



**XLIX Legislatura**

**DEPARTAMENTO  
PROCESADORA DE DOCUMENTOS**

**Nº 1095 de 2022**

---

---

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

**INSTITUTO CUESTA DUARTE**

Recibir autoridades

Versión taquigráfica de la reunión realizada  
el día 20 de octubre de 2022

(Sin corregir)

Preside: Señor Representante Mariano Tucci Montes De Oca.

Miembros: Señores Representantes Gabriel Gianoli, Pedro Jisdonian, Cristina Lústemberg, Luis Alberto Posse, Diego Reyes, Martín Sodano, Juan Martín Rodríguez, Carlos Varela Nestier, César Vega Erramuspe y Álvaro Viviano.

Invitados: Instituto Cuesta Duarte, Director Milton Castellano y doctor Gabriel Salsamendi.

Prosecretaria: Señora Dinora Cardozo.



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

Para ir agotando la agenda de delegaciones previstas por esta asesora a efectos de que nos brinden información sobre el proyecto que tenemos a estudio, recibimos al director del Instituto Cuesta Duarte, Milton Castellano, y al doctor Gabriel Salsamendi.

Primero escucharemos lo que la delegación nos quiera decir y luego, los diputados que lo entiendan pertinente, plantearán sus interrogantes.

**SEÑOR CASTELLANO (Milton).**- Soy el director del Instituto Cuesta Duarte. Para nosotros es un gusto estar acá.

El tema por el cual hemos sido convocados, como uruguayos, nos interesa y preocupa, más allá de que no sea un área en la que nosotros tengamos especialización, como en los temas relacionados con el mundo del trabajo y las organizaciones laborales. Como ustedes saben, somos la organización de asistencia técnica al PIT- CNT. Por lo tanto, tenemos mayor especialización en esos ámbitos.

En primer lugar, vamos a señalar algunos elementos del proyecto que se está analizando en la Comisión, que no compartimos. Después, brindaremos algunas opiniones más generales, vinculadas con inquietudes o preguntas.

A nosotros no nos parece correcto todo el capítulo que el proyecto tiene sobre la relación laboral de los empleados de los partidos políticos. No entendemos por qué se hace una caracterización especial, cuando en el país existen normas genéricas para todos los trabajadores, sin exclusión. Son normas generales y, por lo tanto, deberían aplicarse a esos funcionarios. No todos los funcionarios son de confianza; también hay personal administrativo, de servicio, etcétera.

Yo no creo que sea conveniente ni oportuno que los funcionarios de una organización política sean considerados diferentes a los de cualquier otra organización, ya sea privada o pública. Uruguay tiene un conjunto de normas laborales, que son de orden público, como la duración de la jornada, las horas extras, el derecho al despido, etcétera. Existen una serie de normas que rigen para todos los trabajadores, independientemente de dónde trabajen. No entiendo por qué los trabajadores de los partidos políticos tendrían un carácter diferente. No queda claro por qué se busca hacer esa diferenciación. Se le está dando una serie de privilegios al empleador -a los partidos políticos- que no tiene ningún otro sector de la sociedad uruguaya.

Por ejemplo, en el estatuto del empleo de los partidos políticos se define que los trabajadores sean jornaleros. ¿Por qué tienen que ser jornaleros? Pueden ser mensuales. Existen distintos regímenes de jornadas laborales pero, en este caso, se establece que exclusivamente serán jornaleros. Ustedes saben que los regimenes de jornal tienen una especificidad. Está bien que los partidos políticos puedan tener jornaleros, pero no tienen por qué ser todos. También puede haber trabajadores mensuales o con otro tipo de remuneración. Nos parece que estas cosas no se deberían incorporar al proyecto de ley. En lo que refiere a las relaciones laborales, el proyecto de ley debería atenerse a las relaciones laborales de orden público, establecidas en las organizaciones del trabajo. Esas cosas del proyecto nos rechinan. En este proyecto se incorpora, medio a fórceps, una cosa que ya está establecida en Uruguay, en otros ámbitos.

Esto en torno a lo que a nosotros, objetivamente, nos parece que no debería estar en el proyecto.

