pero si hay un candidato de un tercer lema, que individualmente sea el más votado de todos, el balotaje es entre el candidato más votado del lema más votado y el candidato individualmente más votado, vale decir, en lugar de Sanguinetti y Volonté, era Sanguinetti y Vázquez, lo cual podía hacer más potable, en ese momento para el Frente Amplio, un balotaje que no lo excluía explícitamente en base a los resultados de 1994, pero manteniendo el doble voto simultáneo.

Luego, vino el avance de la idea de la candidatura única. Si bien el Frente Amplio siempre lo proclamó, pero realmente surge desde el Partido Nacional. Eso, a nuestro juicio, complicó el sistema y llevó a algunos efectos que, quizá, se hubieran producido igual -son difíciles los análisis históricos contrafácticos-, pero probablemente aceleró un proceso de ruptura de fronteras entre los partidos que se hubiera hecho con mucha más lentitud si no se hubieran puesto estos elementos de separación de ruptura de fronteras. Inclusive, es muy difícil saber a quién beneficio o perjudicó la separación de las elecciones departamentales. Aparentemente, benefició al Partido Nacional en el dominio territorial, pero en ese juego que todos sabemos que ocurre: "Votá al que tú quieres en octubre, pero a mí en mayo" -sabemos que ocurre; ocurrió ya desde 1999- el Frente Amplio no se hubiera perjudicado con elección conjunta, porque hubiera habido candidatos a intendente, caudillos departamentales, que hubieran retenido el voto hacia su propio partido. Ahí, el corte horizontal que se dio en los partidos y la forma que potenció -lo que los españoles llaman "los barones de los partidos", que son los que dominan las regiones-, la forma en que se generó ese corte cuando estaban muy subsumidos, debilitó mucho a las autoridades centrales de los partidos, básicamente a los partidos tradicionales, ya que el Frente Amplio ha tenido un dominio territorial muy escaso y fugaz fuera del área metropolitana. Realmente, más allá de Rocha nunca estuvo más de tres veces en la intendencia en ningún departamento e, inclusive, le ha costado repetir. Es un fenómeno más bien impactado en el Partido Nacional y, en cierto modo, en

el Partido Colorado durante el primer período. Pero la reforma inicialmente tiene efecto; el tema es tendencialmente cuánto impactó eso.

SEÑOR PRESIDENTE.- Muchísimas gracias, doctor Bottinelli por su generoso aporte, sus conocimientos y experiencia que naturalmente tomaremos en cuenta para la modificación de la ley de financiamiento de partidos políticos.

No habiendo más asuntos que considerar, se levanta la reunión.

≠