El doctor Salsamendi hará algunas consideraciones, más generales, vinculadas con otros temas, pero no con el grado de lo que acabo de plantear en cuanto a las relaciones laborales.

**SEÑOR SALSAMENDI (Gabriel).**- Voy a hacer dos o tres comentarios, en líneas generales, sobre algunos aspectos.

El primero de ellos es la financiación estatal o por particulares. Preferimos, como regla general, la financiación estatal a los partidos políticos. Entendemos que es más conveniente porque promueve un acceso más equitativo a la financiación. Todos sabemos que el mecanismo de financiación puede llegar a determinar que algún partido haga una mejor o mayor campaña. El que cuente con financiación tendrá más posibilidades de llegar con su propuesta, u oferta electoral, a los votantes, que el que no tiene acceso, o tiene menor acceso, al financiamiento.

Asimismo, entendemos que podría llegar a darse que la financiación privada, en algún momento, generara alguna especie de *lobby* o compromiso de los partidos con sus aportantes. En esa línea, sin perjuicio de la regla general, entendemos que la limitación a las personas físicas, eliminando a las personas jurídicas como donantes, es una medida acertada.

Todos sabemos que el descuento sobre el salario de quienes ejercen cargos de confianza es una práctica que ya se realiza. Entendemos que al regularla se transparenta la situación. Por lo tanto, nos parece adecuado.

También compartimos la centralización de la contratación de publicidad por parte de la Corte Electoral. Nos parece una buena medida; clarifica la situación y beneficia el acceso equitativo de los partidos políticos a la publicidad. Además, va a evitar que quienes poseen o son propietarios de los medios de comunicación puedan efectuar algún tipo de distinción entre los partidos, cobrando a unos más y a otros menos o brindando más espacio a unos que a otros.

No tenemos una visión tan positiva sobre algunos otros aspectos como, por ejemplo, la reducción del tiempo destinado a publicidad electoral gratuita. No entendemos en qué podría beneficiar ese tipo de medidas. Tampoco entendemos por qué se elimina a las radios la obligatoriedad -eso fue lo que entendimos del proyecto- de brindar publicidad gratuita. No encontramos una justificación que justifique -valga la redundancia- esa medida.

Entendemos que la inclusión financiera, para todo tipo de aportación y para los descuentos que se hacen, es una medida correcta. Siempre la defendimos porque es un mecanismo que clarifica y transparenta esos aspectos.

**SEÑOR RODRÍGUEZ (Juan Martín).**- Damos la bienvenida al señor Castellano y al doctor Salsamendi, en representación del Instituto Cuesta Duarte.

Antes que nada, quiero destacar la proactividad del señor presidente de esta Comisión al hacer posible la instancia de hoy. Era una convocatoria que formaba parte de las propuestas iniciales que, seguramente por razones de agenda o superposición de actividades, no se había podido realizar. Somos testigos y conscientes del esfuerzo hecho por el diputado Mariano Tucci, presidente de la Comisión, para que se materializara. Y ni qué hablar de la delegación, al concurrir en la jornada de hoy.

En primer lugar, debo decir que comparto los comentarios realizados por el señor Castellano en cuanto a los cambios que se introducen en materia de relaciones laborales para los trabajadores de los partidos políticos. Cuando tomamos conocimiento del proyecto -hace más de cinco años- fue de los aspectos que nos llamó la atención, entre

otras cosas, por los motivos señalados por el señor Castellano. La creación de un instituto diferente a las reglas generales que, incluso, podría cuestionar hasta el propio principio de la realidad y otros institutos del derecho laboral, nos llamaba la atención. Seguramente, a medida que avancemos en el trabajo y nos permitamos hacer sugerencias a la Comisión, este será uno de los temas que se aborde y se tenga presente, por supuesto que atendiendo particularidades de determinadas relaciones laborales que se dan en el ámbito de la actividad de los partidos políticos. El señor Castellano hizo referencia a algunas de ellas. Las personas que desempeñan una labor estrechamente ligada con un cargo de confianza tienen una fecha máxima para ocupar el cargo; incluso, el tiempo puede ser menor, porque si la autoridad finaliza su actividad laboral antes, la función de los colaboradores y asistentes se verá truncada. Me interesaba hacer hincapié en este punto. Nos hemos centrado en el tratamiento de temas -no voy a calificar de más o menos importantes- mucho más centrales, que atiende el proyecto, y este había quedado de lado. Celebro los comentarios del señor Castellano.

No voy a entrar en comentarios, para evitar el debate.

Me interesa preguntar sobre dos puntos específicos. El doctor Salsamendi dijo que están de acuerdo con la centralización de la publicidad electoral por parte de la Corte Electoral, que maneja el proyecto. Eso tiene ventajas y, a nuestro juicio, también complicaciones. No es lo mismo los canales 4, 10 y 12 que radio Vichadero u otras de menor envergadura, del interior del país. A juicio del Instituto Cuesta Duarte, esas realidades tan particulares -más allá del objetivo final- ¿no terminarían truncando o atentando contra el objetivo que se persigue?

Mi segunda consulta está vinculada con las retenciones que el proyecto plantea para los cargos electivos y las designaciones de particular confianza. Hasta hoy, esos aportes son realizados de forma voluntaria por parte de las personas que ocupan esos cargos electivos o de particular confianza. La legislación vigente respeta la autonomía, la independencia de los partidos, al momento de definir si se hace a través de un cobrador que va todos los meses, si el sujeto pasivo de este aporte lo deposita en una cuenta bancaria, si lo paga de forma mensual o anual. O sea que queda librado a su autonomía.

Quisiera saber cómo es en la interna del PIT- CNT, qué sucede con ese mecanismo que está consagrado en la ley -no la de los partidos políticos- modificatoria del literal B) del artículo 1° de la Ley N° 17.829, que además de referir a la cuota sindical agrega la contribución especial para el financiamiento de los partidos políticos de las personas que revisten cargos electivos, políticos y de particular confianza.

En ese sentido, más allá de que esté consagrado en la ley, quisiera saber si dentro del movimiento sindical existen experiencias distintas a la retención directamente del sueldo. En caso de que la respuesta sea afirmativa, me gustaría saber si se trata de disposiciones que toma de forma genérica el PIT- CNT, el sindicato de rama o el sindicato de base. Hago esa consulta para saber si hay una única manera para hacer esta retención o aporte o si es autónoma de cada uno.

Por otra parte, a modo de comentario general -capaz que lo tendría que haber hecho al comienzo-, quiero decir que la convocatoria que le fue formulada al PIT- CNT, en este caso, al Instituto Cuesta Duarte como órgano asesor de la central sindical en nuestro país, resulta a partir del nombre que ha recibido esta Comisión. En legislaturas anteriores se denominaba Comisión Especial para el Financiamiento de los Partidos Políticos, pero nosotros consideramos que este tema debía encararse de una manera más amplia, porque entendemos que el financiamiento de los partidos políticos es parte del financiamiento de la democracia. Es por eso que el financiamiento de la democracia,

además del financiamiento de los partidos políticos, también se ve reflejado en el financiamiento de las organizaciones sindicales. Ese era el motivo de la convocatoria.

Muchas gracias.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Me veo en la necesidad de aclarar que estamos invitando a delegaciones de la más diversa índole para opinar sobre un proyecto de ley concreto que trata, en este caso, del financiamiento de los partidos políticos, más allá de que la precisión que hizo el diputado del Partido Nacional es absolutamente correcta.

**SEÑOR SALSAMENDI (Gabriel).-** Sobre la pregunta relacionada a la adquisición de la publicidad electoral por parte de la Corte Electoral, o no, quiero decir que nosotros no hacemos una valoración sobre la ejecución; no valoramos si debe ser la Corte Electoral u otro organismo, si a criterio de los legisladores hay algún otro que pueda realizarlo de igual o mejor manera. En realidad, no tenemos una opinión formada sobre eso, pero sí compartimos la idea de que la publicidad electoral esté centralizada, que la maneje un organismo estatal, y que se asegure, de esa manera, un acceso equitativo a la publicidad.

Honestamente, desconozco si la Corte Electoral está en condiciones, o no, de ocuparse de eso. Por supuesto, entiendo las observaciones que hizo el diputado, pero no analizamos ese aspecto tan profundamente.

**SEÑOR CASTELLANO (Milton).-** En cuanto a la forma en la que el movimiento sindical recibe los aportes de sus afiliados, quiero decir que nosotros siempre nos preocupamos porque dichos aportes se realicen en forma libre, es decir, que la forma de hacerlos dependa de la persona que va a hacer la contribución. Por lo tanto, en el movimiento sindical hay variadas formas de hacer esos aportes, pero siempre se tiene en cuenta la voluntad del contribuyente.

En la mayoría de los casos es a través del descuento en forma administrativa, pero para que ese descuento se realice se debe contar con la firma del trabajador, porque no es automático ni obligatorio. Por tanto, el trabajador primero tiene que manifestarle al empresario su voluntad de que le descuenten determinado monto del sueldo para la cuota. También hay que tener en cuenta los descuentos de prelación, que es algo muy importante. Como ustedes saben, la primera prelación refiere a las retenciones judiciales; después vienen las hipotecas y otra serie de cosas.

Por otra parte, hay trabajadores que resuelven hacer ese aporte en forma voluntaria, yendo a la sede sindical, y otros hacen contribuciones anuales. En realidad, lo que nosotros queremos proteger, y hemos protegido, es la libertad en la toma de esa decisión, lo que, desde el punto de vista democrático, es lo más importante. Eso no quiere decir que a la inmensa mayoría no se le realice el descuento del sueldo; de todos modos, sin la firma del trabajador no puede realizarse. Ese fue un debate que tuvimos cuando se iniciaron los procesos de cobro de las cuotas sindicales, ya que esta forma de cobro es diferente a la que se lleva a cabo en Brasil o Argentina. En Brasil, por ejemplo, había un impuesto sindical obligatorio; en ese sentido, cada trabajador aportaba un jornal al año para las organizaciones sindicales, y en Argentina tienen incorporada la obra social, la que también involucra otras prestaciones que el movimiento sindical no tiene, como las prestaciones vacacionales o de salud que tienen los trabajadores argentinos.

Entonces, fundamentalmente, queremos hacer hincapié en la libertad de elección.

**SEÑOR REPRESENTANTE RODRÍGUEZ (Juan Martín).-** Agradezco al doctor Salsamendi y al director Castellano.

Rescato lo último que dijo el señor Castellano, es decir, que todo surge a partir de la voluntad expresa, y firmada, del afiliado, en este caso, del trabajador, porque lo que el proyecto establece, en definitiva, es que la contribución no podrá superar el 15 % de la retribución líquida, y que no la definirá el legislador, el cargo electivo o el cargo de particular confianza, sino el partido. Entonces, automáticamente, el partido comunicaría a la empresa pública, o al organismo público, para proceder al descuento, ya que recién a partir del 15% es cuando se requiere la voluntad expresa al individuo, al sujeto pasivo.

Como dije, rescato lo manifestado, porque es un tema que compartimos, al tratarse de la afectación del salario. Por supuesto, ningún legislador, ni ninguna persona que ocupa un cargo de particular confianza lo ocupa por sí, sino en representación de un partido político, y por eso valoramos que esa decisión tenga que ser de forma manifiesta y expresada por quien realizará el aporte.

**SEÑOR REPRESENTANTE VARELA NESTIER (Carlos).**- En primer lugar, quiero saludar a la delegación.

Agradezco los aportes que han hecho, fundamentalmente con respecto al tema que tiene que ver con las leyes laborales.

En realidad, nosotros queremos ajustar a derecho el proyecto que está a estudio de la Comisión para que sea una herramienta eficaz y eficiente en cuanto al cometido que persigue, por lo que creo que lo que ustedes señalan es muy justo: la legislación laboral uruguaya hoy da el marco para tomar en cuenta las distintas formas de contratación o de relación laboral que se pueda generar entre el empleador y el empleado. Por lo tanto, creo que es un aspecto que debemos revisar en el proyecto que estamos analizando, a fin de ajustarlo al marco legal vigente. En realidad, creo que tiene sentido que se haga referencia a jornaleros, porque se ajusta a un momento determinado de la relación entre trabajadores políticos, quienes, a su vez, en la mayoría de los casos son militantes; ahí hay una particularidad en su caracterización. Por tanto, creo que es correcta la observación que ustedes realizaron; en ese sentido, trabajaremos para corregir el texto que tenemos a estudio a fin de que no haya contradicciones entre lo que se persigue y la legislación.

Por otra parte, los otros comentarios que realizaron son parte del debate que estamos teniendo. Entendemos perfectamente lo que señaló el doctor Salsamendi con relación a la publicidad y a la forma en que se puede contratar. En realidad, tenemos experiencias muy negativas que han sido diferenciales, en el sentido de favorecer a uno u otro, y creemos que eso, notoriamente, perjudica las opciones de los partidos, ya que lo que se busca es generar transparencia en ese sentido, que puede lograrse a partir de un organismo que contrate, o a través de la información de la tarifa, que sea transparente para todos los sectores y todos los partidos. Pero esto es parte del debate que estamos teniendo en la Comisión. Creo que el objetivo que perseguimos, y que todos compartimos, es que no haya diferencias que favorezcan a unos u otros con respecto a la contratación de un elemento tan importante como la publicidad televisiva o radial.

En realidad, no había voluntad de excluir a las radios, pero tal vez nos hayamos concentrado en lo que resulta más oneroso para los partidos políticos, que es la contratación de la publicidad televisiva. De todos modos, debemos considerar que debe haber una justa medida para todos los medios disponibles, a los efectos de que la ley se aplique en todo sentido.

Por otra parte, lo relativo a los aportes de los cargos de confianza y cargos electivos es toda una discusión. En ese sentido, quiero ser muy sincero, porque creo que se parte de la base de la disparidad que muchas veces se ha generado con respecto a los aportes

de quienes ocupamos cargos de determinadas características, aunque lo que se busca acá es que haya justicia y que el tratamiento sea igual para aquellos que ocupan cargos de partidos políticos. De todos modos, buscaremos la forma de solucionarlo; creo que tiene que haber una combinación entre la voluntad personal y la obligación legal a fin de alcanzar el objetivo que se busca, que es que los integrantes de los partidos -que en este país se financian, por ahora, a través de un sistema mixto, público y privado- asuman dicha responsabilidad y también aporten, mediante la obligación legal, lo que muchas veces la voluntad no acredita.

Por lo tanto, quiero decir que todos estos elementos se están estudiando y son parte del debate de la Comisión; no son los únicos, pero sí varios de los que ustedes señalaron.

En ese sentido, consideramos -creo que todos lo compartimos- que los aportes que realizaron son muy importantes, fundamentalmente en materia laboral, ya que como dijo el diputado Rodríguez, ese tema no había sido un centro específico de atención; seguramente lo iba a ser en su momento, pero lo que ustedes manifestaron nos obliga a prestarle particular atención.

Muchas gracias.

**SEÑOR REPRESENTANTE VEGA (César).**- Sin ánimo de generar ningún debate, quiero decir hay una posición que, francamente, es minoritaria en cuanto a que el aporte sea solo por cuenta del Estado, y creo que ustedes hicieron hincapié en eso, si no entendí mal.

Entonces, quisiera saber qué tanta importancia le dieron a ese asunto, es decir, financiación estatal versus financiación estatal y privada, porque eso es parte de lo que estamos debatiendo. Reitero que la posición que ustedes traen está en minoría en la Comisión.

Esa es la pregunta: ¿qué tan importante fue y cuánto se debatió sobre el tema?

**SEÑOR CASTELLANO (Milton).**- En realidad, lo que manifestamos son algunas observaciones, porque no es una opinión contundente.

Nosotros sabemos que no se puede negar el aporte voluntario del privado. Por ejemplo, si yo mañana quiero llevar unas arpilleras a un local político y pintarlas, estoy haciendo un aporte económico.

Entonces, lo que nosotros decimos es que el Estado tiene que velar para que haya una mayor democratización del acceso a los medios. Eso solo lo puede hacer el Estado; no lo puede hacer un privado, porque este puede tener su tendencia, o su opinión política, y tiene derecho -legítimo- a aportar a su organización. En realidad, el Estado es el que tiene que garantizar la igualdad de oportunidades, tal como lo hace en otros ámbitos de la vida de la sociedad. Nosotros no estamos hablando de lo privado contra lo público; lo que decimos es que se debe buscar una forma para que no haya determinados privilegios o injusticias, que es algo que se puede dar, dependiendo de las circunstancias.

De todos modos, está claro que no se le puede prohibir a ningún uruguayo que diga: "Voy a llevar estas telas para el comité para pintarlas". No sé si logré explicarme, pero creemos que el Estado debe garantizar la igualdad de derechos.

**SEÑOR PRESIDENTE.**- La Comisión agradece al señor Milton Castellano y al doctor Gabriel Salsamendi, integrantes del Instituto Cuesta Duarte, por los aportes realizados en el día de hoy.

**SEÑOR CASTELLANO (Milton).**- Vamos a dejar una carpeta que contiene algún material.

También quiero aclarar que no estamos en contra de que sean jornaleros; pueden ser jornaleros, el problema es que la normativa permite una serie de otras consideraciones.

(Se retira de sala la delegación del Instituto Cuesta Duarte)

**SEÑOR REPRESENTANTE RODRÍGUEZ (Juan Martín).**- Quisiera cursar una invitación a la Comisión para escuchar sobre un tema que, seguramente, es de interés de las señoras legisladoras y los señores legisladores.

En ocasión de nuestra última visita a Panamá para participar de un actividad del Parlatino -fuimos con la diputada Ana Olivera y los diputados Carlos Varela, Marne Osorio, Irrazábal y Rodrigo Blás-, tuvimos oportunidad de conversar con un compatriota -su mamá es uruguaya; por lo tanto, es uruguayo- que es director de una ONG internacional que se llama Crime Stoppers, quien va a estar visitando Uruguay la semana próxima.

Esta organización se dedica a la lucha, al combate y a la denuncia del crimen organizado, el lavado de activos, etcétera.

Hemos coordinado con la diputada Bettiana Díaz recibirlo en la Comisión Especial con Fines Legislativos de Transparencia, Lucha Contra el Lavado de Activos y el Crimen Organizado el próximo miércoles 26, a la hora 14, a efectos de que pueda exponer los motivos de su visita y las acciones que eventualmente esta organización pueda comenzar a realizar en Uruguay.

Como oportunamente invitamos al secretario de Inteligencia Estratégica del Estado y al director de la Secretaría Nacional Antilavado de Activos y Lucha contra el Terrorismo a esta Comisión Especial con Fines Legislativos para Estudiar el Financiamiento de la Democracia por motivos que podrían llegar a ser de interés, nos pareció oportuno trasladarle esta participación.

Luego de que la Comisión de Lavado de Activos confirme efectivamente el día y la hora de la reunión, el que quiera y pueda concurrir a ella puede ser de suma utilidad.

**SEÑOR PRESIDENTE.**- Agradecemos al diputado por la invitación y, tal vez, a través de la Secretaría de esta Comisión se pueda diligenciar la invitación cuando la Comisión de Lavado de Activos lo crea conveniente.

**SEÑOR REPRESENTANTE REYES (Diego).**- Hoy, en la Comisión de Lavado de Activos van a coordinar el horario, pero quedaría para el miércoles próximo, a la hora 14, que es el mismo horario de la Comisión.

**SEÑOR PRESIDENTE.**- Señores diputados y diputadas: la Presidencia quiere recordar que se ha agotado la nómina de delegaciones que comparecen ante esta Comisión, y que ahora deberá abocarse a reformular o ratificar el articulado.

Nosotros hemos resuelto que se formara una subcomisión, que ha trabajado. Nos parece que debería formalizarse ese trabajo, y que todos y todas hagamos un esfuerzo para que a la brevedad tengamos un proyecto para votar y discutir. Además, debemos tener en cuenta que la ley va a tener discusión en esta asesora.

Esa es la solicitud que se hace desde la Presidencia.

Si no hay comentarios de los diputados y diputadas, se levanta la reunión.

≠